Valiokunnan lausunto TaVL 30/2020 vp─ HE 245/2020 vp

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Anni-Riitta Virolainen-Julkunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Stina Oksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- ekonomisti Miika Heinonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Tea Taivalkoski, Kaupan liitto ry edustaen myös Päivittäistavarakauppa ry:tä
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- toimitusjohtaja Timo Lappi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toiminnanjohtaja Mikko Östring, Suomen Kauppakeskusyhdistys ry
- toimitusjohtaja Heli Mäki-Fränti, Suomen matkailualan liitto ry
- apulaisjohtaja Päivi Laatikainen-Mattsson, Suomen matkailualan liitto ry
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry
- LiveFIN ry
- Messu- ja tapahtumajärjestäjät ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Tapahtumateollisuus ry

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on täydentää tartuntatautilain keinovalikoimaa ja viranomaisten toimivaltuuksia koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Kyse on suurelta osin väliaikaisista muutoksista, jotka liittyvät nimenomaan käynnissä olevaan viruspandemiaan. Lisäksi säädettäisiin tietyistä pysyvistä muutoksista tiedonsaantioikeuksiin, karanteeneihin ja virka-apuun liittyen. Lainsäädännön jo mahdollistamien keinojen rinnalle tuotaisiin keinovalikoimasta tähän asti puuttuneita työvälineitä epidemian torjuntaan.

Sääntelyn lähtökohtana on lainsäädännön keinovalikoiman laajeneminen ja rajoitustoimien tiukentuminen epidemian eri vaiheiden mukaisesti. Elinkeino- ja harrastustoimintaa sekä liikennettä koskevat rajoitustoimet määrittyisivät koronakriisin hallinnan hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisesti eri tavoin epidemian eri vaiheiden, perustason, kiihtymisvaiheen ja leviämisvaiheen, mukaisesti.

Talousvaliokunta pitää kohdennettuja rajoitustoimia ja kattavaa keinovalikoimaa keskeisinä välineinä epidemian ja siitä aiheutuvien terveydellisten ja taloudellisten vahinkojen rajaamiseksi. Sääntelyn ajankohtaisuutta ja ennakoivien toimien tarvetta korostavat myös covid-19-viruksen muuntuminen ja uuden, aiempaa tehokkaammin tarttuvan viruskannan mahdollinen tuleva leviäminen. Valiokunta arvioi tässä lausunnossaan esitettyä sääntelyä erityisesti elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Ehdotuksella on erityisiä vaikutuksia tietyillä talouden aloilla, joihin kohdistettaisiin myös sektorikohtaista erityissääntelyä. Tällainen osa-alue on esimerkiksi liikennesektori. Nyt tarkasteltava hallituksen esitys on ollut arvioitavana yhtä aikaa perustuslakivaliokunnassa ja useissa erikoisvaliokunnissa, ja talousvaliokunta keskittyy seuraavassa oman toimialansa mukaiseen, elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä koskevaan tarkasteluun. Valiokunta toteaa kuitenkin, että seuraavassa esitetyt arviot esimerkiksi rajoitustoimien portaittaisesta toteuttamistavasta ja yritysten omien toimien sekä omavalvonnan merkityksestä soveltuvat myös esimerkiksi liikennesektoria koskevien toimenpiteiden arviointiin.

Elinkeinotoimintaan kohdistuvien rajoitustoimien arviointia

Tartuntatautilakiin ehdotetut muutokset merkitsevät merkittävää puuttumista elinkeinonharjoittamisen vapauteen, ja niillä voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia useille toimialoille. Talousvaliokunta korostaa, että kaikkein suurimmat taloudelliset vahingot aiheutuisivat viruksen laajamittaisesta leviämisestä, joten tehokkaat rajoitustoimet mahdollistava lainsäädäntö on tarpeen. Talousvaliokunta pitää perusteltuna ehdotuksen peruslähtökohtaa rajoitustoimien voimakkuuden määrittämisestä epidemian eri vaiheiden mukaisesti. Samoin on perusteltua, että valtakunnallisten rajoitustoimien sijasta käytetään mahdollisimman pitkälle kohdennettuja, rajattuja ja alueellisia rajoituksia. Sääntelyn välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten osalta talousvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään (PeVL 44/2020 vp — HE 245/2020 vp).

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2020 vp

Talousvaliokunta korostaa lähtökohtaa, jossa toiminnan harjoittajien omat toimet epidemian torjumiseksi ja toimijoiden jo toteuttama omavalvonta ovat ensisijainen keino covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Samoin toimien yksityiskohtaisen toteuttamistavan määrittely on perusteltua jättää toimijoiden itsensä valittavaksi jo sääntelykohteiden olosuhteiden moninaisuuden vuoksi. Elinkeinonharjoittajilla on useimmiten kannustimet toteuttaa toimet kustannustehokkaasti, omat tappionsa minimoiden ja toisaalta myös tehokkaasti oman toimintansa jatkuvuuden turvaamiseksi. Tämä on erityisen merkittävää tilanteissa, joissa esimerkiksi pk-yrityksillä ei tilojensa tai toimintansa mittakaavan vuoksi olisi mahdollisuutta hallinnollisesti tai taloudellisesti raskaiden torjuntatoimien toteuttamiseen, mutta toimien tehokkuus voidaan turvata toimintaan nähden sopivalla tavalla. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan lukuisilla toimialoilla on jo toteutettu merkittäviä ja johdonmukaisia rajoitus- ja omavalvontatoimia. Tämä ei toisaalta poista tarvetta riittävän yhtenäiseen ohjeistukseen ja viranomaisvalvontaan.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että sääntely ja sen soveltaminen muodostavat toisaalta ennakoitavan ja toisaalta kohdistetun ja tarkkarajaisen kokonaisuuden. Näiden tavoitteiden välillä on väistämättä jännitteitä sääntelyn rakenteen ja sen soveltamisen kannalta. Sääntelyn ja sen soveltamisen tavoitteena tulee olla yritysten ja toimialojen yhdenvertainen kohtelu. Jotta sääntely samalla olisi oikeasuhtaista, sen soveltamisen tulee kuitenkin olla kohdistettua ja rajattua, kunkin elinkeinotoiminnan aiheuttavan konkreettisen tartuntariskin huomioon ottavaa.

Tässä valossa erityisesti ehdotetun sääntelyn 58 g §:n liiketoiminnan sulkemisen mahdollistavan säännöksen muotoilu voi luoda epäselvyyttä päätöksen kohdistamisesta ja säännöstä soveltavan viranomaisen harkintavallan laajuudesta. Säännöksen kirjoitustavan perusteella kunta tai aluehallintovirasto *voi* tehdä *kaikkia* pykälän 4 mukaista toimintaa harjoittavia koskevan sulkemispäätöksen. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että muita, jo toteutettuja toimia ei voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävinä. Lisäksi sulkeminen edellyttää pykälän 2 momentissa säädettyjen covid-19-epidemiatilanteeseen liittyvien edellytysten täyttymistä ja sen tulee olla *välttämätöntä* epidemian hallitsemattoman leviämisen estämiseksi. Kyse olisi ilmeisesti eräänlaisesta yleispäätöksestä. Tällainen yleispäätös, joka koskee kaikkia tietyntyyppisiä toimijoita, voi varmistaa sääntelyn kohdistumisen toimijoihin yhtäläisesti ja olla välttämätön ennakoiva toimi viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Säännöksen kirjoitusasun ja perustelujen valossa ei kuitenkaan ole selvää, voidaanko päätös riittävällä tavalla kohdistaa tai rajata vain tartuntariskin kannalta ongelmallisiin tiloihin. Tarkempia säännöksiä 4 momentissa tarkoitetusta toiminnasta tai tiloista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

Talousvaliokunta katsoo, että sulkemispäätösten viimesijaisuuden ja välttämättömyysedellytyksen turvaamiseksi säännöksen muotoilun on mahdollistettava ja varmistettava toimivaltuuden soveltaminen niin, että päätös voidaan rajata niihin toimijoihin tai tiloihin, jotka voivat tosiasiassa aiheuttaa tartuntariskin. Talousvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi pykälän muuttamista siten, että sen sanamuodosta käy yksiselitteisesti ilmi, että päätös voidaan tarvittaessa kohdistaa ja tartuntamekanismi tunnettaessa on syytä kohdistaa tarkemmin sellaisiin toiminnan osa-alueisiin, joiden on todettu muodostavan tartuntariskin. Tällöin esimerkiksi tietyn tyyppistä urheilutoimintaa palvelevat tilat esimerkiksi hiihtokeskuksissa voitaisiin sulkea vain välttämättömiltä osin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tartuntariski tuskin liittyy ulkotiloissa, kuten rinteissä ja hiihtoladuilla, liikkumiseen vaan erityisesti täysissä sisätiloissa oleskeluun. Valiokunta huomauttaa myös, että säännöksen soveltamisedellytysten tulkinnanvaraisuus

ja erityisesti soveltamisen edellytyksenä oleva ilmaantuvuusluku, 50 todennettua tartuntaa 100 000 asukasta kohden viimeisimmän 14 päivän aikana, merkitsevät tämänhetkisen epidemiatilanteen valossa tosiasiassa varsin laajaa toimivaltuutta. Säännös mahdollistaa sulkemistoimien melko laajankin soveltamisen, vaikka kyse onkin muodollisesti viimesijaisesta keinosta.

Kuntien asema

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä voi olla vaikutuksia kuntatalouteen. Jotta kunnat voisivat toteuttaa velvoitteensa, lakiesityksen 9 a §:ssä annetaan viranomaisille merkittäviä valtuuksia puuttua yksityisten elinkeinonharjoittajien toimintaan. Aluehallintovirastojen tai sosiaali- ja terveysministeriön velvoittavilla päätöksillä muuttaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintaa ja järjestämisvastuuta voi olla kunnille merkittäviä kustannusvaikutuksia, koska palvelunjärjestäjät vastaisivat myös palveluntuottajille aiheutuvista kustannuksista ja menetyksistä. Nyt ehdotetun sääntelyn mukaan valtio voisi osallistua näihin kustannuksiin terveydenhuoltolain 38 §:n mukaisesti. Lisäksi valtio voisi osoittaa kunnille ja kuntayhtymille lisärahoitusta tartuntatautilain sääntelystä riippumatta. Ehdotettu sääntely jättää siten osin avoimeksi kustannusten lopullisen jakautumisen. Talousvaliokunta katsoo ottaen huomioon nyt esitetyn 9 a §:n mukaisten toimivaltuuksien luonteen viimesijaisena ja poikkeuksellisissa olosuhteissa sovellettavana keinona, että lähtökohtana tulee olla valtion viimekätinen vastuu kustannusten korvaamisesta järjestämisvastuullisille tilanteissa, joissa kunnille, kuntayhtymille tai yksityisille palveluntuottajille aiheutuisi merkittäviä lisäkustannuksia toiminnan olennaisista muutoksista.

Yritysten tukitoimet ja kohtuullinen kompensaatio

Nyt käsiteltävässä sääntelyssä ei ole esitetty erillistä hyvitystä tai korvausta mahdollisista rajoitustoimista. Erityisesti asiakastilojen sulkemismahdollisuutta koskevan sääntelyn osalta ehdotusta on arvioitu myös suhteessa viimekeväiseen ravitsemisliikkeiden sulkemista koskeneeseen majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muuttamiseen (laki 153/2020). Eduskunta hyväksyi tässä yhteydessä talousvaliokunnan asiaa koskevan mietinnön (TaVM 5/2020 vp) mukaisen lausuman, joka edellytti, että hallitus selvittää, kuinka ravintolayrittäjien toimeentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan niin, että taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla julkisyhteisöjen, vuokranantajien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden ja muiden talousyksiköiden kesken. Asiasta säädettiin sittemmin erillisellä lailla 402/2020 (HE 67/2020 vp — TaVM 11/2020 vp). Hallituksen esityksessä on arvioitu, etteivät nyt ehdotetut toimet rinnastu viimevuotisiin ravintoloiden asiakastilojen sulkemisen vaikutuksiin, koska tällöin kyse oli äkillisistä ja voimakkaista vaikutuksista, kun jouduttiin tekemään nopeita toimenpiteitä uuden viruksen leviämisen ehkäisemiseksi ja terveydenhuollon kapasiteetin turvaamiseksi.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty arvioita, joiden mukaan rajoitustoimien kompensointi olisi perusteltua myös nyt käsiteltävän sääntelyn osalta. Erityisesti ehdotetun 58 g §:n mukaista tilojen sulkemismahdollisuutta on pidetty elinkeinonvapauden ja omaisuudensuojan kannalta niin merkittävänä rajoituksena, että erillisestä kompensaatiosta säätämistä on pidetty tarpeellisena. Toisaalta käsillä olevaa tilannetta, jossa ehdotettuun sääntelyyn on rakennettu moniportainen ja tarkkarajainen rajoitustoimien asteikko ja tilojen sulkeminen tulisi kysee-

seen vasta viimesijaisena keinona ja varsin rajatuksi ajaksi, ei voida suoraan rinnastaa viimekeväiseen tilanteeseen. Sääntelyn perusteella jo ennalta tiedossa olevat kriteerit ja asteittain, tautitilanteen perusteella ankaroituvat rajoitustoimet sekä jo tähänastinen tilanteen kehitys mahdollistavat jossain määrin toiminnan sopeuttamista ja rajoitustilanteisiin valmistautumista.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 44/2020 vp — HE 245/2020 vp) katsonut, että myös nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa on valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua säätää kohtuullisesta kompensaatiosta elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä erityisesti silloin, kun rajoitus kestää pidemmän ajan kuin yhden sulkemispäätöksen enimmäisajaksi säädetyn 14 vuorokauden ajan. Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että erillisestä kompensaatiosta säätäminen voi tosiasiallisesti toimia myös pidäkkeenä voimakkaimpien rajoitustoimien, erityisesti tilojen väliaikaisen sulkemisen, käytölle ja korostaa niiden viimesijaisuutta. Talousvaliokunta kiinnittää kompensaation lisäksi huomioita muihin, jo käytössä oleviin soveltamisalaltaan yleisiin yritysten tukemista koskeviin järjestelmiin. Ennalta asetettuihin tukimekanismeihin on perusteltua suhtautua siinä mielessä pidättyvästi, että ne voivat myös epätoivottavalla tavalla ohjata yritysten valintoja ja toimintaa. Tältä kannalta takautuvat, ns. kustannustukimekanismin kaltaiset järjestelmät ovat yleisesti perustellumpi tapa yritysten tukemiseen, ja niiden tarvetta tulee arvioida viruspandemian edelleen jatkuessa. Mikäli tartuntatautilain nojalla kielletään asiakastilojen käyttö, tulee valtion kompensoida tilojen sulkemisesta aiheutuvia menetyksiä elinkeinonharjoittajalle joko kustannustuen tai muun soveltuvan tukimekanismin muodossa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2020 vp

Helsingissä 22.1.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen