

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI RAVITSEMISYRITYSTEN UUELLEENTYÖLLISTÄMISEN TUKEMISESTA JA TOIMINNAN RAJOITUSTEN HYVITTÄMISESTÄ (HE 67/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ravitsemisyriyrysten uudelleentyölliistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä. Tässä uudessa laissa säädettäisiin uudelleentyölliistämistuesta ja kohtuullisesta hyvityksestä niistä kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet ravitsemisyriyrykselle toiminnan lakisääteisestä rajoittamisesta koronaepidemian vuoksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana mahdollisimman pian. Voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän valtioneuvoston.

Esitykseen sisältyy säätämisyriyrystysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta ja liittynästä perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan, 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapautteen sekä 23 §:n mukaisiin tilapäisiin perusoikeuspoikkeuksiin. *Esityksessä viitataan myös oikeusturvaan ja hyvää hallintoa sekä virkavastuuta koskeviin seikkoihin mainitsematta kuitenkaan perustuslain 21 ja 118 §:ää.*

Lisäksi säätämisyriyrystysperusteluissa arvioidaan ehdotetun sääntelyn suhdetta EU:n tietosuoja-asetukseen. Arviointi liittyy salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan lakiehdotuksen 12 §:ään, joka on rakennettu tietojen luetteloinnin ja välttämättömyysvaatimuksen varaan. *Ehdotettua sääntelyä tietojenluovutuksesta ei ole kuitenkaan esityksen perusteluissa sidottu perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan eikä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5–6 ja esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 2–3, PeVL 19/2012 vp, s. 4 sekä niissä viitatu lausunnot).* Lisäksi lakiehdotusta olisi tullut arvioida perustuslain 79 §:n 3 momentissa lain voimaantulosta säädettyyn nähden.

Kiinnitän lausunnossani erityisesti huomiota perustuslakivaliokunnan asettamiin edellytyksiin, jotka kohdistuvat lakiehdotuksen tarkoittamaan ravitsemisliikkeiden toimintarajoitusten kompensatioon.

Arvioinnin lähtökohdat

Lakiehdotuksen taustalla on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (153/2020) eduskuntakäsittelyn yhteydessä edellytetty ravitsemisliikkeille säädettyjen rajoitusten kompensoiminen. Mainitulla lailla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) lisättiin väliaikaisesti uusi 3 a §, jonka mukaan ravit-

semisliike 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. Säädetty rajoitus ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi eikä lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita. Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta tuli voimaan 30.3.2020 ja on voimassa 31.5.2020 saakka.

Mainittu laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. Valiokunta arvioi, että laki merkitsee tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määrääjäksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa valiokunnan mukaan ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Ehdotuksen lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla entisestään lisäävän vaikutuksen vuoksi sääntely on valiokunnan mukaan merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta. Sääntely olisi normaalisti edellyttänyt perustuslain säätämisyjärjestystä, mutta koronaepidemiatilanteessa laki voitiin kuitenkin poikkeuksellisesti säätää perustuslain 23 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. (PeVL 7/2020 vp.)

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ää käsitellessään perustuslakivaliokunta nosti esille myös tarpeen säädettyjen rajoitusten kompensoimiselle. Valiokunta katsoi, että elinkeinonharjoittajan mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin ovat merkityksellisiä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että lailla säädetään sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille. (PeVL 7/2020 vp, s. 5.)

Viitaten perustuslakivaliokunnan kantaan talousvaliokunta edellytti hallituksen käynnistävän välittömästi sellaisten täydentävien tukitoimien valmistelun, joilla helpotetaan erityisesti niiden ravitsemisliiketoimialan yritysten asemaa, joihin poikkeusolojen negatiiviset vaikutukset voimakkaimmin kohdistuvat. Vaikka tukitoimiin liittyy riskejä kilpailuneutraliteetin vaarantumisen ja markkinoiden toiminnan vääristymisen kannalta, tässä tilanteessa katsottiin välttämättömäksi käynnistää toimia, joilla turvataan yritysten toiminnan jatkuvuutta poikkeusolojen aikana ja välittömästi sen jälkeen. (TaVM 5/2020 vp, s. 4.)

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta antoi 4 lausumaa. Eduskunta edellytti ensinnäkin, 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. Toiseksi eduskunta edellytti, että hallitus viipymättä ryhtyy toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana. Kolmanneksi eduskunta edellytti, että hallitus huolehtii ravintolaelinkeinon sisäisen kilpailutilanteen reiluudesta

ja kilpailullisuudesta poikkeussäätelyn aikana ja sitä purettaessa. Neljänneksi eduskunta edellytti, että hallitus selvittää mahdollisuudet toteuttaa poikkeustilan ja tämän lainsäädännön purku tavalla, joka mahdollistaa alueellisen porrastamisen siinä tapauksessa, että infektioilanne sen sallii. (EV 14/2020 vp.)

Perustuslakivaliokunta nosti rajoitusten kompensoimisen esille myös käsitellessään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin väliaikaisesti lisätyn 3 a §:n 4 momentin perusteella säädettyä ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi annettua valtioneuvoston asetusta (173/2020). Perustuslakivaliokunta totesi tässä yhteydessä seuraavasti: ”Eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 5/2020 vp) perusteella lausuman, jonka mukaan 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 (EV 14/2020 vp).” Lisäksi perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan kantaansa rajoitusten lakisääteisen kompensaation välttämättömyydestä (PeVL 7/2020 vp, s. 5) ja totesi, että ”Ottaen huomioon sääntelyn perusoikeuksiin olennaisesti puuttuva luonne perustuslakivaliokunta toistaa aiemman kantansa ja korostaa edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä.” Valiokunta kiinnitti huomiota myös tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaisuuhaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. (PeVM 10/2020 vp, s. 4–5.)

Nyt arvioitavana oleva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 8.5.2020 ja sen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Lakiehdotus ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä on esityksen mukaan tarkoitettu vastaukseksi edellä esille tuotujen eduskunnan 1. ja 2. lausumien mukaiseen toimeksiantoon (HE 67/2020 vp, s. 24). Näiden lausumien voidaan katsoa vastaavan perustuslakivaliokunnan edellyttämää rajoitusten lievennystä ja kompensaatiota. Samalla on kuitenkin huomattava, että etenkin myös eduskunnan 3. lausumalla on liityntä kompensaatiokysymykseen.

Käsillä olevassa lakiehdotuksessa on kyse perustuslain 23 §:n nojalla annettuun lakiin kytkeytyvästä sääntelystä, jota ei kuitenkaan annettaisi perustuslain 23 §:n nojalla. Kyse ei näin ollen olisi mainitun säännöksen mukaisista tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin, vaan tällaisten perusoikeuspoikkeusten aiheuttamien vaikutusten kompensoimisesta. Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on erityistä painoa annettava perustuslakivaliokunnan kannanotoissa PeVL 7/2020 vp ja PeVM 10/2020 vp rajoitusten kompensaatiosta esitetyille vaatimuksille. Valiokunnan mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja kiellon vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille on säädettävä viivytyksettä lailla. Valiokunta ei täsmentänyt tarkemmin, mitä se tarkoittaa esimerkiksi kompensoimisen kohtuullisuudella.

Sääntelyn on luonnollisesti täytettävä muutkin perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee perustuslakivaliokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia perustuslain

23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusten asemesta (PeVL 7/2020 vp, s. 2–3). Esityksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että arvioinnissa on paikoin mennyt sekaisin perustuslain 23 §:n mukainen arviointi ja perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskeva doktriini (ks. esim. HE 67/2020 vp, s. 22). Ehdotetulle sääntelylle aiheutuu lisäksi vaatimuksia valtioneuvostoa koskeva EU-sääntelystä, mikä on esityksessä otettu huomioon.

Lailla säätäminen

Esityksessä ehdotetaan uuden lain säätämistä. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan laki koskee luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jonka harjoittaman ravitsemisliikkeen (*ravitsemisyritys*) toimintaa on rajoitettu väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 1 momentin nojalla (*rajoitusvelvoite*). Lakiehdotus kytkeytyy siten perustuslain 23 §:n nojalla säädettyyn lakiin. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lain tarkoituksena olisi turvata edellytysten säilyminen ravitsemisyrittäjän harjoittamiselle rajoitusvelvoitteesta huolimatta. Laissa säädettäisiin uudelleentyöllistämisen tukemisesta (2 luku) ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (3 luku).

Perustelujen mukaan lakiehdotuksen tavoitteena on edesauttaa ravitsemisyrittäjien mahdollisuuksia uudelleentyöllistää työntekijöitä ja tukea yritysten maksukykyä nykyisessä vaikeassa taloustilanteessa, jotta niiden toiminta olisi elinkelpoista koronaepidemian vuoksi asetetun toimintarajoituksen päättymisen jälkeen. Ehdotettua sääntelyä perustellaan tarpeella säätää lailla erityisjärjestelyistä ravitsemisyrittäjille sen lisäksi, että yritysten toiminnan jatkuvuutta koronaepidemian aikaansaamassa vaikeassa tilanteessa yleisesti muutoinkin tuetaan. Esityksessä todetaan, että jo tehtyjen tukitoimien mahdollinen hyödynnettävyys ravitsemisalalla ei riitä täyttämään sitä, mitä eduskunnan lausumissa (EV 14/2020 vp ja TaVM 5/2020) edellytetään. Tällaisia muita toimia ovat muun ohella erilaisten yritystukien korottaminen ja tukimuotojen kehittäminen, konkurssi-, saneeraus- ja ulosottolainsäädännön väliaikaiset muutokset sekä valmisteltavana oleva yleinen kannattavuustuki. Ravitsemisliiketoiminnan voimakkaan lakisäättäjien rajoittamisen vuoksi esityksessä pidetään tarpeellisena järjestelyjä yhtäältä kohtuulliselle rahalliselle kompensatiolle ja toisaalta rajoitusvelvoitteen vaikutusten muulle lieventämiselle. (HE 67/2020 vp, s. 5–9, 13.)

Esityksen tarkoittama sääntely täyttäisi säädöstasoltaan perustuslakivaliokunnan asettaman lailla säätämisen velvoitteen, jonka se kohdisti ravitsemisliikkeiden toimintarajoitusten kompensoimisesta säätämiseen (PeVL 7/2020 vp, s. 5, PeVM 10/2020 vp, s. 5). Ehdotus on myös perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvan sääntelyn laintasoisuuden vaatimuksen mukainen. Etenkin lakiehdotukseen liittyvät perusoikeusnäkökohdat edellyttävät lain tasoista sääntelyä (ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5). Lisäksi lailla säätämisellä osaltaan toteutettaisiin perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta.

Sääntelyn tavoitteiden voi katsoa vastaavan lähtökohdiltaan perustuslakivaliokunnan edellyttämää välttämättömyyttä säätää viipymättä rajoitusvelvoitteen aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja rajoitusten vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille. Yleisellä tasolla on arvioitavissa, että ainakaan jo tehtyt, kaikkiin yrityksiin

kohdistuvat yleiset kompensatiot eivät olisi yksinomaan riittäviä täyttämään perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti ravitsemisliikkeiden rajoitustoimiin kohdistamaa kompensoimis-tarvetta.

Lain voimaantulo

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan laki tulisi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lain voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän valtiontuen. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian. Esityksen perusteluissa ei muutoin käsitellä lain voimaantuloa.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Eri-tyisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuk-sella. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lain voimaantuloajan-kohdan tulee käydä ensisijaisesti ilmi laista. Lain voimaantuloajankohdasta koskevasta asetuk-senantovaltuudesta voitaisiin säätää asianomaisessa laissa vain erityisestä syystä. Tällaisesta erityisestä syystä voisi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädet-täessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa. (HE 1/1998 vp, s. 130.)

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä on pidetty lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvä-listen velvoitteiden tai esimerkiksi EU-lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 14/2004 vp, s. 5, PeVL 5/2004 vp, s. 2, PeVL 1/2004 vp, s. 4, PeVL 43/2000 vp, s. 4–5). Eri-tyisen syyn kriteeriä ei sen sijaan ole täyttänyt riittävän ajan varaamistarve esimerkiksi hallinnollisille täytäntöön-panotoimille. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset seikat ovat tavanomaisia lähes kai-kelle lainsäädännölle ja niille voidaan varata tarvittava aika päätettäessä lain voimaantu-loajankohdasta lakia vahvistettaessa. (PeVL 11/2014 vp, s. 7, PeVL 4/2014 vp, s. 5, PeVL 7/2005 vp, s. 11–12, PeVL 2/2005 vp, s. 2–3.)

Käsillä olevassa tilanteessa on kyse siitä, että valtioneuvoston kytkeytyvistä EU-liitännäisistä syistä lain voimaantuloajankohdasta ei ole mahdollista vielä vahvistaa. Tilannetta ei voida pitää esimerkiksi sillä tavoin tavanomaisena, että lain voimaantuloon tarvittaville toimille ja järjestelyille olisi mahdollista varata tarvittava aika päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa. Näin ollen on arvioitavissa, että käsillä on sellainen perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityinen syy, jonka nojalla lain voimaantuloajankohdasta voidaan säätää asetuksella.

Säätämisen viivytyksettömyys

Lain tarkoittamia kompensointivälineitä ei sinänsä sidottaisi rajoitusvelvoitteiden voimassa-oloon (30.3.–31.5.2020), mutta uudelleentyöllistämistuen ja rajoitustointen hyvityksen sovel-tamisalan ja määräytymisperusteiden kautta tällaista kytkentää kuitenkin syntyy. Ehdotetut kompensointi-mekanismit olisivat käytettävissä vain rajoitetun ajan. Lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin mukaan hakemus uudelleentyöllistämistuen saamiseksi tulisi jättää toimivaltai-selle viranomaiselle viimeistään 31.8.2020 ja viranomaisen tulisi tehdä päätös tuen myöntä-

misestä 31.12.2020 mennessä. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan myös hakemus toiminnan rajoitusten hyvittämisestä tulisi jättää toimivaltaiselle viranomaiselle viimeistään 31.8.2020. Hyvittämishakemuksia koskevalle päätöksenteolle ei ole sen sijaan asetettu määräaika. Esityksen perusteluista on pääteltävissä, että toimivaltaiselle viranomaiselle säädettäväksi ehdotettu velvollisuus uudelleentyöllistämistuen myöntämisestä päättämiseen kuluvan vuoden loppuun mennessä johtuisi valtioneuvoston EU-sääntelystä.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämää välttämättömyyttä säätää rajoitteiden kompensoimisesta viivytyksettä samoin kuin ylipäänsä ehdotetun sääntelyn tavoitteiden asianmukaista toteutumista turvattaisiin osaltaan lain pikaisella voimaantulolla. Voimaantuloa mahdollisimman pian voidaan pitää tärkeänä sen varmistamiseksi, että säädettäväksi ehdotetut uudelleentyöllistämistuen ja toimintarajoitusten hyvityksen hakemisen määräajat olisivat kohtuullisia ja tarkoituksenmukaisia. Mikäli voimaantulo viivästyy kovin paljon rajoitustoimen lakkaamisesta, lienee syytä vastaavasti myöhentää tuen ja hyvityksen hakemisen määräaikoja.

Kompensaatiovälineet

Lakiehdotus pitää sisällään kaksi toisiaan täydentävää kompensaatiomekanismia: sääntelyn uudelleentyöllistämistuesta ja lakisääteisten rajoitustoimien kustannusten kohtuullisesta hyvityksestä ravitsemisliikkeelle koronaepidemian vuoksi. Uudelleentyöllistämistuesta säädettäisiin lain 2 luvussa (3 ja 4 §). Uudelleentyöllistämisen tuki olisi tarkoitettu rajoitusvelvoitteen alaisille ravitsemisyrityksille työntekijöiden uudelleentyöllistämiseen koronaepidemian aiheuttamien poikkeusolojen alkamista vastaavalle tasolle. Kyse olisi väliaikaisesta valtiontuesta. Tuen tarkoituksena olisi auttaa yrityksiä koronakriisin jälkeisessä akuutissa kassavajetilanteessa. Tuella autettaisiin yrityksiä toiminnan palauttamisessa myöntämällä tukea yrityksen työntekijöiden palkkakustannuksiin. Esityksen mukaan kyse olisi eduskunnan 2. lausuman mukaisesta ehdotuksesta. (HE 67/2020 vp, s. 9, 14–15, 25.)

Lakiehdotuksessa suljettaisiin väliaikaista valtiontukea koskevan EU-sääntelyn mukaisesti tuen ulkopuolelle ne ravitsemisyrietykset, jotka olivat taloudellisissa vaikeuksissa ennen koronaepidemiaa. Tuen määrä olisi 1 000 euroa työntekijää kohden. Edellytyksenä tuen myöntämiselle olisi, että ravitsemisyrietyt maksaa työntekijälle rajoitusvelvoitteen päättymisen jälkeisen kolmen kuukauden ajalta palkkaa vähintään 2 500 euroa. Tukea olisi mahdollista saada enintään siitä työntekijämäärästä, joka yrityksellä oli laskennallisesti kokoaikaisessa työsuhhteessa helmikuussa 2020. Yksittäiselle yritykselle myönnettävän tuen enimmäismäärä olisi EU-sääntelyn mukaisesti 800 000 euroa; tästä ei ole lakiehdotuksessa erikseen säädetty. Tuki myönnettäisiin ravitsemisyrietyksen hakemuksesta ja tukea olisi mahdollista hakea vain kerran. Tuki voitaisiin myöntää ja maksaa jo ennen kuin yritys on tosiasiallisesti maksanut palkan. Edellytyksenä olisi, että yritys sitoutuu tukea hakiessaan maksamaan palkkaa tuen saamisen edellytyksenä olevan määrän. Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin takaisinperinnästä.

Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoitusten hyvittämisestä säädettäisiin puolestaan lain 3 luvussa (5–9 §). Kyse olisi ravitsemisyrietykselle rajoitusvelvoitteesta aiheutuvien joustamattomien välittömien kustannusten kohtuullisesta hyvityksestä. Tuella korvattaisiin EU-sääntelyn mukaisesti COVID-19-epidemiasta aiheutuneita välittömiä vahinkoja. Tuen käyttöönotto edellyttää notifiointia ja komission hyväksyntää. EU-sääntelyn mukaan yksittäiselle yritykselle

aiheutuneen vahingon määrä ja sen syy-yhteys koronaepidemiaan on osoitettava eikä tuki saa olla ylikompensoiva.

Joustamattomia välittömiä kustannuksia ei määriteltäisi säädöstasolla. Esityksen perustelujen mukaan kyse olisi muun muassa tilavuokrista sekä lvi- ja sähkömaksuista ja muista samankaltaisista menoista, jotka kertyvät yritykselle jatkuvasti, rajoitusvelvoitteesta huolimatta, ilman mahdollisuutta sopeuttaa niitä toiminnan supistumista vastaavasti. Kyse ei olisi ainehankinnoista, tarvikemenoista, palkkakustannuksista tai investoinneista. (HE 67/2020 vp, s. 15–16, 24.)

Lakiehdotuksen mukaan ravitsemisyritykselle myönnettäisiin hyvitystä niiltä kalenteripäiviltä, jotka sisältyvät rajoitusvelvoitteen tarkoittamaan ajanjaksoon. Hyvityksen määrittäminen perustettaisiin pääasiassa arvonlisäveroilmoitusten tietoihin myynnistä vuoden 2020 tammi-, helmi- ja huhtikuulta. Hyvitystä saisivat vain ne yritykset, joiden huhtikuun myynti oli pienempi kuin tammi-helmikuun keskimyynti. Näiden erien mukaisessa suhteessa suoritettaisiin hyvitysosuutena 15 prosenttia, jos mainittu keskimyynti oli enintään miljoona euroa. Hyvitys vastaisi keskimääräisesti noin puolta joustamattomista juoksevista kustannuksista. Yhden miljoonan ylittävän myynnin osalta hyvitetäisiin viisi prosenttia. Hyvitys olisi enimmillään 500 000 euroa. (HE 67/2020 vp, s. 8–9, 16–17.)

Lakiehdotuksen 2 luvun mukaisessa sääntelyssä olisi kyse perustuslakivaliokunnan edellyttämästä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n mukaisen kiellon vaikutuksia lieventävästä järjestelystä. Luvussa 3 ehdotettua sääntelyä on puolestaan arvioitava valiokunnan tarkoittamana kohtuullisena kompensationsa. Ehdotettujen kompensatiomekanismien osalta jää valtiosääntöoikeuden näkökulmasta punnittavaksi erityisesti se, voidaanko ehdotettua 5 tai 15 %:n hyvitysosuutta ja vain joustamattomien välittömien kustannusten korvaamista pitää kohtuullisena. Esitykseen sisältyy asiaa koskevia perusteluja, vaikutusarvioita ja vaihtoehtojen läpikäyntiä, minkä perusteella ehdotusta voi päätyä pitämään perustuslakivaliokunnan edellyttämän kohtuullisen kompensations mukaisena. Tähän arvioon vaikuttaa etenkin se, että perustuslakivaliokunnan edellyttämää kompensations kohtuullisuutta on vaikeaa täsmällisesti määritellä, mikä jättää arviointiin merkittävää avoimuutta ja vaatimuksen toteutukseen harkinnanvaraa. Merkitystä on annettava esimerkiksi sille, ettei valiokunta asettanut vaatimusta täydestä korvauksesta. On syytä korostaa, että valitun kompensatiomallin toimivuutta on lain voimaan tullessa tarpeen aktiivisesti seurata. Kompensatiojärjestelmään tulisi tällaisen seurannan perusteella myös tarvittaessa tehdä viivytyksettä sääntelyn tavoitteiden asianmukaisen täyttymisen edellyttämät muutokset.

Yhdenvertaisuus

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tavoitteena on tukea ravitsemisyriyten mahdollisuuksia työllistää työntekijöitä käynnistettäessä toimintaa uudelleen rajoitusvelvoitteen päättymisen jälkeen. Näin ollen ehdotuksella olisi myös luonnollisiin henkilöihin kohdistuvia välillisiä ja välittömiä vaikutuksia, minkä vuoksi on relevanttia arvioida myös esityksen merkitystä perusoikeuksien kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä etenkin perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yleinen yhdenvertaisuussäännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon mukaisesti ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä ei-tyhjentävästi lueteltujen kiellettyjen erottelukriteerien perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 42–44). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 57/2016 vp, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 6, PeVL 60/2002 vp, s. 4).

Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa velvollisuuksiakin. 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. PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2, PeVL 21/2007 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 59/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 1 §:ssä lain soveltamisala on rajattu niihin ravitsemisliikkeen harjoittajiin, joiden toimintaa on rajoitettu väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 1 momentin nojalla. Vain näiden tahojen olisi mahdollista saada lain perusteella myönnettävää uudelleentyöllistämistukea ja rajoitustoimien hyvitystä, mikä asettaa eri aloilla toimivat yritykset ja niiden työntekijät eri asemaan.

Esityksen mukaan kompensatiojärjestelmässä on varmistettava tasapuolisuuden toteutuminen. Järjestelmän tulisi edesauttaa samassa asemassa olevien yritysten tilannetta yhtäläisin edellytyksin. Esityksen mukaan yrityksiä ei tule kompensoida arvionvaraisesti. Ehdotetussa hyvityksen laskentamallissa yritykset jaettaisiin kahteen ryhmään niiden keskimääräinen myynnin perusteella ja esitetty hyvitysprosentti poikkeaisi näissä ryhmissä merkittävästi toisistaan. Tätä perustellaan esityksessä suurten yritysten skaalaedulla ja neuvotteluvoimalla. (HE 67/2020 vp, s. 8–9, 26.)

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tiettyyn alaan kohdistuvia lainsäädäntömuutoksesta johtuvia kielteisiä vaikutuksia on joissakin tilanteissa ollut syytä lieventää tai lieventämistä on ainakin tullut harkita (ks. PeVL 22/2013 vp, PeVL 18/2013 vp). Ravitsemisliiketoimintaan kohdistuva toimintarajoitus on ollut erittäin poikkeuksellinen toimi, josta olisi normaali tilanteessa tullut säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Rajoituksen kohteena olevilla yrityksillä ei ollut juurikaan mahdollisuuksia varautua tilanteeseen, ja ne asetettiin muiden

alojen toimijoihin nähden erilaiseen asemaan elinkeinovapauden suhteen. Esityksestä ilme-
nevien tietojen valossa rajoituksella on myös ollut ja tulee olemaan merkittäviä ja muista toi-
mialoista poikkeavia vaikutuksia ravitsemisalan työllisyyteen (ks. HE 67/2020 vp, s. 11, 25).
Ehdotuksessa kompensatio ja tuki on kohdistettu nimenomaisesti alalle, johon myös toimin-
tarajoitus kohdistuu ja jolle on aiheutunut merkittäviä tukemistarpeita. Esityksen tarkoitta-
mat toimet olisivat omiaan parantamaan ravitsemisalan työntekijöiden asemaa verrattuna
muiden alojen työntekijöihin. Toimilla kuitenkin toisaalta korvattaisiin osaltaan näiden samo-
jen henkilöiden asemaa heikentäneitä toimia.

*Ehdotus ei siten yksiselitteisesti tarkoittaisi sitä, että sääntelyn kohdealalla toimivat olisivat
tosiasiallisesti paremmassa asemassa kuin muut. Ehdotettuja toimia ei voi pitää myöskään
mielivaltaisina tai kohtuuttomina, etenkin kun ottaa huomioon niiden kytkennän rajoitusto-
mien kompensoimistarkoitukseen. Yhdenvertaisuusnäkökohtien arvioinnissa on syytä antaa
merkitystä myös sille, että julkisen vallan toimin on tehty ja parhaillaan myös valmistellaan
toimialaan sitomattomia tukitoimia. Kun lisäksi ottaa huomioon sen, että perustuslakivalio-
kunta on nimenomaisesti edellyttänyt ravitsemisliikkeisiin kohdistuneiden rajoitusten kom-
pensaatiota, on ehdotettua sääntelyä pidettävä hyväksyttävänä eri alojen välisen yhdenmu-
kaisen kohtelun näkökulmasta.*

*Ehdotuksen osittain merkitsemää ravitsemisliikkeiden keskinäistä epäyhtenäistä asemaa
voidaan puolestaan pitää perusteltuna eräänlaisen heikomman suojan periaatteen näkökul-
masta, jossa pienemmille yrityksille olisi hyväksyttävää ja kohtuullista myöntää prosenttimää-
raisesti suurempaa tukea. Asiassa on merkitystä myös sillä, että sääntelyssä erotetun kahden
yritysr ryhmän sisällä yrityksissä on eroja sen suhteen, paljonko niillä tosiasiallisesti on joustamat-
tomia välittömiä menoja. Tämä eroavuus ei heijastuisi saatavassa hyvityksessä ja saattaisi
asettaa nämä yritykset yksittäisissä tapauksissa keskenään erilaiseen asemaan. Onkin kysyt-
tävä, missä määrin ehdotettu kaavamainen laskentamalli toteuttaa parhaiten tasapuolisuu-
den vaadetta. Ehdotettua järjestelmää voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena ja hy-
väksyttävänä muun ohella hallinnollisen taakan vähentämisen ja kompensaation toimeenpa-
non joutuisuuden näkökulmista. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten katsoa myös tältä osin
mahtuvan lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin.*

Yksityiskohtana tässä yhteydessä mainittakoon, että soveltamisalasäännöksessä määriteltä-
isiin lakiehdotuksessa käytettävän ravitsemisliikkeestä käsitettä ”ravitsemisyritys”. Havainto-
jeni mukaan alan muussa sääntelyssä (esimerkiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta anne-
tussa laissa ja ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviä-
misen ehkäisemiseksi annetussa asetuksessa) käytetään termiä ”ravitsemisliike”. Ehdotuksen
perusteluissa ei ole selvitetty tätä käsitevalintaa, ja avoimeksi jää, mitä tällä eronteolla mah-
dollisesti tavoitellaan. Esimerkiksi sääntelyn soveltamisalan näkökulmasta vaikuttaa tarpeet-
tomalta käyttää alan muusta sääntelystä poikkeavaa käsitettä, vaikkakin kielellisesti ”ravitse-
misyritys” lienee parempi muoto. Etenkin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden nä-
kökulmasta vaikuttaisi perustellulta, että lakiehdotuksessa käytettäisiin ravitsemisliikkeen kä-
sitettä.

Työllisyyden edistämisvelvollisuus ja muut perusoikeuksien turvaamisvelvoitteet

Ravitsemisyriyrysten kiinnipitovelvoite on lisännyt esityksen mukaan lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla (HE 67/2020 vp, s. 11, 25). Lakiehdotuksessa säännellään järjestelyistä, joilla pyritään edistämään ravintola-alan työllistymistä. Käsillä oleva lakiehdotus on siten merkityksellinen oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksessä tarkoitettu työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (HE 309/1993 vp, s. 68, ks. PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2).

Ehdotetun sääntely on sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n 1 momentin sekä 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisvelvollisuuden kanssa. Esityksessä ehdotettujen kompensatiotapojen voi katsoa osaltaan täyttävän myös julkiselle vallalla perustuslain 22 §:ssä asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Lisäksi perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädetyn yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta voidaan pitää tarpeellisena säätää keinoista rajoitustoimenpiteen kohteeksi joutuneiden elinkeinonharjoittajien tilanteen helpottamiseksi ja tukemiseksi.

Kokonaisarvio

Esityksessä ehdotetun uudelleentyöllistämistuen ja rajoitustoimien hyvitysjärjestelmän voi arvioida muodostavan kokonaisuuden, jossa olisi kyse perustuslakivaliokunnan edellyttämästä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n mukaisen kiellon elinkeinonharjoittajille aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja kiellon vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä. Sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa merkitystä on annettava sille, että esityksen taustalla ovat eduskunnan lausumat ja perustuslakivaliokunnan kannanotot rajoitustoimien kompensoimisen välttämättömyydestä ravitsemisliikelle. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä korostaa ehdotetun sääntelyn tavoitetta tukea ravitsemisliikkeitä toiminnan uudelleenkäynnistämisessä ja työntekijöiden työllistämisessä rajoitustoimien päätyttyä. Ehdotetulla sääntelyllä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja erittäin painava peruste, ja lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 18.5.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori