

Asia: VN/25987/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Mikro- ja yksityisrittäjät ry (MYRY) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleisarvio luonnoksesta

Mikro- ja yksityisrittäjät ry (MYRY) pitää tartuntatautilainsäädännön kokonaisuudistusta lähtökohtaisesti tarpeellisena. Covid-19-pandemia osoitti, että sääntely ei kaikilta osin ollut riittävän selkeää, ennakoitavaa eikä oikeasuhtaista, ja rajoitustoimien vaikutukset kohdistuivat epätasaisesti eri toimijoihin.

Pidämme esityksen tavoitteita tartuntatautien tehokkaasta torjunnasta ja riskiperusteisesta lähestymistavasta perusperiaatteiltaan kannatettavina. Samalla katsomme, että jää epäselväksi, miten keskeiset periaatteet, kuten oikeasuhtaisuus, ennakoitavuus ja yhdenmukainen soveltaminen toteutuvat käytännössä. Sääntely sisältää useita tulkinnanvaraisia kohtia, jotka heikentävät oikeusvarmuutta erityisesti poikkeus- ja häiriötilanteissa.

Pidämme ongelmallisena, että normaaliolojen ja poikkeusolojen välinen rajanveto jää epäselväksi. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa perusoikeuksiin puututaan ilman riittävän selkeää oikeudellista kehikkoa ja valvontaa. Myös viranomaisohjauksen rooli jää osin epäselväksi. Covid-19-pandemia osoitti, että myös viranomaisohjeilla ja suosituksilla voi olla merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia elinkeinotoimintaan, mutta näitä vaikutuksia ei esityksessä arvioida riittävästi.

Eryteisesti haluamme nostaa esiin esityksen merkittävän rakenteellisen puutteen: elinkeinotoimintaa tarkastellaan yleisellä tasolla, eikä yrityskehityksen todellista rakennetta tunnisteta. Suomessa yli 95 prosenttia yrityksistä on mikro- ja yksityisrittäjiä, joiden toimintaedellytykset ja riskinsietokyky

poikkeavat olennaisesti suuremmista toimijoista. Tätä ei ole huomioitu riittävästi, jos ollenkaan, esityksen vaikutusarvioissa eikä sääntelyn rakenteessa.

1. Mikro- ja yksityisyrityksiin kohdistuvien vaikutusten puutteellinen huomiointi

Esityksessä ei tunnisteta sitä, että valtaosa yrityksistä toimii ilman työntekijöitä tai hyvin pienin työvoimaresurssein. Mikro- ja yksityisyrityksillä ei pääsääntöisesti ole käytössään hallinnollisia, juridisia tai taloudellisia tukirakenteita, eikä mahdollisuutta hajauttaa riskejä.

Rajoitustoimien vaikutukset eivät jakaudu tasaisesti. Siinä missä suurelle yritykselle rajoitus voi olla hallittavissa oleva liiketoimintariski, mikroyritykselle, yksityisyritykselle tai itsensätyöllistäjälle sama rajoitus merkitsee usein välitöntä ja täydellistä tulonmenetystä. Yritystoiminnan keskeytyminen tarkoittaa tällaisessa tilanteessa suoraan yrittäjän oman toimeentulon katkeamista.

Rajoitusten vaikutuksia ei tule arvioida pelkästään toimialoittain, vaan myös yrityskoon ja yrittäjän toimeentulon näkökulmasta. Tämä näkökulma puuttuu esityksestä kokonaan. Sääntely on kirjoitettu yleistasolle tavalla, joka ei ole riittävä pienimpien yritysten näkökulmasta. Tämän seurauksena esitys siirtää merkittävän osan riskeistä mikro- ja yksityisyrityksille ilman mitään suojamekanismeja.

2. Elinkeinovapaus ja rajoitustoimet

Mikro- ja yksityisyritykset ry korostaa, että elinkeinotoimintaan kohdistuvat rajoitukset merkitsevät perusoikeuksien rajoittamista. Näiden rajoitusten tulee aina ja kaikissa tilanteissa olla tarkkarajaisia, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Esityksessä ehdotettu vaiheittainen reagointimalli (70–79 §, erityisesti 75–76 §) on lähtökohtaisesti kannatettava, mutta sen toimivuus edellyttää selkeitä ja läpinäkyviä kriteerejä. Esityksessä nämä kriteerit jäävät osin avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi, mikä heikentää sääntelyn ennakoitavuutta.

Erytyisesti 75–76 §:n mukaiset rajoitustoimet voivat käytännössä estää elinkeinotoiminnan ilman, että kyse on toiminnan varsinaisesta keskeyttämisestä. Asiakasmäärien rajoitukset, tilavaatimukset tai muut vastaavat velvoitteet voivat mikro- ja yksityisyritykselle merkitä sitä, että toiminta muuttuu taloudellisesti kannattamattomaksi tai keskeytyy tosiasiallisesti kokonaan. Tällaisissa tilanteissa rajoitusten vaikutukset ovat elinkeinovapauden näkökulmasta rinnastettavissa toiminnan keskeyttämiseen, vaikka kyse ei ole muodollisesti sulkutoimenpiteestä.

Korostamme, että rajoitusten tulee aina olla viimesijaisia keinoja. Ennen laaja-alaisia rajoituksia tulee hyödyntää kohdennettuja, riskiperusteisia ja yritysten omaa toimintaa tukevia keinoja. Rajoitusten tulee perustua todelliseen ja ajantasaiseen näyttöön tartuntariskistä, ei toimialakohtaisiin oletuksiin.

Covid-19-pandemia osoitti, että samankaltaista toimintaa rajoitettiin eri tavoin ilman selkeää perustetta. Tällainen epäyhdenmukainen kohtelu ei ole hyväksyttävää. Lainsäädäntöön tulee sisällyttää vaatimus yhdenmukaisesta kohtelusta sekä perusteluvelvollisuus tilanteissa, joissa samankaltaisia toimintoja kohdellaan eri tavoin.

Pidämme ongelmallisena sääntelyä, joka mahdollistaa viranomaiselle avoimen harkintavallan määrätä ”muita vastaavia välttämättömiä toimenpiteitä” ilman, että näitä toimenpiteitä on laissa yksilöity riittävän tarkkarajaisesti. Tällainen muotoilu jättää velvoitteiden sisällön viime kädessä viranomaisen tapauskohtaisen tulkinnan varaan.

Katsomme, että rajoitustoimenpiteet ja velvoitteet tulee määritellä laissa täsmällisesti ja vähintään siten, että niiden sisältö on ennakoitavissa. Tämä on välttämätöntä oikeusvarmuuden, oikeasuhtaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

3. Viranomaisohjaus ja tosiasialliset rajoitukset

Pidämme erityisen ongelmallisena sitä, että viranomaisohjeilla ja suosituksilla voidaan käytännössä rajoittaa elinkeinotoimintaa ilman, että kyse on oikeudellisesti sitovista päätöksistä.

Pandemian aikana esimerkiksi etätyösuositukset ja muut ohjeistukset johtivat asiakaskysynnän romahtamiseen monilla toimialoilla ilman, että toimijoilla oli oikeutta korvauksiin tai muutoksenhakuun. Mikroyrittäjän näkökulmasta suositus voi olla taloudellisilta vaikutuksiltaan yhtä merkittävä kuin varsinainen kieltö.

Tämän vuoksi myös suositusten taloudelliset vaikutukset tulee tunnistaa osana sääntelyä. Lisäksi on arvioitava, missä tilanteissa viranomaisohjaus muodostaa tosiasiallisen rajoituksen, johon tulee liittää asianmukaiset oikeusturva- ja korvausmekanismit. Nykyisessä esityksessä tätä rajapintaa ei määritellä riittävän selkeästi.

4. Korvausjärjestelmän puutteet

Yksinyrittäjien ja mikroyrittäjien näkökulmasta on välttämätöntä, että rajoitustoimien toimeentulovaikutukset arvioidaan jatkovalmistelussa velvoittavasti. 99 §:ssä tunnistetaan selvästi rajoitustoimien merkittävät taloudelliset vaikutukset, mutta ei säädetä selkeää, kattavaa ja ennakoitavaa kompensatiomekanismia. Pykälässä on tarkoitus säätää ”kohtuullisista korvauksista” liiketoiminnan keskeyttämiseen johtavien toimenpiteiden osalta, mutta esitysluonnoksessa nämä jäivät vielä auki. Riski tunnistetaan, mutta nyt se siirtyy käytännössä yrittäjälle.

Esityksessä tunnustetaan työntekijöiden toimeentuloon ja turvaan liittyviä kysymyksiä useassa pykälässä yksityiskohtaisesti, mutta vastaava tarkastelu yrittäjien osalta jää puutteelliseksi tai olemattomaksi. Yksinyrittäjä voi jäädä kokonaan ilman tuloa tilanteessa, jossa työn tekeminen estyy viranomaispäätösten, asiakastilojen sulkemisen, toiminnan rajoittamisen, suositusten tai toimeksiantajan tiloihin kohdistuvien määräysten vuoksi, vaikka häneen itseensä ei kohdistu karanteeni- tai eristyspäätöstä. Tällaisissa tilanteissa oikeutta tartuntatautipäivärahaan tai muuhun korvaukseen ei kuitenkaan välttämättä synny.

Tämä luo merkittävän väliinputoajariskin, joka kohdistuu erityisesti yksinyrittäjiin, freelancereihin ja muihin pienimuotoista elinkeinotoimintaa harjoittaviin. Etätyö ei ole mahdollinen kaikilla toimialoilla, eikä myöskään valtaosalle yksinyrittäjistä, joiden työ perustuu fyysiseen läsnäoloon, asiakaskohtaamisiin tai toimeksiantoihin.

MYRY katsoo, että rajoitusten toimeentulovaikutuksia tulee arvioida systemaattisesti myös yrittäjien ja omassa työssä työllistyvien näkökulmasta. Sääntelyn tulee tunnistaa, että sama rajoitustoimi voi työntekijälle tarkoittaa tilapäistä ansionmenetystä, mutta yksinyrittäjälle koko toimeentulon välitöntä katkeamista.

Elinkeinotoiminnan rajoittaminen viranomaispäätöksellä ei ole normaalia yrittäjäriskiä. Tämän vuoksi yrityksille ja yrittäjille aiheutuvat menetykset tulee korvata täysimääräisesti. Korvausjärjestelmän tulee kattaa myös tilanteet, joissa toimintaa ei ole kokonaan kielletty, mutta rajoitukset tekevät siitä taloudellisesti kannattamatonta. Mikroyritykselle esimerkiksi asiakasmäärärajoitukset, aukioloaikojen muutokset tai lisävelvoitteet voivat käytännössä estää liiketoiminnan harjoittamisen.

Lisäksi korvausoikeuden tulee ulottua kaikkiin niihin toimijoihin, joiden elinkeinonharjoittaminen tosiasiaassa estyy, riippumatta yritysmuodosta tai siitä, kohdistuuko rajoituspäätös suoraan heidän omaan toimintaansa. Tämä on välttämätöntä yhdenvertaisen kohtelun ja oikeudenmukaisen riskinjaon toteutumiseksi.

5. Rikosoikeudellinen vastuu ja oikeusturva

Esityksessä ehdotettu rikoslain 44 luvun 2 b §:n mukainen rikosoikeudellisen vastuun laajentaminen on merkittävä kiristys, joka kohdistuu erityisen raskaasti mikro- ja yksinyrittäjiin sekä itsensätyöllistäjiin.

Yksin- ja mikroyrittäjät toimivat usein ilman juridista tukea ja rajallisin resurssein. Rikosoikeudellisen vastuun lisääminen tilanteessa, jossa sääntely voi olla osin tulkinnanvaraista, ohjeistus hajanaista ja viestintä puutteellista, kasvattaa kohtuuttomasti oikeudellista riskiä.

Rikosoikeudellisen vastuun tulee olla tarkkarajainen ja ennakoitava. Tahallisuuden ja törkeän huolimattomuuden rajat tulee määritellä selkeästi, jotta yrittäjät eivät joudu kohtuuttomaan vastuuseen tilanteissa, joissa he ovat pyrkineet noudattamaan annettuja ohjeita, tai joissa tartuntatautivaara ei ole yksiselitteisesti todennettavissa.

Esitys siirtää oikeudellisen ja taloudellisen riskin yrittäjälle. Mikro- ja yksinyrittäjällä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta ennakoida, mitä konkreettisia velvoitteita toimintaan voidaan kohdistaa, miten niitä tulee toteuttaa tai milloin yritystoiminta katsotaan lainvastaiseksi. Epäselvä sääntely yhdistettynä rikosoikeudelliseen vastuuseen luo tilanteen, jossa yrittäjä kantaa merkittävän sanktiouhan ilman selkeää normipohjaa.

MYRY pitää lisäksi ongelmallisena, että päätökset voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Tämä heikentää oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, joissa rajoituksilla on välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Yrittäjän oikeusturvan tulee olla tosiasiallista siten, että muutoksenhaku on aidosti käytettävissä oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti, eikä rajoitustoimien täytäntöönpano tee siitä käytännössä merkityksetöntä.

6. Sääntelyn epäselvyys, hallinnollinen taakka ja henkilötietojen käsittely

Esityksessä on useita kohtia, joissa sääntely jää tulkinnanvaraiseksi, mukaan lukien varautumisvelvoitteet, toimivaltuudet ja tietojenvaihtoa koskevat säännökset. Tällainen epäselvyys lisää oikeudellista epävarmuutta ja siirtää tulkintariskin käytännössä toimijoille.

Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että sääntely ei ole kustannusneutraalia. Yrityksille asetettavat velvoitteet merkitsevät käytännössä suoria kustannuksia ja usein myös tulonmenetyksiä. Erityisesti sote-, hoiva-, varhaiskasvatus-, siivous- ja henkilöpalvelualojen mikroyrittäjille rokotuksiin, selvityksiin, todistuksiin ja tietojenkäsittelyyn liittyvät velvoitteet voivat muodostua kohtuuttomiksi ilman selkeitä, yhdenmukaisia ja hallinnollisesti kevyitä menettelyjä.

MYRY korostaa lisäksi, että sääntelyn toimivuus edellyttää selkeää, yhdenmukaista ja ennakoivaa viranomaisviestintää. Covid-19-pandemian aikana viestintä oli monin paikoin epäselvää, hajanaista ja vaihtelevaa eri viranomaisten välillä. Yrityksille oli usein epäselvää, mitkä ohjeet olivat sitovia, miten niitä tuli soveltaa ja mikä viranomainen oli kulloinkin toimivaltainen. Tämä lisäsi merkittävästi epävarmuutta ja vaikeutti sääntelyn noudattamista käytännössä.

Jatkossa on välttämätöntä, että elinkeinotoimintaan kohdistuva viestintä on keskitettyä, ajantasaista ja valtakunnallisesti yhdenmukaista.

Yrityksille tulee tarjota selkeä kokonaiskuva velvoitteista, niiden soveltamisesta ja muutoksista. Ennakoiva viestintä on keskeinen edellytys sille, että toimijat voivat varautua muutoksiin ja toimia lain edellyttämällä tavalla ilman kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Pidämme myös perusteltuna, että terveystietojen käsittely rajataan välttämättömään minimiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että työnantajalle riittää tieto työntekijän soveltuvuudesta tehtävään ilman yksityiskohtaisten terveystietojen käsittelyä. Vastaavasti myös muissa sopimus- ja toimeksiantosuhteissa, kuten yrityksen ja asiakkaan sekä yrityksen ja alihankkijan välisissä suhteissa, tulee rajoittaa välttämättömään minimitasoon siten, että osapuolille välitetään ainoastaan tieto toiminnan kannalta olennaisesta soveltuvuudesta ilman yksityiskohtaisten terveystietojen käsittelyä. Tämä on erityisen tärkeää mikro- ja yksinyrittäjille, joilla ei ole laajoja tietosuojarakenteita tai resursseja terveystietojen käsittelyyn.

7. Toimivaltuudet ja kollektiiviset toimenpiteet

Mikro- ja yksinyrittäjät pitää perusoikeudellisesti ongelmallisena esityksen 61 §:ssä ehdotettua kollektiivista karanteenia koskevaa sääntelyä silloin, kun päätöksentekovalta on laajasti hajautettu ja kriteerit jäävät epäselviksi.

Kollektiiviset toimenpiteet voivat kohdistua samanaikaisesti suuriin joukkoihin toimijoita ilman yksilöllistä arviointia. Mikro- ja yksinyrittäjien näkökulmasta tämä tarkoittaa, että toiminta voi estyä kokonaan ilman, että yksittäisen toimijan todellista tartuntariskiä tai mahdollisuuksia riskien hallintaan arvioidaan.

Toimivaltuuksien tulee olla tarkkarajaisia ja päätöksenteon kriteerien selkeitä, jotta vältetään ylilyönnit ja varmistetaan päätösten oikeasuhtaisuus. Lisäksi päätöksenteossa tulee varmistaa, että kollektiivisia toimenpiteitä käytetään vain viimesijaisina keinoina ja että niiden vaikutukset elinkeinotoimintaan arvioidaan ennakolta myös yrityskoon ja toimeentulovaikutusten näkökulmasta.

Eryyksen ongelmallista on, jos laajoja rajoituksia voidaan kohdistaa ilman velvoitetta perustella, miksi yksilöllisempi tai kohdennetumpi toimenpide ei ole riittävä. Tämä lisää riskiä ylimitoitettuihin rajoituksiin ja heikentää luottamusta viranomaistoimintaan.

8. Vuorovaikutus ja luottamus

Pandemian aikana tehdyt huonosti perustellut ja epä johdonmukaiset päätökset heikensivät merkittävästi luottamusta viranomaisiin. Luottamuksen palauttaminen edellyttää läpinäkyvää päätöksentekoa, selkeitä perusteluja ja asianosaisten kuulemista.

Katsomme, että erityisesti pitkäkestoisissa rajoitustoimissa tulee säätää velvollisuus kuulla niitä toimijoita, joiden elinkeinonharjoittamiseen päätökset vaikuttavat. Mikro- ja yksinyrittäjien edustus

tulee ottaa mukaan valmisteluun, jotta päätöksenteossa huomioidaan yritystoiminnan käytännön realiteetit.

Kantamme

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että esitystä tulee jatkovalmistella merkittävästi enemmän mikro- ja yksinyrittäjien näkökulmasta. Nykyisellään sääntely ei tunnista yrityskentän rakennetta eikä rajoitustoimien epäsymmetrisiä vaikutuksia, joissa pienimmille toimijoille sama rajoitus merkitsee usein koko toimeentulon välitöntä katkeamista.

Sääntelyn tulee olla täsmällistä, tarkkarajaista ja ennakoitavaa. Avoimia toimivaltuuksia, tulkinnanvaraisia velvoitteita ja hajanaista ohjausta ei voida pitää hyväksyttävänä tilanteessa, jossa yrittäjille asetetaan merkittäviä velvoitteita ja jopa rikosoikeudellista vastuuta.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että elinkeinotoiminnan rajoittamisen tulee olla viimesijaista, perustua selkeisiin ja läpinäkyviin kriteereihin sekä kohdentua yhdenmukaisesti todellisen tartuntariskin perusteella. Samalla on varmistettava, että rajoitusten toimeentulovaikutukset arvioidaan sekä työntekijöiden että yhtä lailla yrittäjien osalta, erityisesti itsensätyöllistäjien, joilla ei ole työnantajaa, palkkatulon suojaa tai mahdollisuutta siirtää toimintaansa muualle, ja joille rajoitukset merkitsevät usein välitöntä ja täysimääräistä tulonmenetystä ilman vastaavaa turvaverkkoa.

Keskeistä on myös oikeudenmukainen riskinjako. Viranomaispäätöksistä johtuvat rajoitukset eivät ole normaalia yrittäjäriskiä, ja niistä aiheutuvat menetykset tulee korvata kattavasti ja ennakoitavasti kaikille niille toimijoille, joiden elinkeinonharjoittaminen tosiasiaassa estyy.

Katsomme, että rajoitustoimien valmistelussa tulee ottaa käyttöön systemaattinen mikroyritysvaikutusten arviointi osana päätöksentekoa.

Kokonaisuutena Mikro- ja yksinyrittäjät korostaa, että toimiva tartuntatautilainsäädäntö edellyttää tasapainoa kansanterveyden suojelun ja yritystoiminnan jatkuvuuden välillä. Tämä tasapaino ei nykyisessä esityksessä toteudu riittävällä tavalla.

Hanén Liisa
Mikro- ja yksinyrittäjät ry

