

Leena Jukka

MMM, HTM, projektitutkija, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

Anssi Keinänen

Lainsäädäntötutkimuksen professori, Itä-Suomen yliopisto

Lisa-Maaria Keskinen

YTM, tutkimusavustaja, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

KORONAPERUSTEINEN LAINVALMISTELU – KENELLE KELLLOT SOIVAT JA MISTÄ SYYSTÄ?



Edilex 2021/50

Artikkeli

Julkaistu 26.10.2021

www.edilex.fi/artikkelit/24768

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TAUSTAA.....	2
2.1	COVID-19-PANDEMIA VUODEN 2020 AIKANA.....	2
2.2	POIKKEUSOLOT VUONNA 2020.....	3
3	AINEISTO.....	4
4	TULOKSET	5
4.1	COVID-19-PANDEMIAN AIHEUTTAMA SÄÄNTELY MINISTERIÖITTÄIN	5
4.2	SÄÄNTELYN SYYT HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ VUONNA 2020	6
4.2.1	Sääntelyn syiden yhdeksän kategorialla	6
4.2.2	Määräaikainen sääntely	7
4.2.3	Väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkaminen	7
4.2.4	Yritysten taloudellinen tukeminen	8
4.2.5	Koronaviruspandemian hidastaminen	9
4.2.6	Valtionhallinnon toimintaedellytysten parantaminen	10
4.2.7	Yksityisten henkilöiden taloudellinen tukeminen.....	10
4.2.8	Kuntien toiminnan ja peruspalveluiden varmistaminen.....	11
4.2.9	Huoltovarmuuden ylläpito.....	11
4.2.10	Kansainvälisen veloitteen kansallinen toimeenpano	12
4.2.11	Opintojen etenemisen mahdollistaminen.....	12
4.3	SÄÄNTELYKETJUT JA USEAAN MINISTERIÖÖN KOHDISTUNEET SÄÄNTELYTARPEET 13	
5	POHDINTAA.....	16

1 JOHDANTO

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) tiedotti 29.1.2020, että Lapin keskussairaalassa matkailijalla on todettu Wuhan-koronavirustartunta. Tiedotteessaan THL rauhoitteli, että ”taudin leviämisen riski Suomessa on edelleen hyvin pieni, joten ei kannata huolestua”¹. Koronatilanne² kehittyi alkuvuonna

* Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa Information Resilience in a Wicked Environment (IRWIN) -hanketta. IRWIN on kolmevuotinen (2021–2023) ja poikkiteollinen hanke, jonka toteuttajina ovat Vaasan ja Itä-Suomen yliopistot, Laurea-ammattikorkeakoulu sekä Maanpuolustuskorkeakoulu. IRWIN-hankkeessa tutkitaan tiedon huoltovarmuutta kompleksisessa ympäristössä. Hankkeessa kehitetään osallistavaa kansallisen varautumisen mallia, jossa päätöksentekijät, kansalaisyhteiskunta sekä elinkeinoelämä tuottavat tilannetietoisuutta ja toimivat yhteistyössä kriisivalmiuden edistämiseksi.

¹ THL:n tiedotteet [https://thl.fi/fi/ajankohtaista/tiedotteet-ja-uutiset/tiedote > 29.1.2020 Matkailijalla todettu koronavirustartunta Lapin keskussairaalassa], luettu 8.10.2021.

² Tätä kirjoitettaessa kesällä 2021 tiedetään, että kyseessä on koronaviruksiin kuuluva uusi virus nimeltään SARS-CoV-2 ja tämän viruksen aiheuttama tauti, joka sai nimen covid-19, WHO Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it, päivämätön sivu, [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it], luettu 10.9.2021. Puhemielessä ja lehdistössä viruksesta ja taudista on käytetty koko ajan nimeä korona, joten käytämme sitä silloin tällöin myös tässä kirjoittelussa. Koronaviruksille on yhteistä muun muassa niiden ulkonäkö: ne ovat pyöreitä ja niiden pinnasta kasvaa nuijan tai pesäpallomailan muotoisia ulokkeita, mikä luo mielikuvan

2020 kuitenkin nopeasti ennakoitua huonommaksi, ja puolitoista kuukautta THL:n tiedotteen jälkeen Suomessa todettiin koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Poikkeusoloiksi määritellään valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukaan muun muassa väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Poikkeusolot kestivät Suomessa kesäkuun puoliväliin saakka eli yhteensä kolme kuukautta.

Koronatilanteeseen liittyvän ensimmäisen hallituksen esityksen – hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 lisätalousarvioksi 24/2020 vp – antoi valtiovarainministeriö eduskunnalle 20.3.2020. Lisätalousarviossa ehdotettiin muun muassa THL:n toimintamenoihin yhteensä 12,8 miljoonan euron lisämäärärahaa koronaviruksesta aiheutuviin menoihin. Yritysten kehittämishankkeiden tukemiseen ehdotettiin yli 60 miljoonan euron lisäystä käytettäväksi palvelualojen, tarpeen mukaan myös muiden toimialojen, pienille ja keskisuurille yrityksille koronaviruksesta aiheutuvien vaikutusten hallintaan ja ehkäisemiseen. Seuraavassa koronaan liittyvässä työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä (25/2020 vp) ehdotettiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Tarkoituksena oli, että ravitsemisliikkeet suljettaisiin asiakkailta niin, että tuotteiden ulosmyynti asiakkaille ravitsemisliikkeiden tiloista olisi kuitenkin sallittua.

Edellä olevat esimerkit kuvaavat yhtäältä virustaudin leviämisen nopeutta, asiantuntijoiden epätietoisuutta taudin haitallisuudesta ja sitä, miten taudin vaikutukset ovat kohdistuneet yhteiskunnassa useamman ministeriön hallinnonalaan. Yhteiskunnassa esiintyvä vakava uhka ei rajoitu vain yhden viranomaisen toimialaan tai suppeaan joukkoon toimijoita, vaan yhteiskunnan monimutkaisuus ja kerroksellisuus johtavat siihen, että kriisi koskettaa kansalaisia, yrityksiä ja viranomaisia laajalti monelta kantilta. Tätä yhteiskunnan verkottuneisuutta sekä kriisin ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutusten leviämisen ennakoimattomuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa vuoden 2020 hallituksen esitysten kautta. Vaikka tutkimuksessa keskitytään koronaperusteisiin hallituksen esityksiin, tutkimuksen tuloksilla arvioidaan olevan merkitystä tulevien suurten kriisien lainsäädännöllisiä ratkaisuja järjestettäessä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ensinnäkin kuvata, mitkä ministeriöt ovat joutuneet reagoimaan COVID-19-pandemiaan lainsäädännöllisin ratkaisuin. Toiseksi tutkimuksessa analysoidaan, minkälaisiin asioihin korona on vaikuttanut yhteiskunnassa niin paljon, että on katsottu tarpeelliseksi valmistella muutoksia lainsäädäntöön. Kolmanneksi tutkimuksessa analysoidaan, miten yhden ministeriön pandemian rajoittamiseen pyrkinyt lainsäädäntöhanke on vaikuttanut muiden ministeriöiden säädösvalmistelutarpeisiin. Toisin sanoen arvioimme, ovatko ministeriöt riippuvaisia toistensa ratkaisuista. Neljänneksi johtopäätöksissä nostamme esille lainvalmisteluun ja lainsäädäntöprosessiin liittyviä kysymyksiä, joita tulisi tulevaisuudessa arvioida, kun tarkastellaan kriisiperusteisen lainvalmistelun onnistuneisuutta.

Tutkimuksessa käydään läpi vuoden 2020 valtiopäivien hallituksen esitykset, joiden taustalla on koronaviruspandemia. Yhteensä kyseisenä vuonna annettiin 102 kappaletta hallituksen esityksiä, joiden taustalla voidaan katsoa olleen koronaviruksen esityksen perusteella³. Tutkimuksessa fokus on säädösvalmistelussa, ja sen vuoksi tutkimuksen ulkopuolelle rajataan esimerkiksi tartuntatautilain (1227/2016) mahdollistamat karanteeni-, eristämisen- ja muut rajoitustoimenpiteet sekä valmiuslain perusteella annetut soveltamisasetukset.

2 TAUSTAA

2.1 COVID-19-PANDEMIA VUODEN 2020 AIKANA

Joulukuussa 2019 Kiinan Wuhanissa raportoitiin ensimmäistä kertaa ihmisten välillä leviävästä uudesta viruksesta, joka aiheuttaa sairastuneille keuhkokuumeen. Tammikuun 9. päivä 2020 Maailman terveysjärjestö WHO ilmoitti, että kyseessä on ennestään tuntematon koronavirus (CoV). Tammi-kuun 29. päivä 2020 THL tiedotti ensimmäisestä vahvistetusta koronavirustartunnasta Suomessa.

virusta ympäröivästä koronasta, ks. Liverpool, Layal, Coronavirus, NewScientist News 8.1.2021, [<https://www.newscientist.com/definition/coronavirus/>], luettu 8.10.2021.

³ Kaikkiaan vuoden 2020 valtiopäivillä, 5.2.2020–2.2.2021, annettiin 265 hallituksen esitystä.

Koronaviruksia on useita, eivätkä kaikki aiheuta ihmiselle vakavia tauteja, mutta muistissa olivat aikaisemmat koronavirusten aiheuttamat vakavat taudit, SARS ja MERS.⁴

Helmikuun 11. päivä 2020 tauti sai WHO:n käytäntöjen mukaisesti nimen COVID-19.⁵ Helmikuun 14. päivä Suomessa muutettiin tartuntataudeista annettua valtioneuvoston asetusta 146/2017 siten, että uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio lisättiin yleisvaarallisten tartuntatautiin luetteloon asetuksen 1 §:n 14 kohtaan SARS:n ja MERS:n yhteyteen.

Maaliskuun 11. päivä Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-epidemian pandemiaksi.⁶ Silloin lähes 120 000 ihmisellä oli diagnosoitu koronaviruksen aiheuttama tauti ja yli 4 000 oli menehtynyt. Sairaaloissa ympäri maailman oli taudin takia tuhansia potilaita.⁷

Sen lisäksi, että COVID-19 osoittautui helposti tarttuvaksi vaaralliseksi terveysuhaksi, oli pandemiassa hyvin nopeasti myös muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ensimmäiset vaikutukset liittyivät liikkumisen rajoittamiseen. Kiinan Hubein maakunnassa asetettiin ensimmäiset laajamittaiset liikkumisrajoitukset eli niin kutsuttu lockdown tammikuussa 2020, ja maaliskuussa sulkeutui Italia. Huhtikuun alkuun mennessä yli kolmannekseen maailman väestöstä kohdistui jonkinasteisia liikkumisrajoituksia.⁸

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ennusti 25.3.2020, että Suomessa uuden koronaviruksen vuoksi sairaalahoitoa tulisi tarvitsemaan noin 11 300 henkilöä. Heistä tehohoitoa tarvitsisi 3 600 potilasta. Ennusteen mukaan pandemian huipun aikana yhtä aikaa sairaalahoitossa olisi arviolta hiukan yli 900 potilasta, joista tehohoidossa 280.⁹ Hallituksen esityksiä arvioitaessa on tärkeää pitää mielessä laatimishetken tautiennusteet ja käsitykset taudin vaarallisuudesta.

Yhteiskunnallinen tilanne, jossa lainvalmistelua jouduttiin pandemian aikana tekemään, oli ennennäkemätön. Päätöksiä tehtiin epätäydellisessä informaatiossa, sillä tietoa pandemian kestosta, vaikutuksista, vakavuudesta tai terveydenhuollon kantokyvyn kestävyyydestä ei ollut saatavilla. Pandemian eteneminen oli kuitenkin nopeaa, mikä vaikutti siihen, että sääntelyhankkeet jouduttiin toteuttamaan erittäin kiireellisellä aikataululla.

2.2 POIKKEUSOLOT VUONNA 2020

Suomessa vuoden 2020 alkupuolen lainvalmistelua leimasivat kolmen kuukauden poikkeusolot ja valmiuslain käyttöönotto. Sotien jälkeisen poikkeusolot on julistettu vain kerran aiemmin, eli öljykriisin aikana (20.12.1973–31.5.1974).¹⁰

Suomen perustuslain (731/1999) 23 §:n mukaan poikkeusoloista on säädettävä lailla. Poikkeusolot mahdollistavat perusoikeuksista poikkeamisen perustuslain 23 §:ssä säädetyin edellytyksin. Poikkeusolojen toteamisesta ja viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana säädetään valmiuslaissa. Valmiuslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä.¹¹

⁴ WHO Statement regarding cluster of pneumonia cases in Wuhan, China, 9.1.2020

[<https://www.who.int/china/news/detail/09-01-2020-who-statement-regarding-cluster-of-pneumonia-cases-in-wuhan-china>], luettu 8.10.2021.

⁵ WHO, World Health Organization Best Practices for the Naming of New Human Infectious Diseases 2015.

⁶ Timeline: WHO's COVID-19 response, [<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#event-70>], luettu 8.10.2021. Pandemia on maailmanlaajuinen epidemia, Tieteen termipankki 11.9.2021: Epidemiologia:maailmanlaajuinen epidemia

[[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Epidemiologia:maailmanlaajuinen epidemia](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Epidemiologia:maailmanlaajuinen_epidemia)], luettu 8.10.2021.

⁷ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020, [<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>], luettu 8.10.2021.

⁸ Koh, David, COVID-19 lockdowns throughout the world, *Occupational Medicine*, 5/2020, s. 322.

⁹ THL tiedote 25.3.2020 Koronaepidemian tämän hetken ennuste: Noin 11 300 ihmistä tarvitsee sairaalahoitoa ja heistä 3 600 tehohoitoa [<https://thl.fi/fi/-/koronaepidemian-taman-hetken-ennuste-noin-11-300-ihmista-tarvitsee-sairaalahoitoa-ja-heista-3-600-tehohoitoa>], luettu 8.10.2021.

¹⁰ Hallituksen vuosikertomus 2020. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:31, s. 33.

¹¹ HE 3/2008 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 98–99.

Poikkeusolojen toteamisesta säädetään valmiuslain 6 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta, jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Valmiuslain II osa sisältää ne yksittäiset lisätoimivaltuudet, jotka on mahdollista ottaa käyttöön tilanteessa, jossa se on välttämätöntä.

Valtioneuvosto päätti yleisistunnessaan 16.3.2020, että Suomessa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.¹² Valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Pykälän 5 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolot toteava valtioneuvoston päätös tuli voimaan välittömästi.

Valmiuslain 6 §:n mukainen valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annettiin eduskunnalle 17.3.2020.¹³ Valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta enintään kuudeksi kuukaudeksi päätetään valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus), kun valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Valmiuslain käyttöönotto tapahtuu niin, että eduskunta päättää, saavatko valtioneuvoston antamat käyttöönottoasetukset jäädä voimaan vai onko ne kurottava.

Kolme kuukautta poikkeusolojen toteamisen jälkeen hallitus arvioi 15.6.2020, että koronaviruspandemia on hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Poikkeusolot ja valmiuslain mukaiset valtuudet päättyivät 16.6.2020.¹⁴

Tämän jälkeen Suomessa siirryttiin loppuvuodeksi niin sanottuun hybridistrategiaan eli testaamaan oireellisia henkilöitä, jäljittämään tartuntaketjuja ja estämään taudin leviäminen. Hybridistrategialla pyrittiin siihen, ettei tautitilanteen niin sallissa yhteiskuntaa suljeta kokonaan vaan pandemiaa hidastetaan ja ehkäistään alueellisilla ja kohdennetuilla toimilla.¹⁵

3 AINEISTO

Tämän tutkimuksen aineiston muodostavat vuoden 2020 valtiopäivien aikana annetut koronaviruspandemiaan liittyvät hallituksen esitykset. Vuoden aikana hallituksen esityksiä annettiin yhteensä 265 kappaletta, joista seulottiin tutkimusta varten ne, joiden katsottiin perustuneen koronavirus aiheuttamaan tilanteeseen. Jokainen vuoden 2020 hallituksen esityksen suomenkielinen teksti luettiin sen selvittämiseksi, oliko esityksen taustalla COVID-19:n aiheuttama sääntelytarve. Hallituksen esitysten luokittelu koronaperusteisiin ja ei-koronaperusteisiin esityksiin kävi sujuvasti, sillä hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan kaikki esitykset aloitetaan kertomalla lyhyesti, mikä johti siihen, että ryhdyttiin valmistelemaan hallituksen esitystä. Mikäli esityksen tausta ei tästä selvinnyt, lukemista jatkettiin hallituksen esityksen kohtaan Nykytila ja sen arviointi, jossa on tiiviisti kuvattava esityksen kannalta merkityksellinen nykytila ja tuotava esiin, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan.¹⁶

¹² Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31.

¹³ HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 3.

¹⁴ Valtioneuvoston tiedote 15.6.2020, Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta [https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattyvat-tiistaina-16-kesakuuta], luettu 8.10.2021.

¹⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi 6.5.2020; Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveystieteiden tutkimuskeskus, COVID 19 -epidemian hallinnan hybridistrategian toteuttaminen – Mahdolliseen toiseen aaltoon varautuminen, 8.7.2020 [https://stm.fi/varautuminen-koronavirukseen > Koronaviruskriisin hallinnan hybridistrategia ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma > COVID 19 -epidemian hallinnan hybridistrategian toteuttaminen, PDF], luettu 8.10.2021.

¹⁶ Hallituksen esitysten laatimisoheet (HELO) on julkaistu Finlex-oppaana <http://helo.finlex.fi>. Oppaalla korvataan samanniminen vuonna 2004 valtioneuvoston periaatepäätöksensä annettu opas (oikeusministeriön julkaisu 2004:4).

Lopputuloksena tutkimusaineisto koostui 102 hallituksen esityksestä, jossa oli kirjallisesti syyksi ilmoitettu COVID-19, esimerkiksi seuraavilla tavoilla: ”Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi covid-19-epidemian aiheuttaneen koronaviruksen tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä ---”¹⁷ ”Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen (covid-19) vuoksi poikkeusolot.”¹⁸ Tutkimusaineistossa ovat mukana vuoden 2020 lisätalousarviot, niiden täydentämiset¹⁹ ja vuoden 2021 talousarvio²⁰ sekä yksi lisätalousarvio vuodelle 2021, koska ne kuvaavat osaltaan koronaviruksen aiheuttamaa työmäärää ministeriöissä.²¹ Kaikissa talousarvioissa mainitaan koronavirukset tai tartuntataudit joko asiasanoissa tai esityksen sisällössä.

4 TULOKSET

4.1 COVID-19-PANDEMIAN AIHEUTTAMA SÄÄNTELY MINISTERIÖITTÄIN

Edellä todettiin, että pandemia ja sen hidastamiseksi asetetut rajoitukset vaikuttivat lähestulkoon kaikilla yhteiskunnan aloilla. Kuviossa 1 on esitetty, miten COVID-19-pandemian aiheuttama sääntelypaine jakautui hallinnonaloittain. Eniten sääntelyä koronapandemiaan liittyen tehtiin valtiovarainministeriössä (30 esitystä), sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla, yhteensä 22 hallituksen esitystä, ja työ- ja elinkeinoministeriössä (21 esitystä). Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli 11, oikeusministeriö kahdeksan ja opetus- ja kulttuuriministeriö kuusi COVID-19-pandemiaan liittyvää hallituksen esitystä. Sisäministeriöllä oli ainoastaan yksi koronaperustainen sääntelyhanke HE 65/2020 vp, ja se liittyi huoltovarmuuteen.²² Maa- metsätalousministeriöllä oli kolme säädöshanketta, jotka liittyivät hallinnonalan yritysten ja toimijoiden tukiin, huoltovarmuuteen sekä etäkokousmahdollisuuden jatkamiseen.²³ Huomionarvoista on, että COVID-19 aiheutti sääntelytarpeita kaikkien ministeriöiden hallinnonaloilla lukuun ottamatta puolustusministeriötä, ulkoministeriötä ja ympäristöministeriötä sekä valtioneuvoston kansliaa.

¹⁷ HE 101/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 1.

¹⁸ HE 164/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, s. 3.

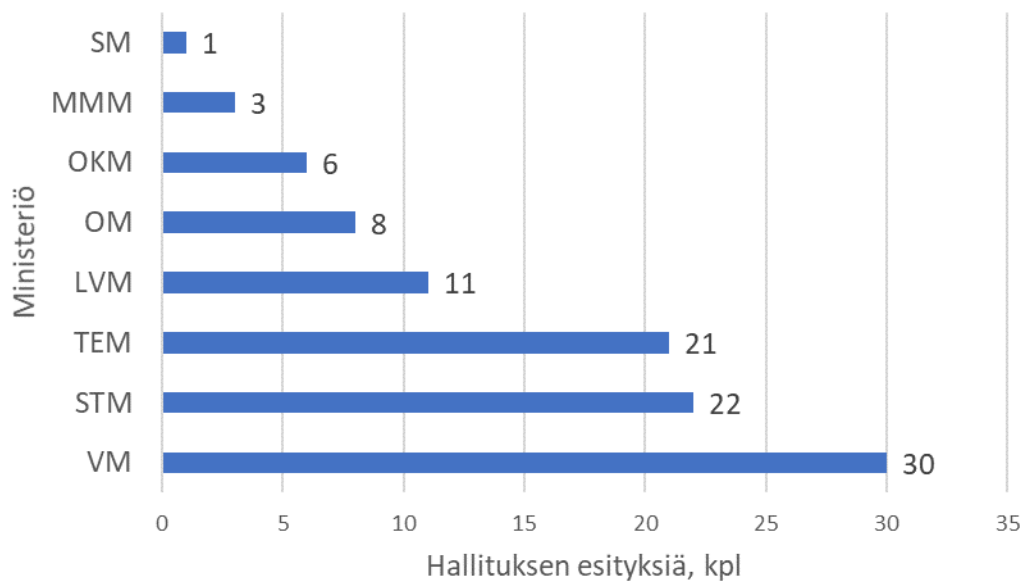
¹⁹ HE 24/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 lisätalousarvioksi; HE 43/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toiseksi lisätalousarvioksi; HE 52/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 43/2020 vp) täydentämisestä; HE 66/2020 vo Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 kolmanneksi lisätalousarvioksi; HE 88/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvioksi; HE 97/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljännen lisätalousarvioesityksen (HE 88/2020 vp) täydentämisestä; HE 119/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 viidenneksi lisätalousarvioksi; HE 131/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 kuudenneksi lisätalousarvioksi; HE 192/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 seitsemänneksi lisätalousarvioksi; HE 216/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 seitsemännen lisätalousarvioesityksen (HE 192/2020 vp) täydentämisestä.

²⁰ HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021.

²¹ HE 227/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 talousarvioesityksen (HE 146/2020 vp) täydentämisestä.

²² HE 65/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.

²³ HE 48/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla covid-19 -epidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi laeiksi; HE 76/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä maatalouden luopumistuen ansiotulorajaan covid-19-epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä; HE 228/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla covid-19 -epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta.

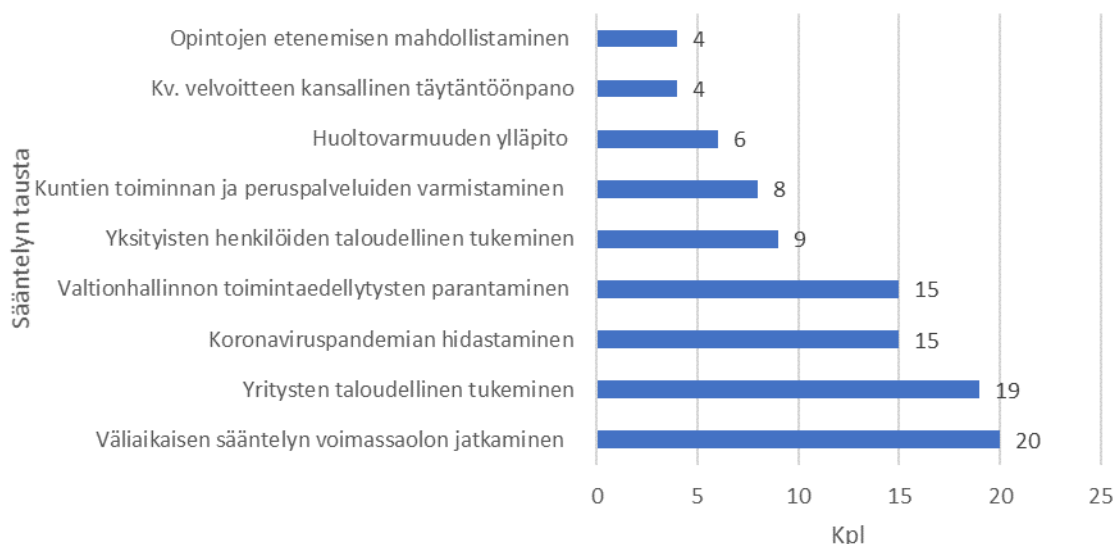


Kuvio 1. Vuoden 2020 koronaan liittyvien hallitusten esitysten jakautuminen ministeriöittäin.

4.2 SÄÄNTELYN SYYT HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ VUONNA 2020

4.2.1 Sääntelyn syiden yhdeksän kategorialla

COVID-19-pandemian aiheuttamat sääntelyhankkeet voidaan jakaa sääntelyn taustalla olleiden syiden perusteella yhdeksään kategoriaan (kuvio 2). Kaikista 102 hallituksen esityksestä, joissa taustalla oli COVID-19-pandemia, kahta ei luontevasti pysty sijoittamaan yhteenkään näistä yhdeksästä kategoriasta, joten nämä kaksi hallituksen esitystä eivät ole luokittelussa mukana.²⁴ Luokittelussa mukana olevat 100 hallituksen esitystä sisältävät myös talousarvion ja lisätalousarvioita. Kuviossa 2 esitettyjen sääntelyn syiden luokat esitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

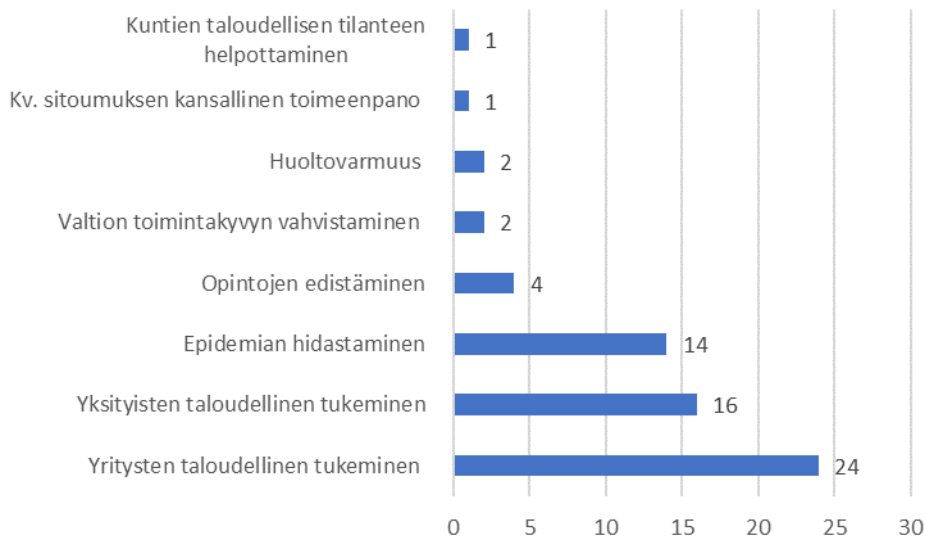


Kuvio 2. Vuoden 2020 hallituksen esitysten jakautuminen sääntelytarpeiden mukaan.

²⁴ HE 214/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontakuusta covid-19-rokotteen vakuuttamiseksi; HE 223/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta.

4.2.2 Määräaikainen sääntely

COVID-19-perusteisissa sääntelyhankkeissa oli tyypillistä sääntelyn määräaikainen voimassaolo. Hallituksen esityksistä 64 kappaletta liittyy määräaikaisen sääntelyyn.²⁵ Tämä on 64 % tutkimusaineiston esityksistä. Kuviossa 3 on esitetty määräaikaisen sääntelyn jakautuminen kategorioittain.



Kuvio 3. Vuoden 2020 COVID-19-perusteisen määräaikaisen sääntelyn jakautuminen eri kategorioihin.

Korona-ajan lainvalmistelua onkin leimannut määräaikaisiksi säädettyjen lakien määrä ja väliaikaisiksi säädettyjen lakien voimassaolon jatkaminen.

4.2.3 Väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkaminen

COVID-19-pandemian aiheuttamissa sääntelyhankkeissa eniten oli hallituksen esityksiä, joiden taustalla oli tarve jatkaa jo voimassa olevaa väliaikaista sääntelyä (20 %). Keväällä 2020 koronapandemian alkaessa pyrittiin lainsäädännöllä nopeasti estämään ja hillitsemään pandemian vaikutuksia. Lainvalmistelua tehtiin tilanteessa, jossa kukaan ei tiennyt kuinka kauan pandemia jatkuu, miten se etenee tai kuinka vakavia vaikutuksia sillä tulee yhteiskuntaan olemaan. Koronapandemian keston liittyvän epävarmuuden vuoksi useat lait säädettiin väliaikaisesti voimassa oleviksi kesäkuuhun tai joulukuuhun 2020 asti. Pandemian jatkuessa tuli tarve jatkaa väliaikaisesti voimaan saatettua sääntelyä, sillä perustuslakivaliokunta on korostanut, että väliaikaiseksi ehdotetun sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään, kun kyseessä on perusoikeuspoikkeama.²⁶

Esimerkkinä hallituksen esityksestä, jonka taustalla oli tarve väliaikaisesti voimassa olleen sääntelyn voimassaolon jatkamiselle, on oikeusministeriön valmisteleva esitys laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista covid-19-pandemian rajoittamiseksi.²⁷ Tämän väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamiseen liittyvän hallituksen esityksen tarkoituksena oli mahdollistaa yhtiökokousten pitäminen terveysturvallisesti etäyh-

²⁵ Luokittelussa mukana 102 hallituksen esitystä. Luokittelun ulkopuolelle jätettiin HE 214/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston covid-19-rokotteen vakuuttamisesta; HE 223/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta.

²⁶ Esim. PeVL 14/2020 vp, s. 3, 6; PeVL 32/2020 vp, s. 6; PeVL 44/2020 vp, s. 6.

²⁷ HE 117/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista covid-19-epidemian leviämisen rajoittamiseksi.

teydellä kesäkuuhun 2021 asti. Alun perin yhteisöjen etäyhteysmahdollisuudesta COVID-19-pandemian aikana säädettiin voimassa olevaksi vuoden 2020 syyskuun loppuun.²⁸

Väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamisen taustalla olleet alkuperäiset sääntelyn syyt liittyivät useimmiten COVID-19-pandemian aiheuttamiin taloudellisiin vaikeuksiin (13 esitystä). Esimerkkinä tällaisesta on hallituksen esitys HE 205/2020 vp, jonka tavoitteena oli yrityksille myönnettävän määräaikaisen kustannustuen jatkaminen. Työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva esitys oli jatkoa hallituksen esitykselle yritysten kustannustuesta²⁹ ja sen pohjalta säädetyille laille yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (kustannustukilaki, 508/2020). Ensimmäinen kustannustukeen liittyvä laki oli voimassa 1.7.2020–31.12.2020, ja voimassaoloa jatkettiin vuoden 2021 kesäkuun loppuun. Määräaikainen kustannustukilaki sisälsi useita eri instrumentteja yritysten taloudellisten vaikeuksien helpottamiseksi. Laissa säädetyistä kustannustukia olivat esimerkiksi Business Finlandin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rahoitusohjelmat, yksinyrittäjien tuki ja työeläkemaksujen väliaikainen alentaminen.

Väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamisen kategoriaan luokitellut hallituksen esitykset olisi voinut myös sisällyttää muihin kategorioihin alkuperäisten syiden perusteella. Koska väliaikaisen sääntelyn jatkaminen on ollut sääntelyn syynä suuressa osassa esityksiä, on sen käsittely omana luokkana perusteltua. Muiden kategorioiden kohdalla mainitaan kuitenkin myös mahdolliset väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamiseen liittyvät hallituksen esitykset, jotka aihepiiriltään liittyvät kyseiseen kategoriaan. Näin saadaan kokonaiskuva siitä, kuinka paljon kuhunkin sääntelyn aiheeseen liittyy hallituksen esityksiä.

4.2.4 Yritysten taloudellinen tukeminen

Vuoden 2020 koronaperusteisista hallituksen esityksistä 19 kappaletta liittyi yritysten ja yrittäjien taloudellisten vaikeuksien helpottamiseen. Yritysten talousvaikeuksiin liittyviä hallituksen esityksiä tehtiin viidessä ministeriössä. Eniten yrityksiin liittyviä esityksiä valmisti oman hallinnon alansa asioihin liittyen työ- ja elinkeinoministeriö (7 esitystä).³⁰ Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi yritysten taloudelliseen tukemiseen liittyviä hallituksen esityksiä valmistelivat oikeusministeriö (3 esitystä), valtiovarainministeriö (3 esitystä), liikenne- ja viestintäministeriö (3 esitystä), sosiaali- ja terveysministeriö (2 esitystä) sekä maa- ja metsätalousministeriö (1 esitys).³¹

²⁸ HE 45/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, asunto-osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista Covid-19 epidemian leviämisen rajoittamiseksi.

²⁹ HE 91/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta.

³⁰ HE 26/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 35/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjien työttömyysturva-oikeuden väliaikaisesta järjestämisestä; HE 57/2020 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 4 § muuttamisesta ja 8 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 67/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä; HE 91/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta; HE 238/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta; HE 134/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

³¹ HE 44/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta; HE 46/2020 vp Hallituksen esitys laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 191/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 33/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 74/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi veronkantaan liittyviksi väliaikaisiksi säännöksiksi; HE 83/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta annetun lain 3 ja 4 a §:n muuttamisesta; HE 77/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 201/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisesta henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021; HE 209/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyyn parantamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 37/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain mukaisen vakuutusmaksun tilapäisestä alentamisesta vuonna 2020; HE 39/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merimieseläkelain 142 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 48/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maa- ja metsäta-

Yrityksiä tuettiin sekä yleisellä tasolla että toimialakohtaisesti. Yleisen tason sääntelyä oli esimerkiksi edellä mainittu yritysten määräaikainen kustannustuki ja toimialakohtaista sääntelyä lentoliikenteen valvontamaksujen määräaikaisten siirtämiseen liittyvä sääntely sekä ravintola-alan uudelleen palkkaamiseen ja korona-ajan tulon menetyksiin liittyvä sääntely.³²

Huomioitavaa on, että mikäli yritysten taloudellista tukemista koskevia hallituksen esityksiä tarkastellaan yhdessä yritysten taloudelliseen tukemiseen liittyvien väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamista koskevien esitysten kanssa, on kokonaismäärä 24 hallituksen esitystä. Tämä on 24 % kaikista COVID-19-pandemiaan liittyvistä hallituksen esityksistä.

4.2.5 Koronaviruspandemian hidastaminen

Pandemian hidastaminen oli kolmanneksi yleisin syy koronaperusteisille hallituksen esityksille. Suoraan COVID-19:n hidastamiseen tähdättiin 15 hallituksen esityksessä. Ministeriöittäin tarkasteltuna nämä hallituksen esitykset jakaantuvat niin, että sosiaali- ja terveysministeriön esityksistä niitä oli viisi kappaletta, liikenne- ja viestintäministeriön esityksistä kolme kappaletta, valtiovarainministeriön esityksistä kolme, oikeusministeriön esityksistä kaksi ja sekä työ- ja elinkeinoministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön esityksistä yksi kappale.

Pandemian hidastamiseen tähtäävät hallituksen esitykset liittyivät korona jäljityssovellukseen, ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamiseen ja sulkemiseen, taudin hoidossa tarvittavien tavaroiden ja laitteiden arvonlisäverottomuuteen, lääkkeiden saatavuuteen, muuntorangaistusten täytäntöönpanoon sekä tartuntatautilain muutoksiin.³³ Suurin yksittäinen syy koronapandemian hidastamiseen tähtäävistä hallituksen esityksistä (6 kappaletta) liittyi etäyhteyden käytön sallimiseen. Etäyhteyden mahdollisuudesta pandemian hidastamiseksi säädettiin yhteisöjen, yksityisteiden, kuntien, työttömyyskassojen ja opetuksen osalta.³⁴

Pandemian välittömään hidastamiseen pyrittiin 15 hallituksen esityksessä. Välillisesti myös huoltovarmuuskategorian hallitukset esitykset liittyivät pandemian hidastamiseen. Mikäli huoltovarmuuskategorian kuusi hallituksen esitystä lasketaan mukaan, niin COVID-19-pandemian hidastamiseen tähtäsi 21 hallituksen esitystä. Kansainvälisen velvoitteen kategoriasta kansainvälistä rokoteinstituuttia koskevan sopimuksen kansallinen ratifiointi ja WHO:n vapaaehtoisen kansallisen rahoituksen tason nostaminen liittyivät myös pandemiaan ja sen hidastamiseen.³⁵

lousministeriön hallinnonalalla covid-19-epidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi laeiksi.

³² HE 91/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta; HE 77/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 67/2020 vp ks. alaviite 25.

³³ HE 101/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 25/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 72/2020 vp Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 29/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakan muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta; HE 89/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 80/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain ja tartuntatautilain muuttamisesta; HE 245/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta; HE 137/2020 vp (peruttu) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 62/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön COVID-19-epidemiasta johtuvien poikkeusolojen vuoksi tähtääviksi väliaikaisiksi muutoksiksi.

³⁴ HE 47/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 86/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 263/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityistielain 58 §:n ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta sekä luotsauslain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 40/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta; HE 45/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, asunto-osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista Covid-19 epidemian rajoittamiseksi; HE 243/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

³⁵ HE 100/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen rokoteinstituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi; HE 52/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 43/2020 vp) täydentämisestä.

Väliaikaisesti voimassa olevan lain voimassaolon jatkamiseen tähtävistä hallituksen esityksistä kuusi kappaletta liittyi pandemian hidastamiseksi tehtyjen väliaikaisten lakien voimassaolon muuttamiseen.³⁶ Näin ollen COVID-19-pandemian hidastamiseen suoraan tai välillisesti liittyviä hallituksen esityksiä oli 29 kappaletta. Prosenttiosuutena kaikista koronaperusteisista hallituksen esityksistä pandemian hidastamiseen tähtäviä lainsäädäntöhankkeita oli 29 %.

4.2.6 Valtionhallinnon toimintaedellytysten parantaminen

Valtionhallinnon toimintaedellytysten parantaminen oli sääntelyn taustalla 15 hallituksen esityksessä. Sekä sosiaali- ja terveysministeriö että työ- ja elinkeinoministeriö valmistelivat kaksi valtionhallinnon toimintakykyyn liittyvää esitystä. Näissä aihealueina olivat valtion osallistuminen ansiopäivärahan maksuun, työttömyyskassojen lisärahoitus ja kilpailuviraston toimintamahdollisuuksien parantaminen.³⁷

Enemmistö valtionhallinnon toimintaedellytysten parantamiseen liittyvistä hallituksen esityksistä koostuu talousarviosta vuodelle 2021, sen täydentämisestä ja lisätalousarvioista vuodelle 2020 (10 kappaletta).³⁸ Talousarvioiden lisäksi valtionvarainministeriö valmisteli valtion lainanottovaltuuksien nostamiseen liittyvän hallituksen esityksen (HE 75/2020 vp), jossa ”Valtioneuvostolle myönnettyä lainanottovaltuutta esitetään lisättäväksi 125 miljardista eurosta 150 miljardiin euroon, johon sisältyvän lyhytaikaisen lainan enimmäismäärää esitetään lisättäväksi 18 miljardista eurosta 25 miljardiin euroon”.

4.2.7 Yksityisten henkilöiden taloudellinen tukeminen

Yksityishenkilöiden COVID-19-pandemian aiheuttamien talousvaikeuksien helpottamiseksi valmisteltiin vuonna 2020 yhteensä yhdeksän hallituksen esitystä. Näistä puolet valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä (5 kappaletta). Aihepiiriltään sosiaali- ja terveysministeriön yksityishenkilöiden taloudelliseen tukemiseen liittyvät esitykset koskivat perustoimeentuloa saavien pandemiakorvausta, työttömyysetuuksien käsittelyaikoja, koronan takia palkatta töistä poissaolon korvausta, palkansaajan toimeentulon turvaamista työllistymisen päätyttyä koronan takia ja luottorahoitusta COVID-19-pandemian takia ottaneiden tilanteen helpottamista.³⁹

³⁶ HE 112/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle covid-19-epidemian torjuntaan tarvittavien tavaroiden verovapauden voimassaolon jatkamisesta; HE 139/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 117/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista covid-19-epidemian leviämisen rajoittamiseksi; HE 217/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle covid-19-epidemian torjuntaan tarvittavien tavaroiden verovapauden voimassaolon jatkamisesta; HE 225/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta; HE 218/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

³⁷ HE 95/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n ja työttömyyskassalain 25 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 138/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta; HE 99/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 106/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 99/2020 vp) täydentämisestä.

³⁸ HE 24/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 lisätalousarvoksi; HE 43/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toiseksi lisätalousarvoksi; HE 66/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 kolmanneksi lisätalousarvoksi; HE 88/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvoksi; HE 97/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljännen lisätalousarvioesityksen (HE 88/2020 vp) täydentämisestä; HE 119/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 viidenneksi lisätalousarvoksi; HE 131/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 kuudenneksi lisätalousarvoksi; HE 192/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 seitsemänneksi lisätalousarvoksi; HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021; HE 227/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 talousarvioesityksen (HE 146/2020 vp) täydentämisestä.

³⁹ HE 105/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi väliaikaisesta epidemiakorvauksesta ja toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta; HE 61/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi; HE 51/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi koronavirusepidemian vuoksi palkatta työstä poissa olevalle maksettavasta väliaikaisesta tuesta; HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 53/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

Toiseksi eniten yksityisten ihmisten talousvaikeuksiin liittyviä esityksiä valmisteli työ- ja elinkeinoministeriö (3 esitystä). Nämä sääntelyhankkeet kohdistuivat kuluttajien korvauksiin matkanjärjestäjän konkurssitilanteesta, starttirahan enimmäiskeston pidentämiseen ja työnhakupalvelun tehostamiseen sekä TE-toimistojen käsittelyaikaisten nopeuttamiseen.⁴⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö valmisteli yhden yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen liittyvän esityksen. Opetus- ja kulttuuriministeriön ehdotus koski koulumatkojen tukea.⁴¹

Mikäli yksityisten henkilöiden taloudellisen tukemisen kategoriaan liitetään ne esitykset, joiden tarkoituksena on ollut jatkaa yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen liittyneitä väliaikaisesti voimassa olevia lakeja, niin silloin tähän kategoriaan kuuluu yhteensä 16 esitystä ja ne edustavat 16 % vuoden 2020 koronaperusteisista hallituksen esityksistä.⁴²

4.2.8 Kuntien toiminnan ja peruspalveluiden varmistaminen

Kuntien toimintaa pyrittiin turvaamaan kahdeksalla lainsäädäntöhankkeella. Hankkeet sisälsivät fiskaalisia helpotuksia kunnille verotuksen maksujärjestelyn kompensoimisella, kuntatuen osuuden väliaikaisen korottamisen 10 prosenttiyksiköllä, peruspalveluiden valtionosuuden korottamisen ja taseen alijäämään liittyvän kattamisen määräjän pidentämisen.⁴³

4.2.9 Huoltovarmuuden ylläpito

Huoltovarmuuden ylläpidon kategoriaan luokiteltiin ne hallituksen esitykset, joissa oli maininta huoltovarmuustavoitteesta. Huoltovarmuuden parantaminen mainittiin kuudessa hallituksen esityksessä. Viisi näistä liittyi työvoiman tarjonnan parantamiseen huoltovarmuuden kannalta tärkeillä alkutuotannon aloilla. Työ- ja elinkeinoministeriön esitykset HE 36/2020 vp ja HE 252/2020 vp koskivat ulkomaalaisten ja kolmansien maiden kausityöntekijöiden työntekomahdollisuuksien parantamista COVID-19-pandemian aikana. Sosiaaliministeriön ainoa COVID-19-perusteinen hallituksen esitys liittyi ulkomaalaislain muuttamiseen. Sääntelyhankkeen tavoitteena oli väliaikaisesti laajentaa kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta ja tätä kautta lisätä työntekijöitä alkutuotannon aloilla.⁴⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman huoltovarmuuteen liittyvän esityksen yhtenä tavoitteena oli kausityöntekijöiden liikkumisen lisääminen kuntien ja alueiden välillä keventämällä

⁴⁰ HE 120/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 58/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun sekä työttömyysturvalain 2a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta; HE 27/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

⁴¹ HE 236/2020 vp Hallituksen esitys laiksi koulumatkatukilain väliaikaisesta muuttamisesta.

⁴² HE 234/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojan 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta; HE 94/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi; HE 163/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta; HE 231/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta; HE 93/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien muuttamisesta; HE 155/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun muuttamisesta; HE 229/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta.

⁴³ HE 32/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta; HE 90/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta; HE 159/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 82/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain 12 f §:n ja tuloverolain 124 b §:n muuttamisesta; HE 123/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 b §:n muuttamisesta; HE 148/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta; HE 194/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain 12 ja 12 f §:n sekä tuloverolan 124 ja 124 b §:n muuttamisesta; HE 207/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 §:n muuttamisesta.

⁴⁴ HE 65/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.

liikkumisvähennyksen vaatimuksia.⁴⁵ Maa- ja metsätalousministeriön huoltovarmuuteen liittyvä hallituksen esitys puolestaan koski luopumistukeen liittyvien rajoitusten määräaikaista keventämistä. Tavoitteena oli lisätä kannustimia työntekoon alkutuotannon aloilla.⁴⁶ Ainoa huoltovarmuuden ylläpitoon liittyvä hallituksen esitys, joka ei liittynyt alkutuotannon työntekijöiden saatavuuteen, oli valtiovarainministeriön valmisteleva esitys koskien Kansaneläkelaitoksen sosiaalirahastojen ja kriittisen infrastruktuurin huoltovarmuuden parantamista työttömyysetuuden suojaosan väliaikaisella korotamisella.⁴⁷

4.2.10 Kansainvälisen velvoitteen kansallinen toimeenpano

Kansalliseen toimeenpanoon liittyviä COVID-19-perustaisia hallituksen esityksiä oli ainoastaan neljä. Ensimmäinen näistä oli valtiovarainministeriön huhtikuussa 2020 tekemä esitys WHO:lle maksettavan vapaaehtoisen rahasto-osuuden nostosta vuoden 2015 tasolle.⁴⁸ Toinen kansainvälisen velvoitteen kansalliseen toimeenpanoon liittyvä hallituksen esitys sisälsi ehdotuksen kansainvälisen rokoteinstituuttia koskevan sopimuksen kansallisesta ratifioinnista.⁴⁹ Kolmas kansainvälisen velvoitteen kansallisen voimaansaattamisen sisältävä esitys oli liikenne- ja viestintäministeriön valmisteleva esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.⁵⁰ Liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annettu esitys sisälsi EU-direktiivin kansallisen toimeenpanon. Direktiivi oli ammattipätevyysien tunnustaminen sisävesiliikenteen alalla (EU) 2017/2397⁵¹. Kansainvälisen sitoumuksen kansallisen toimeenpanon lisäksi HE 202/2020 vp olisi voitu luokitella pandemian hidastamisen kategoriaan. Kansallisen toimeenpanon lisäksi esitys sisälsi muutoksia, joilla pyrittiin muun muassa väliaikaisesti yhdenmukaistamaan liikenneluvan haltijoiden varautumisvelvollisuuksia ja varmistamaan liikenteen toiminta COVID-19-pandemian aikana. Neljäs kansalliseen toimeenpanoon liittyvä esitys oli niin kansallisesti kuin Euroopan unionin tasolla paljon julkisuutta saaneen Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen hyväksymisen.⁵² Kansalliseen toimeenpanoon liittyvistä hallituksen esityksistä rokoteinstituutin perustamissopimuksen hyväksymisen ja Euroopan unionin omien varojen järjestelmän hyväksymisen voi luokitella myös pandemian hidastamisen kategoriaan.

4.2.11 Opintojen etenemisen mahdollistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tehtiin kaiken kaikkiaan kuusi COVID-19-pandemiaan liittyvää hallituksen esitystä. Kaksi näistä on jo sijoitettu edellä mainittuihin luokkiin. Ensimmäinen näistä oli poikkeaviin opetusjärjestelyihin siirtyminen, joka luokiteltiin pandemian hidastamiseen tähtäävään kategoriaan.⁵³ Toinen puolestaan liittyi edellä annetun väliaikaisen lain voimassaoloajan pidentämiseen ja luokiteltiin väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamisen kategoriaan.⁵⁴

Opintojen etenemisen mahdollistamisen kategoriaan luokiteltiin ensinnäkin HE 84/2020 vp, joka koskee yliopistolain (558/2009) ja ammattikorkeakoululain (932/2020) väliaikaisia muuttamisia jous-

⁴⁵ HE 78/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta.

⁴⁶ HE 76/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä maatalouden luopumistuen ansiotulorajaan covid-19-epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä.

⁴⁷ HE 216/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 seitsemännen lisätalousarvioesityksen (HE 192/2020 vp) täydentämisestä.

⁴⁸ HE 52/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 43/2020 vp) täydentämisestä.

⁴⁹ HE 100/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen rokoteinstituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

⁵⁰ HE 202/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/2397, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, ammattipätevyysien tunnustamisesta sisävesiliikenteen alalla sekä neuvoston direktiivien 91/672/ETY ja 96/50/EY kumoamisesta, EUVL L 345, 27.12.2017, s. 53–86.

⁵² HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä.

⁵³ HE 86/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

⁵⁴ HE 218/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

tavammiksi suoritustapojen ja suoritusaikojen suhteen. Lisäksi opintojen etenemisen edistäminen oli tavoitteena sääntelyhankkeessa, jonka tavoitteena oli mahdollistaa näyttökokeiden järjestäminen normaalista poikkeavilla tavoilla.⁵⁵ Näiden lisäksi myös HE 208/2020 vp:n tavoitteena oli opintojen etenemisen mahdollistaminen. Kyseinen esitys sisälsi ehdotuksen opintotukilain muutoksesta. Lakia ehdotettiin muutettavaksi Ison-Britannian kansalaisten osalta niin, että COVID-19-pandemian johdosta estynyt maahanpääsy tai opintojen aloituksen viivästyminen otettaisiin huomioon opintotukilain ehdoissa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kaiken kaikkiaan 19 hallituksen esitystä liittyi yritysten taloudellisten vaikeuksien tukemiseen, yhdeksän esitystä liittyi yksityisten henkilöiden taloudellisten vaikeuksien tukemiseen, kahdeksan esitystä kuntien taloudellisen tilanteen tukemiseen ja 15 esitystä valtionhallinnon toimintaedellytysten parantamiseen. Mikäli kaikki taloudellisen tilanteen parantamiseksi tehdyt esitykset lasketaan yhteen, niin 100 hallituksen esityksestä 51 kappaletta liittyi suoraan koronapandemian aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien helpottamiseen. Edelleen, jos väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamiseen liittyvät jaottelut otetaan huomioon, kaiken kaikkiaan hallituksen esityksistä suoraan tai välillisesti talouteen liittyviä oli 63 kappaletta, mikä on 63 % kaikista COVID-19-perustaisista esityksistä.

Suoraan COVID-19-pandemian hidastamiseen tähtääviä esityksiä oli vuoden 2020 hallituksen esityksistä 15 kappaletta. Huoltovarmuus kategoriasta kuusi hallituksen esitystä liittyi välillisesti pandemian hidastamiseen, ja nämä kuusi hallituksen esitystä mukaan lukien COVID-19-pandemian hidastamiseen tähtäsi 21 hallituksen esitystä. Lisäksi kansainvälisen velvoitteen kategoriassa kansainvälistä rokoteinstituuttia koskevan kansainvälisen sopimuksen kansallinen ratifiointi ja WHO:n vapaaehtoisesta kansallisen rahoituksen tason nostaminen liittyivät pandemiaan ja sen hidastamiseen.⁵⁶ Väliaikaisesti voimassa olevan lain voimassaolon jatkamiseen tähtäävistä hallituksen esityksistä kuusi kappaletta liittyi pandemian hidastamiseksi tehtyjen väliaikaisten lakien voimassaolon muuttamiseen. Näin ollen COVID-19-pandemian hidastamiseen suoraan tai välillisesti liittyviä hallituksen esityksiä oli 29 kappaletta. Kaikista koronaperusteisista hallituksen esityksistä pandemian hidastamiseen tähtääviä lainsäädäntöhankkeita oli 29 %.

Vuonna 2020 valmistuneet koronaperusteiset hallituksen esitykset (100 kpl) voidaankin karkealla jaottelulla jakaa suoraan tai välillisesti taloudellisten ongelmien helpottamiseen liittyviin 63 %, pandemian hidastamiseen liittyviin 29 % ja muihin syihin 8 % (opinnot, ammattipätevyys ja kansainvälisen sitoumuksen kansallinen täytäntöönpano).

4.3 SÄÄNTELYKETJUT JA USEAAN MINISTERIÖÖN KOHDISTUNEET SÄÄNTELYTARPEET

Suomessa ei ole keskitettyä lainvalmisteluorganisaatioita, vaan lainvalmistelumalli on hajautettu niin, että kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa lainvalmistelusta. Asiasta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä, jonka mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa lainvalmisteluasiat. Ministeriöt voivat organisoida oman lainvalmistelunsa tahtomallaan tavalla. Kokonaiskuvan luominen hallituskauden lainsäädäntötyöstä tapahtuu hallituksen laatimalla lainsäädäntöohjelmalla, jota täsmennetään vuosittaisella suunnitelmalla.⁵⁷

Tässä esimerkissä tarkastellaan, minkälaisia vaikutuksia yhden ministeriön hallinnonalallaan valmistelema säädösehdotus aiheutti muiden ministeriöiden sääntelytoimeen. Vaikutusten ketjujen tarkastelu alkaa työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä sulkea ravintolat vuoden 2020 huhti- ja toukokuun ajaksi (HE 25/2020 vp). On huomattava, että ministeriöiden reagointi lainvalmistelulla ei aiheutunut yksinomaan ravintoloiden sulkemisen aiheuttamista vaikutuksista, vaan taustalla oli usein myös muita samansuuntaista reagointia edellyttäviä ongelmia.

⁵⁵ HE 85/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n väliaikaisesti muuttamisesta.

⁵⁶ HE 100/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen rokoteinstituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi; HE 52/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 43/2020 vp) täydentämisestä.

⁵⁷ Hallituksen lainsäädäntöohjelma. Suunnitelma vaalikauden 2019–2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista. Valtioneuvoston julkaisu 2020:1, s. 9.

Poikkeusolojen toteamisen 16.3.2020 jälkeen toinen hallituksen esitys koronaviruksen leviämisen hidastamiseksi valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä⁵⁸. Esityksessä ehdotettiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista niin, että ravitsemisliikkeet suljettaisiin asiakkailta. Tämä koski myös majoitusliikkeiden ravintoloita, kuten hotellien aamiaistarjoiluja. Ulosmyynti olisi kuitenkin mahdollista. Ehdotus annettiin 24.3.2020, ja lakimuutos tuli voimaan viikon päästä eli 30. päivänä maaliskuuta 2020 ja oli voimassa 31 päivään toukokuuta 2020.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ravitsemisliikkeiden sulkemisella on välittömät vaikutukset ravitsemisalalan yrittäjien mahdollisuuksiin harjoittaa ammattiaan. Lakiehdotuksen arveltiin koskevan noin 10 300 yritystä. Lisäksi ravintola-ala työllistää yli 50 000 henkilöä, ja tämän lisäksi alalla käytetään vuokratyövoima ja osa-aikaisia työntekijöitä. Ravintoloiden sulkemisen arvioitiin lisäävän lomautuksia ja irtisanomisia. Ravintoloiden sulkemisella tunnistettiin olevan vaikutuksia myös kansalaisten hyvinvointiin, sillä tarjottavien ruokapalvelujen määrä tulisi supistumaan. Toisaalta ehdotuksen katsottiin kuitenkin hyödyttävän esimerkiksi ruokalähettiläpalveluja tarjoavia yrityksiä kasvaneen kysynnän takia.⁵⁹ Muita vaikutuksia esityksessä ei tunnistettu. Yritystoiminnasta saatavan tulon vähentymisellä oli kuitenkin vaikutuksia paitsi yrittäjien ja työntekijöiden toimeentuloon myös kuntiin, verohallintoon, ulosottotoimeen, työeläkevakuutusyhtiöihin sekä Kansaneläkelaitoksen toimintaan.

Hyväksyessään ravintolatoimintaa koskevan lainmuutoksen eduskunta edellytti, että hallitus viipymättä ryhtyy toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana.⁶⁰ Kaksi päivää myöhemmin eli 26.3.2020 työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) antoi ehdotuksen lakimuutokseksi, jolla helpotetaan työntekijän lomauttamista, esimerkiksi niin, että työntekijän lomautusta edeltävää lomautusilmoitusaikaa lyhennetään 14 päivästä viiteen päivään. Hallituksen esityksessä tunnistettiin tarve lisäsääntelylle: koska lomauttamiset alkaisivat nykyistä nopeammin, merkitsisi tämä muutoksia myös palkansaajan toimentuloon. Kuitenkaan tässä esityksessä ei ehdotettu muutoksia työttömyysturvalakiin, vaan todettiin, että hallitus on antamassa erillisen esityksen, jolla turvataan tässä esityksessä ehdotetun lainsäädännön perusteella lomautetun työntekijän toimeentuloa.⁶¹

Muutokset työttömyysturvalakiin esitettiin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) valmistelemissa hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että sääntelyn tarve johtuu koronaviruspandemian seurauksista ja siitä, etteivät yritykset ole kyenneet sopeuttamaan toimintaansa muuttuneisiin olosuhteisiin ilman työvoiman vähentämistoimia.⁶²

On selvää, että jos ravintolat suljetaan, niiden myynti hidastuu ja myynnin pysähtyessä yritysten maksuvalmius on uhattuna. Valtiovarainministeriö teki esityksen, jossa ehdotettiin maksujärjestelyn kohteena olevista veroista maksettavan viivästyskoron alentamista väliaikaisesti. Verohallinnon tuli helpottaa omilla toimillaan maksujärjestelyn ehtoja.⁶³

Kun lakimuutoksin oli helpotettu maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten asemaa, niin muutoksilla oli vaikutusta kuntien verotulokertymiin. Jotta verotulojen pienentymisestä ei aiheutuisi ongelmia kuntien toimintaan, työ- ja elinkeinoministeriö teki ehdotuksen vaikutusten kompensoimisesta kunnille.⁶⁴

Koska ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana oli eduskunnan päätöksellä tuettava, ja pandemiasta aiheutuneet rajoitukset ja suositukset olivat vähentäneet muidenkin

⁵⁸ Ensimmäinen oli HE 24/2020 vp Hallituksen esitys vuoden 2020 lisätalousarvioiksi. Toinen oli HE 25/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

⁵⁹ HE 25/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 6.

⁶⁰ EV 14/2020 vp – HE 25/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 1.

⁶¹ HE 26/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

⁶² HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 1.

⁶³ HE 33/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

⁶⁴ HE 32/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

yrittäjien työttömyysturvaoikeuden väliaikaisesta järjestämisestä.⁶⁵

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti yksityisen sektorin työnantajien aseman helpottamiseksi myös työnantajan työeläkevakuutusmaksun alentamista tilapäisesti.⁶⁶

Jo huhtikuun 2. päivänä 2020 annetussa hallituksen esityksessä oli kiinnitetty huomiota siihen, että yritykset eivät ole kyenneet sopeuttamaan toimintaansa muuttuneisiin olosuhteisiin ilman työvoiman vähentämistoimia. Lomautusilmoitukset olivat lähteneet kasvuun maaliskuun alkupuoliskolla, ja lomautusilmoitusten perusteella lomautettavien määrä oli 19.3.2020 tietojen mukaan 98 000 työntekijää. Lisäksi osa yrityksistä oli lomautusten sijaan joutunut turvautumaan irtisanomisiin. Myös kunnat ja kuntayhtymät joutuvat lomauttamaan ja irtisanomaan työntekijöitään.⁶⁷

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin esitys, jolla vastattiin siihen työntekijöiden toimeentulon turvan vahvistamisen tarpeeseen, joka seurasi työsopimuslakiin tehdyistä muutoksista. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdotti työttömyysturvalainsäädäntöön muutoksia, joiden avulla turvattiin palkansaajien toimeentuloa tilanteissa, joissa työllistyminen oli päättynyt väliaikaisesti tai kokonaan.⁶⁸

Poikkeusolojen aiheuttamaa talouden tilapäistä ahdinkoa pyrittiin lieventämään myös oikeusministeriön ehdottamalla muutoksilla ulosottoaareen. Muutoksilla lykättiin ulosoton täytäntöönpanotoimia, mutta myöhemmin tulevaa kertymää oli korvaamassa viivästyskorko.⁶⁹

Koska kuluttajien arveltiin joutuvan entistä enemmän turvautumaan luottorahoitukseen, oikeusministeriö teki ehdotuksen tilapäisestä 10 prosentin korkokatosta kuluttajaluotoille.⁷⁰

Työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksessa työttömien työnhakijoiden oikeutta työttömyysetuuteen laajennettiin.⁷¹ Tämä puolestaan johti työttömyysetuushakemusten kasvuun, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö joutui tekemään ratkaisuja tarvittavien resurssien vapauttamisesta kasvavan etuushakemuskemäärän käsittelyyn.⁷²

Taulukossa 1 on kuvattu yhden kuukauden ajalta hallituksen esitykset, jotka liittyivät ravintoloiden sulkemiseen keväällä 2020. Pandemia on ajateltu kansainvälisenä terveystilana⁷³, mutta jo yhden kuukauden mittaisen jakson aikaisten hallitusten esitysten tarkastelu osoittaa, että pandemian vaikutus näkyy elinkeino- ja toimeentulokriisinä, joka edellyttää toimia useamman ministeriön hallinnon-alalla.

Taulukko 1. Hallituksen esitykset ravitsemusliikkeiden sulkemisen jälkeiseltä kuukaudelta, joiden voidaan katsoa liittyvän ravintoloiden sulkemisen jälkeisiin vaikutuksiin.

Hallituksen esityksen antopäivä	Hallituksen esityksen numero	Hallituksen esityksen laatinut ministeriö ja sisältö
24.3.2020	HE 25/2020 vp	TEM, suljetaan ravintolat, mutta sallitaan ulosmyynti
26.3.2020	HE 26/2020 vp	TEM, työnantajan mahdollisuudet tarjota työtä heikentyneet, helpotetaan työntekijän lomauttamista

⁶⁵ HE 35/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjien työttömyysturvaoikeuden väliaikaisesta järjestämisestä.

⁶⁶ HE 37/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain mukaisen vakuutusmaksun tilapäisestä alentamisesta vuonna 2020.

⁶⁷ HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 3.

⁶⁸ HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta.

⁶⁹ HE 44/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottoaaren väliaikaisesta muuttamisesta.

⁷⁰ HE 53/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

⁷¹ HE 58/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun sekä työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

⁷² HE 61/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi.

⁷³ Ginsburg, Tom, Foreword for special issue on legislatures in the time of Covid-19, *The Theory and Practice of Legislation*, 1–2/2020, s. 1–2.

2.4.2020	HE 33/2020 vp	VM, yritysten maksuvalmius uhattuna, lasketaan viive- ja viivästyskorkoa
2.4.2020	HE 32/2020 vp	VM, kuntien verokertymä pienenee, kasvatetaan valtionosuutta, vaikutuksia myös Verohallintoon
2.4.2020	HE 35/2020 vp	TEM ja STM, yrittäjien työt päättyvät, parannetaan yrittäjien työttömyysturvaa
2.4.2020	HE 37/2020 vp	STM, alennetaan työnantajalta perittyä työeläkevakuutusmaksua, työntekijän osuuteen ei muutoksia, vaikutuksia työeläkevakuutusyhtiöihin
2.4.2020	HE 38/2020 vp	STM, parannetaan palkansaajan työttömyysturvaa
16.4.2020	HE 44/2020 vp	OM, muutokset ulosottokaareen
23.4.2020	HE 53/2020 vp	OM, kuluttajat elävät luotolla, kuluttajaluotoille tilapäinen korkokatto
23.4.2020	HE 58/2020 vp	TEM, laajennettiin työttömien työnhakijoiden oikeutta työttömyysetuuteen
27.4.2020	HE 61/2020 vp	STM, vapautettiin resursseja kasvavan hakemuserien käsittelyyn Kelassa ja työttömyyskassoissa

5 POHDINTAA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa kuvaa siitä, minkälaiset koronapandemian vaikutukset yhteiskunnassa johtivat valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia. Tutkimuksessa analysoitiin, minkä ministeriöiden toimialalle vaikutukset kohdistuvat ja minkälaisia lainsäädännöllisiä sääntelytoimenpiteitä tehtiin koronan vuoksi vuonna 2020. Lisäksi tarkastelun kohteena oli koronaperusteisten lainsäädäntöratkaisuiden ministeriöyhteydet. Ministeriökohtainen ratkaisu saattaa ulottaa vaikutuksia toisen ministeriön toiminta-alalle ja silloin on tärkeää, etteivät ministeriösiilot ole esteenä yhteistyölle lainvalmistelussa tai kokonaisvaikutusten tunnistamisessa.

Tutkimuksessa havaittiin, että kaksi kolmesta ministeriöstä joutui tekemään muutoksia lainsäädäntöön koronasta johtuen. COVID-19-pandemian aiheuttamat vaikutukset yhteiskunnassa levisivät laajalle ja aiheutti osaltaan sääntelyhäiriöitä, jonka vuoksi lainsäädäntöä jouduttiin muuttamaan.⁷⁴ Eniten pandemian vaikutukset kohdistuivat valtiovarainministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön sekä työ- ja elinkeinoministeriöön.

Suurin osa vuonna 2020 valmistuneista koronaperusteisista hallituksen esityksistä voidaan luokitella taloudellisten ongelmien helpottamiseen liittyviin toimenpiteisiin (62 %). Myös pandemian hidastamiseen liittyvät syyt olivat usein lainvalmistelun taustalla (30 %). Yksittäisenä suurimpana syynä koronaperusteiselle säädösvalmistelulle oli väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkaminen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että väliaikaiseksi ehdotetun sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään, kun kyseessä on perusoikeuspoikkeama. Tämä on johtanut koronakriisin pitkittyessä tarpeeseen jatkaa väliaikaista sääntelyä.

Yhteiskunnan ja myös ministeriöiden keskinäisriippuvuuksia kuvattiin tutkimuksessa analysoimalla ravitsemusliikkeiden sulkemisen vaikutuksia. Ravitsemusliikkeiden sulkeminen (HE 25/2020 vp) oli osatekijänä, kun seuraavan kuukauden aikana valmisteltiin 10 uutta hallituksen esitystä yhteensä neljän ministeriön toimialalla. Tämänkaltaisessa tilanteessa on tärkeää, että ministeriöiden yhteistyö on toimivaa tiedonkulussa ja lainvalmistelussa.

⁷⁴ Ks. sääntelyhäiriöistä enemmän Keinänen, Muhonen ja Hämäläinen (2013) Sääntelyn syyt – empiirinen tarkastelu sääntelyn syistä vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Edilex 2013/5.

Korona-ajan lainvalmistelua voidaan ja tuleekin analysoida tulevaisuudessa useasta eri näkökulmasta ja teoreettisesta viitekehystä käsin. On myös tärkeää, että tehdyistä ratkaisuista otetaan oppia tulevia kriisejä silmällä pitäen: missä onnistuttiin ja missä kaivataan parantamista. Suomessa tämänkaltaisen ”policy learning” ajattelu ja kulttuuri on melko heikkoa.⁷⁵ Juha Lavapuron mukaan kriisiolosuhteissakin demokraattisen oikeusvaltion oikeus edellyttää harkitsevaa hitautta, vaikka sen onkin sisällytettävä tiettyä mukautumiskykyä kriisin aikana. Poikkeusolojen aikaisen lainsäädännön on sopeuduttava niihin kehyksiin, jotka aiheutuvat Suomen sitoutumisesta kansainvälisiin ihmisoikeusso-pimuksiin, perustuslakiin sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Oikeusjärjestelmän kyky selviytyä esimerkiksi vaarallisen tartuntataudin torjumiseksi tarvittavista lainsäädäntötoimista tarkoittaa myös sitä, että tilanteeseen varaudutaan etukäteen normaalioloissa.⁷⁶ Koronakriisin helpottaessa onkin syytä arvioida, miten voimme varautua paremmin tuleviin kriiseihin.

COVID-19-perusteista lainvalmistelua voidaan analysoida sen suhteen, miten nopeasti ministeriöt ja eduskunta pystyivät reagoimaan koronakriisiin lainvalmistelu- ja lainsäätämisen prosesseissa. On vaikea arvioida ajallisesti ministeriöiden säädösvalmistelun nopeutta, koska koronaperusteisten lainsäädäntöhankkeiden asettamis päätöksiä ei ole kunnolla saatavilla. Vastaavasti eduskunnan kyky käsitellä hallituksen esityksiä nopealla aikataululla osoittautui hyväksi. Parhaimmillaan eduskunnan valiokunnat antoivat lausunnon hallituksen esityksestä samana päivänä kuin esitys oli saapunut valiokuntaan. Toisaalta tulevaisuudessa on syytä arvioida, olivatko kaikki koronaperusteiset lainvalmisteluhankkeet sellaisia, että niiden käsitteleminen nopealla aikataululla oli perusteltua, ja miten käsittelyajat ovat muuttuneet koronakriisin pitkittyessä. Kriisin pitkittyessä ministeriöiden olisi ainakin ollut mahdollisuus ennakoita paremmin koronan tuottama lainsäädäntöön kohdistuva muutostarve, ja siten esimerkiksi eduskunnassa olisi pitänyt varata enemmän aikaa käsitellä lainsäädäntöesityksiä.

Koronaperusteisessa lainvalmistelussa on syytä arvioida, kuinka hyvin eduskunnan tiedonsaantioikeus on toteutunut lainsäädäntöprosessissa. Yhtäältä eduskunnan valmius käsitellä asioita nopeasti on tärkeä asia reagointikyvyn kannalta, mutta toisaalta se voi pahimmillaan romuttaa eduskunnan roolia ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä. Ehtivätkö kansanedustajat valiokunnissa perehtymään hallituksen esityksiin, ja minkälaisen tietopohjan varaan hallituksen esitykset ylipäänsä ovat rakentuneet korona-aikana? Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto nostaa esille 29.4.2021 antamassa lausunnossaan koskien COVID-19-pandemiasta johtuvaa yritysten määräaikaista kustannustukea, että myös väliaikaisissa ja kiireellisissä hallituksen esitysluonnoksissa tulisi noudattaa Helo-ohjeiden ja oikeusministeriön vaikutusarvio-ohjeiden mukaista rakennetta. Ohjeiden noudattamisen tarvetta korostaa myös se, että pandemian tuottamiin vaikutuksiin olisi pitänyt ehtiä varautumaan ministeriöissä koronakriisin kestätyä yhteiskunnassa tuolloin jo yli vuoden.⁷⁷

Tutkimuksen otsikossa kysyttiin, kenelle kellot soivat. Yhteiskunta on monimutkainen keskinäisten riippuvuuksien verkosto, jossa eri toimijat pyrkivät osaltaan vaikuttamaan järjestelmän toimivuuteen; eikä yksikään ministeriö ole mikään itsenäinen saari. Yhteiskunnallisen kriisin iskiessä yhdenkään ministeriön ei tule kysyä, kenelle hälytyskellot soivat, sillä ne soivat kaikille.⁷⁸ Tämä tulisi huomioida, kun varaudumme yhteiskunnassa tuleviin kriiseihin – olkoonpa kyse pandemiasta tai jostain muusta.

⁷⁵ Esim. OECD on nostanut esille, että Suomessa lainsäädännön jälkiarviointi on heikkoa.

⁷⁶ Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi, Lakimies 7–8/2020, s. 1262–1267, s. 1262–1264; PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp, Muu asia: Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi; ks. valmiuslain valmistelusta ks. Niemivuo, Matti, Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö, Helsingin Kamari Oy 2020, s. 190–195.

⁷⁷ Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto Dnro: VN/10970/2021-VNK-2 [<https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>], luettu 8.10.2021.

⁷⁸ Kenelle kellot soivat on Ernest Hemingwayn kirja vuodelta 1940. Teoksen nimi on peräisin John Donnen kirjoituksesta Rukouksia sairastuoteelta (Devotions upon Emergent Occasions, 1624, suom. Paavo Rissanen).