

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 18.5.2020 KELLO 18.00
HE 67/20 vp laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen
tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä

Ehdotettu laki koskee sen 1 §:n sanamuodon mukaan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, joiden harjoittaman ravitsemisliikkeen toimintaa on rajoitettu väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 1 momentin nojalla. Säännöksessä tarkoitettu väliaikainen rajoitus on säädetty lailla 153/2020, joka on tullut voimaan 30.3.2020 ja on voimassa 31.5.2020 saakka. Tämän rajoituslain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti vastauksessaan mm., että hallitus ”selvittää, kuinka ravintolayrittäjien toimentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan...” ja ”viipymättä ryhtyy toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana.” Nyt käsiteltävän esityksen alussa (s.4) hallitus viittaa asian taustana tähän eduskunnan vastaukseen ja toteaa erikseen myös:

”Lain käsittelyn yhteydessä antamissaan kannanotoissa perustuslakivaliokunta katsoi rajoitusten oikeasuhtaisuuden varmistamisen edellyttävän kohtuullista kompensatiota ja asetti valtioneuvostolle oikeudellisen velvoitteen sen toteuttamiseksi säätämällä siitä lailla.”

Käsillä olevassa lakiehdotuksessa voidaan perustuslakivaliokunnan tarkastelun kannalta nähdä kaksi erillistä, vaikkakin toisiinsa liittyvää asiaa. Valiokunnan yleisenä keskeisenä tehtävänä on lausuminen valiokunnalle saatettujen lakiehdotusten ja muiden asioiden (niissä tehtävien ratkaisujen) perustuslainmukaisuudesta ja ihmisoikeussopimusten mukaisuudesta (PL 74 § ja TJ 38,2 §). Yleensä tämä merkitsee

käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sisällön (sisällöstä johtuvien normien) arviomista suhteessa perustuslain sisältöön (perustuslain osoittamiin normeihin). Arvioitaessa jonkin lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin on useimmiten kyse muustakin kuin vain lakiehdotukseen sisältyvien säännösehdoitusten sanamuotojen tarkastelusta, ts. kysymys on myös siitä, miten ehdotetut säännökset toimisivat olemassa olevien ko. alaa tai kysymystä koskevien säännösten kokonaisuudessa. Lähtökohta on kuitenkin sikäli selvä, että tarkastelun kohteena on ehdotetun säännösten suhde perustuslakiin.

Jos valiokuntaan nyt lausunnolle tullutta lakiehdotusta tarkastellaan tämän valiokunnan toiminnassa tavanomaisen kysymyksen kannalta - siis kysymyksenä käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sisällön suhteesta perustuslakiin - näyttäisi lakiehdotuksessa olevan lähinnä vain kolme asiaa, jotka voisivat tässä kohden vaatia huomiota. Näitä kohtia ovat ehdotettujen järjestelyjen suhde yhdenvertaisuusnormiin, näiden järjestelyjen suhde henkilötietojen suojaan ja lain voimaantulon jättäminen määrättäväksi valtioneuvoston asetuksella. Minusta se, millä tavoin ehdotuksessa tehdään eroja erilaisten ravitsemisyriytysten välillä tai miten ehdotuksen voidaan sanoa asettavan ravitsemisyrittäjät muista elinkeinonharjoittajista poikkeavaan asemaan, ei perustuslakivaliokunnan käytäntöjen valossa arvioituna muodostu ongelmaksi perustuslain yhdenvertaisuusnormin kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään säännösehdoitusten merkitystä myös henkilötietojen suojan kannalta. En voi sanoa perehtyneeni asiaan yksityiskohtaisesti, mutta nopealla lukemisella näyttävät esitetyt perustelut asianmukaisilta. Lain voimaantuloajankohdasta säätämisessä on PL 79 §:n mukaan pääsääntönä laissa säätäminen, mutta ”erityisestä syystä” voidaan laissa jättää voimaantuloajankohda säädettäväksi asetuksella. Tällaisena erityisenä syynä voidaan tässä pitää sitä, että lain voimaantuleminen edellyttää (esityksen perustelut,s.22), että Euroopan komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvät valtioneuot.

Toisena asiana tämän lakiehdotuksen tarkastelussa on ehdotuksen sisällön suhde lausumiin, joita ravitsemisliikkeiden sulkemista merkinneen lain (153/2020) säätämisen yhteydessä on esitetty eduskunnan vastauksessa ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Käsitellessään tätä rajoituslakia koskevaa esitystä (pevl 7/20 vp, 25.3.2020;HE 25/20 vp), perustuslakivaliokunta asetti ponnessaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi sen, että ”valiokunnan 3 a §:n soveltamisalan sitomisesta poikkeusoloihin ja lain

alueellisesta ja ajallisesta rajausmahdollisuudesta tekemät huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.” Valiokunta ei sen sijaan asettanut – eikä olisi voinutkaan asettaa – tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi sitä, että lainsäätäjä ryhtyy tämän rajoituslain säätämisen jälkeen joihinkin lain vaikutuksia koskeviin toimenpiteisiin. Vaikka käsiteltävän lain säätämisyjärjestystä ei voitu sitoa lainsäätäjän (julkisen vallan) mahdollisiin myöhempiin toimenpiteisiin, piti valiokunta tällaisia, rajoituslain vaikutuksia tasapainottavia toimenpiteitä hyvin tarpeellisina. Valiokunta totesi lausuntonsa lopussa otsakkeen ”Rajoitusten kompensointi” alla :

”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 viranomaisuusositusten 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.”

Valiokunta palasi kompensoimisasiaan noin viikkoa myöhemmin antamassaan mietinnössä, joka koski em. rajoituslain alueellisesta soveltamisesta annettua valtioneuvoston asetusta (pevm 10/20 vp, 2.4.2020). Valiokunta referoi mietinnön lopussa edellä lainattua kannanottoaan ja totesi vielä:

”Ottaen huomioon sääntelyn perusoikeuksiin olennaisesti puuttuva luonne perustuslakivaliokunta toistaa aiemman kantansa ja korostaa edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä.”

Kuten tämän lausunnon alussa viitataan, myös eduskunta on em. rajoituslain käsittelyssä vastauksessaan (28.3.2020) edellyttänyt hallitukselta toimia ravintolayrittäjien aseman helpottamiseksi. Vastauksen kaksi ensimmäistä lausumaa kuuluivat:

” 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. ”

Eduskunnan tässä tarkoitettujen lausumien tosiasiallisesta merkityksestä riippumatta en seuraavassa enempää tarkastele näitä lausumia. Syynä on jo yleisesti se, että eduskunnan esittämien yksittäisten lausumien tosiasiallisen huomioon ottamisen arviointi ei tyypillisesti kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Tässä tapauksessa merkittävää on myös se, että käsiteltävä lakiehdotus näkyvästi liittyy perustuslakivaliokunnan konkreettisiin lausumiin ja perustuslakivaliokunnassa käsiteltyyn em. rajoituslakiin.

Kun perustuslakivaliokunta tiettyä lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan toteaa pitävänsä ”välttämättömänä”, että lailla säädetään valiokunnan juuri käsittelemän ja muutoksin hyväksymän lain mukaisen ”kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ”(ym.) ja vähän myöhemmässä kannanotossaan ”toistaa aikaisemman kantansa” ja korostaa ko. järjestelyjen säätämistä viivytyksettä, on käytännössä tietysti syytä lähteä siitä, että ”näin tehdään”. Valiokunnan roolin ja erilaisten toimivalta- ja vastuusuhteiden kannalta on kuitenkin aiheellista hieman arvioida, minkälaisesta toimeksiannosta lainsäätäjälle tässä on kysymys ja onko ehkä kyse oikeudellisesta velvoitteesta, niinkuin todetaan edellä jo kerran lainatussa kohdassa tässä hallituksen esityksessä (s. 4):

”Lain käsittelyn yhteydessä antamissaan kannanotoissa perustuslakivaliokunta katsoi rajoitusten oikeasuhtaisuuden varmistamisen edellyttävän kohtuullista kompensatiota ja asetti valtioneuvostolle oikeudellisen velvoitteen sen toteuttamiseksi säätämällä siitä lailla.”

Jos sanapari ”oikeudellinen velvoite” ymmärretään edes jotenkin tavanomaisena pidettävällä tavalla, on vaikea nähdä, miten tässä voisi olla kyse oikeudellisesta velvoitteesta. Voidaan viitata jo erilaisiin käytännön näkökohtiin: oikeudellinen velvoite edellyttää myös oikeudellista vastuuta ja kumpikin näistä edellyttäisi kohtuullisen selvää tietoa velvoitteen konkreettisesta sisällöstä, oikeudellisen ministerivastuun käytännön sopivuus tällaisiin yhteyksiin voisi olla epäselvää. Tärkeämmät kysymykset ovat kuitenkin periaatteellisia: voidaanko - ja jos niin millä tavoin - lainsäätäjää oikeudellisesti velvoittaa säätämään tietynlainen laki ja, vaikka valtioneuvosto ei ole lainsäätäjä, voidaanko lainsäätämisprosessissa oleellisessa asemassa olevien hallituksen esitysten antamiseen velvoittamista pitää

lainsäätämisestä merkittävästi erillisenä asiana. Ja tässä tapauksessa erityisesti: mihin perustuisi se, että perustuslakivaliokunta voisi valiokunnan päätöksellä oikeudellisesti velvoittaa hallituksen antaman tietynlaisen lakiesityksen.

Minusta perustuslakivaliokunnan tässä tarkoitetuissa lausumissa ei ole eikä voi olla kyse oikeudellisen velvoitteen asettamisesta hallitukselle. Valiokunnan sananvalinnat ovat tässä suhteessa sopivan pidättyviä. Jos ajatellaan kahtiajakoa oikeudellinen - poliittinen, ei valiokunnan em. lausumia toisaalta ole syytä luonnehtia myöskään poliittisiksi esim. siinä mielessä kuin eduskunnan vastauksissa hallitukselle tavanomaisesti esitetään eduskunnan edellyttävän jotakin. Perustuslakivaliokunnan em. lausumien tavoitteet ovat spesifimpiä: lausumissa voidaan nähdä perustuslainmukaisuuden tärkeimmän valvojan pyrkimys kiireen pakottamassa tilanteessa turvata (vaikkapa vain uusien lakien säätämistä vaatimalla) perusoikeusjärjestelmän vaatimusten mahdollisimman hyvä toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan em. lausumien tällainen ”epäpoliittinen” tarkoitus antaa lausumille erityistä, vaikkakaan ei oikeudellista velvoittavuutta.

Tarkasteltavaa lakiehdotusta tullaan soveltamaan hyvin monenlaisiin ravitsemisyrittäisiin. Lakiehdotukseen sisältyy useita harkinnanvaraisia kriteerejä tai rajoituksia. Minulla ei ole edellytyksiä asiantuntevasti arvioida tehtyjen rajanvetojen tasapuolisuutta, kohtuullisuutta tai merkitystä erilaisten ravitsemisyritysten kohdalla. Sen voin kuitenkin todeta, että lakiehdotus vaikuttaa alaan perehtymättömän juristin silmissä sisällöltään asianmukaiselta, mitkään kohdat eivät tunnu vaativan erityistä tarkastelua.
