Valiokunnan lausunto PeVL 13/2020 vp– HE 67/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyritysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyritysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (HE 67/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Timo Kaisanlahti, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Mikael Hidén
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ravitsemisyritysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen, 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta säädetyn ja perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksista poikkeusoloissa säädetyn kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa kiinnitetään huomiota myös EU:n ylei-

seen tietosuoja-asetukseen ja eduskunnan lausumaan EV 14/2020 vp sekä viitataan myös oikeusturvaa ja hyvää hallintoa sekä virkavastuuta koskeviin seikkoihin.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Asiassa pidetään kuitenkin suotavana hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Ehdotetun lakiesityksen avulla mahdollistetaan ravitsemisyritysten selviytyminen koronaepidemiaan perustuvasta toiminnan rajoituksesta. Hyvitys rajoitusvelvoitteesta helpottaa ravitsemisyritysten voimakkaasti heikentynyttä maksuvalmiutta.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 7/2020 vp) majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 3 a §:ssä 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 sanotun lain antaman valtuutuksen perusteella säädetty, että ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta kaikissa Suomen maakunnissa.

Kohtuullinen kompensaatio

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 7/2020 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus merkitsi tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määräajaksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista 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 vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta (PeVL 7/2020 vp, s. 1).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voitiin kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan kiellon 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).

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 perustuslaillisen toimeksiantonsa arvioides-

saan 3 a §:n rajoituksia tarkentavaa valtioneuvoston asetusta (PeVM 10/2020 vp) ja korosti edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä.

Nyt arvioitavaan lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä lieventävästä järjestelystä eli uudelleentyöllistämisen tukemisesta (2 luku) ja kohtuullisesta kompensaatiosta eli toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (3 luku). Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksen perusratkaisusta. Valiokunta ei edellyttänyt täyden korvauksen maksamista menetyksistä. Valiokunnan mielestä tukemista ja hyvittämistä koskeva sääntely mahtuu lainsäätäjän harkintamarginaaliin tukemisen ja hyvityksen määrien osalta. Valiokunnan mielestä elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta perustellumpaa olisi kuitenkin ollut pyrkiä rajoitusten aiheuttamat tappiot ja kustannukset paremmin huomioivaan ja kattavampaan hyvittämiseen nyt ehdotetun verraten suppean ja erityislaatuisen kohtuullisen hyvityksen asemesta.

Hyvityksen perusteiden osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 7 §:ssä rajoitukseen perustuvan hyvityksen laskennasta säädettyyn. Säännöksen 2 momentin mukaan vuoden 2020 tammikuun ja helmikuun euromääräisten myyntien keskiarvoa pidetään vertailukohtana hyvityksen laskennalle.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Lisäksi valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, s. 3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ravitsemisliiketoimintaa harjoitetaan usein pienissä yrityksissä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 15 ja 18 §:ään perustuva vaatimus menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta merkitsee lakiehdotuksen tarkoitukseen ja perustuslain 6 §:ään liittyvistä syistä, että nyt ehdotettavasta erityislaatuisesta hyvitysjärjestelmästä pääsevät osallisiksi kaikki ne ravitsemisyritykset, joille aiheutuu laissa säädetystä kiellosta taloudellisia menetyksiä myynnin vähentymisen seurauksena juuri lain tarkoittamana aikana. Ehdotettu sääntely jättää kokonaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyn kohtuullisen kompensaation ulkopuolelle sellaiset ravitsemisyritykset, joilla ei ole lainkaan myyntiä vertailukuukausina tammi-helmikuussa, kuten esimerkiksi kausiravintolat (ks. myös TyVL 4/2020 vp, s. 2). Talousvaliokunnan on täydennettävä hyvitysjärjestelmän sääntelyä tältä osin. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on syytä varmistaa, että uudelleentyöllistämisen tukeminen kohdistuu ravitsemisyrityksiin työsuhteiden muodosta riippumatta.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa sääntelyn vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa viivytyksettä mahdollisesti havaittavien epäkohtien korjaamiseen.

Sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunnan mukaan on välttämätöntä säätää lailla ravintoloiden sulkemisen aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä ravintolatoimialan elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp). Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. PeVL 2/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on monimutkaista ja vaikeaselkoista. Esityksen sääntelyn soveltamista tukevat perustelut ovat niukat. Sääntelyn sisällön selvittäminen voi olla erityisesti luonnollisen henkilön harjoittaman ravitsemisliikkeen puitteissa vaivalloista. Talousvaliokunnan on selkeytettävä sääntelyä. Perustuslakivaliokunta painottaa myös riittävien resurssien osoittamista hyvitysten ja tukien hakemista koskeville tuki- ja neuvontapalveluille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan hyvitysjärjestelmän laskentaperusteista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2020 vp

Helsingissä 19.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala