

Veli-Pekka Viljanen

HE 67/2020 vp LAIKSI RAVITSEMISYRITYSTEN UUDELLLEENTYÖLLISTÄMISEN TUKEMISESTA JA TOIMINNAN RAJOITUSTEN HYVITTÄMISESTÄ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.5.2020

Laissa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020) säädetään, että ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Tämä ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi eikä laissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita. Laki on voimassa 30.3.–31.5.2020. Valtioneuvoston asetuksella (173/2020) on edellä mainitun lain antaman valtuutuksen perusteella säädetty, että ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta kaikissa Suomen maakunnissa.

Edellä mainittu laki on säädetty perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2020 vp). Valiokunta totesi, että lakiehdotus merkitsi tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määräajaksi ja siten hyvin voimakasta puutumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoitti ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa. Ehdotuksen lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla entisestään lisäävän vaikutuksen vuoksi sääntely oli valiokunnan mukaan merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle valalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kanssa (PeVL 7/2020 vp, s. 1). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voitiin kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 3 a §:n soveltamisalan sitomisesta poikkeusoloihin sekä alueellisesta ja ajallisesta rajausmahdollisuudesta tekemät huomautukset otettiin asianmukaisesti huomioon (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on sittemmin myös katsonut, ettei lain perusteella annettua valtioneuvoston asetusta tarvinnut kumota (PeVM 10/2020 vp, s. 5).

Lausunnossaan PeVL 7/2020 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös ehdotettujen rajoitusten kompensoimiseen. Valiokunta totesi, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Valiokunta mainitsi tältä kannalta tarkastelleensa esimerkiksi siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn oli ymmärrettävästi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Lisäksi ravitsemisliikkeiden toiminnassa oli tosiasiallisesti jo tapahtunut merkittäviä muutoksia ihmisten käytöksen ja viranomaissuositusten vuoksi. Perustuslakivaliokunta piti ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys välttämättömänä, että lailla säädetään sekä ravitsemisliikkeiden aukiolokiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valtioneuvoston asetuksen jälkitarkastuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta ”ottaen huomioon sääntelyn perusoikeuksiin olennaisesti puuttuva luonne” toisti aiemman kantansa rajoitusten kompensoimisesta ja korosti edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä (PeVM 10/2020 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan PeVL 7/2020 vp sisällyttänyt vaatimustaan rajoitusten kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajalle säätämistä järjestysponteiden eli tältä osin valiokunta ei asettanut huomautuksensa asianmukaista huomioon ottamista suoranaisesti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi. Toisaalta valiokunta johti kompensatiovaatimuksen nimenomaisesti sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta, joten huomautus on selkeästi luonteeltaan valtiosääntöoikeudellinen. Lisäksi valiokunta ilmoitti pitävänsä sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullista kompensoimista että rajoitusten vaikutuksia lieventäviä järjestelyjä ”välttämättöminä” (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Tämä sanavalinta korostaa mielestäni selvästi valiokunnan kyseisen valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen painoarvoa.

Perustuslakivaliokunta ei omassa lausunnossaan täsmentänyt, mitä sen edellyttämät kohtuullisen kompensatio ja vaikutuksia lieventävät järjestelyt käytännössä tarkoittavat ja milloin niitä on pidettävä riittävinä.

Nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus tarkoittaa toteuttaa perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset kompensaaation ja lieventävien järjestelyjen osalta. Lieventävänä järjestelynä lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä uudelleentyöllistämisen tukemisesta (2 luku) ja kohtuullisena kompensaatina säännöksiä toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (3 luku).

Lakiehdotuksen mukaan hyvitys koskisi ravitsemisvelvoitteesta aiheutuvien joustamattomien välittömien kustannusten kohtuullisesta hyvityksestä (5 §). Ravitsemisy yritykselle myönnetään hyvitystä niiltä kalenteripäiviltä, jotka sisältyvät rajoitusvelvoitteen tarkoittamaan ajanjaksoon. Hyvityksen enimmäismäärä on 500 000 euroa (6 §). Hyvityksen laskennassa käytettäisiin vertailupohjana vuoden 2020 tammi- ja helmikuun euromääräisten myyntien keskiarvoa. Jos vuoden 2020 huhtikuun myynti olisi vertailulukua pienempi, ravitsemisy ryitys olisi oikeutettu hyvitykseen. Hyvityksen suuruus olisi pääsäännön mukaan 15 % yhden miljoonan euron määräisestä vertailuluvusta, sen ylittävältä osalta 5 % (7 §).

Arvioitaessa hyvityksen riittävyttä on otettava huomioon, ettei perustuslakivaliokunta edellyttänyt kaikkien koronavirusepidemiasta ravitsemisy yrityksille aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamista, vaan se puhui ”kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta”. On ilmeistä, että epidemiasta ja itsessään on ja olisi aiheutunut ravitsemisy yrityksille merkittäviä taloudellisia menetyksiä riippumatta laissa säädetystä rajoituksesta. Toisaalta on selvää, että merkittävä osa menetyksistä on liitettävissä suoraan eduskunnan säätämällä lailla toteutettuihin elinkeinon rajoituksiin. Tässä mielessä ravitsemisy yritykset ovat olleet eri asemassa kuin muut yritykset, koska niiden osalta kyse on osittain säädöspohjaisen kiellon aiheuttamista taloudellisista menetyksistä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan keskimääräinen hyvitys olisi kaikista yrityksistä laskettuna noin 8 000 euroa kahdelta rajoituskuukaudelta. Vaihtelu olisi hyvin merkittävä riippuen yrityksen koosta. Hyvitys olisi 0 – 4 työntekijän yrityksissä keskimäärin 3 000 euroa ja yli 250 työntekijän yrityksissä keskimäärin 410 000 euroa. Ehdotettu hyvitysjärjestelmä ei kuitenkaan korvaisi yrityksille kuin pienen osan kiellosta aiheutuvasta myynnin vähenemisestä. Hyvitystä voidaan kuitenkin sinänsä pitää taloudellisesti merkittävänä ja toteuttavan tarkoitustaan turvata edellytysten säilyminen ravitsemisy yrityksen harjoittamiselle rajoitusvelvoitteesta huolimatta (2 §). Julkiselle vallalle ei voida myöskään asettaa niin pitkälle menevää elinkeinotoiminnan tukemisen velvoitetta, että se täysimääräisesti kompensoisi kaikille elinkeinonharjoittajille koronavirusepidemiasta ja sen hoitamisesta aiheutuvat taloudelliset menetykset.

Mielestäni julkiselle vallalle asettuu tietynlainen harkintamarginaali sen arvioimiseksi, millaisia kompensoivia ja kiellon vaikutuksia elinkeinonharjoittajalle lieventäviä järjestelyjä se toteuttaa. Tältä osin lakiehdotusta voidaan pitää perusteiltaan asianmukaisena suhteessa perustuslakivaliokunnan välttämättömänä pitämään rajoitusten kompensoimiseen, vaikkakaan se tuskin riittää turvaamaan taloudellisesti kaikkien ravitsemisyriyten toiminnan jatkamisen. Se, kuinka suurella taloudellisella panostuksella valtio tukee ravitsemisalan yrityksiä, on ensisijaisesti kuitenkin poliittisesti ratkaistava kysymys, jolla on yhteys myös julkisen vallan taloudelliseen kantokykyyn. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tuen suuruus on relevanttia siltä osin kuin arvioidaan sitä, täyttyykö kompensaation ”kohtuullisuuden” vaatimus.

Hyvityksen kohdentumisen osalta kiinnitän kuitenkin huomiota työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan TyVL 4/2020 vp esittämään havaintoon. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää nimittäin huomiota siihen, että ehdotettu vertailuaika asettaa ravintolat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan. Esimerkiksi kesäravintolat ovat sulkemispäätöksen vuoksi menettäneet hyviä myyntiaikoja muun muassa huhti- ja toukokuun juhlapyhien ajalta, mutta jäävät kuitenkin vaille hyvitystä menetetyistä myyntitulosta, koska niillä ei ole myyntiä tammi-helmikuussa tai myynti on tuolloin ollut hyvin vähäistä. Myöskään muiden ravintoloiden myynnin vertaaminen tammi- ja helmikuuhun ei anna oikeaa kuvaa menetyksistä, koska yleensä alkuvuonna kysyntä ravintola-alalla on huomattavasti vähäisempää kuin huhtikuussa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaakin, että talousvaliokunta harkitsee vertailuajan muuttamista siten, että ravitsemisliikkeiden menetyksissä otetaan ehdotettua paremmin huomioon yhtäältä ravintoloiden erilaisuus ja toisaalta ravintoloiden myynnin määrän vaihtelu eri kuukausina (TyVL 4/2020 vp, s. 2).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esittämä huomautus on myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellinen. Lähtökohtana tulee tämäntapaisen kiellon aiheuttaman kompensaation osalta olla se, että hyvitysjärjestelmästä voivat päästä osalliseksi kaikki ne ravitsemisyrietykset, joille aiheutuu kiellosta taloudellisia menetyksiä myynnin vähentymisen seurauksena. Tältä osin ongelmallista on se, että valittu sääntelytapa jättää kokonaan hyvitysmahdollisuuden ulkopuolelle sellaiset ravitsemisyrietykset, joilla ei ole lainkaan myyntiä vertailukuukausina tammi-helmikuussa, kuten kausiravintolat. Pidän tällaista ravitsemisyrietyten erilaista kohtelua ongelmallisena perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Nähdäkseni ehdotettua hyvitysjärjestelmää tulee valtiosääntöoikeudellisista syistä muuttaa niin, että sen piiriin pääsevät kaikki ne ravitsemisyrietykset, joiden toimintaan lainsäädännöllinen ravitsemisliikkeiden aukiolokielto tosiasiaassa kohdistuu.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen (17 §) mukaan laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Hallituksen esityksessä ei nimenomaisesti perustella sitä, miksi lain voimaantulo on jätetty valtioneuvoston asetuksen varaan. Asiasta olisi ollut syytä sisällyttää erityinen maininta hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan perustelujaksoon. Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että lain voimaan saattaminen edellyttää, että Euroopan komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvät valtiontuet (s. 22). Perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty muun muassa sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa Euroopan unionin oikeuteen (ks. esim. PeVL 36/2010 vp, s. 3). Tämä huomioon ottaen voidaan ehdotettua voimaantulosäännöstä pitää ongelmattomana perustuslain 79 §:n 3 momentin kannalta.