



ASiantuntijalausunto

29.3.2021

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite: Hallintovaliokunta 30.3.2021

Asia: HE 39/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista lausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1. Elinkeinovapauteen liittyvät tulokulmat

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotetun lainsäädännön vaikutukset perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen ovat välillisiä. Lakiehdotuksella ei suoraan velvoitettaisi elinkeinonharjoittajia sulkemaan liiketiloja asiakkailta, vaan työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan käytännössä kiellettäisiin asiakkaita liikkumasta elinkeinonharjoittajien liiketiloihin muiden kuin lakiehdotuksessa lueteltujen välttämättömien syiden perusteella.

Esitys vaikuttaisi yritysten liiketoimintaan käytännössä vastaavalla tavalla kuin muut covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi säädetyt ravitsemisliiketoiminnan (majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §) ja muun elinkeinotoiminnan rajoitukset (tartuntatautilain 58 g §). Sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat nyt näiden rajoitusten lisäksi myös kaikkeen muuhun elinkeinotoimintaan, jossa elinkeinotoiminnan tuotot perustuvat asiakkaiden asiointiin liiketiloissa. Liikkumisen rajoittamisesta seuraava asiakkaiden puute johtaisi suurella todennäköisyydellä kuitenkin siihen, että liiketilojen avoinna pitäminen ei olisi kannattavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että esitys on sen voimakkaiden vaikutusten vuoksi hyvin merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän lomautuksia, irtisanomisia ja yritysten konkurssseja, joten ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta.

Valtioneuvoston asetuksella rajattaisiin sääntelyn voimassaolo vain epidemian leviämisen kannalta kriittisten kaupunkien alueille. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi, että vaikutukset liiketoimintaan ulottuisivat kuitenkin todennäköisesti myös rajoitusalueiden ulkopuolelle. Liikkumisen rajoittaminen tulisi voimaan ensisijaisesti väestöpohjaltaan suurimmilla alueilla, joiden väestö muodostaa suuren osan myös rajoitusalueiden ulkopuolisesta asiakaskunnasta esimerkiksi matkailualalla. Työ- ja elinkeinoministeriö pitääkin oikeana esitykseen kirjattua arviota, että äkillisissä tilanteissa välttämättömyystarvikkeiden saanti voi olennaisesti hankaloitua tai hidastua. Vaikutukset voivat heijastua edelleen myös tuotteiden tukkukauppaan.

Esityksessä on arvioitu, että sellaisia elinkeinonharjoittajien toimintaa vähäisemmin haittaavia vaihtoehtoisia keinoja epidemiaa hillitsemiseksi, joilla voitaisiin pyrkiä turvaamaan väestön terveyttä ja terveydenhuollon kantokykyä yhtä vaikuttavasti, ei ole käytettävissä. Edelleen rajoitustoimilla tavoiteltavan viruksen leviämisen hidastamisen hyödyt on arvioitu esityksessä elinkeinotoiminnalle ja työllisyydelle aiheuttamia haittoja suuremmiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen, että lakiehdotuksen mukaista tilapäistä poikkeusta perustuslain 18 §:ssä

säädetyistä elinkeinovapaudesta ja työllisyyden edistämisen velvoitteesta on pidettävä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä edellä esityksessä kuvattujen yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkiseen valtaan kohdistuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Rajoitusten oikeasuhtaisuutta lisää mahdollisuus verkkokauppaan ja tilattujen tuotteiden noutamiseen, vaikka kyseessä eivät olisikaan lakiehdotuksen mukaiset välttämättömyystarvikkeet. Kaikkein pienimmillä yrityksillä ei aina välttämättä ole sellaista verkkokauppatoimintaa, jolla ne voisivat reagoida nopeisiin liiketoiminnan rajoituksiin. Toisaalta yritykset saattavat myös kehittää verkkokaupan noutopalvelutoimintoja. Yrityksille aiheutuvia taloudellisia menetyksiä on lisäksi tarkoitettu kompensoida yrityksille kustannustukijärjestämällä mukaisilla mekanismeilla (ks. lausunnon kohta 3).

2. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnista

Työllisyys- ja yritysvaikutuksista

Työllisyyden arvioidaan supistuvan sulk- ja liikkumisrajoitusten seurauksena. Liikkumisrajoitukset lisääisivät todennäköisesti lomautusten määrää, kun yritystoiminta eri aloilla vähenisi. Sulku pidentäisi lomautusten kestoa. Lyhytaikainen ja pitkäaikainen työttömyys kasvaisi ja rakennetyöttömyyden uhka lisääntyisi. Lomautukset saattavat jatkua irtisanomisina erityisesti niillä toimialoilla, joilla on muutenkin ollut haasteita.

Yritysvaikutuksia on arvioitu muiden taloudellisten vaikutusten yhteydessä. Esityksestä käy ilmi, että liikkumisrajoitusten yritysvaikutukset vaihtelevat toimialoittain, eikä esityksen laadintaan käytettävissä olleen ajan puitteissa ole ollut mahdollista tehdä tarkempaa toimialakohtaista tarkastelua. Monien palvelualojen toiminta keskeytyisi käytännössä liikkumisrajoitusten vuoksi. On kuitenkin otettava huomioon, että monen palvelualan toiminta on jo tällä hetkellä voimakkaiden rajoitusten kohteena. Liikkumisrajoitusten aikana asiakkaita ei lähtökohtaisesti olisi ravintoloilla, hotelleilla ja erilaisilla henkilökohtaisella palvelulla tarjoavilla yrityksillä (esim. kampaamo- ja kauneudenhoitopalvelut), pois lukien ravintoloiden noutomyynti.

Kilpailuvaikutukset - tasapuolisten kilpailuolosuhteiden turvaaminen

Ehdotuksessa ei ole arvioitu sen kilpailuvaikutuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö on ehdotuksen valmistelun yhteydessä korostanut, että mahdollisista rajoituksista säädettäessä ja niitä toimeenpantaessa on kiinnitettävä huomiota tasapuolisten kilpailuolosuhteiden toteutumiseen. Poikkeustilasta ja sääntelyn määräaikaaisuudesta huolimatta ehdotuksella on vaikutuksia yritysten väliseen kilpailutilanteeseen. Sääntelyn tulisi kohdella kaupan toimialoja ja kauppvoja tasapuolisesti.

Esimerkiksi ehdotuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohdan liikkumisrajoitusten poikkeussäännöksen mukaan luallista olisi elintarvikkeiden, ruoan, lääkkeiden, polttoaineen tai muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien henkilökohtaisen elämän kannalta välttämättömien tarvikkeiden hankkiminen. Em. säännöksen perusteluissa todetaan kuitenkin *"Poikkeuksen tarkoituksena on mahdollistaa, silloin kun se on välttämätöntä, niiden tuotteiden ostaminen, joita ruokakaupoissa, apteekeissa, huoltoasemilla ja kioskeissa vakiintuneesti myydään. Liikkumisen rajoittamisen tarkoitus on vähentää ihmisten välisiä kontakteja ja sitä kautta estää viruksen leviämistä, eikä tarkoitus ole kieltää hankkimasta tiettyä myynnissä olevaa tuotetta, kun tuotteen ostaminen tapahtuu välttämättömän hankinta-asioinnin yhteydessä".* Niin ikään perusteluissa todetaan, että *"Muilla näihin merkitykseltään rinnastuvien henkilökohtaisen elämän kannalta välttämättömillä tarvikkeilla tarkoitettaisiin jonkin valmistamiseen, huoltoon, käyttöön tms. tarvittavaa esinettä tai ainetta. Tarpeen tulisi olla henkilökohtaisen elämän kannalta välttämätöntä. Kyse olisi siten sellaisten tarvikkeiden hankkimisesta, joita on hankittava esimerkiksi rikkoon tunteen laitteen korjaamiseksi tai uuden hankkimiseksi. Tarvikkeen hankinnan tulee kuitenkin olla juuri sillä hetkellä välttämätöntä eli esimerkiksi tarvikkeen hankkiminen ei voisi jäädä odottamaan myöhempää ajankohtaa. Säännöksessä ei ole rajattu esimerkiksi sitä, mistä tarvike olisi hankittava (esimerkiksi lähimmästä kaupasta)."*

Em. säännöksen perustelut vaikuttavat olevan ristiriidassa kyseisen säännöksen sanamuodon kanssa laajentaen sen soveltamisalaa myös muihin kuin välttämättömien tarvikkeiden ostomahdollisuuteen silloin, kun hankinta tehdään välttämättömän hankinta-asian yhteydessä. Tulkinta johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa ruokakaupat voisivat myydä useita sellaisia tuotteita, jotka eivät ole säännöksessä määriteltyjä välttämättömiä tarvikkeita kun samanaikaisesti rajoitusten aikana ostoksilla käyminen erikoismyymälöissä, jotka myyvät vastaavia tuotteita, on käytännössä rajoitettu.

Vaikutukset Suomen huoltovarmuuteen

Ehdotettavilla liikkumisrajoituksilla ei olisi esityksen mukaan merkittävää vaikutusta Suomen huoltovarmuuteen ja ulkomaankauppaan liittyvien kuljetusten jatkuvuuden varmistamiseen. Tiukat liikkumisrajoitukset vaikuttaisivat kuitenkin käytännössä paikalliseen, seudulliseen ja valtakunnalliseen joukkoliikenteeseen. Liikkumisrajoitusten vaikutukset henkilöliikennepalveluiden toimintaan vaihtelevat alueellisesti monien eri tekijöiden takia.

Ehdotuksen mukaan työmatka- ja muu laissa määriteltyihin poikkeuksiin liittyvä liikkuminen olisi edelleen mahdollista. Sääntely ei muuttaisi myöskään voimassa olevia maahantulon edellytyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että huoltovarmuuden toimivuuden kannalta on keskeistä, että huoltovarmuuden kannalta kriittisten työntekijöiden liikkuminen työtehtävissä turvataan kaikissa olosuhteissa.

3. Liikkumisrajoituksiin liittyvä yritysten menetysten kohtuullinen kompensointi

Pandemia-aikana on myönnetty yritystukia yritysten vaikeuksien helpottamiseksi ja konkurssien ehkäisemiseksi. Kustannustukea on myönnetty seuraavasti: Kustannustuki 1. kierros: 126 miljoonaa euroa, 2. kierros 174 miljoonaa (22.3.2021) euroa, kolmas kierros aukeaa huhtikuussa 2021 (menoarvio 330 miljoonaa euroa). Neljäs kierros on suunnitteilla siten, että haku tapahtuisi elo/syyskuussa 2021. Yhteensä kustannustukea on toistaiseksi myönnetty 300 miljoonaa euroa. Kun otetaan huomioon muut korona –ajan yritystuet, tukia on myönnetty yhteensä noin 1.8 miljardia euroa.

Liikkumisrajoituksia koskevan hallituksen esityksen mukaan koronasta aiheutuvien menetysten korvaamisesta säädettäisiin myös kustannustukilaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee tällä hetkellä pikaisesti kohtuullista korvausta tukemaan yrityksiä, joihin liikkumisrajoitukset vaikuttavat. Lainsäädäntöön sisällytetään mahdollisuudet kohtuulliseen korvaukseen siten, että se ottaisi huomioon liikkumisrajoitusten vaikutukset yrityksille. Tuki kohdistettaisiin kustannusten kuten palkkojen ja vuokrien kohtuulliseen korvaukseen.

Käsitellessään ravintoloiden sulkemiskorvausta koskevaa HE:ta (HE 37/2021) perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2020 vp) piti, ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys, välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta, että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille. Mainittu korvaus ei ole täysi korvaus menetyksistä, vaan perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVL 7/2020 vp) mukainen kohtuullinen korvaus.

Sulkemisen kokonaiskustannuksia yrityskentässä on arvioitu Valtiokonttorissa aiemmin kertyneen, kustannustukilain soveltamisen yhteydessä kerätyn yrityskohtaisen aineiston perusteella. Aineisto käsittää kaikki sellaiset toimialat, joihin liikkumisrajoituksilla voisi olla vaikutuksia.

Arvioita tehtäessä on huomioitava, että liikkumisrajoitusten vaikutukset eivät kohdistu kaikkiin toimialoihin tasaisesti. Yritysten toimialaluokitukseen liittyy epävarmuuksia. On myös huomioitava, että osassa palvelualaa (kuten ravintolat) on jo tälläkin hetkellä voimassa olevia rajoituksia. Liikkumisrajoitukset heikentävät näiden yritysten asemaa entisestään.

Joillekin toimialoille, kuten erikoiskauppa, liikkumisrajoitusten vaikutukset tulevat uusina ja siten ne kohdistuvat tällaisiin toimialoihin vahvemmin kuin jo tällä hetkellä rajoitettuihin toimialoihin. Yritykset voivat jossain määrin kehittää korvaavaa toimintaa esimerkiksi etämyynnin kautta, mutta monet pienet henkilökohtaisia palveluja tarjoavat yritykset, kuten kampaamot, joutuvat sulkemaan kokonaan ovensa.

Kokonaisuutena on huomioitava myös, että jos liikkumisrajoitukset tulevat voimaan nopeasti, yrityksillä on edelleen hoidettavaan kiinteät ja muut kulut, kuten vuokrat. Lisäksi yrityksille ei jää aikaa sopeuttaa toimintaansa henkilöstökulujen osalta, jolloin ne voivat joutua maksamaan palkkoja myös liikkumisrajoitusten aikana.

Teollisuusneuvos

Eeva Vahtera

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32	Aleksanterinkatu 4	0295 16001	09 1606 2160	
00023 Valtioneuvosto		+358 295 16001	+358 9 1606 2160	www.tem.fi

