

Tuomas Ojanen

18.5.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Sisältö ja tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä yhtäältä uudelleentyöllistämistuella ja toisaalta kohtuullisella hyvityksellä ravitsemisyriyrykselle toiminnan lakisääteisestä rajoittamisesta koronaepidemian vuoksi syntyneistä kustannuksista. Lakiehdotus tulisi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana, koska lain voimaantulo edellyttää lakiehdotukseen sisältyvän valtiontuen hyväksymistä Euroopan unionin komission toimesta. Tavoitteena olisi, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian.

Kuten esityksestä ilmenee, taustalla on perustuslain 23 §:n nojalla säädetty laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020), jota koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi rajoitusten kompensoimisesta kokonaisuudessaan seuraavan:

”Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Valiokunta on tältä kannalta tarkastellut esimerkiksi siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä (ks. esim. PeVL 18/2013 vp, s. 3/II). Nyt ehdotettavan sääntelyn on ymmärrettävästi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Lisäksi ravitsemisliikkeiden toiminnassa on tosiasiallisesti jo tapahtunut merkittäviä muutoksia ihmisten käytöksen ja viranomaissuositusten vuoksi. Ottaen huomioon nyt ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille.”

Vastauksessaan laista eduskunta hyväksyi seuraavat lausumat (EV 14/2020 vp, ks. myös TaVM 5/2020):

- ”1. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää kuinka ravintolayrittäjien toimeentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan niin, että taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla julkisyhteisöjen, vuokranantajien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden ja muiden talousyksiköiden kesken.
- ”2. Eduskunta edellyttää, että hallitus viipymättä ryhtyy toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana.
- ”3. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii ravintolaelinkeinon sisäisen kilpailutilanteen reiluudesta ja kilpailullisuudesta poikkeussääntelyn aikana ja sitä purettaessa.”
- ”4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet toteuttaa vastainen poikkeustilan ja tämän lainsäädännön purku tavalla, joka mahdollistaa alueellisen porrastamisen siinä tapauksessa, että infektio-tilanne sen sallii.”

Esityksen mukaan lakiehdotus on tarkoitettu vastaukseksi eduskunnan edellä siteerattujen 1. ja 2. lausumien mukaiseen toimeksiantoon.

Viitataan muutoin esityksen sisällöstä ja tavoitteista esityksestä ilmenevään.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on selostettu ensin perustuslain 23 §:n nojalla säädettyä ravitsemisliikkeiden sulkemista tarkoittanutta väliaikaista lain muutosta sekä sitä koskenutta perustuslakivaliokunnan kannanottoa ja eduskunnan lausumaa. Tämän jälkeen lakiehdotusta on käsitelty elinkeinovapauden (PL 18 §), omaisuuden suojan (PL 15 §) ja työllistämisvelvoitteen (PL 18.2 §) kannalta. Edelleen lainsoveltamisalan rajautumista sekä kompensaaion kohtuullista on tarkasteltu perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen kannalta suhteessa muihin toimialoihin (jakso 10.4.1) ja ravitsemisyriytysten välillä (jakso 10.4.2). Lisäksi säätämisyjärjestysjaksossa tarkastellaan ehdotetun hyvityksen suorittamista joukkoajona sekä kuulemisintressiä perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun näkökulmasta. Lopuksi käsitellään lakiehdotusta henkilötietojen suojan sekä lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

Nähdäkseni säätämisyjärjestysjakso on osaksi kummallista luettavaa, koska kohdittain siinä oleva kuuluisi muualle esitykseen (esimerkiksi eduskunnan lausuman selostaminen) tai ei ole muutoin merkityksellistä perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta (esimerkiksi jakso 10.2.2 lakiesityksen suhde eduskunnan lausumaan; ja se, miten ehdotettu sääntely suhtautuu hallintolakiin, ks. jakso 10.5). On syytä korostaa, että ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä vain perustuslain säännöksillä ja niitä koskevalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä. Erityistä merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava perustuslakivaliokunnan lausunnolle PeVL 7/2020 vp edellä siteeratulta osin.

Arvio

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan pitkälti keskittyä siihen, säädetäänkö siinä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp edellytetyllä tavalla ”sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille”.

Kysymyksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on ensinnäkin huomioitava se, että rajoitusten kompensoimista koskeva perustuslakivaliokunnan huomautus ei vaikuttanut lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen, so. että valiokunta *ei* asettanut rajoitusten kompensoimista edellytykseksi lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta ei siis tässä mielessä katsonut, että perustuslaki ehdottomasti edellyttäisi rajoitusten kompensoimista. Perustuslakivaliokunnan kanta on kuitenkin velvoittavaan muotoon kirjoitettu (”Ottaen

huomioon nyt ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys perustuslakivaliokunta ”pitää välttämättömänä”, että lailla säädetään...) ja siksi valtiosääntöoikeudellisesti painavampi kuin esimerkiksi sellainen perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan valtioneuvoston ”on syytä harkita” rajoitusten kompensoimista.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava ehdotetun sääntelyn oikeudellinen luonne: nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen luonnehdintaan siitä, ettei kysymys ole oikeudellisesti arvioiden varsinaisesta vahingonkorvaussääntelystä ja että varsinkaan ”(k)yse ei ole täydestä korvauksesta” (s. 24). Näin ollen kysymys ei ole sellaisesta ”täydestä korvauksesta” kuin tarkoitetaan esimerkiksi omaisuuden pakkolunastuksesta säättävässä perustuslain 15 §:n 2 momentissa. Kyse ei myöskään ole valmiuslain 128 §:n mukaisesta korvauksesta omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta, vaikka ravintoloiden sulkemista tarkoittanut lain muutos säädettiin perustuslain 23 §:n nojalla ja vaikka laki on tässä mielessä tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin eräänlainen ”minivalmiuslaki”.

Edellä todetusta nähdäkseni seuraa, että lainsäätäjällä on perustuslain kannalta harkintavaltaa sen suhteen, miten laissa säädetään 3 a §:n mukaisen kiellon kohtuullisesta kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille. Tämä harkintavalta koskee sekä hyvityksen määräytymisperusteita ja edelleen enimmäismäärää kuin vaikutuksia lieventäviä muita järjestelyitä.

Ehdotetun sääntelyn mukainen hyvitys olisi perustettu arvioon joustamattomista välittömistä kustannuksista, jotka koostuvat muun muassa tilavuokrista sekä lvi- ja sähkömaksuista ja jotka kertyvät yritykselle jatkuvasti, rajoitusvelvoitteesta huolimatta. Kuukausikohtainen hyvitysosuus esitetään säädettäväksi yhden miljoonan euron määräiseen myyntiin asti 15 prosentiksi perustuen kuluvan vuoden tammi- ja helmikuun myynnin keskiarvoon. Miljoonan euron ylittävälle osuudelle hyvitysosuus olisi viisi prosenttia. Tätä ”leikkurisääntöä” perustellaan esityksen jaksossa 10.4.2.

Nähdäkseni voidaan sinänsä jossain määrin kritisoida ehdotetun hyvityksen määräytymisperusteita ja edelleen määrää etenkin siltä osin kuin hyvitysosuus esitetään säädettäväksi yhden miljoonan euron määräiseen myyntiin asti 15 prosentiksi perustuen kuluvan vuoden tammi- ja helmikuun myynnin keskiarvoon; ”kohtuullisempaa” olisi ottaa perusteeksi esimerkiksi edellisen vuoden vastaavan ajan myynti, so. huhti-toukokuun myynnin keskiarvo. Kun otan kuitenkin huomioon lainsäätäjän harkintavallan käsillä olevan kompensoimissääntelyn suhteen, nyt ehdotettua hyvityssääntelyä ei voida pitää suoranaisesti perustuslain vastaisena. Perustuslain kannalta ei ole tietenkään estettä muuttaa hyvityksen määräytymisperusteita nyt ehdotusta niin, että hyvityksen määrä muodostuisi suuremmaksi. Tämä on kuitenkin lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia.

Lakiesityksen 2 luvussa ehdotetaan toimintamallia, jonka mukainen tuki uudelleen työllistämiseen olisi 1 000 euroa kutakin tuen piiriin luettavaa työntekijää kohden. Tukea maksettaisiin työntekijästä, jolle yritys maksaa palkkaa yhteensä vähintään 2 500 euroa rajoitusvelvoitteen päättymistä seuraavan kolmen kuukauden ajalta. Tukea olisi mahdollista saada enintään siitä työntekijämäärästä, joka yrityksellä oli laskennallisesti

kokoaikaisessa työsuhteessa helmikuussa 2020. Ehdotettu sääntely on nähdäkseni perustuslain kannalta ongelmaton, etenkin kun otan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen julkisen vallan velvollisuuden edistää työllisyyttä tilanteessa, jossa ravintoloiden sulkeminen lailla on merkittävästi lisännyt lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla vielä siihenkin nähden, miten koronaepidemia on jo itsessään rajoittanut ravitsemisyrittäjien toimintaedellytyksiä.

Lailla säätämisen vaatimus: sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp pidettiin välttämättömänä säätää *lailla* ravintoloiden sulkemisen aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä ravintolatoimialan elinkeinonharjoittajille.

Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 46/2016 vp).

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on kohdittain monimutkaista ja vaikeaselkoista, mikä ei ole perustuslain kannalta ongelmaton, varsinkin kun otetaan huomioon sääntelyn hyvitys- ja tukiluonne, perusoikeuskytkennät sekä ravitsemisliiketoimialan harjoittajien erityispiirteet. Monille ravintolayrittäjille hyvitys- ja tukisääntelyn hahmottaminen ja ymmärtäminen lienee ylivoimaista, mikä saattaa tuottaa ongelmia sääntelyn tavoitteiden tosiasiallisen toteutumisen kannalta.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta pyrkiä selkeyttämään sääntelyä eduskuntakäsittelyssä. Lisäksi olisi perusteltua edellyttää riittävien resurssien osoittamista hyvitysten ja tukien hakemista koskeville tuki- ja neuvontapalveluille.

Yhdenvertaisuus

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on käsitelty ehdotettua sääntelyä varsin laajasti perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta sekä suhteessa muihin toimialoihin (jakso 10.4.1) että ravitsemisyrittäjien keskinäissuhteissa (jakso 10.4.2).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan *ihmiset* ovat yhdenvertaisia lain edessä. Vaikka ravintolayrittäjänä voi myös olla luonnollinen henkilö ”yksityisliikkeenä” (ks. s. 28), huomattava osa ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvasta ravitsemisliiketoiminnasta tapahtunee osakeyhtiöissä tai muussa yritysmuodossa. Myös vaikutusarviointijaksossa 4.2, kuten pääosin muuallakin esityksessä, tarkastelu on ravitsemisyrittäjien kannalta. Koska yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä (ks. esim. PeVL 37/2010 vp), arvioitava sääntely on jo lähtökohtaisesti suhteellisen vähämerkityksellistä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan

asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42 – 43, ks. myös esim. PeVL 52/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 52/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Nyt kysymyksessä oleva sääntely pyrkii ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemiseen ja toiminnan rajoitusten hyvittämiseen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla nimenomaan sen takia, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (153/2020) väliaikaisessa 3 a §:ssä on velvoitettu pitämään ravitsemisliikkeet niihin kuuluvine sisä- ja ulkotiloineen suljettuina asiakkailta ulosmyyntiä ja henkilöstöravintolatoimintaa lukuun ottamatta. Tuon lain 3 a §:n mukaisella kiellolla on ollut poikkeuksellisen huomattavia ja äkillisiä vaikutuksia nimenomaan ravitsemisliiketoiminnalle. Vastaavia lainsäädännöllisiä rajoitustoimenpiteitä ei ole kohdistettu muiden toimialojen yrityksiin ja muihin elinkeinonharjoittajiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp ei myöskään tarkasteltu majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista 3 a §:n mukaisesti lainkaan perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Lausunnossa ei siis edes aseteta kysymystä siitä, asettaako velvoite ravitsemisliikkeet mielivaltaisesti epäedullisempaan asemaan muiden toimialojen elinkeinonharjoittajiin verrattuna.

Edellä esitetyistä syistä en pidä arvioitavaa esitystä ylipäätään merkityksellisenä perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin on kysymys ehdotetun ravitsemisyriyten hyvitys- ja tukisääntelyn suhteesta muihin toimialoihin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksellä on ihmisiä koskevana myös lähtökohtaisesti verraten vähäinen merkitys ravitsemisyriyten keskinäissuhteissa. Esityksen jaksosta 10.4.2 ilmenevän perusteella pidän ehdotettua sääntelyä ongelmattomana perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta myös tältä osin, varsinkin kun yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle ja kun perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp rajoitusten kompensoimisesta todettu antaa edellä esittämälläni tavalla lainsäätäjälle harkintavaltaa sen suhteen, kuinka lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä ravintolatoimialan elinkeinonharjoittajille.

Kaiken kaikkiaan päädyn edellä esitetyistä syistä kantaan, jonka mukaan lakiehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta.

Lain voimaantulo

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Jollei laki kuitenkaan ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan lain julkaisemispäivänä. Lisäksi laissa voidaan erityisestä syystä säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Eesityksen mukaan siinä ehdotetun lain voimaantulo edellyttää lakiehdotukseen sisältyvän valtiontuen hyväksymistä Euroopan unionin komission toimesta. Kysymys on sellaisesta perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettusta erityisestä syystä, jonka perusteella lain voimaantuloajankohdasta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Yhteenveto

Yhteenvetona totean, että perustuslain kannalta lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, kuinka lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä ravintolatoimialan elinkeinonharjoittajille. Vaikka nyt ehdotetun hyvityksen määräytymisperusteita ja edelleen enimmäismäärää voidaan jossain määrin kritisoida siltä kannalta, toteuttavatko ne riittävästi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp välttämättömänä pidettyä vaatimusta siitä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä ravintolatoimialan elinkeinonharjoittajille, nyt ehdotettua sääntelyä ei voida pitää perustuslain vastaisenakaan. Perustuslain kannalta ei ole tietenkään estettä muuttaa hyvitys- ja tukisääntelyä nyt ehdotettua ”paremmaksi”. Tältä osin kyse on lainsäätäjän harkintavallan ja yleisemmin poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvasta ratkaisusta.

Sääntelyä olisi syytä pyrkiä selkeyttämään eduskuntakäsittelyssä niin, että se olisi helpommin hahmotettavaa ja ymmärrettävää ravintolayrittäjille, joista monet eivät edes osaa riittävästi ruotsia tai suomea.

Helsingissä 18. päivänä toukokuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki