

LsN Johannes Heikonen
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus

15.5.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 67/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on konsultoinut työ- ja elinkeinoministeriötä esityksen valmistelussa tiettyjen erityiskysymysten osalta. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lain 3a §:n edellyttämä kompensatio

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 7/2020 vp) perustuslakivaliokunta piti ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys huomioiden välttämättömänä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille. Valiokunta toisti tämän kantansa arvioidessaan 3a §:n rajoituksia tarkentavaa valtioneuvoston asetusta (PeVM 10/2020 vp) ja korosti edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä.

Esityksessä on pyritty erottamaan toisaalta vaikutukset, jotka ovat seurausta majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lain 3a §:ssä asetetusta kiellosta ja jotka toisaalta liittyvät yleisemmin koronakriisiin vaikutuksiin ravitsemustoimintaan. Esitykseen sisältyy toisaalta hyvityksiä asetetusta kiellosta ja toisaalta tukea koronakriisin yleisempiin vaikutuksiin. Valtiosääntöisesti näistä erityisen merkityksellisinä on pidettävä säädettäväksi ehdotettavia hyvityksiä, joista säätämistä perustuslakivaliokunta piti olennaisena myös tämän perustuslain 23 §:n nojalla säädetyn kiellon oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta.

Tältä osin esityksessä ehdotetaan säädettävän ravitsemisyriyksen oikeudesta saada kompensatiota kohtuullisesti niistä kustannuksista, jotka ovat sille aiheutuneet rajoitusvelvoitteen aikana. Kyse on tilavuokrista, lvis-maksuista ja muista samankaltaisista ”joustamattomista” juoksevista menoista aiheutuneesta rasitteesta, ei siis ainehankintojen tai palkkojen kustannuksista eikä investoinneista. Hyvitys suhteutetaan siihen muutokseen, mikä yrityksen myynnille on aiheutunut rajoitusvelvoitteesta.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Tämän muutoksen mukaisesti hyvitetään kohtuullinen osuus joustamattomista juoksevista kustannuksista.

Kohtuulliseksi hyvitysosuudeksi ehdotetaan 15 prosenttia enintään yhden miljoonan määräisestä myyntiin perustuvasta vertailuluvusta ja 5 prosenttia sitä suuremmasta. Ehdotus on johdettu arviosta joustamattomista välittömistä kustannuksista. Nämä koostuvat muun muassa tilavuokrista sekä lvi- ja sähkömaksuista, jotka kertyvät yritykselle jatkuvasti, rajoitusvelvoitteesta huolimatta. Yritys ei lähtökohtaisesti voi sopeuttaa näitä toiminnan supistumista vastaavasti, toisin kuin aine- ja tarvikemenoja ja palkkakustannuksia ja investointejaan. Kullekin yritykselle määritetään juuri sen oman toiminnan muutoksen perusteella kerroin, jolla suhteutetaan sen oman vertailuluvun mukaiseen osuuteen joustamattomista välittömistä kustannuksista. Hyvitys jyvitetään päiväkohtaisesti ja se suoritetaan niiltä kalenteripäiviltä, jotka kuuluvat rajoitusvelvoitteen voimassaoloaikaan.

Joukkoajo ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Esityksen 9 §:n 1 momentti mahdollistaisi hyvityksen suorittamisen tietoteknisenä joukkoajona, jolloin hakemusmenettely ei olisi tarpeen. Menettely on tarkoitettu nopeuttamaan merkittävästi likviditeetin saamista sellaisten ravitsemisyriyten käyttöön, joista viranomaisella on kuukausimyyntitiedot ja muut hyvityksen maksamiseen tarvittavat tiedot. Näin voitaisiin mahdollisesti suorittaa joukkomaksatus lukuisille yrityksille kerrallaan.

Hallintolain 43 §:n 1 momentti edellyttää hallintopäätöksen antamista pääsääntöisesti kirjallisesti 44 §:ssä tarkemmin määrittämässä muodossa. Joukkoajossa suorituksen saaneille yrityksille toimitettaisiin postitse hallintopäätös, jota koskevasta muutoksenhausta säädettäisiin erikseen 11 §:ssä. Koska kyse on ravitsemisyriyksen edun mukaisesta päätöksestä eikä asiassa ole toista asianosaista, ravitsemisyriyksen kuuleminen olisi tarpeetonta hallintolain 34 §:n 5 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Esityksen 6 ja 7 §:issä ehdotetaan säädettävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti hyvityksen laskentakaavasta tavalla, joka on ymmärrettävä ravitsemisyriystä pitävälle elinkeinonharjoittajalle. Kaava on julkinen. Siten yrityksellä ei olisi hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti välitöntä intressiä tulla kuuluksi asiassa ennen maksatusta.

Kyse ei ole algoritmiin perustuvista tai muutoin automatisoiduista yksittäispäätöksistä, jossa kaikki asiankäsittelyn ja päätöksenteon vaiheet toteutettaisiin ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Lakiesityksen tarkoittama viranomainen tekisi aina kunkin yrityksen sisällyttämisestä joukkomaksatukseen nimenomaisen päätöksen. Siten menettely ei estäisi virkavastuuta koskevien perustuslain säännösten tarkoituksen toteutumista (Vrt. PeVL 7/2019 vp, jakso: Automatisoidut yksittäispäätökset).

Sovellettaviksi tulevat myös niin hallintolain säännökset oikeudesta kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muutoshakusäännökset, kuten 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Hyvän hallinnon vaatimukset ja asianosaisen oikeusturva eivät siten vaarantuisi.

Esityksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettävän salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisten kesken. Kyseisen pykälän 7 kohdan mukaan verohallinto luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä muut 3 §:ssä tarkoitetun tuen ja 5 §:n tarkoitetun hyvityksen myöntämiseksi, maksamiseksi ja valvomiseksi välttämättömät tiedot.

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä

hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot).

Esityksen perusteluissa on käyty läpi sitä, mitä tietoja 7 kohdan säännöksen perusteella on mahdollista ensisijaisesti luovuttaa. Tällaisia välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi tieto ravitsemisalan yrityksen verovelasta ja konkurssista, tiedot Verohallinnon rekistereihin kuulumisesta, tieto yrityksen maksujärjestelystä tai maksukyvyttömyysmenettelystä sekä tieto alkoholiluvasta. Luovuttaminen on 7 kohdassa myös nimenomaisesti sidottu määriteltuihin viranomaisen tehtäviin, eli hyvityksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvomiseen.

Yhdenvertaisuus

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu sääntelyn yhdenvertaisuutta toisaalta suhteessa muihin toimialoihin ja toisaalta suhteessa ravitsemisyriyten keskinäiseen yhdenvertaisuuteen.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Esityksessä säädettäväksi ehdotetun sääntelyn kohteena on sen 1 §:ssä säädetyn soveltamisalasäännöksen mukaisesti sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä, jotka harjoittavat ravitsemustoimintaa.

Esityksessä säädettäväksi ehdotetuissa hyvityksissä on kyse ainoastaan ravitsemustoimintaan kohdistuvasta korvausjärjestelmästä, jossa hyvityksen taso myös riippuu jossain määrin sitä saavasta toimijasta. Tältä osin ehdotetussa sääntelyssä voidaan katsoa olevan kyse yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta merkityksellisestä erilaisesta kohtelusta toisaalta eri toimialojen ja toisaalta myös ravitsemustoiminnan harjoittajien välillä.

Esityksen perustelujen mukaan tavoitteena kompensaatiotason asettamisessa on ollut, että kohtuullisuus perustettaisiin siihen erityiseen rasitukseen, joka lakisääteisellä rajoitusvelvoitteella on ollut – muista yrityksistä poiketen – juuri ravitsemisyriyten maksukykyyn. Kuten esityksessäkin on todettu, valmistelee valtioneuvosto ehdotusta yritysten yleiseksi kannattavuustueksi. Esityksessä on arvioitu, että yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä on pidettävä sitä, ettei yleistä kannattavuustukea voitaisi myöntää ravitsemisyriykselle siltä osin kuin sen tämän lain mukaisena rajoitushyvityksenä ja uudelleentyöllistämistukena saama suoritus olisi yleistukea suurempi.

Kuten edellä on jo tuotu esiin, piti perustuslakivalikunta majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lain 3a §:ssä asetetusta kiellosta johtuneet poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys huomioiden välttämättömänä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille. Tämän sääntelyn poikkeuksellinen luonne muodostaa oikeusministeriön arvion mukaan hyväksyttävän perusteen erityisten tukitoimien kohdistamiselle juuri ravintola-alalle. Oikeusministeriön arvion mukaan korvausten tasoa ei myöskään edellä kuvatut seikat huomioiden ehdotettu esityksessä säädettävän sellaiseksi, että sitä voitaisiin pitää oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta kohtuuttomana suhteessa muihin toimialoihin. Perustuslakivalikunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle

pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Esitykseen sisältyvän tukijärjestelmän voidaan katsoa kohtelevan jossain määrin eri tavoin myös toimijoita ravitsemisalan sisällä. Säädettyväksi ehdotettava kohtuullinen hyvitysosuus joustamattomista kustannuksista on lähtökohtaisesti 15 prosenttia, mutta hyvityksen taso kuitenkin muuttuisi yksiportaisesti yrityskoon kasvaessa. ”Leikkurisäännön” myötä hyvitysosuus olisi kuukausimyynnistä 5 prosenttia yhden miljoonan euron raja-arvon ylittävältä osalta.

Ehdotettua leikkurisääntöä pidetään esityksessä hyväksyttävänä sekä skaalaedun että neuvotteluvoiman perusteella. Mitä enemmän ravitsemisyriyksellä on myyntiä, sitä enemmän siitä jää katetta esimerkiksi toimitilan kutakin vuokraneliötä kohden. Samalla yritys käy sopimuskumppanilleen kuten vuokranantajalleen entistä merkittävämmäksi. Toisin sanoen yritys on vahvassa asemassa neuvottelemaan vuokransa alemmalle tasolle koronaepidemian ajaksi. Tätä skaalaetua ja neuvotteluvoimaa ei ole pienillä yrityksillä.

Lakiesityksen tarkoittama hyvitysleikkuri ehdotetaan asettavaksi rahamääräisesti sangen korkealle eli yhden miljoonan euron tasolle (laskettuna vertailukohtana olevasta tammi-helmikuun keskimyynnistä), jotta sitä voitaisiin pitää hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Tällaiseen myyntiin yltävää ravitsemisyriyksiä voidaan pitää vuokranantajalleen niin merkityksellisenä, että ravitsemisyriyksellä on tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella vuokratason alentamisesta rajoitusvelvoitteen ajaksi.

Kynnysarvon ylittävän myynnin suhteen hyvitysosuus olisi kolmasosa eli prosentuaalisesti 5 %. Kuitenkin leikkurisäännön piiriin kuuluvallekin ravitsemisyriykselle kynnysarvon alittuessa hyvitys on 15%. Näin ollen ravitsemisyriykset saavat koostaan riippumatta yhtäläisen 15 % hyvitysosuuden, kun tarkastellaan sitä vertailuluvun perustana oleva tammi-helmikuun myyntiä, joka on ollut enintään yhden miljoonan euron määräinen.

Yrityksen kokoon liittyvää erilaisen kohtelun perustetta voidaan oikeusministeriön arvion mukaan lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä. Hyvitystason eroa ei voida pitää myöskään oikeasuhtaisuusarvion kannalta kohtuuttomana. Koska hyvityssääntelyn taustalla on merkittävästi niin elinkeinovapautteen kuin omaisuudensuojaan puuttuva majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lain 3 a §:n sääntely, voitaneen tältä osin merkityksellisenä pitää myös sitä, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp).