Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

Eduskunnan
talousvaliokunnalle
tav@eduskunta.fi

Muistio 1 (6)

11.1.2021

HE 245 / 2020 vp, eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyyntö 14.12.2020

Elinkeinoelämän keskusliiton asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Kiitämme lausuntomahdollisuudesta ja toteamme hallituksen esityksestä lausuntonamme seuraavaa:

Yleistä

Laajavaikutteisessa koronapandemian kaltaisessa kriisissä on ymmärrettävää, että saatetaan joutua harkitsemaan rajoituksia, joiden toimeenpano merkitsee joidenkin jopa perustuslailla turvattujen oikeuksien tilapäistä kaventumista tai estymistä. Jotta laaja-alaisilta ja -vaikutteisilta rajoitustoimilta voitaisiin välttyä, kannatamme esityksen tavoitteita. On erittäin tärkeää, että esim. valtakunnallisten rajoitustoimien asemesta pyritään mahdollisimman pitkälle käyttämään kohdennettuja, rajattuja ja alueellisia rajoituksia, joissa mm. vähimmän haitan periaate on huomioitu ja joita käytetään vain ehdottoman välttämättömissä tilanteissa ja oikeasuhtaisesti. Pidämme tärkeänä, että kaikkien uusien toimivaltuuksien käyttäminen on sidottu toimivaltuuksien käyttämisen välttämättömyyteen kyseisessä tilanteessa. Jokaisessa tilanteessa tulisi arvioida nimenomaisesti erikseen, ovatko nämä toimivaltuudet välttämättömiä tautitilanteen hallitsemiseksi vai onko tautitilanne hallittavissa lievempien valtuuksien käyttöönotolla.

Olennaista tällöin on, että rajoitusvaltuudet on kirjoitettu tarkkarajaisesti ja niiden soveltamiskynnys on korkealla. Myös valtuuksien käytön vaikutukset on analysoitava kattavasti ja ymmärrettävä. Koska esitettyjen säännösten soveltaminen tapahtuisi lähtökohtaisesti alue- ja kuntakohtaisesti, vain tarkkarajaisilla säännöksillä kyetään parhaiten varmistamaan se, että soveltaminen samanlaisissa tapauksissa on ennakoitavaa ja samansisältöistä. Kaikilta osin emme pidä esitettyjen säännösten soveltamiskriteereitä vielä riittävän tarkkarajaisina. Myöskään vaikutusarviointeja ei ole kaikilta osin tehty riittävän laajasti eikä toteuttamisvaihtoehtoja tarkasteltu riittävän kattavasti. Lausumme näistä tarkemmin jäljempänä.

Pidämme kuitenkin hyvänä, että esitystä on kyetty jatkovalmistelussa tarkentamaan monilta osin mm. yksittäisten säännösten soveltamisalaa

rajaamalla, tarkoitetun rajoituksen voimassaoloa rajaamalla sekä soveltamiskynnystä korottamalla.

Vaikutusten arviointi

Esitettyjen säännösten vaikutuksia on arvioitu edelleen osin riittämättömästi. Tämä koskee mm. vaikutuksia perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen toimijoihin. On huomattava, että esim. perusopetuksen järjestäjistä 4 % on ei-kunnallisia. Esityksessä ei ole huomioitu, voiko säännösten soveltamisella olla vaikutusta esim. valtionosuuksiin, ja jos voi, miten ne kompensoidaan. Koska osaa säännöksistä sovellettaisiin myös yksityisiin perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjiin, esityksessä tulisi tarkastella myös sitä, miten niille aiheutuvat taloudelliset menetykset kompensoidaan.

Säännösten vaikutuksiin liittyvät taustatiedot ovat esityksessä suppeita ja edelleen osin myös virheellisiä: sivulla 45 luvussa Muu elinkeinotoiminta on todettu, että ehdotettujen määräaikaisten hygieniakäytänteitä ja lähikontaktien välttämistä koskevien velvoitteiden soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä on arviolta yli 50 000 yritystä, henkilöstöä niissä on kokoaikaiseksi muunnettuna lähes 190 000 ja suurin yksittäisistä toimialoista on vähittäiskauppa. Kaikkien soveltamisalaan kuuluvien yritysten yhteenlaskettu liikevaihto on luonnoksen mukaan yli 62 miljoonaa euroa. Tämä lienee virheellinen kirjaus. Yksistään vähittäiskaupan liikevaihto vuonna 2019 oli Kaupan Liiton mukaan 39,8 miljardia euroa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja on tarkasteltu osin riittämättömästi. Kun tiedetään, että koronavirus on ensisijaisesti pisaratartuntana leviävä virus ja sen leviämisen ehkäisyssä maskien laajamittaisella käytöllä on merkittävää vaikutusta, on hyvin hämmentävää, ettei esimerkiksi maskipakkoa ole lainkaan tarkasteltu vaihtoehtona nyt esitetyille tiukimmille rajoitustoimille esim. leviämisvaiheen alueilla. Mikäli maskipakon säätäminen leviämisvaiheen alueilla esim. kaiken sisätiloissa tapahtuvan asioinnin ja julkisen liikenteen käytön yhteydessä yhdessä jo laajalti yritysten ja muiden toimijoiden omaehtoisten ja esitetyn lain nojalla määrättyjen hygienian varmistamiseen ja lähikontaktien välttämiseen liittyvien toimien kanssa johtaisi siihen, ettei esim. tilojen määräaikaisia sulkemisia jouduttaisi harkitsemaan, kokonaisuuden kokonaisvaikutukset yhteiskunnalle olisivat varmasti pienemmät kuin tilanteessa, jossa nyt esitettyjä rajoitustoimia jouduttaisiin laajamittaisemmin soveltamaan. Katsomme, että maskipakko näissä tilanteissa tulisi ottaa osaksi esitystä ja huomioida sen vaikutus siten, että yrityksiin sovellettavia mahdollisia rajoitustoimia voitaisiin kokonaisuutena lieventää ja näin samalla myös mahdollistaa asiakkaille palvelujen käyttö edelleen turvallisesti.

Säännöskohtaiset huomiot

9 a §, 79 § ja 79 a §

Tartuntatautilain 9 §:n mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää alueellaan tartuntatautilaissa tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö, johon kuuluu tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta.

Jotta kunta voisi toteuttaa velvoitteensa annetaan lakiesityksen 9 a §:ssä viranomaiselle merkittäviä oikeuksia puuttua yksityisten elinkeinonharjoittajien toimintaan. Tältä osin kiinnitämme valiokunnan huomiota siihen, että esitystä tulee täsmentää oikeuksien tarkkarajaisuuden ja julkisen järjestäjän täyden kustannusvastuun osalta. Lähtökohtana on, että Covid 19 -pandemian kaltaisissa tilanteissa valtio vastaa viime kädessä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta järjestämisvastuullisille kunnille. Tältä osin tulee varmistaa, että kuntien velvollisuus korvata aiheutuneet ylimääräiset kustannukset elinkeinonharjoittajille kirjataan selkeästi lakiin ja poikkeusajan toiminnan osalta sovitaan sopimuksin. Järjestämisvastuulliset kunnat saavat korvauksia varten korvamerkittyjä verovaroja valtiolta.

Esityksen vaikutusarviointia viranomaismääräysten toteuttamiskelpoisuuden ja vaikutusarviointien osalta tulee myös täsmentää. Esimerkiksi määräykset, jotka liittyvät uusien sairaalatasoisten vuodepaikkojen saamiseen ja potilaita hoitavan henkilökunnan lisäyksiin, tulee suhteuttaa realistisesti olemassa olevaan tilanteeseen. Tyhjiä vuodepaikkoja ei ole normaalitilanteessa kuin vähäisessä määrin, ja hoitohenkilöstöstä on mitä ilmeisimmin pitkäaikaisesti merkittävä puute kautta maan.

Poikkeukselliset määräykset tulee sosiaali- ja terveydenhuollon osalta suhteuttaa myös voimassa olevaan toimilupalainsäädäntöön sekä henkilöstön mitoitusta koskevaan lainsäädäntöön (asumisen sisältävät palvelut erityisryhmille, lastensuojelu, varhaiskasvatus). Esityksen mukaan viranomainen määrää yksityisen palveluntuottajan tuottamaan lisäpalvelua tilapäisesti ilman luvan muutoshakemusta, mutta ei anna kuitenkaan mahdollisuutta poiketa laissa säädetyistä velvoitteista, joiden mukaan palvelujen tuottajalla tulee olla toiminnan edellyttämä ja luvassa määrätty, asianmukaisen koulutuksen saanut henkilökunta.

24 §
Katsomme, että säännöksen viimeisessä momentissa kerrottujen tahojen lisäksi myös karanteeniin tai eristykseen määrättävän työnantajalle tulisi antaa tieto näissä säännöksissä tarkoitetuista päätöksistä. Karanteenilla tai eristyksellä on vaikutusta myös työnantajan kannalta paitsi liittyen palkanmaksuvelvollisuuteen ja tartuntatautipäivärahaan, myös

sen vuoksi, että työnantaja voi ryhtyä tilanteen edellyttämiin toimiin (työtilojen siivous, mahdolliset altistuneet).

58 c § ja 58 d §
58 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että elinkeinonharjoittajien tulisi voida edellyttää asiakkailta toimintaohjeiden noudattamista ja tarvittaessa puuttua asiakkaiden epäasialliseen käytökseen, jolla tässä tarkoitetaan nimenomaan annettujen terveysturvallisuuteen liittyvien ohjeiden noudattamista. Mikäli asiakas ei ohjauksesta huolimatta noudata 58 c §:ään ja 58 d §:ään liittyviä ohjeita, tällainen tilanne on ymmärrettävästi elinkeinonharjoittajan kannalta vaikea. Vaikka tällaiset tilanteet oletettavasti tulisivatkin olemaan suhteellisen harvinaisia, näkemyksemme mukaan tulisi selvyyden vuoksi säätää, miten elinkeinonharjoittajalla on oikeus tilanteeseen puuttua esim. poistamalla henkilö asiakastiloista tai turvautumalla viranomaisiin asian ratkaisemiseksi. Esim. kaupan alalla järjestyshäiriöt ovat koronakriisin aikana lisääntyneet.

Sama koskee soveltuvin osin myös esitetyssä 58 e §:ssä henkilöliikenteestä lausuttua.

58 g §
Esitettyjen 58 c §:n, 58 d §:n ja 58 g §:n samoin kuin 58 e §:n ja 58 f §:n henkilöliikenteen osalta on tarkoitettu muodostavan yhdessä skaalautuvan kokonaisuuden, jossa toimijoiden oikeuksiin voimakkaammin puuttuviin rajoituksiin on lupa edetä vain, mikäli lievemmät keinot eivät ole johtaneet riittävään lopputulokseen ja soveltamisen muutkin kriteerit täyttyvät.

Terveysturvallisuuden varmistaminen tiloissa asioinnin ja liikennevälineissä matkustamisen aikana on erittäin tärkeää ja luonnollisesti kannatamme tätä tavoitetta. Elinkeinonharjoittajat ovat keväästä 2020 lähtien toteuttaneet laajasti omissa toimitiloissaan ja liikennevälineissään toimia, jotka tähtäävät hyvän hygieniatason varmistamiseen ja lähikontaktien välttämiseen kaikissa tilanteissa.

Esityksessä ei kiinnitetä huomiota siihen, että toimijat ovat saattaneet toteuttaa suosituksia tai 58 c §:ään ja 58 d §:ään perustuvia määräyksiä toisistaan poikkeavalla tavalla. Sen sijaan yleisten kriteerien täyttyessä 58 d §:n ja 58 g §:n mukaiset määräykset voitaisiin antaa koko toimialueella koskien kaikkia sillä toimintaansa harjoittavia soveltamisalaan kuuluvia toimijoita riippumatta siitä, miten ne ovat toteuttaneet lievempiä suosituksia ja määräyksiä omassa toiminnassaan. Voidaan kysyä, onko esim. 58 g §:n tarkoittaman sulkemispäätöksen tekeminen kohtuullista ja oikeasuhtaista sellaisten elinkeinonharjoittajien osalta, jotka ovat jo toteuttaneet lievempiä suosituksia ja määräyksiä tavalla, joka nykytietämyksen valossa on tehokkaasti minimoinut tähän toimintaan liittyvät tartuntariskit. Näkemyksemme mukaan näitä säännöksiä

tulisi muuttaa ja tarkentaa niin, että ne mahdollistavat soveltamisen perustellusti myös vain osaan toimialueella toimivista soveltamisalaan sisältyvistä toimijoista huomioiden jo toteutetut toimet. On huomioitava, että esim. 58 d §:ssä tarkoitetussa päätöksessä lähikontaktien estämiseen tähtäävät käytännön toteutustavat jäävät toimijoiden itsensä päätettäviksi. Joidenkin toimijoiden päättämät toteutustavat voivat olla niin tehokkaita, ettei 58 g §:n soveltaminen tällaiseen toimintaan olisi enää oikeasuhtaista eikä välttämätöntä. Se, että 58 g §:n viimeisen momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 4 momentissa tarkoitetuista toiminnasta ja tiloista ei tässä suhteessa ole riittävää.

Toteamme, että säännöksessä tarkoitettu toimivalta on luonteeltaan äärimmäisen ankara ja poikkeuksellinen. Määräys tilojen sulkemisesta olisi luonteeltaan merkittävä puuttuminen perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan ja 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Katsomme, että tässä yhteydessä tulisi säätää myös mekanismista, jolla sulkemisesta aiheutuneita vahinkoja voitaisiin korvata päätöksen kohteille. Sulkemisesta aiheutuvat vahingot ovat luonteeltaan yrityksestä riippumattomia ja yllättäviä. Sulkemispäätös voitaisiin tehdä kriteerien täyttyessä eli kun tautitilanteen havaitaan muuttuneen säännöksessä tarkoitettujen kriteerien mukaiset raja-arvot ylittäväksi. Sulkemispäätös voitaisiin ehdotetun 91 §:n mukaan myös panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta. Näin toimivallan käyttö voisi johtaa yritysten kannalta äkillisiin elinkeinotoiminnan rajoituksiin; se voisi olla yksittäisestä elinkeinonharjoittajasta riippumaton ja voisi tulla voimaan elinkeinonharjoittajan kannalta yllättäen. Rajoituksen ankaruus ja mahdollinen yllätyksellisyys huomioiden sulkemispäätöksen takia tulisi maksaa yritykselle kompensaatio. Elinkeinotoimintaan puuttuvien rajoitusten kompensoimisen on katsottu olevan tarpeen rajoitusten oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta (Ks. esim. PeVM 10/2020 vp s. 5, PeVL 13/2020 vp s. 2–4). Mallina kompensaatiossa voisi olla samanlainen kustannustukimalli, joka oli ravintoloiden osalta käytössä keväällä 2020.

58 h §
Säännöksen 3 momentissa todetaan: Tässä pykälässä tarkoitettu suunnitelma on pyynnöstä esitettävä kunnalle, aluehallintovirastolle ja Liikenne- ja viestintävirastolle.

Vaikka onkin selvää, että kukin toimija on velvollinen esittämään suunnitelmansa vain sitä valvovalle viranomaiselle, ja näin esimerkiksi muut kuin kuljetus- ja liikennepalveluiden palveluntarjoajat eivät ole velvollisia esittämään sitä Liikenne- ja viestintävirastolle, tämä olisi selvyyden vuoksi hyvä säännöksessä todeta.

59 a §
Säännöksessä puhutaan velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä koskevien määräysten noudattamisen valvonnasta ja sen mukaan kunnan, aluehallintoviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä yhteistyötä valvoessaan lain noudattamista.

Mielestämme olisi perusteltua myös nimenomaisesti edellyttää, että aluehallintovirastojen alueillaan ja Liikenne- ja viestintävirasto omalla vastuualueellaan tulee valvoa myös säännösten mahdollistamien rajoituspäätösten soveltamisen yhdenmukaisuutta. On erittäin tärkeää varmistaa, että säännösten soveltaminen on mahdollisimman yhdenmukaista samanlaisissa tilanteissa. Muussa tapauksessa tulee syntymään hyvin erilaisia käytännön toteutuksia huomioiden lain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden suuri määrä. Tuoreissa oikeustapauksissa on mm. kiinnitetty huomiota kevään 2020 koronarajoitusten osalta siihen, että rajoitusten tulee kaikissa tilanteissa perustua lakiin ja perusteiden laajentava tulkinta ei ole sallittua (KHO:2021:1 ja EOA 2678/2020)

59 b §
Pykälässä esitetään toimivaltasäädöksiä sääntelyn valvontaan. Toimivalta olisi käytännössä laaja elinkeinotoimintaan kohdistuva tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Ehdotamme, että säännöksen perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että liikesalaisuuksien salassapidosta tulee pitää erityisesti huolta. Tarkastukset eivät saa johtaa liikesalaisuuksien paljastumiseen.

92 §
Toteamme, että erityisesti esityksen 58 d §, 58 f § ja 58 g § merkitsisivät sovellettaessa poikkeuksellisen kovia puuttumisia elinkeinovapauteen. Rajoitukset ovat sinänsä terveydensuojeluperusteilla ymmärrettäviä. Sääntelyn ankara luonne korostaa kuitenkin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden toteuttamiseksi tarvetta saada rajoitukset arvioitavaksi tuomioistuimessa. Tämän takia esitämme, että myös 58 d §:n, 58 f §:n ja 58 g §:n mukaisia rajoituksia koskevat muutoksenhakuasiat säädettäisiin 92 §:ssä käsiteltäviksi kiireellisinä.