

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Ruuhonen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Anni-Riitta Virolainen-Julkunen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Stina Oksa, social- och hälsovårdsministeriet
- ekonomisk expert Miika Heinonen, Konkurrens- och konsumentverket
- expert Tea Taivalkoski, Finsk Handel rf, företrädar även Finlands Dagligvaruhandel rf
- chef för påverkansarbete Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- verkställande direktör Timo Lappi, Turism- och Restaurangförbundet rf
- verksamhetsledare Mikko Östring, Suomen Kauppakeskushdistys ry
- verkställande direktör Heli Mäki-Fränti, Resebranchens förbund i Finland rf
- biträdande direktör Päivi Laatikainen-Mattsson, Resebranchens förbund i Finland rf
- expert Karoliina Katila, Företagarna i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands näringsliv rf
- Kultur- och konstområdets centralorganisation KULTA rf
- LiveFIN rf
- Messu- ja tapahtumajärjestäjät ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tapahtumateollisuus ry.

Utlåtande EkUU 30/2020 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och syfte

Syftet med förslaget är att komplettera lagen om smittsamma sjukdomar med nya åtgärder för att förhindra spridning av coronaviruset och nya befogenheter för myndigheterna. Det handlar till stor del om temporära ändringar som uttryckligen hänför sig till den pågående viruspandemin. Dessutom föreskrivs det om vissa permanenta ändringar i fråga om rätten att få uppgifter, karantän och handräddning. Vid sidan av de åtgärder som lagstiftningen möjliggör redan nu införs det även nya verktyg för bekämpning av epidemin.

Utgångspunkten för regleringen är att åtgärderna i lagstiftningen utvidgas och restriktionerna skärps i enlighet med epidemins olika faser. Restriktionerna i närings- och hobbyverksamheten och transporterna bestäms på olika sätt i epidemins olika faser, dvs. basnivån, accelerationsfasen och samhällsspridningsfasen, i enlighet med handlingsplanen för hybridstrategin för hantering av coronakrisen.

Ekonomiutskottet anser att riktade restriktioner och ett brett urval åtgärder är viktiga verktyg för att begränsa epidemin och de hälsomässiga och ekonomiska skadorna som den orsakar. Regleringens aktualitet och behovet av föregripande åtgärder ökar ytterligare av att covid-19-viruset muterat och en ny och mer smittsam virusstam eventuellt börjar sprida sig. I sitt utlåtande bedömer utskottet den föreslagna regleringen särskilt med avseende på de allmänna förutsättningarna för näringsverksamheten och marknadens funktion. Förslaget har särskilda konsekvenser för vissa ekonomiska sektorer, som enligt propositionen även ska omfattas av sektorspecifik specialreglering. Ett exempel på ett sådant delområde är transportsektorn. Den nu aktuella regeringspropositionen har bedömts samtidigt i grundlagsutskottet och flera fackutskott. Ekonomiutskottet koncentrerar sig i det följande på en granskning av de allmänna förutsättningarna för näringsverksamhet, i enlighet med sitt ansvarsområde. Men utskottet konstaterar att dess bedömningar nedan när det gäller till exempel förslaget om stegvisa restriktioner och betydelsen av företagens egna åtgärder och egenkontroll också lämpar sig för bedömning av åtgärderna inom exempelvis transportsektorn.

Bedömning av restriktionerna inom näringsverksamheten

De ändringar som föreslås i lagen om smittsamma sjukdomar innebär ett mycket stort ingrepp i friheten att idka näring, och de kan ha betydande ekonomiska konsekvenser för flera branscher. Ekonomiutskottet betonar att de ekonomiska skadorna blir allra störst om viruset sprider sig i stor skala. Därför behövs det lagstiftning som möjliggör effektiva restriktioner. Ekonomiutskottet anser att den grundläggande utgångspunkten för förslaget, att bestämma restriktionernas intensitet utifrån de olika faserna av epidemin, är motiverad. Likaså är det befogat att i stället för restriktioner på riksnivå använda riktade, avgränsade och regionala begränsningar i så stor utsträckning som möjligt. När det gäller kraven på regleringens nödvändighet, proportionalitet och noggranna avgränsning hänvisar ekonomiutskottet till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 44/2020 rd — RP 245/2020 rd).

Utlåtande EkUU 30/2020 rd

Ekonomiutskottet betonar att utgångspunkten är att spridningen av covid-19-epidemin primärt ska förhindras med hjälp av verksamhetsutövarnas egna åtgärder för att bekämpa epidemin och den egenkontroll som aktörerna utövar redan i dag. Likaså är det motiverat att aktörerna själva får välja hur åtgärderna ska genomföras i detalj. Det behövs redan på grund av att förhållandena för dem som regleringen gäller varierar. Näringsidkarna är oftast motiverade att genomföra åtgärderna kostnadseffektivt, för att minimera sina förluster, och å andra sidan också effektivt för att trygga sin fortsatta verksamhet. Denna aspekt är av särskilt stor betydelse till exempel i de fall när små och medelstora företag inte på grund av sina lokaler eller verksamhetens omfattning har möjlighet att vidta administrativt eller ekonomiskt tunga bekämpningsåtgärder, men effektiva åtgärder kan tryggas på ett sätt som är lämpligt i förhållande till verksamheten. Enligt den utredning som ekonomiutskottet fått har betydande och konsekventa begränsnings- och egenkontrollåtgärder redan vidtagits inom ett stort antal branscher. Men det undanröjer inte behovet av tillräckligt enhetliga anvisningar och myndighetstillsyn.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att regleringen och tillämpningen av den bildar en förutsägbar men också riktad och noggrant avgränsad helhet. Det finns oundvikligen spänningar mellan dessa mål med avseende på regleringens struktur och tillämpningen av den. Syftet med regleringen och dess tillämpning bör vara likabehandling av företag och branscher. Men för att regleringen samtidigt ska vara proportionerlig bör tillämpningen vara riktad och begränsad och beakta den konkreta spridningsrisk som näringsverksamheten i fråga medför.

I ljuset av detta kan särskilt formuleringen av bestämmelsen om möjlighet att stänga affärsverksamheten i 58 g § i den föreslagna regleringen skapa oklarhet om hur beslutet ska riktas och omfattningen av den prövningsrätt som den myndighet som tillämpar bestämmelsen har. Enligt bestämmelsens ordalydelse *kan* kommunen eller regionförvaltningsverket fatta ett beslut om stängning som gäller *alla* aktörer som utövar sådan verksamhet som avses i paragrafens 4 mom. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att andra åtgärder som redan vidtagits inte kan anses tillräckliga på grund av en särskild spridningsrisk i anslutning till verksamheten. Dessutom krävs det att de kriterier som anges i 2 mom. uppfylls och att en stängning är *nödvändig* för att förhindra en okontrollerad spridning av covid-19-epidemin. Det är uppenbarligen fråga om ett slags allmänt beslut. Ett sådant allmänt beslut, som gäller alla aktörer av en viss typ, kan säkerställa att regleringen riktas på samma sätt till aktörerna och vara en nödvändig proaktiv åtgärd för att förhindra spridningen av viruset. Men i ljuset av bestämmelsens ordalydelse och motiveringen till den är det inte helt klart om beslutet i tillräckligt hög grad kan riktas eller begränsas endast till lokaler som är problematiska med tanke på spridningsrisken. Närmare bestämmelser om den verksamhet och de utrymmen som avses i 4 mom. får utfärdas genom förordning av statsrådet.

För att säkerställa att beslut om stängning fattas först i sista hand och att nödvändighetskriteriet uppfylls anser ekonomiutskottet att bestämmelsen bör utformas så att den möjliggör och säkerställer att befogenheten tillämpas så att ett beslut kan begränsas till de aktörer eller utrymmen som de facto kan medföra en spridningsrisk. Ekonomiutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet överväger att ändra paragrafen så att det entydigt framgår av dess ordalydelse att beslutet vid behov kan riktas och att det när man har kännedom om spridningsmekanismen finns skäl att noggrannare rikta det till sådana delområden av verksamheten som har konstaterats utgöra en spridningsrisk. Då kan exempelvis utrymmen som betjänar en viss typ av idrottsverksamhet till exempel i skidcenter stängas endast till nödvändiga delar. Enligt de uppgifter som utskottet fått

Utlåtande EkUU 30/2020 rd

hänför sig spridningsrisken knappast till vistelse utomhus, såsom i slalombackar och skidspår, utan särskilt till vistelse i fullsatta utrymmen inomhus. Utskottet påpekar också att mångtydigheten i fråga om förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelsen och i synnerhet den incidens som är en förutsättning för tillämpningen, dvs. 50 konstaterade infektioner per 100 000 invånare under de senaste 14 dagarna, i själva verket innebär en mycket omfattande befogenhet i ljuset av det nuvarande epidemiläget. Bestämmelsen möjliggör en rätt omfattande tillämpning av stängningsåtgärder, trots att det formellt sett är fråga om en sista utväg.

Kommunernas ställning

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna regleringen kan ha konsekvenser för den kommunala ekonomin. För att kommunerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter ges myndigheterna i 9 a § i lagförslaget betydande befogenheter att ingripa i enskilda näringsidkares verksamhet. Ett förpliktande beslut av ett regionförvaltningsverk eller social- och hälsovårdsministeriet om att ändra social- och hälsovårdssystemets verksamhet och organiseringsansvar kan ha betydande kostnadseffekter för kommunerna, eftersom serviceanordnarna också svarar för de kostnader och förluster som orsakas serviceproducenterna. Enligt den föreslagna regleringen kan staten delta i dessa kostnader i enlighet med 38 § i hälso- och sjukvårdslagen. Staten kan dessutom anvisa tilläggsfinansiering till kommunerna, oberoende av lagen om smittsamma sjukdomar. Den slutliga fördelningen av kostnaderna blir således delvis öppen i den föreslagna regleringen. Befogenheterna enligt den föreslagna 9 a § ska vara en sista utväg och tillämpas under exceptionella förhållanden. Med beaktande av detta anser ekonomiutskottet att utgångspunkten bör vara att staten i sista hand ansvarar för att ersätta kostnaderna för dem som har organiseringsansvar i situationer där kommunerna, samkommunerna eller privata serviceproducenter orsakas betydande merkostnader för väsentliga förändringar i verksamheten.

Stödåtgärder för och skälig kompensation till företag

I den nu aktuella regleringen föreslås det inte någon separat gottgörelse eller ersättning för eventuella restriktioner. Förslaget och särskilt bestämmelserna om möjligheten att stänga kundutrymmen har även bedömts i förhållande till den ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som gjordes i våras. Ändringen gällde stängning av förplägnadsrörelser (lag 153/2020). I det sammanhanget godkände riksdagen utifrån ekonomiutskottets betänkande (EkUB 5/2020 rd) ett uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen utreder hur en med tanke på restaurangföretagarnas utkomst och verksamhetsbetingelser skälig ersättning för skada kan genomföras så att de ekonomiska förlusterna fördelas rättvist, med beaktande av egendomsskyddet och på ett skäligt sätt mellan offentliga samfund, hyresvärdar, banker, försäkringsbolag och andra ekonomiska enheter. Bestämmelser om detta utfärdades senare genom en separat lag 403/2020 (RP 67/2020 rd—EkUB 11/2020 rd). Regeringen bedömer i propositionen att de åtgärder som nu föreslås inte till sina konsekvenser kan jämföras med stängningen av restaurangernas kundutrymmen i fjol. Då var det fråga om plötsliga och kraftiga konsekvenser när det var nödvändigt att vidta snabba åtgärder för att hindra spridningen av ett nytt virus och trygga hälso- och sjukvårdens kapacitet.

Under utfrågningen i ekonomiutskottet uppskattade de sakkunniga att en kompensation för restriktionerna är motiverad också i fråga om den nu aktuella regleringen. Särskilt möjligheten att

Utlåtande EkUU 30/2020 rd

stänga utrymmen enligt den föreslagna 58 g § har ansetts vara en så betydande begränsning av näringsfriheten och egendomsskyddet att det har ansetts nödvändigt att föreskriva om en särskild kompensation. Å andra sidan kan dagens situation inte direkt jämföras med situationen i våras. Den reglering som nu föreslås är uppbyggd kring noggrant avgränsade stegvisa restriktioner, och det blir fråga om att stänga utrymmen först som en sista utväg och för en begränsad tid. Eftersom det finns reglering som gör att man känner till kriterierna på förhand och restriktionerna skärps stegvis enligt sjukdomsläget är det i viss mån möjligt att anpassa verksamheten och förbereda sig för restriktioner. Man har också hjälp av att titta på hur situationen hittills har utvecklats.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 44/2020 rd — RP 245/2020 rd) att det av konstitutionella skäl är motiverat att även i det aktuella sammanhanget föreskriva om skälig kompensation till näringsidkare för de ekonomiska förluster som orsakas av kommunens eller regionförvaltningsverkets beslut om stängning av utrymmen, i synnerhet om begränsningen varar längre än den maximitid på 14 dygn som föreskrivs för ett stängningsbeslut. Ekonomiutskottet påpekar dessutom att bestämmelser om en separat kompensation de facto också kan hindra en tillämpning av de kraftigaste restriktionerna, särskilt den temporära stängningen av utrymmen, och betonar att dessa ska komma i sista hand. Utöver kompensationen vill ekonomiutskottet också fästa vikt vid de övriga allmänna system med stöd till företag som tillämpas redan nu. Det är motiverat att förhålla sig restriktivt till på förhand uppställda stödmekanismer eftersom dessa även kan styra företagens val och deras verksamhet på ett icke-önskvärt sätt. Sett ur denna synvinkel är retroaktiva system som kostnadsstödmekanismen allmänt taget ett mer motiverat sätt att stödja företagen. Behovet av dessa system bör bedömas om och när viruspandemin fortsätter. Om användningen av kundutrymmen förbjuds med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, bör staten kompensera näringsidkaren för de förluster som stängningen av utrymmena medför, i form av antingen kostnadsstöd eller någon annan lämplig stödmekanism.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 30/2020 rd

Helsingfors 22.1.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Kai Mykkänen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.