

VIRANOMAISKÄYTÄNNÖN YHTENÄISYYS JA KILPAILUN EDISTÄMINEN

LAURA MÄKELÄINEN
KALLE MÄÄTTÄ



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

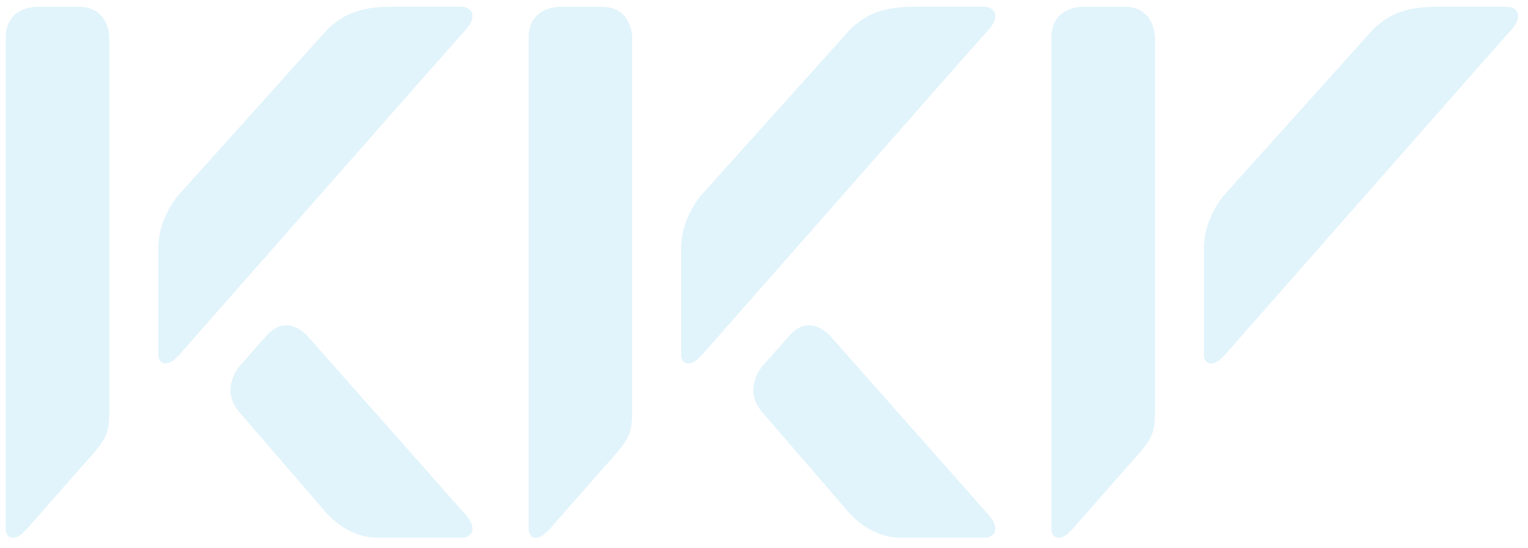
PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6922 (painettu)

ISSN 2323-6930 (verkkójulkaisu)

ISBN 978-952-6684-04-8



LAURA MÄKELÄINEN & KALLE MÄÄTTÄ

VIRANOMAISKÄYTÄNNÖN YHTENÄISYYS JA KILPAILUN EDISTÄMINEN

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 1/2014



ESIPUHE

Käsillä oleva selvitys on Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) hieman arkaluontoinen asia – viranomaisen kritisoitua toista tietäen, että selvityksessä esille nostetuissa asioissa viranomaisen tai päätöksen tehnyt virkamies on toiminut lainsäädännön mukaisesti ja käyttänyt lainsäädännössä annettua harkintavaltaa.

Tarkoituksemme on kuitenkin yhteisen hyvän edistäminen. Mielestäni selvitys paljastaa kolme toimivan kilpailun kannalta ongelmallista asiaa. Epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö ei kannusta yrittämiseen ja uuden luomiseen, se luo liikkuvuusesteitä markkinoille ja antaa kilpailuetua yrityksille, jotka parhaiten taitavat säännöt, niiden tulkinnan ja kanssakäymisen viranomaisten kanssa. Näissä olosuhteissa yritysten kilpailuedun hankkiminen ei nojaudu asiakkaiden ja kuluttajien arvostamien tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen.

Useissa hankkeissa on kehitetty ja kehitetään viranomaisten päätösten yhtenäistämistä. KKV:n selvitys voi toimia pohjana lupa- ja valvontakäytännön ongelmien määrittelyssä ja myös käytännön kehittämässä siten, että myös kilpailun edistäminen otettaisiin huomioon. Sääntelyn tulisi olla yksinkertaista, selkeää ja älykästä.

Tämän selvityksen ovat kirjoittaneet tutkija OTM Laura Mäkeläinen ja apulaisjohtaja, OTT, professori Kalle Määttä. Muusta toteutuksesta ovat vastanneet korkeakouluharjoittelija Saara Virtanen, tutkija Teemu Karttunen ja kilpailuasiantuntija Seppo Reimavuo. Selvitystä varten on saatu merkittävää asiantuntija-apua valvonta- ja lupaviranomaisilta sekä toimialajärjestöiltä ja yrityksiltä. KKV kiittää tekijöitä ja kaikkia tahoja, jotka ovat omalla merkittävällä panoksellaan avustaneet selvityksen tekemisessä.

Helsingissä, huhtikuussa 2014

Juhani Jokinen
Pääjohtaja

SISÄLLYS

ESIPUHE	5
TIIVISTELMÄ	9
LYHENTEET	10
JOHDANTO	11
Kysymyksenasettelusta	11
Rajaus	14
OIKEUDELLINEN PERUSTA TARKASTELULLE	16
Yhdenvertaisuusperiaate	16
Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus.	17
Norminantovaltuuksista	18
Luottamuksensuojaperiaate	19
Elinkeinovapauden periaate.	20
Perustuslain tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus.	23
EPÄYHTENÄISEN VIRANOMAISKÄYTÄNNÖN SYITÄ JA KEINOJA YHTENÄISTÄÄ KÄYTÄNTÖÄ.	25
Lainsäädännön yleisluonteisuus ja puutteellisuus	25
Viranomaistoiminnan hajautuneisuus	27
Puutteellinen tietopohja.	28
Oikeuskäytäntö keinona yhtenäistää viranomaiskäytäntöä.	29
TAKSIALA	32
Taksiluvat ja hakijoiden etusija	32
Kuljettajakokemuksen arviointi	33
Lupien myöntäminen taksiliikennelain uudistuksen jälkeen.	34
RAVINTOLA-ALA	39
Anniskeluluvan myöntäminen ja luvan ehdot	39
Jatkoaika-asetuksen (1208/2002) soveltamiskäytännöstä	40
Keskusviraston ohjaus viranomaiskäytännön yhtenäistäjänä.	42
RAKENTAMINEN JA KAAVOITUS	44
Epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö rakennusalalla	44
Kaavoitus kilpailuneutraliteettihäiriöiden lähteenä	46
SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT	48
Sääntelyn hajanaisuus ja nopea uusiutuvuus	48
Viranomaisten soveltamiskäytännöt ja yhteistyö.	49
ARA-tuet.	51
Palveluyksiköiden sijoittaminen	51
MUITA ESIMERKKEJÄ VIRANOMAISKÄYTÄNNÖN EPÄYHTENÄISYYDESTÄ	53
Vähittäiskauppojen sekä parturi-kampaamoliikkeiden aukioloaikojen sääntely.	53
Energia-alan lupajärjestelmät.	54
Verotuskäytännöt	55
Muita yksittäistapauksia.	57
PÄÄTELMIÄ	59
LÄHTEET	61
Virallislähteet	61
Muu kirjallinen tausta-aineisto	62
Oikeus- ja hallintokäytäntö	62
Haastattelut.	63
LIITTEET	64

TIIVISTELMÄ

Puutteellinen kilpailu voi johtua kilpailua rajoittavan sääntelyn ohella myös viranomaiskäytännöistä, jotka vaikeuttavat yritysten markkinoille tuloa ja kilpailukeinojen käyttöä. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut arvioida, ovatko Suomen viranomaisten lupa- ja valvontakäytännöt yhtenäisiä, vai tulisiko käytäntöjä tältä osin pyrkiä kehittämään. Selvityksessä tuodaan esille havaittuja epäyhtenäisyyksiä ja niiden vaikutuksia elinkeinonharjoittajien kilpailuolosuhteisiin markkinoilla. Selvityksessä arvioidaan myös epäyhtenäisen viranomaiskäytännön syitä ja esitetään keinoja käytäntöjen yhtenäistämiseksi.

Selvitys keskittyy erityisesti aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintaan, mutta se sisältää esimerkkejä myös kunnallisen rakennusvalvonnan ja *Valviran* käytännöistä. Tutkittaviksi toimialoiksi on valittu erityisesti taksi-, ravintola-, rakennus- sekä sosiaali- ja terveystalot.

Suoraan sääntelystä aiheutuvat kilpailuneutraaliiteetti- ja markkinahäiriöt rajattiin selvityksen ulkopuolelle. Niihinkin on kuitenkin jouduttu selvityksessä viittaamaan, koska osa viranomaisten eriaivista tulkinnoista johtuu nimenomaan sääntelystä. Ongelmallinen, tai yritys näkökulmasta jopa täysin sietämätön, asia on esimerkiksi se, että toisella viranomaisella on tietyissä tapauksissa oikeus valittaa toisen viranomaisen päätöksestä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) haastatteli selvitystä varten useita toimialajärjestöjä ja eri lupaviranomaisia. Suomen Yrittäjät ry:n, *Finnvera Oyj*:n sekä työ- ja elinkeinoministeriön syksyn 2013 Pk-yritysbarometriin sisällytettiin lisäksi KKV:n pyynnöstä muutama nimenomaisesti viranomaiskäytäntöjä koskeva kysymys. Tulosten mukaan yli 40 prosenttia suomalaisista yrityksistä kokee viranomaisten epäyhtenäisten tulkintojen haitanneen liiketoimintaansa.

Epäyhtenäiset tulkinnot aiheuttavat yrityksissä epävarmuutta ja heikentävät niiden mahdollisuuksia ennakoita menestymisen edellytyksiään markkinoilla. Oikeusepävarmuus ja monitahoinen normitus nostavat erityisesti pienempien elinkeinonharjoittajien kynnyksiä tulla markkinoille. Epäyhtenäisistä käytännöistä kärsivät kuitenkin myös ketjumaisesti toimivat suuremmat yritykset, koska niiden mahdollisuudet monistaa toimintakonseptiaan läpi Suomen heikkenevät erilaisten tulkintojen vuoksi.

Epäyhtenäiset käytännöt vähentävät kaiken kaikkiaan yritysten investointi- ja innovointihalukkuutta. Koko kansantalouden tasolla seurauksena on sekä staattisen että dynaamisen tehokkuuden ja pidemmällä aikavälillä myös kansantalouden suorituskyvyn ja maan kilpailukyvyn heikkeneminen. Erilaiset tulkintalinjat luovat lisäksi kannusteita viranomaisuhteiden ja lupabyrokratian ”hallitsemiseen”, jolloin kilpailuetua ei ehkä tavoitellakaan pelkästään tehokkuudella tai muilla normaaleilla suoritekilpailun keinoilla.

Merkittävimpinä syinä epäyhtenäisyyteen pidettiin yleisesti eritasoisen sääntelyn ja epävirallisten ohjeiden suurta määrää, joka on vaikeasti hallittavissa niin yritysten kuin virkamiestenkin mielestä. Myös virkamiesten omat yksilölliset näkemykset saattavat vaikuttaa siihen, miten kirjaimellisesti *soft law* -tyyppistä ohjeistusta kulloinkin sovelletaan. Erityisesti rakennus- ja energia-aloilla merkittävänä epäyhtenäisyyden aiheuttajana nähdään myös viranomaistoiminnan hajautuneisuus.

Selvityksessä esille tuodut esimerkit ovat yksittäisinä tapauksina arvioituina merkitykseltään yleensä pieniä. Kuitenkin epäyhtenäisellä viranomaiskäytännöllä on kokonaisuutena arvioiden suuri merkitys. Tästä johtuen olisi tärkeää, että erityisesti paikallistason viranomaisia ohjaavat tahot, kuten ministeriöt, huolehtisivat alaisensa virastojen riittävästä resursoinnista ja virkamiesten jatkuvasta kouluttamisesta. Myös sähköisillä tietokannoilla ja yhteisillä päätösrekistereillä voi parantaa tiedonkulkua ja yhdenmukaistaa päätösten sisältöä. Tietyissä lupa-asioissa yhtenäisyyttä voidaan parantaa myös keskittämällä viranomaistoimintoja. Näin toimitettiin muun muassa aukioloaikalain poikkeusluvista, jotka käsitellään nyt koko Suomen osalta Lapin aluehallintovirastossa.



LYHENTEET

ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
YVA–menettely	ympäristövaikutusten arviointimenettely

JOHDANTO

Kysymyksenasettelusta

Elinkeinonharjoittamista koskevan epäyhtenäisen viranomaiskäytännön merkitystä ei voi vähätellä, mutta siitä huolimatta sen osakseen saama huomio ei ole ollut laajaa. Ongelmana ei useinkaan ole lainsäädäntö sellaisenaan, vaan se, miten lainsäädäntöä tulkitaan tai sovelletaan.¹ Epäyhtenäisen viranomaiskäytännön vaikutuksia arvioidaan yleensä kilpailijoiden välisessä suhteessa, toisin sanoen yksi elinkeinonharjoittaja saa osakseen kilpailuedun toiseen yritykseen verrattuna pelkästään sen vuoksi, että viranomaiskäytäntö ei ole yhtenäinen. Tältä osin kysymys on siis yhdestä *kilpailuneutraliteettihäiriöstä*, koska epäyhtenäisessä viranomaiskäytännössä ei luonnollisestikaan ole kysymys siitä, että yritys olisi saanut kilpailuedun muihin nähden tehokkuuteensa avulla. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tavoitetilaa, jossa eri toimijat osallistuvat keskinäiseen kilpailuun markkinoilla ilman, että osalla on käytössään sellaisia taloudellisia etuja, joista toiset ovat jo säädösten perusteella poissuljettuja. Toisaalta epäneutraaliksi luetaan myös tilanteet, joissa osa elinkeinonharjoittajista saa näistä eduista suuremman osan kuin muut, vaikka etujen saamiselle ei ole toimijoiden omaan tehokkuuteen liittyvää perustetta. Kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallista on yhtä lailla se, että eri toiminnanharjoittajille asetetaan perusteetta erilaiset velvoitteet kuin se, että toiminnanharjoittajia koskevat erilaiset oikeudet.²

Toisaalta epäyhtenäisen viranomaiskäytännön aiheuttamat ongelmat aktualisoituvat pelkästään tarkasteltaessa yritystä sellaisenaankin. Ensinnäkin lain tulkinnan ennakoitavuus kärsii, ja tällainen *oikeusepävarmuus* tunnetusti syö kannustinta investointeihin ja innovaatioihin. Toiseksi epäyhtenäinen ja osin arvaamaton säädösten tulkinta estää sen, että esimerkiksi ketjutyypillisesti toimiva yritys ei voi hyödyntää ketjutoiminnan etuja, toisin sanoen yritysketjun yhden paikkakunnan lupaviranomaisen toimipisteessä sovelletaan yhdenlaista tulkintaa ja yhdenlaisia menettelytapoja, kun taas toisen paikkakunnan toimipisteessä noudatetaan mahdollisesti kokonaan toisenlaisia tulkintoja ja menettelytapoja. Kolmanneksi lain tulkinnan vaihtelevuus ja ailahtelevuus on omiaan lisäämään yritysten hallinnollista taakkaa tai yleisemmin *sääntelytaakkaa*.³ Tämä puolestaan koituu yleensä pienyritysten tappioksi suhteessa suurempiin yrityksiin. Toisin sanoen epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö vaikuttaa myös välillisesti kilpailuneutraliteettiin markkinoilla. Lisäksi epäyhtenäisen viranomaiskäytännön on havaittu hidastavan viranomaisprosessia. Taustalla voi olla muun muassa se, että epäyhtenäinen käytäntö johtaa tuomioistuinprosesseihin, jotka tunnetusti ovat pitkiä. Ilman tätäkin ongelmaa epäyhtenäinen käytäntö vaikeuttaa ja hidastaa elinkeinonharjoittajien toimintaa muun muassa, siksi että niiden on tahollaan selvitettävä esimerkiksi se, minkälaisia lakien ja muiden määräysten tulkintaa kussakin kunnassa noudatetaan.

Yksittäisen yrityksen näkökulma puheena olevassa kysymyksessä käy ilmi myös *Suomen Yrittäjät ry:n, Finnvera Oyj:n* ja työ- ja elinkeinoministeriön laatimasta Pk-yritysbarometrissa. Barometri laaditaan kaksi kertaa vuodessa ja sen tarkoituksena on kuvata pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja toimintaympäristöä. Syksyn 2013 barometrin⁴ mukaan yli 40 prosenttia suomalaisista yrityksistä koki viranomaisten epäyhtenäisten tulkintojen haitanneen liiketoimintaansa. Yksittäisistä viranomaisista kunnan hankintatoimen koettiin eniten (16 %) soveltavan epäyhtenäistä tulkintaa. Seuraavana tulivat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä ELY-keskus) (14 %) ja aluehallintovirastot (11 %) sekä kunnan rakennusvalvonta (11 %). Vastauksista suurin osa, 60 %, kohdistui kuitenkin vaihtoehtoon ”muu viranomainen”. Valitettavasti vaihtoehdon sisältöä ei voitu selvittää⁵. Pk-yritysbarometrin perusteella merkittävimpinä syinä tul-

1 Tätä näkökulmaa on korostettu erityisesti rakennusosalalla.

2 Ks. kilpailuneutraliteetista esim. Määttä (2012) s. 5–11. Kilpailuneutraliteetilla voidaan tarkoittaa myös julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välisiä tasapuolisia kilpailuedellytyksiä, mistä säädetään 1.9.2013 voimaan tullessa kilpailulain 4 a luvussa.

3 Hallinnollisella taakalla tai sääntelytaakalla tarkoitetaan yritykselle lainsäädännöstä aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksilla viitataan sekä lain edellyttämiin velvoitteisiin (esimerkiksi erilaiset ilmoitus- ja maksuvelvollisuudet), että viranomaisbyrokratiasta aiheutuviin rasitteisiin.

4 Suomen Yrittäjät ry: Pk-yritysbarometri – Syksy 2013, s. 33. Barometriin sisällytettiin muutama nimenomaisesti viranomaiskäytäntöjä koskeva kysymys KKV:n pyynnöstä.

5 Osa vastaajista olisi voinut nimetä useammankin viranomaisen ja vastasi siksi ”muu viranomainen”.

kintojen ristiriitaisuuteen pidetään lainsäädännön yleisyyttä ja siitä juontuvaa harkintavaltaa (29 %), sekä sääntelyn paljoutta (28 %). Tämän kysymyksen kohdalla 22 % vastauksista kohdistui sisällöltään epäselvään vaihtoehtoon ”muut syyt”.

Epäyhtenäisen viranomaiskäytännön aiheuttamat ongelmat eivät heijastu ainoastaan elinkeinonharjoittajiin itseensä ja heidän kilpailijoihinsa. Myös yritysten asiakkaat ja kuluttajat voivat joutua kärsimään epäyhtenäisen viranomaiskäytännön aiheuttamista haitoista. Esimerkiksi rakennukset valmistuvat vasta viiveellä, heikkolaatuisempia tuotteita valmistava elinkeinonharjoittaja saa kilpailuedun muihin yrityksiin verrattuna ja kuluttajat siten vähemmän laadukkaita tuotteita. Myös kulutushyödykkeistä maksettavat hinnat voivat nousta epäyhtenäisen viranomaiskäytännön johdosta.

Moninaiset lupa- ja valvontakäytännöt yhdessä alati kasvavan sääntelymäärän kanssa aiheuttavat kilpailuneutraliteettihäiriöiden lisäksi niin sanotun *staattisen tehokkuuden laskua*. Staattisella tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnan taloudelliset resurssit kohdistuvat tuotantomahdollisuuksien kannalta tehokaimpaan mahdolliseen käyttöön. Mikäli elinkeinonharjoittajat joutuvat käyttämään suuren osan voimavaroistaan hallinnollisesta byrokratiasta selviytymiseen, varsinaiseen liiketoimintaan ohjautuvat resurssit vähenevät. Myös kannustin innovaatioiden tekemiseen eli *dynaamiseen tehokkuuteen* laskee, jos oikeustila tai uudelle liiketoiminnalle asetettavat vaatimukset ovat epäselviä.⁶

Epäyhtenäisen viranomaiskäytännön taustalla voi olla lukuisia syitä, ja myös keinot, joilla tähän ongelmaan tulisi puuttua, vaihtelevat tapauksesta toiseen. Päätöksenteon tapahtuminen alueellisesti on yksi potentiaalinen syy sille, että viranomaiskäytäntö elinkeinonharjoittajia kohtaan ei ole kilpailuneutraalia. Esimerkiksi *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* (jäljempänä *KKV*) alkutuotantoseelvityksessä⁷ nousi esille se, että lainsäädäntöä oli sovellettu eri puolilla maata epäyhtenäisesti. Vastaavasti rakentamisen määräystulkinnat ovat vaihdelleet paitsi kuntien rakennustarkastajien myös valtion viranomaisten välillä. Selvityksen tavoitteena onkin kartoittaa erilaisia syitä viranomaiskäytännön epäyhtenäisyydelle, ja samalla analysoida niitä keinoja, joilla tätä ongelmakokonaisuutta voitaisiin korjata.

Se, että viranomaiskäytäntö vaihtelee alueellisesti, palautuu usein lainsäädännön tulkinnanvaraisuuteen.⁸ Tulkinnanvaraisuudelle rinnasteinen tapausryhmä on lainsäädännön aukollisuus. Kilpailuneutraliteetti- ja markkinahäiriöt eivät aiheudu kuitenkaan yksinomaan tästä syystä, vaan olennaisessa asemassa on *lainsäädännön toimeenpano* muutoinkin. Esimerkiksi *KKV:n* alkutuotantoseelvityksessä⁹ kritisoitiin sitä, että ympäristönsuojeluun liittyvät *tarkastuskäytännöt* vaihtelivat alueittain naudanlihan tuotannossa.

Tarkastusten merkitys on keskeinen erityisesti kiinnijäämisriskiä ajatellen. Esimerkiksi jos tiettyjen yritysten osalta kiinnijäämisriski lainvastaisesta käyttäytymisestä on 0,01 ja sanktio olisi 10 000 euroa, sanktion odotusarvo olisi 100 euroa. Sen sijaan jos toisten yritysten kohdalla kiinnijäämisriski olisi 0,5 ja sanktio edelleen 10 000, *sanktion odotusarvo* olisi 5 000 euroa eli 50-kertainen ensin mainittuihin yrityksiin verrattuna. Sanktiot olisivat siis muodollisesti yhtenäiset, mutta tosiasiaassa sanktiot vaihtelisivat erittäin paljon, kun kiinnijäämisriskin erilaisuus otetaan huomioon.¹⁰

Toisena esimerkkinä lainsäädännön toimeenpanosta voidaan mainita *vaihtelevat asioiden käsittelyajat*. Myös tällä on olennainen merkitys elinkeinonharjoittajien väliselle kilpailuneutraliteetille. Vastaava pätee luonnollisesti myös siihen, kuinka kauan tuomioistuimissa käsitellään viranomaisten tekemistä päätöksistä tehtyjä valituksia. Pahimmillaan käsittelyajan venyminen johtaa siihen, että laissa tai alemmantasoisessa säädöksessä

6 Esimerkiksi terveyspalvelualalla palvelurakenteiden muutoksia tai uudistuksia on jäänyt tekemättä, koska viranomainen voi niistä ilmoittamisen yhteydessä osoittaa elinkeinonharjoittajalle uusia vaatimuksia.

7 Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013: Alkutuotantoseelvitys – Mitkä tekijät vaikuttavat alkutuotannon kilpailuolosuhteisiin?

8 Lainsäädäntö ymmärretään tässä laajasti ja se kattaa paitsi lait myös kaikki lakia alemmantasoiset säädökset.

9 Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013.

10 Tässä on syytä ottaa huomioon myös se, että yritysten, joihin tehdään paljon tarkastuksia, hallinnollinen taakka on huomattavasti suurempi kuin yritysten, joihin tehdään harvakseltaan tarkastuksia.

säädetty etuus menettää elinkeinonharjoittajan kannalta merkityksensä. Lievemmissä tapauksissa käsitte-lyajan pituus voi heijastua siihen, että elinkeinonharjoittajat, jotka saavat asiansa nopeasti käsitellyiksi, saavat kilpailuedun muihin elinkeinonharjoittajiin verrattuna.

Kolmanneksi lainsäädännön toimeenpanossa voi ilmetä epäyhtenäisyyttä siksi, että osa viranomaisista vaatii elinkeinonharjoittajilta hyvin perinpohjaista *selvitystä* esimerkiksi lupaehdojen tarkistamiseksi, kun taas osa viranomaisista ei edellytä näin pitkälle menevää selvitystyötä samanlaisten asioiden hoitamisessa. Selvittämisvelvollisuutta sääntelee hallintolain (434/2003, jäljempänä HL) 31 §:n säännös:

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Selvittämisvelvollisuudesta ei ole säädetty kovinkaan tarkkarajaisesti, mikä on omiaan johtamaan siihen, etteivät viranomaiskäytännöt vääjäämättä ole tältä osin yhdenmukaisia esimerkiksi eri puolilla maata. Pykälän 1 momentin tarkoituksena on korostaa virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaisen velvollisuudeksi huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittäväällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita *tapauskohtaisesti*.¹¹ Nämä hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen lausumat kuvastavat hyvin sitä, että viranomaisilla on selvittämisvelvollisuutta koskien vääjäämättä laajahko harkintavalta. Pykälän 2 momentissa säädetään asianosaisen selvitysvastuusta, ja tätä on käsitelty lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa laajemmin¹².

Viranomaiskäytännön yhtenäisyyden merkitys on tunnustettu monissa eri yhteyksissä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi aluehallintovirastojen strategia-asiakirjaan vuosille 2012–2015, jossa todetaan muun muassa seuraavaa:

Toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen kohtelun edistäminen, yritysten auttaminen tulevien vaatimusten ennakoinnissa ja yhteistyön parantaminen edellyttävät lupakäsittelyn kehittämistä ja valtakunnallista yhtenäistämistä.¹³

Asiakkaiden oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen samoin kuin viranomaistoiminnan yhtenäisyyteen on viitattu myös suunnitteilla olevan aluehallintouudistuksen perusteena. Mainittu uudistus liittyy rakennepoliittiseen ohjelmaan, jonka toimeenpanosta hallitus antoi päätöksen marraskuussa 2013. Päätöksessä todetaan muun muassa, että *erityisesti valtion aluehallinnon uudelleen järjestämisen yhteydessä käytetään asian- tunti-jaresurseja aiempaa joustavammin ja järjestetään hallinnollisia tehtäviä uudelleen*.¹⁴ Projektia työstää niin sanottu kansliapäällikköryhmä, jonka on tarkoitus tuottaa uudistusta koskeva selvitys 31.5.2014 mennessä. Tässä yhteydessä on paikallaan myös mainita, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto on asettanut valtakunnallisen LuVa-projektin, jonka tavoitteena on tehdä esitys yhdenmukaistamisen toimenpiteistä ja lainsäädännön muutostarpeista 30.4.2014 mennessä.

11 HE 72/2002 vp.

12 Ks. lähemmin HE 72/2002 vp.

13 Valtiovarainministeriön julkaisu 33 a/2011, s. 19.

14 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013, s. 15.

Rajaus

Selvityksessä keskitytään sellaisiin markkinahäiriöihin, joiden taustalla on *viranomaishäikintaa tai muuta viranomais toimintaa*. Näin ollen selvityksen ulkopuolelle jäävät sellaiset elinkeinotoimintaa koskevat markkinahäiriöt, jotka johtuvat välittömästi lainsäädännöstä.¹⁵ Tältä osin voidaan viitata tilanteisiin, joissa tietty toiminta saa verohelpotuksen, mutta toinen pitkälti vastaavanlainen toiminta ei tällaista helpotusta saa. Viranomaisen käsite puolestaan ymmärretään laajasti; se kattaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohella myös esimerkiksi kunnalliset viranomaiset ja hallinto-oikeudet¹⁶.

Toiseksi selvityksessä keskitytään *kansallisella tasolla* jo aktualisoituneisiin tai lähiaikoina aktualisoituihin kilpailuneutraliteetti- ja markkinahäiriöihin. Näin ollen tarkoitus ei ole analysoida esimerkiksi kysymyksiä siitä, miten muissa Pohjoismaissa tiettyjen tuotteiden valvonnan osalta viranomais toiminnat on järjestetty ja verrata sitä sitten Suomen tilanteeseen sen arvioimiseksi, onko viranomaiskäytännössä havaittavissa epäyhtenäisyyttä. Selvityksen rajaus ei toisaalta poista sitä tosiasiaa, että esimerkiksi direktiivejä sovelletaan eri jäsenvaltioissa epäyhtenäisesti. *Kansainvälisten kilpailuneutraliteettihäiriöiden* merkitystä ei tietenkään pidä vähätellä, koska niihin on viitattu kotimaisessakin keskustelussa. Esimerkkinä voidaan mainita hallituksen esitys HE 114/2011 vp kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota ammattiin pääsydirektiivin soveltamisesta saatuihin kokemuksiin, vaikutusten arviointiin ja tutkimuksiin, jotka osoittivat komission mukaan, että eri jäsenvaltiot sovelsivat direktiiviä epäyhtenäisesti, millä oli haitallisia seuraamuksia muun muassa liikenneturvallisuuden, kilpailun vääristymisen, markkinoiden avoimuuden ja yhtenäisen valvonnan puuttumisen muodossa. Tämän vuoksi katsottiin tarpeelliseksi ottaa käyttöön asetustasoista sääntelyä, mikä johti liikenteenharjoittaja-asetuksen antamiseen.

Kolmanneksi selvityksessä keskitytään vain sellaisiin viranomaiskäytäntöihin, jotka välittömästi koskevat *elinkeinonharjoittajia*.¹⁷ Toisaalta tältä osin ei tehdä eroa esimerkiksi sen suhteen, millä toimialalla yritykset toimivat, minkä suuruisista yrityksistä on kysymys, missä muodossa yritykset toimivat ja mikä niiden omistus pohja on. Tässä mielessä tarkastelu on lähtökohdiltaan kattava. Ymmärrettävää luonnollisesti on, ettei aiheen laajuudesta johtuen tyhjentävään analyysiin päästä, vaan pikemminkin ja parhaimmillaan voidaan saada näkyviin jäävuorenhuippu ongelmakokonaisuudesta.

Selvityksessä ei puututa esimerkiksi elinkeinoverolain säännöksiin, joissa *eri yritysmuodot*, kuten yksityinen elinkeinonharjoittaja, henkilöyhtiö ja osakeyhtiö, asetetaan verokohtelunsa puolesta eriarvoiseen asemaan. Tässä yhteydessä on paikallaan viitata myös valtiovarainvaliokunnan mietintöön VaVM 39/2010 vp, jossa todettiin muun ohella:

ettei perustuslakivaliokunnan tähänastisesta käytännöstä ole löydettävissä yhtään esimerkkiä siitä, että lailla täsmällisesti säädetty, verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu olisi ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa; verotuksen luonteeseen kuuluu sellainen verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräytymisen sääntely, joka väistämättä asettaa ihmisiä verovelvollisuuden ja veron määrän suhteen eri asemaan.

Eri yritysmuotojen erilainen kohtelu saattaa kuitenkin aktualisoitua myös viranomaiskäytännössä ja yleisemminkin lakeja sovellettaessa. Esimerkiksi ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 14 §:ssä säädetään keinotekoisista järjestelyistä, joilla ulosottoa on pyritty välttämään, mutta jotka eivät estä omaisuuden ulosmittaamista pykälässä mainittujen edellytysten täyttyessä. Ulosottolain aikaisessa oikeuskäytännössä viitattiin puheena

15 Näihinkin tilanteisiin tosin lyhyesti viitataan sopivissa kohdin.

16 Viitteitä viranomaiskäsitteen sisällöstä saa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:stä. Toisaalta viranomaisen käsite on pykälässä määritelty julkisuusperiaatteen tarkoituksesta ja tavoitteista käsin, eikä sillä ole tarkoitettu olevan vaikutusta muun kuin asiakirjojen julkisuutta määrittelevän lainsäädännön soveltamiseen, HE 30/1998 vp.

17 Lähtökohdana pidetään kilpailulain (948/2011) 4 §:n 1 kohdasta ilmenevää elinkeinonharjoittajan määritelmää, jonka mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa”. Ks. myös HE 88/2010 vp.

olevalta osin perustuslain (jäljempänä PL) 18 §:ään, jonka turvaamaan elinkeinovapauteen katsottiin kuuluvan myös sen, että elinkeinonharjoittaja saa valita omaan taloudelliseen toimintaansa parhaiten soveltuvaan yritysmuodon. Pienimuotoista ammatti- ja elinkeinotoimintaa harjoitetaan yleisesti muun muassa verotuksellisista syistä henkilöyhtiömuodossa. Näin ollen lähdettiin siitä, että myös ulosoton kohteeksi joutuvalla yrittäjällä kuuluu todellinen oikeus harjoittaa yritystoimintaansa itse valitsemassaan muodossa. Kei-notekoisesta järjestelystä voi olla kysymys lähinnä vain siinä tapauksessa, ettei tietyn yhtiömuodon valinnalle ollut esitettävissä yksityis- tai yritystaloudellisesti järkeviä perusteluja, vaan sen ainoana tarkoituksena oli pyrkimys välttää ulosottoa.¹⁸

Verotuskäytännön epäyhtenäisyyksien jäljittäminen muodostaa erittäin laajan kysymyskokonaisuuden. Tätä kuvastaa esimerkiksi se, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyissä tapauksissa on pyydetty Verohallintoa – aikaisemmin Verohallitusta – selvittämään vallitseva verotuskäytäntö tietyssä suppeassa ongelmatilanteessa¹⁹. Tämä jo indikoi sitä, että kattavan kuvan saaminen verotuskäytännön epäyhtenäisyydestä edellyttäisi erittäin laajaa ja aikaa vievää hanketta, mihin tämän selvityksen puitteissa ei ole mahdollisuuksia. Verotuskäytäntöön tyydytään tämän vuoksi viittaamaan ainoastaan kursorisesti silloin, kun se on tarpeen selvityksen kysymyksenasettelun läpiviemiseksi muutoin. Näin on erityisesti, kun kartoitetaan viranomaiskäytännön epäyhtenäisyyttä ja miten siihen on pyritty lainsäädäntö- ja muilla toimenpiteillä reagoimaan.

Hankintalainsäädäntö muodostaisi hyvin laajan kysymyskokonaisuuden tässä yhteydessä. Onhan esimerkiksi EU:n hankintadirektiivin uudistustyössä ollut vahvasti esillä kysymys siitä, miten pk-yritysten osallistumismahdollisuudet julkisiin hankintoihin turvataan. Ongelmia on aiheuttanut muun muassa se, että hankintayksiköt ovat koonneet julkisia hankintoja niin suuriksi kokonaisuuksiksi, että ne ovat pk-yritysten ulottumattomissa. Samoin kelpoisuusehdoksi saatetaan määrätä niin suuri liikevaihdon vähimmäismäärä, että pienemmät yritykset eivät ainakaan yksin voi osallistua julkiseen tarjouskilpailuun. Siitä huolimatta, että teema on erittäin tärkeä, se joudutaan tässä yhteydessä tutkimusekonomisista syistä sivuuttamaan²⁰.

Hallituksen esityksessä HE 40/2013 vp ehdotettiin *kilpailuneutraliteettisääntelyn* voimaansaattamista Suomessa, ja ehdotetut uudistukset tulivat voimaan 1.9.2013.²¹ Uusilla säännöksillä lisättiin KKV:n toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten valvonnan tehostamiseksi. Kilpailuneutraliteettisääntely koskee tilanteita, joissa kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai rakennetta, joka vääristää kilpailua tai estää kilpailun syntymistä. Asianomainen problematiikka sivuutetaan ajankohtaisuudestaan huolimatta selvityksessä.²²

Käsillä olevassa selvityksessä ei suoraan oteta kantaa myöskään esimerkiksi siihen, onko tietyn alan lupasääntely tarpeen ja tarkoituksenmukainen²³. Asia erikseen on se, että selvityksessä esiin nousevat argumentit voivat osaltaan heijastua tarpeena tarkistaa sääntelyä. Samalla tavalla asiaa lähestytään muutoinkin, kuten arvioitaessa viranomaiskäytäntöä liikkeiden aukioloaikojen poikkeuslupia silmällä pitäen.

Selvityksessä on nostettu tutkittaviksi toimialoiksi erityisesti taksi-, ravintola-, rakennus- sekä sosiaali- ja terveyspalveluala.²⁴ Toimialojen valinta perustuu viraston tietoon tulleisiin seikkoihin ja epäkohtiin, jotka puoltavat kyseisten alojen viranomaiskäytäntöjen tarkempaa tutkimista. Mainitut toimialat perustuvat pitkälti luvanvaraiselle toiminnalle, mistä johtuen viranomaisten lupa- ja valvontakäytännöt niiden kohdalla korostuvat.

18 Ks. tarkemmin KKO:2004:52. Vrt. KHO:1990-B-555, jossa katsottiin olevan kysymys veron kiertämisestä.

19 Ks. esimerkiksi KHO:2008:69 (ään.).

20 Esimerkiksi johtaja *Antti Neimala* Suomen Yrittäjät ry:istä korosti haastattelussa julkisten hankintojen olennaista merkitystä. Tämä on heijastunut muun muassa siinä, että yritysten yhteydenotot järjestöön koskevat sangen usein julkisia hankintoja.

21 Laki kilpailulain muuttamisesta (595/2013). Huomionarvoista on se, että kilpailulaissa kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan nimenomaan julkisten ja yksityisten toimijoiden välisiä tasapuolisia kilpailuedellytyksiä.

22 Ks. myös HE 32/2013 vp, joka koskee kuntalain muutosta.

23 Ks. oikeudellisesta näkökulmasta esimerkiksi taksilupasääntelyyn PeVL 31/2006 vp.

24 Lisäksi käsitellään lyhyemmin muun muassa energia-alalla ilmenneitä ongelmakohtia.

OIKEUDELLINEN PERUSTA TARKASTELULLE

Yhdenvertaisuusperiaate

Suomen perustuslain 6.1 §:n mukaan “ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Säännös koskee sanamuotonsa mukaan välittömästi vain luonnollisia henkilöitä, ei oikeushenkilöitä. Toisaalta yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottu kuitenkin suojelevan oikeushenkilön taustalla olevia luonnollisia henkilöitä. Tai kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamies on asian ilmaissut: “Yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että elinkeinonharjoittajia tulee kohdella samalla tavalla samoissa olosuhteissa.”²⁵ Toisaalta yhdenvertaisuusperiaatteen tulkintalinjaksi on jo vanhastaan muodostunut, ettei säännös perustuslakivaliokunnan mukaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.²⁶ Yhdenvertaisuusperiaatteen ohella on otettava huomioon PL 22 §:n säännös: “Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.” Tässä yhteydessä viimeksi mainittu tarkoittaa sitä, että julkisvallan tulee lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä myös aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa.²⁷

Yhdenvertaisuusperiaate on nostettu esille myös ylimpien laillisuusvalvojen taholta. Eduskunnan oikeusasiamies ehdotti 22.4.2009 päivätyssä esityksessään²⁸ toimenpiteisiin ryhtymistä, jotta taksiluvan hakijoiden työkokemuksen arvioinnin ja todentamisen kriteerit tulisivat määriteltyiksi oikeudellisesti tehokkaalla ja yhdenmukaisen lainsoveltamisen sekä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun nykyistä paremmin turvavalla tavalla. Eduskunnan oikeusasiamies viittasi mahdollisuuteen lisätä lakiin valtuussäännös, jonka nojalla asiasta voitaisiin antaa tarkempia alemmanasteisia määräyksiä tai ohjeita.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti ennen aukioloaikakalaa koskevien poikkeuslupien käsittelyn keskitämistä kantaa niiden myöntämiseen PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen valossa. Aukioloaikoja koskevien päätösten yhdenmukaisuutta arvioitaessa oli otettava huomioon, että aukiololain lähtökohtana on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kaupan aukioloaikojen selkeyttäminen ja niistä poikkeaminen vain rajoitetuissa tapauksissa poikkeuslupin nimenomaan paikalliset erityisyyt huomioon ottaen. Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että poikkeuslupakäytäntö ei voi kokonaisuutena arvioiden muodostua sellaiseksi, että se vaarantaa lainsäätäjän tahdon toteutumisen sen asetettua rajoitukset liikkeiden aukioloajalle. Näin ollen aluehallintovirastot voivat maan eri alueiden kesken päätyä päätöksissään ajankohdan, esimerkiksi loppiaisen, ja perusteen, kuten venäläismatkaillijoiden runsaiden rajaylitysten, yhtäläisyydestä huolimatta eri lopputulokseen yhdenvertaisuuden vaarantumatta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan aluehallintovirastoilla oli kuitenkin poikkeuslupasäännöksen perusteella melko laaja harkintavalta asiassa. Apulaisoikeusasiamies korosti siis samaan aikaan sitä, että yhdenvertaisuusperiaate ulottuu yrityksiinkin, mutta toisaalta tähdensi sitä, että viranomaisilla oli laajahko harkintavalta aukioloaikalain soveltamisessa.

HL 6 §:ssä säädetään puolestaan seuraavaa:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

25 Ks. esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 72/4/11, 16.10.2012. Eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintaa voidaan puoltaa sillä, että oikeushenkilöiden muodolliset oikeudet ja velvollisuudet kohdistuvat viime kädessä tosiasiallisesti luonnollisiin henkilöihin. Tämä puhuu sen puolesta, että yhdenvertaisuusperiaatetta sovellettaisiin myös oikeushenkilöihin.

26 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta on, että yhdenvertaisuusvaatimus koskee sinänsä vain ihmisiä. Ks. tästä esimerkiksi HE 197/2012 vp koskien kilpailulain muuttamista päivittäistavarakaupan määräävän markkina-aseman osalta.

27 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 72/4/11, 16.10.2012.

28 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esitys Dnro 1341/2/09, 22.4.2009.

Hallituksen esityksen HE 72/2002 vp mukaan *tasapuolisen kohtelun vaatimus* saa merkityssisältönsä lähinnä PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta²⁹. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää yleensä, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa *harkintaa*. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Ratkaisutoiminnan tulee HL 6 §:n mukaan olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia *tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein*. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun. Säännös ei kuitenkaan estä viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään, sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy³⁰. Tällaisia syitä voisivat lainsäädännön muuttumisen ohella olla esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä annetut aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut tai kansainvälisessä oikeuskehityksessä tapahtuneet muutokset.³¹

Yhdenvertaisuuslain 2.1 §:n 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan itsenäisessä asemassa toimivan ammatin- tai elinkeinonharjoittajan työhön vaadittaviin edellytyksiin.³² Ammatin- tai elinkeinonharjoittamisen edellytyksillä tarkoitetaan muun muassa erilaisia viranomaisten päätöksellä myönnettäviä lupia, laillistuksia ja vastaavia asiakirjoja, joita ilman elinkeinoa ja ammattia ei ole luvallista harjoittaa. Tällaisia lupia ovat esimerkiksi lääkevalmisteen myyntilupa, liikennelupa, järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen ja lupa yksityiset- sivan ammatin harjoittamiseen. Monissa tapauksissa luvanvaraisiin elinkeinoihin kytkeytyy muun muassa henkilön sopivuuden, luotettavuuden ja hyvämaineisuuden arviointia. Tämän arvioinnin perusteena eivät saa olla syrjivät perusteet.³³ Ammatin- tai elinkeinonharjoittamisen edellytyksillä tarkoitetaan myös erilaisten aloittavalle yrittäjälle suunnattujen tukien, kuten starttirahan ja yrittäjälainojen myöntämistä.³⁴

Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus

PL 2.3 §:ään sisältyy julkishallintoa koskeva lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaate: julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Periaatetta täydentää PL 80.1 §, jonka mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Hallinnon lainalaisuus on keskeinen oikeusvaltion periaate. Viranomaiset eivät sen johdosta voi rajoittaa yksityisten oikeuksia eivätkä asettaa heille velvollisuuksia, ellei toimivalta perustu eduskunnan säätämän lain sisältämiin toimivaltasäännöksiin. Julkinen valta ei siis voi perustua esimerkiksi asetuksiin taikka hallinnollisiin normeihin, kuten ministeriön ohjeisiin tai määräyksiin.³⁵ Sen sijaan itse päätöksentekoa voidaan ohjata hallinnollisin määräyksin, mikäli ohjaus voidaan perustaa täsmälliseen toimivaltasäännökseen. Lainalaisuusperiaatteeseen kytkeytyy myös mahdollisuus saattaa hallintopäätös riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi (PL 21 §). Lisäksi viranomaistoiminnan lainmukaisuutta on voitava valvoa, mistä johtuen päätökset ovat lähtökohtaisesti julkisia.

29 Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota ainoastaan tasapuolisen kohtelun vaatimukseen ja sivuutetaan HL 6 §:stä ilmenevät tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Ks. näistä periaatteista tarkemmin HE 72/2002 vp.

30 Ks. oikeuskäytännöstä esimerkiksi KHO:2012:58.

31 HE 72/2002 vp.

32 HE 44/2003 vp.

33 Säännös koskee muitakin kuin viranomaisia, kuten Suomen Asianajajaliittoa sen päättäessä henkilön oikeudesta käyttää asianajajan ammattinimikettä.

34 Syrjintä on kiellettyä myös elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia tehtäessä. Myöskään kunta ei voi syrjivän perusteella valita sopimuskumppania urakka- ja toimeksiantosopimuksia tehdessään.

35 Mäenpää (2013), s. 138.

Lainalaisuusperiaatteen lisäksi PL 2.3 § sisältää lakisidonnaisuuden periaatteen: viranomaisen on noudatettava sitä koskevaa lainsäädäntöä ja toimittava sille laissa säädetyn toimivallan rajoissa. Toiminnassa on huomioitava myös perus- ja ihmisoikeudet, kuten elinkeinovapauden ja yhdenvertaisuuden periaatteet. Lakisidonnaisuuden periaate käsittää eduskunnan säätämien lakien lisäksi myös alemmanasteiset normit, kuten asetukset ja vakiintuneet oikeusperiaatteet.³⁶

Norminantovaltuuksista

Perustuslakivaliokunnan käytännössä lakiehdotuksia *lainsäädäntövallan delegoinnista* on arvioitu PL 80 §:n näkökulmasta:

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla.

PL 80.1 §:n mukaisen valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kohdistettu vaatimuksia *sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta*³⁷. Sitä vastoin asetuksenantovaltuuksiin verrattuna PL 80.2 §:n mukaiseen valtuuteen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittämisestä tarkasti laissa³⁸. Muiden viranomaisten norminantovalta on katsottu PL:n näkökulmasta poikkeukselliseksi³⁹. Esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta on mainittu tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä⁴⁰. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 67/2002 vp sallituiksi katsottiin kirjanpito-tekniikkaa ja muita teknisiä menettelytapoja koskevat määräykset.

Viranomainen voi antaa lakisäätteisten tehtäviensä alalla ohjeita tai suosituksia ilman erityistä valtuutusta.⁴¹ Tämänkaltaiset ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä voi olla tulkinnallista vaikutusta lainsäädännön soveltamisessa. Ne voidaan lukea tyypilliseen *soft law* -sääntelyyn, jolla pyritään ohjailemaan sääntelyn kohteena olevia toimijoita.⁴² Pehmeät säädökset kuuluvat sallittuihin oikeuslähteisiin, joilla voidaan esimerkiksi tukea viranomaispäätösten perusteluja. Ohjeiden soveltamisessa tulee huomioida myös PL 107 §, jonka mukaan asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei saa viranomaisessa soveltaa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Erityisesti sosiaali- ja terveysalalla tällaisen oikeudellisesti sitomattoman sääntelyn määrä on suurehko. *Valvira* on laatinut yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa hallinnonalallaan useita valvontaohjelmia, joita aluehallintovirastot lupa- ja valvontakäytännössään soveltavat käytännössä poikkeuksetta. On kuitenkin huomattava, että nämä ohjelmat ovat valtakunnallisia ja että aluehallintovirasto on omalla toimialueellaan itsenäinen ja ensisijainen lupaviranomainen. Hyvästä tarkoituksestaan huolimatta lukuisat ja monentasoiset

36 Mäenpää (2013), s. 141.

37 Ks. esimerkiksi PeVL 16/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp.

38 Ks. esimerkiksi PeVL 46/2001 vp ja PeVL 19/2002 vp.

39 PeVM 10/1998 vp.

40 HE 1/1998 vp.

41 Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013, s. 294.

42 Mäenpää (2013), s. 134.

säännökset voivat aiheuttaa elinkeinonharjoittajille hallinnollista taakkaa, mikä ilmenee epätietoisuutena relevanteista toimintaedellytyksistä.

Myös hallinnon sisäisistä asioista voidaan antaa viranomaisessa yleisiä määräyksiä. Nämä koskevat yleisimmin esimerkiksi lainsäädännön täytäntöönpanon yksityiskohtia eli lakitekniisiä seikkoja. Hallinnon sisäisten määräysten sitovuus ulottuu vain kyseiseen hallintoelimeen ja sen henkilöstöön.⁴³

Luottamuksensuojaperiaate

Epäyhtenäistä viranomaiskäytäntöä ja sen vaikutuksia pohdittaessa voidaan huomioida myös hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojaperiaate. Sen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaate kirjattiin HL 6 §:ään lakimuutoksen yhteydessä vuonna 2003 ja sen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaispäätösten pysyvyyteen. Periaate rajoittaa edunsvovien päätösten taannehtivaa peruuttamista ja päätösten muuttamista yksityiselle negatiiviseen suuntaan.⁴⁴

Luottamuksensuojan edellytyksenä on se, että yksityiselle on muodostunut oikeutettuja odotuksia, jotka perustuvat esimerkiksi viranomaisen myönteiseen päätökseen. Odotusten tulee olla lainmukaisia, eli viranomaisen tekemä päätös tai toimi ei saa olla lainvastainen. Lisäksi asianosaisen on oltava vilpittömässä mielessä: oman lainvastaisen menettelyn perusteella ei voi vedota luottamuksensuojaan. Tästä esimerkkinä voidaan mainita virheellisten tietojen antaminen lupahakemuksen yhteydessä taikka luvan ehtojen noudattamatta jättäminen.⁴⁵ Luottamusta suojataan erityisesti silloin, kun viranomaisen harkinta on oikeudellisesti sidottua.⁴⁶

Hallituksen esityksen HE 72/2002 vp mukaan suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan johtaa viime kädessä jostakin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisestä ainesosasta, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Hallinnon toimintaa ajatellen luottamuksensuojaperiaate merkitsee, ettei viranomaisen voi muuttaa toimintaansa yllättäen tai takautuvasti niiltä osin, kuin se vaikuttaa negatiivisesti yksityisen etuun tai oikeuteen. Viranomaisen on siten lähtökohtaisesti noudatettava muun muassa tekemiään päätöksiä, omaksumaansa tulkinta- ja soveltamislinjaa sekä tuomioistuinten päätöksiä.⁴⁷ Perustellusta syystä viranomaisen voi kuitenkin muuttaa aiempaa ratkaisukäytäntöään.

Hallituksen esityksen perusteella oikeutettuna odotuksena ei pidetä ennakoituja taloudellisia odotuksia. Siten muun muassa viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset eivät saisi aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon yksityinen voisi vedota. Mäenpään mukaan asiakas voi kuitenkin yleensä noudattaa viranomaisen antamia ohjeita, ellei niiden lainmukaisuutta ole syytä epäillä. Myös Kullan näkemyksen mukaan viranomaisen antamat tiedot ja neuvot sekä hallinnolliset yleisohjeet voivat olla luottamuksensuojavaatimuksen perusteena, vaikkakin viranomaisen esittämät yleiset näkemykset eivät useimmiten tue luottamuksensuojan vaatimusta.⁴⁸

Elinkeinonharjoittajat voisivat siis lupa- ja valvonta-asioissa luottaa viranomaisten heille antamiin ohjeisiin, kunhan nämä vaikuttavat laillisilta. Viranomaisen päätösten osalta asiakkaat voivat olettaa aiemman tulkintalinjan jatkuvan, ellei käytännön muutos ole perusteltu. Luottamuksensuoja on siis perusteltu ainakin yhden viranomaisen sisällä. Ketjumuodossa tai paikallishallintoviranomaisten toimialueiden raja-alueilla toimivien elinkeinonharjoittajien kannalta oleellista on kuitenkin eri alueilla toimivien viranomaisten käytännöt. Voisiko luottamuksensuoja tulkintalinjan suhteen ulottua esimerkiksi eri aluehallintovirastoihin tai ELY-keskuksiin taikka näitä ohjaaviin ministeriöihin? Organisatorisesti aluehallintovirastot ja ELY-kes-

43 Mäenpää (2013), s. 130.

44 HE 72/2002 vp, s. 56.

45 Mäenpää (2013), s. 162.

46 Kulla (2012), s. 109.

47 Mäenpää (2013), s. 162.

48 Kulla (2012), s. 109–110.

kukset ovat itsenäisiä viranomaisia eikä niillä siten ole varsinaista lakiin perustuvaa velvollisuutta noudattaa toistensa päätöksiä tai tulkintoja. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa kuitenkin todetaan, että virastot ja niiden vastuualueet *toimivat keskenään verkostomaisesti ja että aluehallintovirastojen tekemien päätösten ja päätöksenteossa noudatettavien menettelytapojen yhtenäisyys varmistetaan.*⁴⁹ Samaisen asiakirjan mukaan myös aluehallintovirastot ja ELY-keskukset tekevät yhteistyötä muun muassa osaamisen ja asiantuntijuuden varmistamisessa sekä strategisessa suunnittelussa.⁵⁰

KKV:n kyselyn mukaan aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ottavat pääsääntöisesti huomioon toistensa ratkaisut, mikäli kyse on samantyyppisestä asiasta ja tilanteesta. Viranomaiset tiedostavat yhtenäisen linjan tarpeen erityisesti ketjuyrittäjien kohdalla, ja pyrkivätkin niissä tilanteissa ainakin jossain määrin konsulttoimaan toisiaan. Toisaalta tieto muissa aluehallintovirastoissa tai ELY-keskuksissa tehdyistä päätöksistä saadaan useimmiten erikseen kysymällä tai vaihtoehtoisesti valtakunnallisilla yhteistyöpäivillä taikka yhteistyöryhmissä, jotka kokoontuvat muutaman kerran vuodessa. Lisäksi, kuten jo aiemmin todettiin, muiden virastojen päätöksiä tärkeämmiksi koetaan tuomioistuinten ratkaisut.

Elinkeinovapauden periaate

PL 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.⁵¹ Siitä huolimatta, että oikeuskäytännössä PL 18.1 §:ssä säädetty elinkeinovapauden periaate on nostettu esille, ei ratkaisuissa ole nojattu yksinomaan tähän säännökseen, vaan esimerkiksi muillekin perustuslain säännöksille on annettu merkitystä⁵².

Tässä yhteydessä on aiheellista mainita myös PL 106 §:n säännös, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuinten mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuutta rajoittuu ensinnäkin vain yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen. Tuomioistuin ei siten voisi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen tapaukseen sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Toiseksi tuomioistuinten tutkimismahdollisuus rajoittuu vain tilanteeseen, jossa lain säännöksen soveltaminen sen käsiteltävänä olevassa yksittäisessä oikeustapauksessa on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Lisäksi säännös tulee sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.⁵³ Tärkeä kannanotto on myös se, että lain ja perustuslain välillä todettujen ristiriitatilanteiden on oletettu jäävän hyvin harvinaisiksi⁵⁴.

Esimerkiksi ratkaisussa KHO:2013:41 tarkasteltiin anniskelulupaa, jonka todettiin olevan elinkeinoluopan rinnastuva lupa. Luvan peruuttamisen edellytyksiä on arvioitava ottaen huomioon, miten PL 18 §:n 1 momentissa perusoikeutena olevaa ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapautta suojataan. Samalla viitattiin perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, jonka mukaan elinkeinoluopan peruuttaminen on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen⁵⁵. Valiokunta on näissä tapauksissa pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä sitoa laissa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.⁵⁶ Suhteellisuus-

49 Valtiovarainministeriön julkaisu 33a/2011, s. 28 ja 37.

50 Valtiovarainministeriön julkaisu 33a/2011, s. 37.

51 Ks. PL 18.1 §:n huomioon ottamisesta oikeuskäytännössä esimerkiksi KHO:2004:15, KHO:2010:82, KHO:2011:15, KHO:2012:87 ja KHO:2013:41.

52 Ks. esimerkiksi KHO:2010:82 ja KHO:2011:15.

53 Ks. tarkemmin HE 1/1998 vp.

54 Ks. esimerkiksi PeVM 10/1998 vp.

55 Ks. myös KHO:2011:15.

56 Ks. esimerkiksi PeVL 28/2001 vp ja PeVL 19/2002 vp.

periaatteen mukaisena ei siis ole pidetty sitä, että toimilupa olisi peruutettavissa siitä riippumatta, kuinka merkittävästä tai pysyväisluonteisesta lupaedellytysten puutteesta on kysymys⁵⁷.

Ratkaisussa KHO:2012:87 mainittiin puolestaan se, että elinkeinovapaus on PL 18 §:n mukainen pääsääntö, mutta perustuslakivaliokunnan mukaan elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista⁵⁸. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun ohella sillä seikalla, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.⁵⁹

Alkoholilain esitöistä – HE 50/2002 vp ja HE 24/2001 vp – ilmenee, että lupaharkinnassa ja anniskelutoiminnan valvonnassa painotetaan lain yleisiä tarkoituksia eli alkoholiongelmien ennalta ehkäisemistä sosiaali- ja terveystieteiden perusteiden. Samalla valvonnassa otetaan huomioon tarve torjua harmaata taloutta ja erityisesti talousrikollisuutta. Luvan peruuttamisedellytysten harkinnassa on lisäksi otettava huomioon, mikä merkitys asiassa on annettava yhtiön taloudelliselle tilanteelle ja sen muuttumiselle asian käsittelyn kuluessa. Anniskeluluvalla on olennainen merkitys yhtiön ravintolaliiketoiminnalle. Sen peruuttaminen vaarantaisi yrityssaneerauksen toteutumisen ravintolaliiketoiminnan jatkamisen suhteen. Kun otettiin huomioon muuttuneet olosuhteet asian käsittelyn aikana ja yrityksen saneerauksesta annetun lain tarkoitus, korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinto-oikeuden ja lääninhallituksen päätökset oli kumottava.

Edellä mainitussa tapauksessa PL 18.1 §:n säännös ei sellaisenaan noussut keskeiseen asemaan lopputuloksen kannalta toisin kuin ratkaisussa KHO:2012:87:

V:n kaupunki tilaajana sekä A Oy ja B Oy palveluntuottajina olivat 12.3.2009 tehneet sopimuksen T:n alueen vastaanotto- ja hoivatoiminnasta ja V:n seudun perusterveydenhuollon päivystyspalveluiden tuottamisesta. Sopimuksessa oli muun ohella sovittu, että palveluntuottajat vastaavat yhteisvastuullisesti sopimuksen mukaisista velvoitteista.

Lääninhallitus oli päätöksellään 21.10.2009 hylännyt B Oy:n terveydenhuollon palvelujen antamista koskevan lupahakemuksen, joka koski samoja toimitiloja ja samoja palvelualueita kuin lääninhallituksen aiemmin eri päätöksellä myöntämä lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen toiselle yhteisvastuulliselle palveluntuottajalle A Oy:lle. Päätöksensä perusteluissa lääninhallitus oli soveltanut *Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen* ohjetta ja tuonut muun ohella esiin, että saman palvelukokonaisuuden tuottamiseen ei voitu hyväksyä kahta eri palveluntuottajaa. Päätöksen mukaan kokonaisvastuu palveluista tuli olla yhdellä palveluntuottajalla.

Perustuslain 18 §:n 1 momentista johtui, että rajoituksista elinkeinovapautteen oli säädettävä lailla. Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa ei ollut säädetty rajoituksia useamman palveluntuottajan mahdollisuuteen tuottaa palvelukokonaisuus yhdessä. Suhteessa valvovaan viranomaiseen sopimuksella ei ollut rajoitettu viranomaisen mahdollisuutta valvoa palveluntuottajien toiminnan asianmukaisuutta ja määrätä näille tarvittaessa seuraamuksia yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain nojalla. Sopimus ei siten ollut esteenä valvonnan toteuttamiselle. Lääninhallituksen ei olisi tullut hylätä B Oy:n hakemusta päätöksessään mainitsemillaan perusteilla. Hallinto-oikeuden päätös sekä lääninhallituksen tekemä päätös kumottiin ja asia palautettiin aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

57 Ks. tarkemmin esimerkiksi PeVL 66/2002 vp.

58 Ks. myös KHO:2010:82.

59 Ks. myös PeVL 31/2006 vp, jossa yllä mainittuun lisätään se, että myös viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin.

Elinkeinovapauden periaatteen keskeisenä sisältönä on se, että rajoituksista elinkeinovapautteen on säädettävä lailla. Näin ollen pelkkien ohjeiden tai lakia alemmantasoisten säädösten nojalla tällaisia rajoituksia ei voi asettaa. Edellä mainitussa ratkaisuseloitteessa tulee myös esille se, että kahden palveluntuottajan välillä oli tapauksessa intressikonflikti, ja lääninhallitus oli kallistunut toisen palveluntuottajan puolelle alkuperäisessä päätöksessään. Viimeksi mainitulla seikalla ei kuitenkaan ollut PL 18 §:n soveltamisen kannalta oikeudellista merkitystä. Näin ollen asiassa ei otettu myöskään kantaa siihen, voidaanko PL 18 §:n nojalla puuttua viranomaisharkinnan aiheuttamiin kilpailuneutraliteettihäiriöihin.

Toisaalta PL 18.1 §:n säännös ei dominoi aina ja kaikissa olosuhteissa. Ratkaisussa KHO:2010:82 lähdettiin liikkeelle siitä, että panostajalain sääntelytapa ei normihierarkkisesti eikä sisällöllisesti vastannut uudempaa lainsäädäntöä, jossa henkilön tiettyyn tehtävään soveltuvuuden edellytyksistä säädetään yleensä laintasoisesti. Panostajalain ja sen nojalla annetun asetuksen säännökset jättivätkin lain soveltajalle huomattavasti harkintavaltaa sen suhteen, millaista terveydentilaa tai muuta soveltuvuutta panostajan tehtävissä toimivalta henkilöltä voidaan viranomaishyväksynnän osana edellyttää. Sääntelytapa ei avoimuutensa perusteella sinänsä täyttänyt perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Viranomaisen harkintavaltaa rajoitti tällaisessa sopivuuden osalta avoimeksi jääneessä soveltamistilanteessa kuitenkin suoraan toinen perusoikeussäännös, toisin sanoen tarve turvata muiden henkilöiden turvallisuus PL 7 §:n 1 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla.

Edellä mainittu vuosikirjaratkaisu on paikallaan suhteuttaa ratkaisuun Hämeenlinnan HAO 28.4.2010, t. 10/0161/4. Taustalla oli se, että henkilö haki paloilmittimien asennus- ja huoltotöihin oikeuttavaa pätevyystodistusta ja teki samalla asennusliikkeensä toimintailmoituksen. Turvatekniikan keskus ei kuitenkaan myöntänyt pätevyystodistusta, koska henkilö ei ollut osoittanut täyttävänsä pätevyystodistuksen myöntämiselle säädöksissä asetettuja sähkö- tai teleteknikon tai sitä vastaavat tiedot omaavan henkilön koulutustasovaatimuksia. Hallinto-oikeus korosti, että alalle pääsyn rajoitukset on säädettävä lailla. Laissa säädettyjen alalle pääsyn edellytysten tulee olla selvästi ja tarkkarajaisesti määriteltyjä ja niiden aiheuttamien rajoitusten tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa lainsäädännöllä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Turvatekniikan keskus ei voinut myöskään asettaa omia kelpoisuusvaatimuksia taikka tulkita pelastustoimen laitteista annetun lain 9 §:n 2 momentin säännöstä supistavasti siten, että alalle pääsulle asetetaan sellaisia rajoituksia, mitä lain sanamuodosta ei selvästi ilmene. Hallinto-oikeus päätyikin siihen, että Turvatekniikan keskus ei voinut esittämällään perusteella evätä henkilöltä pätevyystodistusta ja jättää asennusliikettä merkitsemättä rekisteriin.⁶⁰

Elinkeinovapaus oli tarkastelussa mukana myös ratkaisussa KHO:2011:15, jonka ratkaisuseloitteessa todettiin muun ohella seuraavaa:

Asiassa saadun selvityksen perusteella oli ilmeistä, että yhtiön toimintaa ei ollut hoidettu kaikilta osin asianmukaisesti ympäristölainsäädännön, erityisesti jätelain tarkoittamalla tavalla. Puutteet olivat olleet olennaisia ja ainakin osin järjestelmällisiä. Valvontaviranomaisen tietoon tulleiden seikkojen perusteella oli lisäksi ilmeistä, että yhtiön toiminnasta oli aiheutunut jätelain 50 a §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla olennaista vaaraa tai haittaa ympäristölle. Asiassa ilmenneitä tosiseikkoja arviointiin erityisesti elinkeinovapauden ja julkisen vallan ympäristövastuun kannalta. Ympäristökeskus oli sen käytettävissä ollut selvitys ja toiminnan laatu huomioon ottaen voinut peruuttaa yhtiön jätetiedostomerkin hyväksynnän käyttämättä ensin jätelaissa tarkoitettuja muita valvontakeinoja. Päätös ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä myöskään loukannut yhtiön omaisuudensuojaa.

Tapauksessa on maininnanarvoista ensinnäkin se, että jätetiedostoon hyväksynnän peruuttamista koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa katsottiin olevan kysymys PL 18 §:n 1 momentin perusteella arvioidavasta elinkeinoluvan peruuttamiseen rinnastuvasta viranomaisen päätöksestä. Toiseksi korostettiin sitä, että sääntelyn *oikeasuhtaisuuden* turvaamiseksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty, että luvan tai vastaavan viranomaistoimen peruuttamismahdollisuus on laissa sidottu vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle tai rekisteröidylle mahdollisesti annetut

60 KHO 16.11.2012, t. 3224 ei muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulosta.

huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Tästä huolimatta jätetiedostomerkin hyväksynnän peruuttaminen katsottiin oikeutetuksi muun muassa, kun otettiin huomioon puutteiden olennaisuus ja ainakin osittain järjestelmällisyys sekä se, että yhtiön toiminnasta oli aiheutunut olennaista vaaraa tai haittaa ympäristölle.

Tämäkään tapaus ei suoraan koske kilpailijoiden välisiä neutraliteettihäiriöitä. Toisaalta mahdollistettaessa viranomaisille elinkeinoluvan välitön peruuttaminen kilpailuneutraalin viranomaiskäytännön merkitys kuitenkin korostuu entisestään. Oikeuskäytännössä on kuitenkin usein muutoin korostettu sitä, että ankarampia seuraamuksia ei pitäisi ottaa välittömästi käyttöön. Esimerkiksi ratkaisun Hämeenlinnan HAO 15.6.2000, t. 00/403/4 taustalla oli se, että lääninhallitus peruutti autoilijan taksiluvan määrääjäksi, koska tämä oli pääasiallisesti liikennöinyt luvan mukaisen asemapaikkansa ulkopuolella ja siten jättänyt noudattamatta liikenneluvassa vahvistettua asemapaikkamääräystä. Autoilijaa ei ollut kertaakaan hänen menettelynsä johdosta huomautettu. Hallinto-oikeuden mukaan lääninhallituksella olisi halutessaan ollut käytettävissään muitakin keinoja ja että lääninhallituksella oli laaja harkintavalta tehdä alueellista liikennepolitiikkaa valitsemillaan tavoilla. Hallinto-oikeus katsoi, ettei lääninhallituksen määräämä ankara ja rangaistuksen luonteinen hallinnollinen seuraamus ollut oikeudenmukaisessa suhteessa lääninhallituksen valvottavana olevan julkisen liikennepoliittisen intressin kanssa.⁶¹

Perustuslain tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on yksiselitteisesti katsottu, että laissa säädettävien elinkeinonvapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten on ilmentävä laista. Tähän liittyen on katsottu, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta.⁶² Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 19/2002 vp lääkelaista kriittisesti huomiota siihen, että lakiehdotus ei sisältänyt lainkaan säännöksiä luvan myöntämisen edellytyksistä, eikä viranomaisen toimivaltaa päättää lupahdoista ollut ehdotettu lain säännöksillä mitenkään rajoitettavaksi tai ohjattavaksi⁶³. Näin ollen lakiehdotukseen oli lisättävä riittävän täsmälliset säännökset, jotta se voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä mainitun valossa on helppo kritisoida vallitsevaa tilannetta, jossa viranomaiskäytännössä voi havaita epäyhtenäisyyttä ja horjuvuutta. Ennustettavuutta ei luonnollisesti ilmennä sekään, jos viranomaiset ja sittemmin eri oikeusasteet päätyvät asiassa erilaisiin ratkaisuihin. Suositeltavaa onkin, että päädyttäessä erityisistä syistä lupasääntelyyn, tällöin myös huolehditaan sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä perustuslain edellyttämällä tavalla. Tätä ei kaiken kattavasti pystytä turvaamaan ennakkovalvonnalla perustuslakivaliokunnassa ja yleisemmin lain valmistelun yhteydessä, minkä vuoksi on syytä painottaa myös jälkivalvonnan merkitystä. Ennakkovalvonnan puutteellisuutta kuvastaa hyvin 1.8.2007 voimaan tullut taksiliikennelaki. Sittemmin lain soveltamisessa havaittiin koko joukko epäsuotuisia vaikutuksia, joista nimenomaan epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö nousi keskeiseen asemaan. Tämä puolestaan johti siihen, että hallitus antoi laajahkon esityksen HE 72/2011 vp havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Taksiliikennelain muutosta koskeva uudistus tuli voimaan vuoden 2012 alussa. Toisaalta tästä huolimatta liikenne- ja viestintävaliokunta totesi uudistusta koskevassa mietinnössään LiVM 17/2011 vp seuraavaa:

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lupaviranomaisilla on eri puolilla Suomea ollut jossain määrin erilaisia käytäntöjä ja tulkintoja taksiliikennelain soveltamisesta. Valiokunta korostaa, että tähän tulisi jatkossa kiinnittää huomiota sekä ohjeistuksen että mahdollisten sääntelyn muutostarpeiden osalta. Samalla tulisi kiinnittää huomiota myös lupaviranomaisten resurssien riittävyteen lain tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi.

61 KHO 6.9.2002, t. 2091. Päätöstä ei muuteta.

62 Ks. esimerkiksi PeVL 31/2006 vp.

63 Ks. myös PeVL 66/2002 vp.

Esimerkiksi apteekkitoimintaa koskevassa oikeuskäytännössä on arvioitu lupaedellytyksiä ja niiden suhdetta kilpailuolosuhteisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2013:31 (ään.) todettiin asiaan liittyen seuraavaa:

Helsingin yliopiston apteekin sivuapteekin perustamista koskevat erityiset lupaedellytykset eivät koskeneet yksityisten apteekkarien sivuapteekkien perustamista. Helsingin yliopiston apteekin ja yksityisen apteekkarin sivuapteekin välillä ei näin ollen ollut todellista kilpailullista yhteyttä. Sillä, että Helsingin yliopiston apteekille ei olisi voitu erityisten lupaedellytysten puuttuessa myöntää lupaa sivuapteekin perustamiseen, ei olisi ollut vaikutusta yksityisen apteekkarin vireillä olleen sivuapteekkilupahakemuksen käsittelyyn. Tämän vuoksi ei samaa toimipaikkaa koskevaa, samaan aikaan vireillä olevaa yksityisen apteekkarin sivuapteekkiluvan myöntämistä koskevaa hakemusta ollut hallintolain 25 §:n nojalla tarpeen käsitellä yhtä aikaa Helsingin yliopiston apteekin sivuapteekkilupaa koskevan hakemuksen kanssa.

Taustaksi on paikallaan viitata ensinnäkin HL 6 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. HL 25 §:n mukaan, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava ne samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta. Sivuapteekkilupien yhtäaikaista käsittelyä viimeksi mainitun säännöksen perusteella ei katsottu tarpeelliseksi, koska Helsingin yliopiston apteekin ja yksityisen apteekkarin sivuapteekin välillä ei ollut todellista kilpailullista yhteyttä. Sillä, että Helsingin yliopiston apteekille ei olisi voitu erityisten lupaedellytysten puuttuessa myöntää lupaa sivuapteekin perustamiseen, ei olisi ollut vaikutusta yksityisen apteekkarin vireillä olevan sivuapteekkilupahakemuksen käsittelyyn.

Lupamenettelyn kipukohtana viranomaiskäytännön yhtenäisyyden kannalta voi olla yksinkertaisesti sekin, ettei tietyistä asiasta ole ylipäänsä säännöksiä lainsäädännössä. Tältä osin tilanne on korjattavissa varsin yksinkertaisesti, toisin sanoen sisällyttämällä tarpeeksi täsmälliset määräykset asiasta lainsäädäntöön.⁶⁴

64 Ks. esimerkiksi HE 227/2004 vp.

EPÄYHTENÄISEN VIRANOMAISKÄYTÄNNÖN SYITÄ JA KEINOJA YHTENÄISTÄÄ KÄYTÄNTÖÄ

Lainsäädännön yleisluonteisuus ja puutteellisuus

Esimerkiksi taksinkuljettajien ammattipätevyyttä ja taksiliikennelakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 33/2009 vp kiinnitettiin huomiota sääntelyn yleisluonteisuuteen. Tarkempien säännösten tai nimenomaisten toimintavaltuuksien puuttuminen oli rajoittanut lupaviranomaisen puuttumista ammattijolupiin ja johtanut epäyhtenäiseen menettelyyn eri paikkakunnilla. Säännösten yleisluonteisuutta oli pidetty myös syynä päätösten kumoamiselle valitusteitse.⁶⁵

Sääntelyn yleisluonteisuuteen liittyy olennaisesti viranomaisten harkintavalta, joka voidaan jakaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa on kyse niin sanotusta *sidotusta harkinnasta* ja se liittyy usein subjektiivisiin oikeuksiin⁶⁶. *Tarkoituksenmukaisuusharkinta* puolestaan antaa viranomaiselle suuremman harkintavapauden ja koskee epätäsmällisempiä normeja. Harkintavalta onkin laajimmillaan silloin, kun viranomaisen toimivaltanormi on väljä. *Mäenpää* luokittelee tällaisiksi esim. erilaisten lupien myöntämismenettelyt.⁶⁷ Harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §), hallinnon menettelynormit ja sovellettavien lakien tavoitteet.⁶⁸ Harkinnassa on siten huomioitava muun muassa elinkeinovapauden ja yhdenvertaisuuden periaatteet sekä viranomaisen velvollisuus asian selvittämiseen. Lisäksi aiemmalla oikeus- ja ratkaisukäytännöllä voi olla merkitystä harkintavallan rajoja määriteltäessä.⁶⁹ Harkintavaltaa käytetään siis väärin, jos päätöksenteon kannalta olennaisia faktoja ei oteta riittävästi huomioon tai jos erilaisia tapauksia käsitellään kaavamaisesti.⁷⁰

Yleisluonteisuudesta aiheutuvan ongelman korjaamiseksi on helppo esittää sitä, että lainsäädäntöä täsmennetään tai tarvittaessa lainsäädäntöön sisällytetään uudet säännökset. Asia erikseen on se, kuinka yksityiskohtaiseen sääntelyyn voidaan mennä ja on ylipäänsä tarkoituksenmukaista mennä. Kääntöpuolena on näet ensinnäkin se, että kovin yksityiskohtainen sääntely on omiaan vanhentumaan nopeasti. Toisaalta yksityiskohtainenkaan sääntely ei täysin poista riskiä siitä, että viranomaiskäytäntö on epäyhtenäistä. Lisäksi yksityiskohtainen sääntely voi olla omiaan lisäämään elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa, hallinnon sisäistä taakkaa sekä yleisemmin lainsäädännöstä aiheutuvaa sääntelytaakkaa.

Esimerkkinä varsin tarkkarajaisesta sääntelystä voidaan mainita taksiliikennelain taksiluvan myöntämisen edellytykset. Yhtäältä taksiliikennelain 6.1 §:n 2 kohdassa luvan myöntämisen edellytykseksi on säädetty henkilön *hyvämaineisuus*. Tämä on luonnollisesti hyvin yleisluonteinen lainkohta ja jättäisi ELY-keskukselle huomattavassa määrin harkintavaltaa luvan myöntämisessä. Taksiliikennelain 7 §:ssä on kuitenkin säädetty konkreettisesti niistä rikoksista, jotka osoittavat, milloin henkilö ei täyty hyvämaineisuuden vaatimusta⁷¹. Perustuslakivaliokunta korostikin taksiliikennelakia koskevassa lausunnossaan sitä, että luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä koskevien säännösten viranomaistulkinnan on oltava riittävän ennustettavaa. Tältä kannalta merkitystä katsottiin olevan muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.⁷²

65 Ks. myös HE 271/2010 vp, jossa *kalastuksenvolvoontaan* liittyen todettiin, että sääntelyn yleisluonteisuus tai sääntelyn puuttuminen oli johtanut valtakunnallisesti tarkasteltuna epäyhtenäisiin toimintatapoihin.

66 Subjektiiviset oikeudet ovat etuuksia, jotka perustuvat suoraan laissa määriteltäviin edellytyksiin. Esimerkkinä voidaan mainita alle kouluikäisten lasten oikeus päivähoitopaikkaan.

67 Mäenpää (2013), s. 501.

68 Mäenpää (2013), s. 499.

69 Mäenpää (2013), s. 500.

70 Mäenpää (2013), s. 507.

71 Tosin yllä mainittu säännöskin on osittain joustava, koska siinä edellytetään myös, että ”teot osoittavat hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan taksiliikennettä.” Ks. myös Vaasan HAO 8.10.2009, t. 09/0555/3.

72 PeVL 31/2006 vp. Vrt. KHO:2010:82.

Sääntelyn yleisluonteisuuteen voidaan puuttua myös sillä, että *viranomaisilta edellytetään selkeitä perusteluja päätöksilleen*. Esimerkkinä voi mainita majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 4.4 §:n säännöksen, jonka mukaan “poliisilaitos voi kieltää aukioloajan pidennyksen, jos on perusteltua syytä epäillä, että ravitsemisliikkeen aukioloajan pidennyksestä aiheutuu kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.” Ratkaisussa KHO 20.8.2009, t. 1984 korkein hallinto-oikeus katsoikin, ettei poliisilaitos voinut kaupungin keskustan järjestystilannetta koskevilla yleisluonteisilla perusteilla kieltää aukioloajan pidennystä. Poliisilaitoksen toimivaltaan ei myöskään kuulunut harkita ravitsemisliikkeen aukioloajan pidentämisen tarpeellisuutta.

Yleisluonteisen sääntelyn ohella ongelmia voi aktualisoitua myös tarkkarajaisten normien kohdalla. Lait eivät koskaan ole täydellisiä, vaan jättävät aina jossain määrin varaa tulkinnalle. Lakeja säädettäessä ei luonnollisestikaan pystytä ennakoimaan kaikkia seikkoja, joihin lakia voitaisiin joutua soveltamaan, ja tämän ohella kieli jättää aina sijaa epämääräisyyksille. Tulkinnanvaraisuudet korostuvat sitä enemmän, mitä enemmän yksilöllisiä erityisolosuhteita säännöksellä pyritään kattamaan, ja mitä dynaamisempi ilmiö sääntelyn kohteena on.⁷³

Myös *lainsäädäntötekniset yksityiskohdat* voivat olla relevantteja viranomaiskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Esimerkiksi *lain soveltamisalan määrittelyllä* voidaan osaltaan vaikuttaa siihen, muodostuuko viranomaiskäytäntö yhtenäiseksi. Tässä voidaan viitata hallituksen esitykseen HE 23/2013 vp, jossa todettiin, että kuitintarjoamisvelvollisuuden rajaaminen pelkästään käteisellä rahalla tehtyihin maksusuorituksiin voisi johtaa sattumanvaraiseen soveltamiskäytäntöön ja että tällainen rajaus vaikeuttaisi myös valvontaa.⁷⁴ Yleisemmällä tasolla on siis todettavissa, että *sääntelyvaihtoehtojen paremmuutta* arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää myös siihen, kuinka todennäköisesti eri vaihtoehdot turvaavat yhtenäisen viranomaiskäytännön muodostumisen.

Epäyhtenäisen käytännön taustalla voi olla myös runsas sääntely. Hyvin todennäköisenä voidaan pitää sitä, että epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö lisääntyy sitä mukaa, mitä raskaammin erilaisia toimintoja säädetään. Esimerkiksi säädösten soveltajia tarvitaan enemmän, eikä näiden kaikkien toiminnan koordinointi voi tapahtua aina onnistuneesti. Lainsäädännön lisäksi niin sanottu pehmeä sääntely, kuten ei-sitovat suositukset ja ohjeet, lisääntyy jatkuvasti. Tällaiset *soft law* -tyyppiset normit ovat yleisiä muun muassa sosiaali- ja terveyshuollon alalla, jossa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto *Valvira* on laatinut kolmevuotisia palvelukohtaisia valvontaohjelmia, jotka kuitenkin päättyivät vuoden 2014 lopussa. Lukuisiin ohjeisiin ja suosituksiin perehtyminen voi etenkin pienempien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta olla raskasta, koska pienillä toimijoilla harvoin on tukenaan lakitiimejä tai hallinto-osastoja, jotka voisivat avustaa ohjeistuksen tulkinnassa. Myös siirtymäajat ovat pehmeän sääntelyn muuttamisessa usein lyhyempiä kuin lainsäädännössä, koska muutokset voidaan toteuttaa nopeammassa aikataulussa ja vähemmällä byrokratialla.

Säädösvaikutusten ennakkolisella arvioinnilla voidaan osaltaan ehkäistä epäyhtenäisen viranomaiskäytännön muodostumista. Tässä voidaan viitata *Valviran* (2012 d) muistioon alkoholilainsäädännön muuttamisesta. Siinä todettiin, ettei kunnalle tulisi antaa oikeutta rajoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä tai anniskelua myöskään tiettyinä päivinä, aikoina tai tietyllä alueella, koska tällainen kunnalle myönnetty rajoittamismahdollisuus olisi alkoholielinkeino yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Kunnan tekemä rajoittamispäätös saattaisi olla poliittisesti väriltään, eikä sillä olisi ennustettavuutta elinkeino eikä lupaviranomaisen suuntaan. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä tai anniskelua koskevat rajoitukset johtaisivat sitä paitsi todennäköisesti vain siihen, että kuluttajat siirtäisivät ostoksensa tai ravintolakäyntinsä toiseen kuntaan.

Suoraan sääntelystä aiheutuvaan epäyhtenäiseen kohteluun voidaan viitata myös alkoholin pien-
tuottajien myyntilupien kohdalla. Voimassa olevien säännösten perusteella valmistuspaikalta tapahtuvaa alkoholin suoramyyntiä saavat harjoittaa ainoastaan tilaviinin ja sahdin valmistajat, joiden

73 Ks. yllä mainituista lain epätäydellisyyden taustatekijöistä esimerkiksi Määttä (2009).

74 Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa (658/2013) tuli voimaan 1.1.2014.

*valmistus- ja myyntitoiminta on osa alueen maaseutuelinkeinoja.*⁷⁵ Julkisuudessa on käyty suhteellisen paljon keskustelua suoramyntioikeuksien laajentamisesta koskemaan myös pienpanimoja, jotka voisivat sahdin ja tilaviinin valmistajien tavoin vahvistaa paikallista maaseutuelinkeino myymällä tuotteitaan suoraan valmistuspaikalta. Tällä hetkellä pienpanimoiden täytyy järjestää tuotteidensa myynti panimon yhteyteen perustettavan elintarvikekioskin tai paikallisen kaupan kautta. Huomionarvoista on se, ettei pienpanimoiden rajaaminen myyntilupien ulkopuolelle perustu eduskunnan säätämään lakiin, vaan sosiaali- ja terveysministeriön päätökseen.⁷⁶

Edellä mainitut näkökohdat osoittavat, että viranomaiskäytännön yhtenäisyyden edistäminen on nähtävä *elimellisenä osana hyvää lainvalmistelua*. Tällöin kysymys ei ole pelkästään siitä, kuinka joustavaksi säädökset on aiheellista laatia, vaan myös muun muassa sääntelyvaihtoehtojen huolellisesta kartoituksesta ja arvioinnista sekä yleisemmin säädösvaikutusten ennakkolisesta arvioinnista. Yksi keskeinen elementti lainvalmistelussa on lisäksi *nykytilan kartoitus ja arviointi*. Tässä yhteydessä riittävää ei ole se, että käydään kursorisesti läpi vallitseva oikeustila, vaan että tehdään analyysi myös viranomaiskäytännöstä varsinkin, jos on epäilyjä viranomaiskäytännön epäyhtenäisyydestä tai muista epäkohdista. Tällaista viranomaiskäytännön kartoitusta ei suinkaan ole tehty kattavasti. Poikkeuksiakin toki on, kuten taksiliikennelain uudistaminen.

Viranomaistoiminnan hajautuneisuus

Liikeikalain eli aukioloikalain poikkeuslupien käsittely keskitettiin 1.1.2014 alkaen Lapin aluehallintovirastoon. Aiemmin poikkeusluvista päättivät aluehallintovirastot kukin omalla toimialueellaan, mikä oli omiaan luomaan paineita siihen, että viranomaiskäytäntö ei ollut yhtenäinen eri puolilla maata. Tätä vahvisti vielä se, että poikkeuslupan saamisen edellytyksistä on säädetty sangen joustavasti. Puhutaanhan poikkeusluvista sääntelevässä pykälässä ”erityisestä syystä”; tämän perusteella on sellaisenaan mahdoton tehdä päätelmiä poikkeuslupan saamisen edellytyksistä. Käsitettä on toisaalta jonkin verran täsmennetty aukioloikalain 3.1 §:ssä, muttei kuitenkaan kovinkaan tyhjentävällä tavalla. Ongelmalliseksi mainitun lainkohdan tulkinnan tekee myös se, että lain esitöissä asia kuitataan hyvin lyhyesti. Tätä taustaa vasten suositeltavaa olisikin, että mitä joustavammasta sääntelystä on kysymys tilanteessa, jossa viranomaistoiminta on lisäksi hajautunut, sitä suuremmalla syyllä lain esitöissä tulisi määritellä selkeästi ohjenuorat lain tulkittamiselle.

Myös korjausrakentamisen viranomaisohjaukseen liittyen on tuotu esille, että eri kuntien toimintakulttuuri pohjautuu kunnan historiaan ja harvaan asutulla alueella tarkastajien henkilökohtaiseen ammattitaitoon ja toimintatapaan. Samalla on korostettu tarvetta lähentää tulkintoja ja käytäntöjä. Toisaalta suunnittelijat ovat yrittäneet selvittää eri kuntien vaatimuksia, jotta he osaisivat suunnitella kuhunkin kuntaan kunnan viranomaisia tyydyttävällä tavalla.

Aikaisemmassa lainsäädännössämme lihan tarkastus ja teurastamoiden ja niiden yhteydessä olevien liha- ja kala-alan laitosten sekä poroteurastamoiden, pienteurastamoiden ja riistankäsittelylaitosten hyväksyminen ja valvonta olivat hajautettuja kolmelle eri viranomaiselle, Elintarvikeeturvallisuusvirastolle, aluehallintovirastolle ja kunnan valvontaviranomaiselle.⁷⁷ Tämä johti osaltaan siihen, että viranomaiskäytännöt vaihtelivat esimerkiksi kunnittain. Tätä taustaa vasten yllättävää ei ollut se, että lihan tarkastuksen, laitosten hyväksymisen ja valvonnan keskittäminen yhdelle valtion viranomaiselle katsottiin parhaaksi ratkaisuksi lihan tarkastuksen ja valvonnan laadun nostamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi.

Aluehallintovirastojen kanssa käytyjen keskustelujen perusteella lupa- ja valvonta-asioiden keskittämiseen suhtaudutaan myönteisesti. Toisaalta viraston tekemän kyselyn⁷⁸ perusteella aluehallintovirastot eivät kannata

75 Sosiaali- ja terveysministeriön päätös 7.6.1995/852.

76 Joulukuussa 2013 eduskunnassa olleen pienpanimoiden suoramyynnin sallimista koskeva lakialoitteen (lakialoite 75/2013 vp – Eeva-Johanna Eloranta /sd ym.) allekirjoitti 17 kansanedustajaa.

77 Ks. lähemmin HE 293/2010 vp.

78 KKV teki selvitystä varten kirjallisen kyselyn kaikille aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille. Kysymykset koskivat muun

keskittämistä ainakaan laajamittaisesti, vaikka se voisi tulla kyseeseen vähämerkityksellisempien asioiden kohdalla. ELY-keskuksissa keskittämiseen ei kyselyn mukaan suhtauduta aivan yhtä jyrkästi kuin aluehallintovirastoissa, mutta niissäkin ongelmalliseksi nähdään paikallistuntemuksen ja asianosaisten osallistumismahdollisuuksien heikentyminen. Aluehallintovirastojen keskitettyjä lupa-asioita ovat tällä hetkellä muun muassa aukioloaikalaan poikkeusluvut, hautaustoimilain mukaiset luvat, perintätoimistoluvat ja panttilainauslaitosluvut. Valvonta-asioista keskitettyjä ovat esimerkiksi poronhoidon, luotonantajien ja löytötavaratoimistojen valvonta.⁷⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden keskitämistä, tai vähintään käytäntöjen yhtenäistämistä tapahtuu osaltaan muun muassa *Valviran* kautta sen myöntäessä valtakunnalliset luvat, koordinoitessa yhteistyöryhmiä ja laatiessa valvontaohjelmia. Samoin yhtenäistämistä edistää sähköisen asioinnin kehittäminen⁸⁰, joka pakottaa virastot pohtimaan hakemusten ja lomakkeidensa keskinäistä verrannollisuutta. Lisäksi valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke, joka tähtää julkishallinnon asiakaspalvelun yhtenäistämiseen keskittämällä eri viranomaisten palvelut yhteisiin asiointipisteisiin.⁸¹ Elinkeinonharjoittajien työn helpottamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämälle Yritys-Suomi -sivustolle on koottu tietoa luvanvaraisista elinkeinoista ja lupamenettelyistä. Tiedot esimerkiksi lupaa varten vaadittavasta selvityksestä ja asiakirjoista jäävät kuitenkin yleiselle tasolle, ja joidenkin lupien kohdalla todetaan vaatimusten ja käsittelyaikojen vaihtelevan alueittain.

Puutteellinen tietopohja

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 82/2009 vp eriteltiin sitä, että käytännössä taksilupien enimmäismäärät oli vahvistettu käyttäen hyväksi taksiliikenneläisissä erikseen säädettyjä kuntakohtaisia kysynnän ja tarjonnan seurantaan vaikuttavia tietoja. Tähän liittyen todettiin, että tilastotiedot olivat saatavissa vain kuntakohtaisina. Tilastot kuvasivat lisäksi aina mennyttä aikaa, joten ne eivät välttämättä kuvanneet enää päätöksenteon kannalta ajankohtaista tilannetta. Lupamäärät perustuivat edellä selostettuihin tilastoihin, kuntien ja kaupunkamareiden lausuntoihin sekä palautteista ilmenevään kokonaisvaltaiseen arviointiin taksiliikenneläin 20 §:n mukaisesti. Edellä mainituilta osin viranomaiskäytännön yhtenäisyyttä edistäisi luonnollisesti se, että päätöksenteon pohjana olevat tilasto- ja muut tiedot ovat kattavia, ajankohtaisia sekä yhdenmukaisia.

KKV:n saamien tietojen mukaan aluehallintovirastot kokevat tietojärjestelmät osittain puutteellisiksi ja toisistaan eroaviksi. Päätösten jakamisesta, julkaisemisesta tai tiedottamisesta ei ole yhtenäistä linjausta, mistä johtuen virastot saattavat tehdä toisistaan poikkeavia ratkaisuja. Muiden lupaviranomaisten päätökset tutkitaan, jos on epäily tai muistikuva siitä, että samantyyppinen päätös on toisaalla tehty. Tutkiminen on kuitenkin sattumanvaraista muun muassa sen vuoksi, ettei päätöksistä ole olemassa toimivaa ja keskitettyä rekisteriä. Päätösten etsiminen satunnaisilla hakusanoilla ei välttämättä johda relevanttien päätösten löytämiseen. Merkittävimmät päätökset tulevat yleensä virkamiesten tietoisuuteen niin sanottuja epävirallisia reittejä pitkin, esimerkiksi epämuodollisten keskustelujen välityksellä. Tiedossa olevat päätökset otetaan huomioon päätöksenteossa silloin, kun kyse on samankaltaisesta asiasta.

Valviran ja aluehallintovirastojen kesken on kehitetty muun muassa sisäinen tietoverkko, johon virkamiehet voivat tallettaa päätöksiä. Kaikkia näitä välineitä ei *KKV:n* saamien tietojen mukaan kuitenkaan käytännössä aina käytetä, koska menettely koetaan monessa tapauksessa vaikeaksi ja työtaakkaa lisääväksi. Päätöksistä tulisi laatia rekisteriin julkiset versiot tai vähintään tiivistelmät, mikä lisää asian käsittelyaikaa. Myös virkamiesten suurehko itsekritiikki omia päätöksistään kohtaan voi vaikuttaa haluttomuuteen saattaa päätöksiä laajemmin yleisön tietouteen.

muassa viranomaisten välistä tiedonkulkua ja yhteistyötä sekä virastojen sisäisiä käytäntöjä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Kyselyyn vastasi aluehallintovirastoista 83 % ja ELY-keskuksista 60 %, tosin joistakin virastoista vastaus saatiin ainoastaan tiettyjä toimialoja koskien.

79 Etelä-Suomen aluehallintovirasto: AVI:n keskitetyt substanssitehtävät 15.10.2013.

80 Esimerkiksi *Kuntaliiton* Ympäristöterveydenhuollon luvat ja ilmoitukset (YLLI) -projekti ja valtiovarainministeriön Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe).

81 Asiakaspalvelu2014 -hankkeen tavoitteena on, että yhteisten asiakaspalvelupisteiden toiminta käynnistetään vuonna 2015. Asiointipisteissä tarjottavat palvelut käsittäisivät enimmäkseen esimerkiksi asiakirjojen ja maksujen vastaanottamista sekä yleisen tason tiedon antamista, mutta niissä voitaisiin tarjota etäpalveluna myös asiantuntijaneuvontaa.

Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille tehdyn kyselyn perusteella virkamiehet kokevat enimmäkseen saavansa riittävästi tietoa muissa virastoissa tehdyistä päätöksistä. Erityisesti erilaiset yhteistyöryhmät ja neuvottelupäivät nähdään hyväksi tiedotuskanavaksi. Myös yhteisten päätösrekisterien merkitystä korostetaan, vaikkakin niissä tuntuu olevan vielä kehittämistarpeita.⁸² Muiden virastojen päätökset otetaan pääsääntöisesti huomioon, mutta erityisesti ELY-keskuksissa enemmän painoarvoa katsotaan olevan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla.

Oikeuskäytäntö keinona yhtenäistää viranomaiskäytäntöä

Valaistetaan oikeuskäytäntöä viranomaiskäytännön yhtenäistäjänä aluksi lyhyellä esimerkillä. Käytännössä on ollut havaittavissa taksiliikennelain kohdalla, että eri hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat olleet samantyyppisessä asiassa erisuuntaisia, vaikka viranomaisten perustelut ovat pohjautuneet yhtenäisiin kriteereihin⁸³. Tämä tapaus kuvastaa hyvin niitä vaikeuksia, joihin hallinto-oikeuskäytäntö voi törmätä tähdättäessä oikeustilan yhdenmukaistamiseen. Toinen huomionarvoinen seikka on ollut se, että huolimatta yksityiskohtaisista hallituksen esityksen perusteluista hallinto-oikeuksissa on joskus kuitenkin päädytty kirjajaan oikeuskäytäntöön⁸⁴. Tämä on mielenkiintoista sitä taustaa vasten, että hallituksen esitykset joka tapauksessa ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä⁸⁵, ja esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on ottanut ne korostuneesti ratkaisutoiminnassaan huomioon.

Hallituksen esityksessä HE 82/2009 vp kiinnitettiin huomiota myös siihen, että tuolloin taksiliikennelakia koskevien kiintiöpäätösten perusteluista oli saatu vain yksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Tässä ratkaisussa korostui kiintiön määräämistä koskeva pääsääntö eivätkä valittajat menestyneet. Korkein hallinto-oikeus linjasi, että vaikka lupien enimmäismääriä vahvistettaessa hyödynnetään taksin kysynnän ja tarjonnan seurannasta saatavia tietoja, päätöksen ei tarvitse perustua vain näihin tietoihin. Lähtökohtana on kiintiön pääperiaatteita koskeva lainkohta, jonka mukaan lupien enimmäismäärät on vahvistettava sellaiselle tasolle, että ne eivät rajoita taksipalvelujen saatavuutta myöskään vilkkaan kysynnän aikana eivätkä heikennä palvelujen laatua. Hallituksen esityksen mukaan vaikka kyseinen päätös koski pääkaupunkiseutua, periaate oli yleinen ja sitä voitaneen soveltaa yleisemminkin.

Muun muassa verolainsäädännön yhteydessä on kiinnitetty huomiota prejudikaattien merkitykseen oikeustilan yhtenäistäjänä. Toisaalta prejudikaatin puuttuminen saattaa aiheuttaa epäyhtenäisyyttä verotuskäytännössä sekä ristiriitaisuutta alempien muutoksenhakuasteiden ratkaisukäytännössä, jolloin asioiden käsittely saattaa ruuhkautua muutoksenhakuasteissa ja näin heikentää oikeusturvan saatavuutta laajemminkin. Virheellisten verotuspäätösten jälkikäteinen oikaiseminen on lisäksi työlästä sekä verovelvollisille että veroviranomaisille erityisesti tilanteessa, jossa ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua on jo käsitelty lukuisa määrä vastaavia tapauksia verotuskäytännössä.⁸⁶ Tämä argumentaatio nousi esille, kun säädettiin ennakkopäätösvalituksesta veroasioissa, ts. ennakkopäätösperusteisesta valituksesta, jossa hallinto-oikeuden sijasta voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁸⁷

Valituslupaa koskevat säännökset korostavat korkeimman oikeuden roolia oikeuskäytännön yhdenmukaistajana. Tämä ilmenee oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:stä:

Valituslupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai *oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi* on tärkeätä saattaa asia korkeimman oikeuden ratkais-

82 Päätösrekistereitä ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon alan *Extranet*, valtakunnallisten liikennelupa-asioiden *VALLU* sekä alkoholihallinnon *Alpo*-portaali.

83 HE 82/2009 vp.

84 HE 110/2012 vp.

85 Lain esityöt ovat oikeuslähdeopilliselta velvoittavuudeltaan rinnasteisia lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden julkaistuihin ratkaisuihin.

86 HE 76/2012 vp.

87 Hallituksen esityksen HE 76/2012 vp mukaan ratkaisukäytännön epäyhtenäisyyttä lisäävät viranomaisten tietojen vaihtoon liittyvät oikeudelliset esteet ja myös se, että viranomaisten välille ei ole syntynyt yhteisiä menettelytapoja.

tavaksi taikka jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tahi jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.⁸⁸

Vastaavalla tavalla oikeuskäytännön yhtenäistäjän rooli ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla. Tässä voidaan viitata verotusmenettelylain 70.2 §:n 1 kohtaan, jonka mukaan perusteena valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on se, että “lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi”.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO:2013:41 ilmentää osaltaan niitä ongelmakohtia, joihin törmätään silloin, kun oikeuskäytäntöä hyödynnetään keinona viranomaiskäytännön yhdenmukaistamisessa. Päätöksen ratkaisuseloste kuuluu seuraavasti:

Lääninhallitus peruutti yhtiön alkoholijuomien anniskeluluvan pysyvästi, koska yhtiö oli laiminlyönyt verojen ja julkisoikeudellisten maksujen maksamisen jatkuvasti ja huomattavassa määrin. Hallinto-oikeus pysytti lääninhallituksen päätöksen. Lääninhallituksen päätöksen jälkeen aloitettiin yhtiön saneerausmenettely ja kärjäoikeus vahvisti saneerausohjelman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Verohallinto merkitsi yhtiön uudelleen ennakkoperintärekestäriin. Maksusuunnitelman mukaan maksettavat verovelat alentuivat. Kun otettiin huomioon muuttuneet olosuhteet asian käsittelyn aikana ja yrityksen saneeruksesta annetun lain tarkoitus, korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiö näissä oloissa täyttää alkoholilaisissa tarkoitetut taloudelliset edellytykset ja kumosi hallinto-oikeuden ja lääninhallituksen päätökset.

Ensinnäkin huomionarvoista ja samalla kritiikille altista tällaisissa tapauksissa on *prosessin pitkä kesto*. Etelä-Suomen lääninhallitus oli 9.7.2009 tekemällään päätöksellä peruuttanut henkilöyhtiölle myöntämänsä alkoholijuomien anniskeluluvan pysyvästi 10.8.2009 alkaen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus pysytti lääninhallituksen päätöksen ratkaisullaan 29.11.2010, t. 10/0458/4. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu annettiin 12.3.2013 eli noin 3,5 vuotta sen jälkeen, kun yhtiö oli menettänyt anniskelulupansa. Toisaalta korkein hallinto-oikeus kielsi päätöksellään KHO 8.2.2011, t. 292 hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon, kunnes valitusasia on ratkaistu tai sitä ennen toisin määrätään.⁸⁹

Toinen kritiikille altis kohta on *ratkaisun lopputuloksen vaikeahko ennakoitavuus*. Esimerkiksi puheena olevassa ratkaisussa KHO:2013:41 viitattiin alkoholilain esitöihin – HE 50/2002 vp ja HE 24/2001 vp–, joista ilmenee, että lupaharkinnassa ja anniskelutoiminnan valvonnassa painotetaan lain yleisiä tarkoituseriä eli alkoholiongelmiensa ennalta ehkäisemistä sosiaali- ja terveystieteiden perusteella. On selvää, että nämä perustelut eivät lain soveltajalle tarjoa konkreettista “tarttumapintaa”. Luvan peruuttamisedellytysten harkinnassa on lisäksi otettava huomioon, mikä merkitys asiassa on annettava yhtiön taloudelliselle tilanteelle ja sen muuttumiselle asian käsittelyn kuluessa. Anniskeluluvalla on olennainen merkitys yhtiön ravintolaliiketoiminnalle. Puheena olevassa tapauksessa anniskeluluvan peruuttaminen olisi vaarantanut yrityssaneerauksen toteutumisen ravintolaliiketoiminnan jatkamisen suhteen. Kun otettiin huomioon muuttuneet olosuhteet asian käsittelyn aikana ja yrityksen saneeruksesta annetun lain tarkoitus, korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinto-oikeuden ja lääninhallituksen päätökset oli kumottava.

Tämä ei ole luonnollisestikaan ainoa ratkaisu, jossa lääninhallituksen ja hallinto-oikeuden ratkaisut olisi kumottu korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaan tässä voidaan viitata myös ratkaisuun KHO:2012:87, jossa oli kysymys elinkeinovapauden periaatteen (PL 18.1 §) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain soveltamisesta. Ongelmia ilmentää myös ratkaisu KHO:2013:37:

ELY-keskus oli myöntänyt taksiluvan tietyille asemapaikalle. Hallinto-oikeus oli palauttanut taksilupaa koskevan asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi, koska hakemuksesta tai muistakaan

88 Kursivointi kirjoittajan.

89 Ks. myös KHO:2012:87, jossa lääninhallitus oli 21.10.2009 hylännyt osakeyhtiön hakemuksen, mutta korkein hallinto-oikeus kumosi tämän päätöksen samoin kuin hallinto-oikeuden ratkaisun 3.10.2012.

asiakirjoista ei käynyt ilmi, miten liikennettä tulnaisiin harjoittamaan taksiluvassa mainitulta asema-
paikalta. Hallinto-oikeuden päätös sisälsi hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitetun asiaratkaisun, josta
ELY-keskuksella oli oikeus valittaa. Kysymystä siitä, miten liikennettä tulnaisiin harjoittamaan asema-
paikalta käsin, ei ratkaistu taksiluvan myöntämisen yhteydessä vaan liikenteen valvonnassa. Korkein
hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi ELY-keskuksen päätöksen voimaan.

Tällaiset olosuhteet, joissa alaan vihkiytyneet lakimiehetkin päätyvät tykönäin erilaisiin ratkaisuihin, ovat
luonnollisesti sellaisia, että maallikko-elinkeinonharjoittaja ei ole kovinkaan vahvoilla. Tämä puolestaan
puhuu erityisesti sen puolesta, että sääntelyä puretaan ja virtaviivaistetaan niin paljon kuin se perustelluista
yhteiskuntapoliittisista tavoitteista tinkimättä on mahdollista.⁹⁰

Kolmas kritiikin syy on *oikeuskäytännön yleistettävyyden ongelmallisuus*. Esimerkiksi ratkaisussa KHO:2013:41
huomio kiinnittyy siihen, että olosuhteet olivat asian käsittelyn aikana muuttuneet, mikä osaltaan puhui
sen puolesta, ettei anniskelulupaa peruuteta. Kuten yleisemminkin oikeuskäytännön osalta, ongelmaksi
muodostuu se, koskevatko myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ensisijaisesti yksittäis-
tapauksia, joiden perusteella ei pidä tehdä pitkälle meneviä yleistyksiä.⁹¹ Ongelmia voi muodostua tällöin
myös sen hahmottamisessa, onko korkein hallinto-oikeus tai hallinto-oikeus uusilla päätöksillään muuttanut
aikaisempia tulkintojaan. Toisin kuin laista ja erityisesti lain esitöistä, tuomioistuinratkaisuista tämä seikka
ei yleensä käy selkeästi esille.

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta ainakin seuraavaa. Ensinnäkin mitä pidempiaikaiseksi tuomiois-
tuinprosessi venyy, sitä heikommin oikeuskäytäntö palvelee sitä, että epäyhtenäistä viranomaiskäytäntöä
saataisiin oikaistua. Toisaalta tätä voitaisiin korjata jossain määrin ns. ennakkopäätösvalituksella, jossa pre-
judikaattiluonteissa tapauksissa voitaisiin esimerkiksi aluehallintoviraston päätöksestä valittaa suoraan kor-
keimpaan hallinto-oikeuteen. Samalla koska kysymys olisi prejudikaattiluonteisista tapauksista, ne luonnol-
lisesti olisivat julkaistuja ratkaisuja. Toiseksi kilpailuneutraliteettihäiriöiden taustalla ovat usein joustavasti
muotoillut säädökset, joita ei myöskään konkretisoida esitöissä. Tämä puolestaan johtaa vääjäämättä tulkin-
nanvaraisuuksiin, minkä vuoksi oikeuskohtelu ei ole kovinkaan hyvin ennakoitavissa olevaa. Kolmanneksi
oikeuskäytäntö tarjoaa kapea-alaisia oikeusohjeita elinkeinotoimintaa varten, joten tarkoituksenmukaisempi
vaihtoehto tästä näkökulmasta olisi tarkkarajaisilla oikeusnormeilla operointi.

Ongelmallinen piirre oikeuskäytännön suhteen on se, että oikeuskäytäntöä viranomaiskäytännön yhtenäis-
täjänä vaivaa tietynasteinen *sattumanvaraisuus*. Ensinnäkin on sattumanvaraista, mitkä alueellisen tason
päätökset ylipäänsä päätyvät valitusteitse tuomioistuinprosessiin. Toiseksi vaikka hallinto-oikeuteen valitetta-
siinkin, kysymys on vain tietyn toimialueen tuomioistuimesta, mikä rajoittaa päätöksen ennakkopäätösarvoa.
Tätä taustaa vasten korkeimman hallinto-oikeuden antama ratkaisu on viranomaiskäytäntöä tehokkaammin
yhtenäistävä. Kolmanneksi hallinto-oikeus voi jättää päätöksensä *julkaisematta*, kuten valtaosassa tapauksia
tapahtuu, mikä heikentää jo sitäkin, tietävätkö elinkeinonharjoittajat, miten epäselvää lainkohtaa on oikeus-
käytännössä tulkittu. Vastaavalla tavalla korkein hallinto-oikeus ei julkaise osaa ratkaisuistaan. Ratkaisujen jul-
kaisuomaisuus heikentää osaltaan hallinnon avoimuutta ja hankaloittaa tiedonkulkua, eikä tämän kaltaiselle
päätöstietojen peittelylle ole perusteltuja syitä. Tiedonsaantia tuomioistuinratkaisuista voitaisiin elinkeinonhar-
joittajien ohella oletettavasti parantaa myös viranomaisten keskuudessa. Systemaattinen tiedottaminen merki-
tyksellisistä ratkaisuista edistäisi käytäntöjen yhtenäisyyttä ja esimerkiksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten
toimintavalmiuksia. Joissakin virastoissa hallinto-oikeuksien ja KHO:n ratkaisujen seuraaminen ja niistä tie-
dottaminen on KKV:n saamien tietojen mukaan nimenomaisesti osoitettu tietyn henkilön tehtäväksi.⁹²

90 Lain tulkinnanvaraisuus voi heijastua muun muassa siinä, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on äänestyspäätös. Ks.
esimerkiksi KHO:2012:108 (ään.), jossa enemmistö kallistui sille kannalle, että alkoholijuomien anniskelu- ja vähittäismyynti-
tiluvan haltijalta peruutettiin lupa pysyvästi. Vrt. KHO:2004:1 (ään.), jossa enemmistö katsoi, ettei anniskelulupaa olisi tullut
peruuttaa pysyvästi.

91 Vrt. KHO:2012:87, jossa oli kysymys PL 18.1 §:n soveltamisesta.

92 Esimerkiksi Keski-Suomen ELY-keskus tiedottaa relevanteista hallinto-oikeusratkaisuksista muitakin ELY-keskuksia.

TAKSIALA

Taksiluvat ja hakijoiden etusija

Taksiliikennelain soveltaminen osoittaa, kuinka monentyyppisissä eri tilanteissa viranomaiskäytäntö voi olla epäyhtenäistä; millä tavoin tilannetta on pyritty korjaamaan ja miksei tilanteen korjaaminen ole kuitenkaan osoittautunut helpoksi. Toisaalta on syytä korostaa, että taksiliikennelakia on viime vuosina muutettu, ja suurelta osin nimenomaan siksi, että näin yhtenäistettäisiin alueellisesti vaihtelevaa soveltamiskäytäntöä.

Taksiliikennelain 19 §:n (1314/2009) mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vahvistaa vuosittain *kuntakohtaiset taksilupien enimmäismäärät*. Lupien enimmäismäärät vahvistetaan sellaiselle tasolle, että ne eivät rajoita taksipalvelujen saatavuutta myöskään vilkkaan kysynnän aikana eivätkä heikennä palvelujen laatua. ELY-keskus hyödyntää enimmäismääriä vahvistaessaan lain 20 §:n (1314/2009) mukaisessa taksin kysynnän ja tarjonnan seurannassa hankkimiaan ja saamiaan tietoja. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 31/2006 vp mukaan taksilupien määrälliset rajoitukset merkitsevät sitä, että lupaa ei välttämättä myönnetä kaikille hakijoille, jotka täyttävät taksiluvan myöntämisen henkilöä koskevat edellytykset. Tällainen sääntely on valiokunnan mukaan lähtökohtaisesti ongelmallista elinkeinovapauden kannalta. Taksiliikennelupien määrällinen rajoittaminen oli valiokunnan mielestä kuitenkin perusteltua ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää, kun otetaan huomioon alan merkitys ja erityispiirteet osana Suomen julkisen liikenteen kokonaisjärjestelmää.

Taksiluvat ovat muodostaneet oman ongelmakokonaisuutensa tässä yhteydessä. *Taksiluvan hakijoiden keskinäinen etusijajärjestys* on määräytynyt hakijan asemapaikan syrjäisyyden, hakijoiden taksinkuljettajana tai palveluammattissa hankkiman työkokemuksen pituuden, hakijan mahdollisten aiempien lupien perusteella ja sen perusteella, haetaanko lupaa liitettyyn tiettyyn kuntaan. Hallituksen esityksessä HE 72/2011 vp todettiin, että hakijoiden etusijajärjestystä koskeva lainkohta oli kokonaisuudessaan vaikeaselkoisesti ja epä johdonmukaisesti kirjoitettu niin lupaviranomaisten kuin luvan hakijoiden näkökulmasta tarkasteltuna. Määritelmien ja työkokemuksen laskutavan puute oli aiemmin omiaan loukkaamaan luvan hakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta, mutta laskutapa on nyt laissa korjattu.

Niin kutsuttu *20 kilometrin sääntö*, jonka mukaan etusija määräytyy sen perusteella, että hakija aikoo harjoittaa liikennettä vähintään 20 kilometrin päässä kuntakeskuksesta, tuli voimaan kesällä 2009. Lain edellyttämän 20 kilometrin mittaamisessa ELY-keskukset ovat käyttäneet erilaisia tapoja. Mittausta on muun muassa tarkistettu kunnasta tai mittaukseen on käytetty erilaisia välimatkalaskureita kuten Liikenneviraston välimatkalaskuria. Mittaus on tehty useimmiten välille kylä-hakijan kotiosoite olettaen, että kotiosoite sijaitsee kyseisessä kylässä.⁹³ Kaiken lisäksi tällä haja-asutusalueiden taksipalvelujen turvaamiseksi laaditulla säännöllä oli ollut se sivuvaikutus, että kunnan syrjäisemmille paikkakunnille oli alettu myöntää niin paljon lupia, että lupia ei saman kiintiön puitteissa ollut välttämättä enää jaettavissa riittävästi itse kuntakeskuksen tarpeisiin⁹⁴.

Mielenkiintoinen näkökohta tässä yhteydessä on se, että täsmällisen kilometrietäisyydenkin mittaamisessa on ilmennyt *useanlaisia mittaustapoja*. Näin ollen täsmälliseltä vaikuttavat normitkaan eivät välttämättä takaa yhtenäistä lain soveltamiskäytäntöä. Ongelmallista on myös se, että lainsäädännön *tulkinnan ennakoitavuus ei ole paras mahdollinen*. Toisin sanoen tietyn ELY-keskuksen alueella sijaitseva elinkeinonharjoittaja ei voi luottaa siihen, että häneen sovellettaisiin samaa lain tulkintaa kuin jonkin muun ELY-keskuksen alueella toimivaan elinkeinonharjoittajaan.

KKV haastatteli Suomen Taksiliitto ry:tä (jäljempänä *Taksiliitto*). *Taksiliitolta* saatujen tietojen mukaan 20 kilometrin sääntö tuottaa joidenkin ELY-keskusten alueella enemmän ongelmia kuin toisten. Esimerkiksi Uudellamaalla sääntö tulee erittäin harvoin sovellettavaksi, koska siellä on vähemmän alueita, joissa kuntakeskuksesta olisi yli 20 kilometriä. Sen sijaan esimerkiksi Lapissa, jossa välimatkat ovat huomattavasti pidempiä, ELY-keskus on kiinnittänyt asiaan suurempaa huomiota.

93 HE 72/2011 vp.

94 HE 72/2011 vp.

Kuljettajakokemuksen arviointi

ELY-keskuksilla on ollut toisistaan poikkeavia tapoja arvioida *kuljettajakokemusta ja sen pituutta*. Vaikka ELY-keskusten ja aiempien lääninhallitusten taksilupa-asioiden hoitoa on pyritty yhtenäistämään *säännöllisten tapaamisten ja käytännön vertailun avulla*, yhtenäistä ohjeistusta ei ole tältä osin saatu aikaan. Yleisesti ELY-keskukset ovat selvittäneet hakijoiden kokemusta työeläkettä koskevien todistusten, kuten Eläketurvakeskuksen antamien todistusten sekä verotodistusten avulla. Hakijoilta on myös voitu pyytää työtodistuksia.⁹⁵ Tämän lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskus on ottanut huomioon hakijan työtulot ja tulotason muutokset, kun kokemuksen pituutta on arvioitu. Käytännössä saadut palkkatulot on muunnettu rahan arvon muutosta kuvaavalla indeksillä. Tätä käytäntöä on noudatettu koko vanhassa Länsi-Suomen läänissä.⁹⁶ *Taksiliiton* näkemyksen mukaan kuljettajakokemuksen arviointi on selkeytynyt lakimuutoksen (1423/2011) jälkeen, koska uudessa laissa kokemuksen laskentatapa on määritelty tarkemmin.

Uudenaan ELY-keskuksessa on käytetty kuljettajakokemuksen pituuden arvioinnissa niin kutsuttua laskennallista työaika, joka on laskettu työtulojen perusteella. Tällainen laskentatapa on kuitenkin herättänyt epäilyjä joidenkin luvanhakijoiden keskuudessa ja asiasta on kanneltu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle. Apulaisoikeusasiamies on tämän johdosta 22.4.2009 päivätyssä kirjeessään⁹⁷ liikenne- ja viestintäministeriölle esittänyt, että liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta taksiluvan hakijoiden työkokemuksen arvioinnin ja todentamisen kriteerit tulisivat määritellyksi oikeudellisesti tehokkaalla ja yhdenmukaisen lainsoveltamisen sekä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun nykyistä paremmin turvaavalla tavalla.

Edellä mainitun johdosta taksiliikennelakiin lisättiin kesän 2009 lainmuutoksen (482/2009) yhteydessä *uusi valtuutuslainsäädännös, jonka mukaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään tarkemmin taksinkuljettajana ja palveluammattissa hankitun kokemuksen arvioinnista*. Asetusta ei kuitenkaan ole annettu koska sitä valmisteltaessa ilmeni, että asiaan liittyi joka tapauksessa myös lainmuutostarpeita.⁹⁸ ELY-keskukset ovat selvittäneet työkokemuksen pituuden, vaikka selvitystyö on joskus voinut olla hankalaa, esimerkiksi silloin kun hakija on vedonnut niin kauan sitten hankkimaansa kokemukseen, ettei verottajan tietoja ole ollut saatavilla. Haasteellista näytön saanti työkokemuksesta on voinut olla myös silloin, kun hakijan kuljettajakokemus on kertynyt ajamalla hakijan puolison taksia tai tapauksissa, joissa hakijan todistuksista ei ilmene, että kuljettajakokemusta on kertynyt nimenomaan taksinkuljettajana eikä esimerkiksi tavaraliikenteestä. Käytännöt ovat kuitenkin muotoutuneet paljolti hallinto-oikeuksien ratkaisujen pohjalta.⁹⁹ Palveluammattista saatua kokemusta on vuonna 2009 tehdystä lain täsmennyksestä johtuen pitänyt arvioida samanveroisena kuin kokemusta, joka on saatu taksinkuljettajana. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin linjannut päätöksessään KHO 31.1.2011, t. 198, että palveluammattista saatu kokemus on ollut toissijaista taksinkuljettajakokemukseen nähden. Laki ei ole sisältänyt tarkempaa määritelmää palveluammattista. Käsite ei ole ollut *yleiskielessäkään* kovin selkeä. Lain perustelujen (HE 38/2006 vp) mukaan palveluammateiksi katsotaan tehtävät, joihin ei edellytetä korkeakoulututkintoa ja jotka eivät kuulu tuotantoon.

Käytännössä ELY-keskukset ovat joutuneet tulkitsemaan palveluammattin käsitettä tarkemman määritelmän puuttuessa hyvin laajasti. Myös hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat vahvistaneet tätä käsitystä. Eräs tällainen ratkaisu on ollut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisu (6.3.2009, päätösnumero 09/0129/4), jossa todettiin, että hirsitaloyrittäjänä toimiminen oli palveluammattissa toimimista. Useimmiten ELY-keskukset ovatkin hyväksyneet hakijan esittämän palveluammattikokemuksen sellaisenaan. Tällöin niiden on pitänyt suhteuttaa yrittäjätoiminta palkkatyöhön, mutta kyseisestä toiminnasta ei useimmiten ole ollut saatavissa työtodistuksia tai muita vastaavia asiakirjoja. ELY-keskukset ovat kokeneet hankalana myös ne käytännön tilanteet, joissa on jouduttu vertailemaan toisiinsa kahden palveluammattissa toimineen hakijan kokemusta, koska eri alojen palkkatasossa on voinut olla merkittäviäkin eroja.¹⁰⁰ Hallituksen esityksen HE 72/2011 vp

95 HE 72/2011 vp.

96 HE 72/2011 vp.

97 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esitys Dnro 1341/2/09, 22.4.2009.

98 HE 72/2011 vp.

99 HE 72/2011 vp.

100 HE 72/2011 vp.

mukaan oikeuskäytännön mukaista laajaa tulkintaa ei voinut pitää muiden hakijoiden yhdenvertaisuuden tai alan kehityksen kannalta hyvänä ratkaisuna. Kokemusta palveluammattista ei ainakaan voinut yleisesti pitää takeena soveltuvuudesta ammattimaiseen henkilöliikenteeseen.

Kuljettajakokemus ja sen pituus on jo lähtökohdiltaan kiistatta tulkinnanvaraisempi kriteeri kuin edellä mainittu 20 kilometrin sääntö. Kaiken lisäksi palveluammattia ei ollut taksiliikenneläisissä tai muutenkaan lainsäädännössä erikseen tarkemmin määritelty¹⁰¹. Toisaalta tulkinnassa tulisi lähteä käsitteen yleiskielen mukaisesta sisällöstä, mutta palveluammattin osalta sekään ei ole ollut selkeä kiinne kohta. Samalla käsillä oleva tapaus osoittaa, etteivät pyrkimykset yhtenäiseen viranomaiskäytäntöön ole osoittautuneet riittäviksi. Ensinnäkin säännöllisiä ELY-keskusten tapaamisia ja käytännön vertailujen tekemisiä voidaan pitää tervetulleena toimenä. Näiden perusteella olisi kuitenkin pitänyt pystyä ohjeistamaan ELY-keskuksia siten, että kuljettajakokemus ja sen pituus olisi onnistuttu määrittelemään yhdenmukaisesti kaikkien keskusten alueella. Toiseksi lainsäädäntötoimetkin voivat jäädä vaille vaikutuksia, kuten taksiliikennelakiin sisällytetty valtuutussäännös hyvin osoittaa. Kolmanneksi hallinto-oikeuskäytäntö on muovannut sitä, miten taksiliikennelakia on lopulta käytännössä sovellettu puheena olevalta osin. Neljänneksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 31.1.2011, t. 198 ei välttämättä selkeytä kuljettajakokemuksen pituuden laskentaa, ja kaiken lisäksi se on julkaisematon ratkaisu, jolle KHO ei siis ole halunnut antaa prejudikaattiarvoa¹⁰² tai muutoin antanut ratkaisuaan tiedoksi ELY-keskukselle.

Lisäksi on syytä mainita, että edellä havaittujen epäkohtien vuoksi taksiliikenneläistä poistettiin mahdollisuus myöntää lupa muussa palveluammattissa kuin taksinkuljettajana toimimisen perusteella ja lakiin otettiin säännökset kuljettajakokemuksen pituuden laskentatavasta¹⁰³. *Kilpailuvirasto* kritisoi kuitenkin lausunnossaan Dnro 853, 24.10.2011 tätä uudistusta, koska se rajasi luvan myöntämisen edellytykseksi taksinkuljettajakokemuksen. Virasto katsoi, että taksinkuljettajana toimineisiin hakijoihin rinnastettavina olisi pidettävä myös linja-autonkuljettajia, henkilökuljetusalan yrittäjiä ja muita alan palvelukokemusta omaavia hakijoita.

Toisaalta tämä esimerkki osoittaa, että yhdenlainen sääntely on helposti omiaan johtamaan uuteen sääntelyyn tai aikaisemman lainsäädännön täsmentämiseen esimerkiksi oikeuskäytännön perusteella. Tällä tavalla ajautetaan helposti ns. *sääntelykierteeseen*, toisin sanoen toistuviin sääntelyn muutoksiin. Tämä aiheuttaa puolestaan elinkeinoelämälle hallinnollista taakkaa ja yleisemminkin sääntelytaakkaa. Oikeuskohtelun ennakoitavuus ja soveltamisen yhtenäisyys ovat myös heikompia säädösympäristössä, joka on jatkuvassa muutostilassa. Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että *Kilpailuvirasto* totesi lausunnossaan Dnro 853, 24.10.2011 muun ohella seuraavaa:

Näin ollen esitys jatkaa alan aikaisempaa yksityiskohtaisen velvoitesääntelyn perinnettä ja samalla ylisääntelyn kierrettä, jossa havaittuja ongelmia joudutaan aika ajoin paikkaamaan uusilla lisäsääntelykeinoilla, mistä seuraa taas uusia tarkennus-, täydennys- ja korjaustarpeita. Taloudellisen kilpailun ja toimivien markkinoiden näkökulmasta virasto pitäisi selkeästi parempana vaihtoehtona tarveharkinnasta luopumista ja taksilainsäädännön kokonaisuudistusta.

Lupien myöntäminen taksiliikennelain uudistuksen jälkeen

Lain siirtymäaikana, joka päättyi vuoden 2011 lopussa, tilanne oli teoriassa yksiselitteinen. Lupa piti siirtymäkauden aikana aina myöntää ensisijaisesti ensimmäistä lupansa hakevalle. Sääntö oli yksinkertainen ja

101 Yllä mainitulta osin yksi keino lieventää tulkintaongelmia ja yhtenäistää näin viranomaiskäytäntöä olisi määritelmien sisällyttäminen lainsäädäntöön.

102 Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen 28.1 §:ssä säädetään nimittäin seuraavaa: ”Lainkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden edistämiseksi korkeimman hallinto-oikeuden on julkaisemalla vuosikirjaa ja muulla tavoin tiedotettava sellaisista ratkaisuistaan, joilla saattaa olla merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai muuten yleistä merkitystä.”

103 Ks. tarkemmin HE 72/2011 vp. Työkokemuksen pituuden laskemisesta säädetään taksiliikennelain 10 b §:ssä.

vastasi pitkälti käytäntöä, joka vallitsi ennen taksiliikennelain säätämistä. Tästä huolimatta kysymys siitä, keitä hakijoista voitiin pitää ensiluvan hakijoina ja keitä vanhoina taksiyrittäjinä, oli yhä työllistänyt lupaviranomaisia huomattavasti. Tulkinat myös vaihtelivat varsinkin niiden tapausten osalta, joissa hakija oli ollut osakkaana tai omistajana jossain taksiyhtiössä. Varsinais-Suomen, Uudenmaan ja Pirkanmaan ELY-keskukset olivat tulkinneet kaiken hakijan taksiyhtiöosakkuuden johtavan siihen, ettei hakijaa voitu pitää ensiluvanhakijana. Jotkut ELY-keskukset olivat sen sijaan noudattaneet periaatetta, jonka mukaan hakijaa oli pidetty ensimmäisen luvan hakijana, vaikka hän oli lupaa hakiessaan ollutkin vähemmistöosakkaana taksiyrityksessä. Vain enemmistöosakkuus oli katsottu voitavan rinnastaa siihen, että hakijalla oli jo olemassa oleva taksilupa.¹⁰⁴ Myös oikeuskäytäntö oli ollut omiaan hämmentämään lupaviranomaisia. Oulun hallinto-oikeuden päätöksessä (6.5.2010, t. 10/0185/29) hallinto-oikeus totesi, että taksiyritystä, jonka omistajina oli tasaosuuksin 12 taksiluvanhaltijaa, oli pidettävä ensiluvanhakijana. Lupaviranomaiset olivat arvelleet, että mikäli tällaiset hakemukset yleistyisivät, taksiala alkaisi todennäköisesti keskittyä joillekin suurille yrityksille.

Edellä esitettyyn viitaten – ja osin siitä huolimatta – on tähdättävä ensinnäkin mahdollisimman yksinkertaiseen sääntelyyn, jotta tulkinnanvaraisuuksilta ja siten myös epäyhtenäiseltä lain soveltamiskäytännöltä vältytään. Tätä päämäärää palvelisi samalla lainsäädännön virtaviivaisuus, kuten se, että eri laeissa käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan samoja käsitteitä samassa merkityssisällössä. Toiseksi tarpeettomia lainsäädännön muutoksia on vältettävä muun muassa, jotta voidaan hyödyntää mahdollisimman paljon aikaisempaa lain soveltamiskäytäntöä. Uudistunut laki tuo näet vääjäämättä uudenlaiset tulkinta- ja soveltamisongelmat. Kolmanneksi tässäkin yhteydessä ilmenee huolellisen lainvalmistelun tärkeys ja tarpeellisuus. Toisin sanoen useat soveltamiskäytännössä vastaan tulleet ongelmat ovat olleet sellaisia, että ne olisi tullut pystyä ennakoimaan jo lakia säädettäessä. Esimerkiksi asianomaisen alan elinkeinonharjoittajien kuuleminen ja lainvalmisteluun osallistuminen nousevat tässä suhteessa arvoon arvaamattomaan.¹⁰⁵ Lisäksi tässä yhteydessä ilmenee se, että oikeuskäytäntö ei välttämättä selkeytä tilannetta, vaan saattaa hämmentää sitä edelleen.

Lain siirtymäkausi, jonka aikana ensimmäistä lupaansa hakevat olivat olleet paremmassa asemassa sellaisiin hakijoihin nähden, joilla oli jo taksilupa, päättyi 31.12.2011. Tämän jälkeen luvat on tullut – jos haja-asutusalueelle ei ole hakijoita – myöntää lähtökohtaisesti niin, että kaksi kolmasosaa luvista myönnetään niille hakijoille, joilla ei ole aiempia lupia ja yksi kolmasosa luvista niille, joilla on jo ennestään lupia¹⁰⁶. ELY-keskukset ovat arvioineet, että sääntely murtolukuineen olisi varsin haastava jo senkin vuoksi, että suurimmassa osassa luvanmyöntämisistä jaettavien lupien määrä ei ole kolmella jaollinen. Vaikka ELY-keskukset kehittäisivät omia ohjeitaan säännön soveltamiseksi, ne eivät perustuisi lakiin, minkä johdosta sääntöjen soveltamisesta seuraisi mitä suurimmalla todennäköisyydellä hallinto-oikeusprosesseja.¹⁰⁷ Hallituksen esityksessä HE 72/2011 vp todettiin, että “murtolukuihin perustuvaa luvanhakijoiden etusijasääntelyä on lähes mahdollonta soveltaa käytäntöön.”

Lupaviranomaiset olivat myös arvioineet, että murtolukuihin perustuva etusijajärjestys merkitsi sitä, että lupia ei voitaisi useimmissa tapauksissa 31.12.2011 jälkeen kilpailutilanteessa enää myöntää kenellekään sinänsä pätevistä hakijoista. Tämä johtui lain sanamuodosta, jota ei voitu soveltaa kuin sellaisiin poikkeuksellisiin tapauksiin, joissa lupia myönnetään kerralla suurempia määriä. Suurempia lupamääriä voidaan yleensä myöntää kerralla vain pääkaupunkiseudulla. Yleensä lupia voitiin kiintiön puitteissa myöntää vain yksi tai kaksi kappaletta. Lain sanamuodon vapaammat tulkinat olisivat johtaneet todennäköisesti siihen, että ne pätevät hakijat, joiden hakemus hylättäisiin, valittaisivat päätöksestä ja päätökset kumottaisiin hallinto-oikeudessa lakiin perustumattomina. Valitusprosessi toimenpitekieltoineen puolestaan keskeyttäisi kaikkien lupien myöntämisen alueelle kokonaan pitkäksi aikaa. Näin syntyisi pitkäaikaista pulaa taksipalveluista ja mahdollisesti vakaviakin ongelmia muun muassa koulukuljetusten hoitamisessa.

104 HE 72/2011 vp.

105 Taksiliiton mukaan lainvalmistelun yhteydessä on pääsääntöisesti kuultu riittävästi myös sidosryhmiä. Lisäksi ELY-keskusten ja alueellisten taksiyhdistysten välillä on hyvä kommunikointiyhteys.

106 Lakia on muutettu ennen kuin tämä osuuksiin perustuva säännös tuli voimaan.

107 HE 72/2011 vp.

Tässäkin tapauksessa ilmenee se, että numeerisella sääntelyllä operointi ei välttämättä johda siihen, että tulkinnanvaraisuuksilta ja epäyhtenäiseltä käytännöltä vältyttäisiin. Tällaista sääntelyä käytettäessä olisi jo etukäteen tarkasti otettava huomioon ne potentiaaliset soveltamisongelmat, joihin näin voitaisiin ajautua. Toinen ja erittäin tärkeä näkökohta on se, että pelkillä ohjeilla ei soveltamisongelmia voida lopullisesti ratkaista yksinkertaisesti, koska ohjeet eivät ole sitovia. Näin ollen päädytään hallinto-oikeusprosessiin, joka sekään ei ole ongelmaton muun muassa, koska yhden hallinto-oikeuden alueella voidaan päätyä yhdenlaiseen lopputulokseen ja toisen hallinto-oikeuden alueella toisenlaiseen ratkaisuun. Näin ollen vasta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu voisi antaa valtakunnallisesti kattavan ratkaisun asiaan. Tosin tällöinkin on otettava huomioon se, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut koskevat ainoastaan kiistanalaista oikeuskysymystä, ja jotta sääntelyn osalta saataisiin kattavampi tietämys siitä, miten lainkohtaa olisi sovellettava, tarvittaisiin useampia korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä. Toisaalta murto-lukuihin perustuva etusijasääntely osoittaa, etteivät ongelmat suinkaan tyhjenny epäyhtenäiseen viranomaiskäytäntöön, vaan asianomainen sääntely saattoi johtaa muihinkin vakaviin ongelmiin markkinoilla.

Vanhojen taksiyrittäjien vertailua lupien määrän perusteella on pidetty jonkin verran hankalana, koska hakijalla on voinut olla paitsi henkilökohtaisia lupia, myös osakkuuksia taksiyhtiöissä. Uudellamaalla on noudatettu sääntöä, jonka mukaan tapauksessa, jossa luvanhaltijana on ollut luonnollinen henkilö, hänen lupamääränsä on laskettu hänen omissa nimissään olevien taksilupien mukaan sekä niiden yhtiöiden taksilupien mukaan, joissa hän on ollut osakkaana tai osakkeenomistajana. Jos taas luvanhaltijana on ollut oikeushenkilö, lupamäärään on laskettu kyseiselle yhtiölle myönnetty taksiluvat, yhtiön osakkaiden henkilökohtaiset taksiluvat sekä taksiluvat kaikista niistä yhtiöistä, joissa kyseisen oikeushenkilön osakkaat ovat olleet osakkaina tai osakkeenomistajina. Joissakin ELY-keskuksissa lupien määriä on kuitenkin myös tulkittu niin, että vain enemmistöosakkuudet taikka vastuunalaisen yhtiömiehen asema on katsottu olemassa olevien taksilupien määrän laskemisessa olennaiseksi. Sen sijaan luonnollisen henkilön vähemmistöosakkuutta taksiyhtiössä ei ole otettu huomioon.¹⁰⁸

KKV:n saamien tietojen mukaan ensiluvanhaltijan määritelmä on noussut jossain määrin ongelmalliseksi soveltamiskysymykseksi. Määritelmää ei nykyistä löydy. Lisäksi on esimerkiksi esiintynyt tulkintoja tapauksista, joissa kommandiitti-yhtiön äänettömän yhtiömiehen asemaa ei katsottu osuudeksi yhtiössä. Toinen keskustelua herättänyt asia on ollut taksiluvan kohtelu tilanteessa, jossa määräävässä asemassa oleva yhtiömies kuolee. Joissain tapauksissa lupa on otettu heti pois. Tämä ei kuitenkaan ole ollut perusteltua, koska kuolintapauksessa luvan tulisi siirtyä jakamattomalle kuolinpesälle siihen saakka, kunnes yhtiön omistajuudessa tapahtuu muutos.¹⁰⁹ Samoin liiton tietoon on tullut tapauksia, joissa toimintakelpoisen yhtiön myynnin jälkeen sama yrittäjä on lyhyen ajan kuluttua hakenut uutta lupaa, ja häntä on kohdeltu ensiluvanhakijana. Tämän vuoksi ensiluvanhakijan kohdalla tulisi määritellä tietty, riittävän pitkä aika, jolloin henkilöllä ei olisi ollut osuutta taksiyhtiössä. *Taksiliiton* näkemys ensiluvanhaltijaa koskevan kysymyksen ratkaisemiseksi olisi joko se, että määritelmä sisällytetään taksiliikennelakiin, tai se, että termin yhtenäistä soveltamista ELY-keskuksissa aletaan koordinoita. Toisin sanoen ELY-keskusten ei *Taksiliiton* mielestä tulisi näissä kysymyksissä olla riippumattomia toistensa linjauksista. *Taksiliiton* mukaan tulkintakysymyksissä linjaus tulisi laatia soveltamisohjeena kuullen asiassa myös luvanhaltijoita edustavaa taho.

Toinen mahdollisesti määritelmäsäännöstä kaipaava käsite on tilausvälitysyhtiö. Tilausvälitysyhtiön perustajan tulee tehdä perustamisesta ilmoitus ELY-keskukseen. *Taksiliiton* tietoon on tullut tapauksia, joissa toimija ei katso olevansa tilausvälitysyhtiö, koska se ei ole tehnyt edellä mainittua ilmoitusta. Määrittely tulisi tapahtua tosiasiallisen toiminnan perusteella.

Lupien luovuttaminen vastikkeetta on osoittautunut myös jossain määrin ongelmalliseksi. ELY-keskusten tulkintakäytännöt taksiliikennelain 11 §:n soveltamisesta ovat vaihdelleet jossain määrin¹¹⁰. Kaikki ELY-kes-

108 HE 72/2011 vp.

109 Kuolinpesä saa taksiliikennelain 23.1 §:n nojalla jatkaa liikennettä enintään 18 kuukauden ajan kuolinpäivästä, jos se kolmen kuukauden kuluessa kuolinpäivästä ilmoittaa säädetyt vaatimukset täyttävän henkilön lupaviranomaisen hyväksyttäväksi.

110 Epäselvyys laissa on sittemmin korjattu. Lupien luovuttamiseen liittyvä kysymys kohdistuu tilanteisiin, joissa liikenteestä vastaavan henkilönä toimii muu kuin viranomaisille ilmoitettu taho.

kukset ovat kuitenkin pitäneet vastikkeettomia taksiryitysten luovutuksia lupineen sallittuina, kun omistaja on vaihdettu sukupolvenvaihdoksena autoilijan alenevaan polveen. Uudelta liikenteestä vastaavalta henkilöltä, jonka on luonnollisesti tullut täyttää myös taksiliikennelain 6 §:n yleiset edellytykset, on pyydetty lisäselvityksenä vain lahjakirja ja verottajan lahjaveropäätös. Muita vastikkeettomia luovutuksia ELY-keskukset eivät enää viime aikoina ole hyväksyneet. Tarkoituksena on ollut ehkäistä väärinkäytöksiä ja siten edistää kaikkien luvanhakijoiden yhdenvertaisuutta. Kun taksiryityksen ja luvan luovuttaminen toisen käyttöön vastiketta vastaan on ollut selkeästi kiellettyä laissa, *hakijat ovat alkaneet ”naamioida” luovutuksia vastikkeettomiksi saadakseen helpommin luvan*. Tällaisten hakemusten yhtäkkinen lisääntyminen on kuitenkin aiheuttanut sen, että ELY-keskukset ovat alkaneet epäillä hakijoiden perusteiden kestävyttä. ELY-keskusten on kuitenkin ollut vaikea todistaa sitä, että kyseessä olisivat olleet muut kuin aidot oikeushenkilön lahjoitukseen liittyvät lahjoitukset. Kun laki sinänsä on sallinut kaikki tällaiset lahjoitukset, olisi lupaviranomaisella pitänyt olla selvät todisteet siitä, että sen vahvasti epäilemä yrityksen ja luvan lahjoitus on sittenkin ollut kielletty vastikkeellinen myynti tai luovutus. Eniten epäilyksiä ovat herättäneet yrityksen ja luvan lahjoitukset ilmaiseksi täysin vieraille henkilöille tai yrityksille. Tällaisten lahjoitusten hyväksymättä jättämisistä on hallituksen esityksen HE 72/2011 vp mukaan olemassa vasta kaksi hallinto-oikeuden päätöstä, mutta ei vielä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. ELY-keskukset ovat pitäneet oikeustapauksia myös jatkossa hyvin todennäköisinä.¹¹¹

Laajassa mielessä epäyhtenäiseksi viranomaiskäytännöksi on katsottava sekin, että osa elinkeinonharjoittajista pääsee osalliseksi lainsäädännön tarjoamista eduista keinotekoisin järjestelyin. Kysymyksen on tällöin siitä, että viranomaisten valvonta ei pysty havaitsemaan tällaisia opportunistisia toimia, ja näin ollen keinotekoiset järjestelyt tuottavat ansiottoman kilpailuedun osalle elinkeinonharjoittajista. Myös hallituksen esityksessä HE 72/2011 vp on todettu, että luvanhakijoiden yhdenvertaisuutta olivat vaarantaneet oikeushenkilöiden luvan hankinnat keinotekoisien yritysten lahjoitusten avulla. Tältä osin ratkaisukeinona joissakin tapauksissa on se, että viranomaisresurssointi turvataan. Tärkeää on myös se, että oikeuskäytännössä muodostuu selkeät pelisäännöt tällaisia tilanteita silmällä pitäen. Huomionarvoinen näkökohta on se, että asiaan puututtiin lainsäädännöllä poistamalla laista mahdollisuus siirtää taksilupa yrityksen lahjoituksen yhteydessä toiselle. Luvan lahjoitus yrityksen sukupolvenvaihdoksen tai vastaavan yhteydessä lähisukulaiselle on kuitenkin edelleen sallittua.

KKV:n saamien tietojen mukaan erilaisten bulvaanijärjestelyiden määrä on ollut viime aikoina kasvussa. Lisääntymässä olevana käytäntönä on ollut muun muassa se, että vanha luvanhaltija pidetään luvassa muodollisesti edelleen liikenteestä vastaavana henkilönä, mutta tosiasiassa joku muu hoitaa toimintaa. Joillain alueilla viranomaiset ovat ottaneet tämän kaltaiset järjestelyt tutkinnan kohteeksi, mutta yleisesti niihin puuttumisen koetaan menevän lain mahdollistamista keinoista huolimatta valvovan viranomaisen ”mukavuusalueen” ulkopuolelle. Jotkut ELY-keskukset ovat pyytäneet näissä kysymyksissä myös poliisin virka-apua. Toisaalta tilausvälityskeskuksilla on viranomaisista kohtaan tiedonantovelvollisuus, jota suhteellisen paljon hyödynnetäänkin. *Taksiliitto* edellyttää tältä osin viranomaisilta selkeää yhtenäistä kannanottoa ja havaittuihin väärinkäytöksiin puuttumista.

Myös *ilmoitusvelvollisuus päivystyksestä* on osoittautunut ongelmalliseksi¹¹². Lupaviranomaiset olivat kiinnittäneet huomiota siihen, että luvanhakijan oli pitänyt ilmoittaa lupaa hakiessaan hiljaisen ajan päivystyksistään. Tätä oli pidetty luvanhakijan kannalta haastavana, koska hänen oli pitänyt jo ennen luvan myöntämistä tietää päivystyksensä, vaikka usein oli ollut hyvin epävarmaa, tuleeko hakija edes saamaan lupaa. Lupaa hakiessa oli arveltu myös olevan vaikeaa tiedustella muilta taksiautoilijoilta heidän päivystyskäytännöistään. Sanamuodon mukaisesti tätä kuitenkin oli pitänyt edellyttää. ELY-keskuksissa asiaan oli suhtauduttu melko eri tavoin. Viidessä ELY-keskuksessa ei ole vaadittu ehdottomasti ilmoitusta. Neljässä vaatimusta oli pidetty ehdottomana. Tämä siitä huolimatta, että ilmoituksen laiminlyönti on sanktioitu.¹¹³ Lisäksi vallinneen päivystysilmoituksen hyödyllisyydestä lupaviranomaiset olivat olleet epävarmoja. Tietävästi lupaviranomaiset eivät olleet ilmoittaneet saamistaan päivystystiedoista omilla verkkosivuillaan niin, että kuluttajat olisivat voineet saada niistä tietoa siten kuin lainmuutoksen yhteydessä oli tarkoitettu.¹¹⁴

111 HE 72/2011 vp.

112 Esitetty menettely on muutettu laissa ELY-keskusten nostettua asian esille.

113 HE 72/2011 vp.

114 HE 72/2011 vp.

Tässä yhteydessä huomionarvoinen näkökohta on erityisesti se, että *sääntelyn selkeä sanamuotoakaan ei aina takaa yhtenäistä viranomaiskäytäntöä*. Tämän taustalla saattaa olla se, että sääntelyä pidetään elinkeinonharjoittajien kannalta hyvin epätarkoituksenmukaisena. Tästä tullaan puolestaan siihen päätelmään, että sääntelyssä on laadittava vaikutusarvio ja tähdittävä järkeviin toimintaohjeisiin, jotta asianomaisen kaltaisilta ongelmilta vältytään.

Taksiliitolle ei ole juurikaan tullut informaatiota siitä, että uudet luvanhaltijat olisivat kokeneet ongelmalliseksi tiedonsaannin ajojärjestyksistä ja päivystyksistä. Sen sijaan *Taksiliiton* mielestä haitallista on se, että ELY-keskukset suhtautuvat eri tarkkuudella ajovuorojärjestysten noudattamiseen. Ajovuorojärjestyksen tarkoituksena on ohjata tarjontaa kysynnän mukaan. Vuorot kiertävät vuorokauden rajoista välittämättä. Ajovuorojärjestyksen esittää ELY-keskukselle autoilijoita edustava taho. Jotkut autoilijat ovat katsoneet, etteivät ajovuorojärjestykset sido heitä, koska he eivät kuulu kyseiseen taho. ELY-keskukset ovat tulkinneet esittelijätahoon kuulumisen merkitystä eri tavoin eri puolilla Suomea, mistä johtuen ajovuorojärjestyksen noudattamista valvotaan käytännössä eritasoisesti ELY-keskusten alueilla. Taksiliiton mielestä viranomaisen tulisi puuttua yleisemminkin ajovuorojärjestysten noudattamiseen ja siihen, että esimerkiksi pienemmillä paikkakunnilla myös hiljaisten aikojen ajovelvoitteet hoidetaan tasapuolisesti.

Taksiliitto kannattaa taksiliikenteen lupahallinnon tai ainakin sen ohjauksen keskittämistä yhteen ELY-keskukseen. Liitto teki aiheesta lausuntoesityksen liikenne- ja viestintäministeriölle syksyllä 2013.¹¹⁵ Taksilupien enimmäismäärien määräämistä koskeva tietojen keruu ja päätöksenteko olisi tarkoituksenmukaista säilyttää edelleen alueellisena, mutta muu, lähinnä luvanhaltijoihin liittyvä päätöksenteko voitaisiin keskittää. Keskittämisen tärkeimpinä funktioina nähdään osaamisen säilyminen ja luvanhaltijoiden yhdenvertainen kohtelu. KKV:n ELY-keskuksille teettämän kyselyn perusteella viranomaiset eivät kannata taksiasioiden keskittämistä. Merkittävimpänä syynä lupaharkinnan ja valvonnan säilyttämiseksi paikallisina nähdään aluetuntemuksen tarve. Parissa vastauksessa kuitenkin viitattiin myös mahdollisuuteen keskittää asiat silloin, jos lupakiintiöistä päättäminen säilyy alueellisena taikka jos kiintiöistä luovutaan kokonaan.

ELY-keskuksilta saatavan neuvonnan koetaan *Taksiliitossa* olevan hyvällä tasolla. Viranomaiseen saadaan hyvin yhteys ja kyselyihin vastataan, mutta problemaattista elinkeinonharjoittajien kannalta on ohjeistuksen sitovuus. Useissa tapauksissa ELY-keskukset ovat myös ohjanneet taksiryttäjiä olemaan suoraan yhteydessä *Taksiliittoon* neuvojen saamiseksi. Taksialan viranomaiskäytäntöjen toimivuus vaikuttaa *Taksiliiton* mukaan myös taksiryttäjiä mahdollisuuksiin eri liikennemuotojen välisessä kilpailussa. ELY-keskusten vaikutus hankinta-asioissa on kasvamassa esimerkiksi päästövaatimusten osalta, ja *Taksiliiton* näkemyksen mukaan takseilta vaaditaan yleisesti vähän enemmän, kuin linja-autoilta. Samoista ajoista kilpailtaessa vaatimusten tulisi olla yhteneväiset, jotta liikennemuotojen välinen kilpailu olisi kilpailuneutraalia.

KKV:n teettämän kyselyn perusteella ELY-keskukset ovat saaneet ryttäjiiltä suhteellisen vähän palautetta epäyhtenäisistä käytännöistä¹¹⁶. Keskuksat kannattavat yhtenäisyyteen pyrkimistä, mutta toisaalta myös alueellisten seikkojen huomioon ottamista. Virastot varmistavat sisäisen päätöksentekonsa koherenttiuden lähinnä sillä, että taksiasioita käsittelee kussakin virastossa vain muutama, pitkähkön kokemuksen omaava henkilö. Nämä taksiliikenteestä vastaavat henkilöt kokoontuvat joitakin kertoja vuodessa ELY-keskusten välisen taksiliikenteen yhteistyöryhmän tapaamisiin, minkä lisäksi tietojenvaihtoa tapahtuu epämuodollisemmissakin yhteyksissä. Muiden ELY-keskusten taksiasioita koskevat ratkaisut otetaan huomioon erityisesti silloin, jos niistä on olemassa hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. ELY-keskukset katsovat lähes poikkeuksetta, että liikenne- ja viestintäministeriön ohjaus ja tulkinta-apu taksiasioissa on riittämätöntä ja liian yleisluontoista. Myös *Taksiliiton* mielestä lupaviranomaisten toimintaa tulisi koordinoita ja ohjata enemmän.

115 Suomen Taksiliitto ry: Muistio liikenne- ja viestintäministeriölle 9.9.2013.

116 Yhtäältä palaute tulee kootusti Taksiliiton kautta, toisaalta taksiryttäjä ei välttämättä tunne toisen ELY-keskuksen käytäntöä.

RAVINTOLA-ALA

Anniskeluluvan myöntäminen ja luvan ehdot

Teeman aluksi voidaan viitata jo lähes 20 vuotta vanhaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:1995-A-53 (ään.), jossa elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuudelle annettiin painoarvoa anniskelulajan määräämisessä.

Kysymyksessä oli uusi elinkeinonharjoittaja, ja anniskelupaikka sijaitsi kaupungin keskustassa, jossa sijaitsevien muiden keskiolutravintoloiden anniskeluaikaa ei ollut vastaavasti rajoitettu. Kun asiassa ei ollut esitetty selvitystä yhtiön anniskelutoiminnan aiheuttamista häiriöistä, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei lääninhallituksen olisi esittämillään perusteilla tullut rajoittaa yhtiön anniskeluaikaa. Korkein hallinto-oikeus kumosi lääninhallituksen päätöksen erityisehtojen osalta ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Elinkeinonharjoittajien yhdenvertainen kohtelu on ollut esillä myös viimeaikaisissa KHO:n ratkaisuisa koskien huvipuistojen anniskelulupia:

Ratkaisussa KHO 16.10.2013, t. 3296 yhtiö oli hakenut lupaa enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien anniskeluun omistamansa Turussa sijaitsevan vesihuvipuiston alueella. Sekä aluehallintovirasto että Turun hallinto-oikeus olivat hylänneet hakemuksen alkoholilain säännösten sekä lain tarkoituksen ja tavoitteiden vastaisena, koska anniskelulupaa oli haettu pääosin lasten ja nuorten käyttöön tarkoitettujen ja heidän käyttämiensä tilojen yhteyteen. Yhtiö vetosi asiassa siihen, että sille oli Kalajoen *JukuPark* -vesipuistonsa myönnetyn anniskeluluvan johdosta syntynyt oikeutettu odotus saada anniskelulupa myös Turun *JukuPark* -vesipuistoon, ja yhtiölle olisi siten tullut myöntää luottamuksensuojaa asiassa. Yhtiö viittasi myös *Linnanmäen* ja *Tykkimäen* huvipuistojen saamaan anniskelulupaan ja katsoi, ettei lupaharkinnassa ollut noudatettu yhdenvertaisuuden periaatetta. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston ratkaisut ja palautti asian aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen mukaan yhtiötä ei yhdenvertaisuusperiaatteen johdosta olisi tullut asettaa eri asemaan muihin huvipuistoihin verrattuna. Lisäksi yhtiö oli hakenut anniskelulupaa rajoitettuna ja lupaviranomaisella oli ollut mahdollisuus asettaa muitakin rajoituksia ja ehtoja vesihuvipuiston anniskelutoiminnalle.

Samalla tavalla perusteli korkein hallinto-oikeus ratkaisuaan KHO 16.10.2013, t. 3295, jossa *Puuha-ryhmä Oyj* oli valittanut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä, jossa anniskelulupaa ei myönnetty. Aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus olivat evänneet anniskeluluvan *Puuhamaa* -nimiseen huvipuistoon samankaltaisin perustein, kuin edellä referoidussa *JukuParkia* koskeneessa asiassa. KHO kumosi alempien instanssien päätökset ja palautti asian Etelä-Suomen aluehallintovirastoon käsiteltäväksi.

Anniskelulupaan liittyvät epäkohdat ovat aktualisoituneet hyvin monissa ja monenlaisissa yhteyksissä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi *anniskeluun jääkiekko-otteluissa*. Tältä osin, kuten yleisemmin yleisötapahtumien osalta, poliisi tekee tapahtumaa koskevan yleisötilaisuuspäätöksen ja sijaintikunnan aluehallintovirasto myöntää kirjallisesta hakemuksesta alkoholijuomien anniskeluluvan. Anniskelulupaviranomaisten käytännöt ovat kuitenkin poikenneet merkittävästi toisistaan eri aluehallintoviranomaisten toimialueilla. Joissakin halleissa anniskelu on kielletty paikoissa, joista näkee kentälle, kun taas toisissa halleissa anniskelualueelta voi seurata ottelun tapahtumia.¹¹⁷ Vaihtelevat viranomaiskäytännöt ovat asettaneet seurat keskenään eriarvoiseen asemaan ja vaikeuttaneet yhtenäisen valvontajärjestelmän luomista ottelutapahtumiin.

Alkoholilain 21 b §:n mukaan anniskelupaikassa tulee olla vastaava hoitaja, joka huolehtii alkoholilain noudattamisesta. *Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRan* (jäljempänä *MaRa*) mukaan vastaavan hoitajan pätevyyden tutkimisessa on ollut alueellisia eroja ja anniskelupaikassa säilytettävien asiakirjojen vaatimukset ovat poikenneet toisistaan.

117 Jääkiekko-otteluiden turvallisuusohjeisto. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Jääkiekkoliiton nimeämän työryhmän raportti.

Edellä mainitun kaltaiset tapaukset pitkittävät luvanhakuprosessia suhteettomasti ja voivat aiheuttaa merkittävää haittaa hakijan liiketoiminnalle. Etenkin silloin, kun kyse on esimerkiksi ravintolatoiminnan ostamisesta, olisi tärkeää saada hakijalle varmuus käsittelyn lopputuloksesta mahdollisimman pikaisesti. Riski liiketoiminnan ostamiseen voi olla liian suuri, mikäli ostaja ei tiedä, saako hän toiminnalleen anniskeluluvan vai ei.

Myös työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt huomiota viranomaisten tulkintojen yhtenäistämistarpeeseen.¹¹⁸ Ministeriön raportin mukaan esimerkiksi ravintoloiden omavalvonnalle asetettavat vaatimukset vaihtelevat. Yritykset voivat joutua tekemään erilaiset suunnitelmat eri alueilla ja niiltä on vaadittu eri kunnissa eri asioita esimerkiksi ravintolatilojen esteettömyys- ja ilmanvaihtokriteereitä koskien. Myös tupakan myynnin omavalvontasuunnitelmien laajuudet vaihtelevat alueittain. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa epäyhtenäisten tulkintojen ratkaisuksi viranomaisten ja alan yritysten yhteistyön pohjalta laadittuja malleja ja käytäntöjä.

Jatkoaika-asetuksen (1208/2002) soveltamiskäytännöstä

Kuvaavan esimerkin tapauksesta, jossa jouduttiin pohtimaan elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuutta, muodostaa ratkaisu Kuopion HAO 17.1.2011, t. 11/0013/2:

Ravintolayhtiö oli hakenut pub-ravintolana toimivalle anniskelupaikalle jatkoaikaa klo 02.30 saakka. Itä-Suomen aluehallintovirasto oli hylännyt hakemuksen. Ravintolayhtiölle oli aikaisemmin myönnetty jatkoaikalupa klo 02.30 saakka vuoden määräajaksi silloin, kun ravintolassa oli ohjelmatarjontana tasokasta viihdeohjelmaa, jollaiseksi oli katsottu elävä musiikki tai päätoiminen ammattidj. Aikaisempi jatkoaikalupa oli voimassaoloaikanaan peruutettu 30 vuorokauden määräajaksi muun ohella sillä perusteella, että luvanhaltija oli jatkanut anniskeluaikaa vastoin jatkoaikapäätöstä.

Aluehallintoviraston tehtävänä on määritellä, minkälaiset ohjelmalvelut edellyttävät jatkettua anniskeluaikaa. Aluehallintovirastolla on tässä tehtävässä harkintavaltaa. Aluehallintovirasto oli harkintavaltansa puitteissa ravintolayhtiön ohjelmatarjonnastaan esittämän selvityksen ja muun asiassa saadun selvityksen perusteella voinut arvioida, että anniskelupaikan pääasiallinen ohjelma oli karaoke ja että ravintolayhtiön ohjelmatarjonta ei ollut tasokasta viihdeohjelmaa, joka olisi edellyttänyt pidennettyä anniskeluaikaa. Aluehallintovirasto oli voinut kokonaisuutensa ottaen huomioon luvanhaltijalle aikaisemmin alkoholilain nojalla määrätyn seuraamuksen ja edellyttää luvanhaltijalta yksilöidympää selvitystä kuin, mitä luvanhaltija oli lupaviranomaiselle toimittanut. Ravintolayhtiö ei ollut osoittanut omasta ja kilpailijoidensa toiminta-ajatuksesta tai tosiasiallisesta toiminnasta sellaista selvitystä, joka olisi osoittanut, että lupaviranomainen olisi asettanut ravintolayhtiön harjoittaman anniskelutoiminnan eri asemaan muihin vastaavissa olosuhteissa toimiviin anniskelupaikkoihin nähden. Päätöstä ei ollut pidettävä myöskään perustuslain 18 §:n määräämän elinkeinovapauden vastaisena. Aluehallintoviranomaisen päätöstä ei näin ollen ollut syytä muuttaa tai kumota.

Kyseinen hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen. Siitä ilmenee muutama keskeinen seikka, joilla on tai ainakin voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko viranomaistoiminta tasapuolista elinkeinonharjoittajia kohtaan. Ensinnäkin keskeisessä asemassa on se, että aluehallintovirastolla oli *harkintavaltaa* sen päättäessä jatkoaikaluvan myöntämisestä ravintolalle. Käytännössä voikin sanoa, että mitä laajempi tämä harkintavaltaa on, sitä helpommin päätökset voivat aiheuttaa kilpailuneutraaliteettihäiriöitä. Esimerkiksi käsillä olevassa tapauksessa keskeinen säädös on valtioneuvoston asetus (1208/2002) alkoholijuomien anniskeluaikojen jatkamisesta, ja erityisesti kyseisen jatkoaika-asetuksen 3 §, 4 § ja 5.2 §. Viimeksi mainitun säädöksen mukaan erityisenä syynä alkoholijuomien anniskeluun kello puoli kahden jälkeen voidaan pitää

“1) anniskelupaikan toiminta-ajatusta, joka tasokkaan viihdeohjelman tai muun siihen verrattavan syyn vuoksi edellyttää pidennettyä anniskeluaikaa; ja

118 TEM raportteja 3/2012: Harmaa talous ja yritysten hallinnollinen taakka majoitus- ja ravitsemisalalla -työryhmän loppuraportti, s. 10–11.

- 2) anniskelupaikassa järjestettävää erityistä tilaisuutta tai tapahtumaa, jonka luonne edellyttää pidennettyä anniskeluaikaa.”

Esimerkiksi 5.2 §:n 1 kohta on kirjoitettu joustavasti: Miten määritellään tasokas viihdeohjelma? Missä kulkevat muun edelliseen verrattavan syyn rajat? Liittyvätkö mainitut seikat anniskelupaikan toiminta-ajatuksen siten, että pidennetty anniskeluaika on perusteltua? Ainakin asetuksen sanamuodon perusteella on mahdollista sanoa, milloin pidennetyn anniskeluaajan edellytykset täyttyvät. Myös *Valvira* (2012 d) on pitänyt säännöstä liian tulkinnanvaraisena.¹¹⁹ Tämän luonteinen ongelma on tullut vastaan toki muillakin toimialoilla¹²⁰. Aluehallintovirastoille osoitetun kyselyn perusteella myös virastot ovat saaneet palautetta jatkoaikaluopien epäyhtenäisestä käsittelystä.

Toinen seikka, johon tässä ei voi olla viittaamatta, on *Valviran jatkoaikaohje*¹²¹. Siinä on todettu muun muassa, että “aluehallintovirastot ovat yhä enenevässä määrin hylänneet sellaisia hakemuksia, joissa ohjelmaperusteena on esitetty karaoke.” Tämä on luettavissa niin, että osassa aluehallintovirastoja karaokeillat on katsottu tasokkaaksi viihdeohjelmaksi ja jatkoaikaan oikeuttavaksi, mutta osassa aluehallintovirastoja jatkoaikaluopa on evätty, koska karaokea eikä muutakaan asiakkaiden esittämää ohjelmaa ole katsottu jatkoaika-asetuksessa tarkoitetuksi tasokkaaksi viihdeohjelmaksi.

Toisaalta edellä mainittu johdattaa kysymään, millä keinoin epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö on vältettävissä tai ainakin vähennettävissä. Jatkoaika-asetusta silmällä pitäen huomionarvoinen seikka on edellä mainittu *Valviran* alkoholijuomien jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) soveltamista koskeva ohje eli ns. jatkoaikaohje. Edellä kysyttiin esimerkiksi sitä, mitä tasokkaalla viihdeohjelmalla tarkoitetaan. Jatkoaikaohjeessa asiasta todetaan seuraavaa:

Tasokkaan viihdeohjelman vaatimuksen on yleensä katsottu täyttyvän, kun ravintolassa järjestetään musiikkia ja tanssia. Jatkoaika kello 02.30:een voidaan viihdeohjelman perusteella myöntää, jos ravintolassa esitetään elävää musiikkia tai DJ:n soittamaa ja juontamaa levy musiikkia. Säännönmukaisesti musiikkiin tulisi liittyä tanssimahdollisuus. Elävä musiikki voi kuitenkin yksinäänkin täyttää tasokkaan viihdeohjelman tunnusmerkit. Esimerkkinä tästä voidaan mainita mm. cabaree -tyyppiset ohjelmistot, elävä jazz -musiikki ja rock -konsertit. Jatkoaika voidaan myöntää kokonaisarviointin perusteella. Viihdeohjelman lisäksi kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat erityisesti anniskelupaikan toiminta-ajatus, varustelu- ja palvelutaso sekä anniskelun hoito.

Tasokkaan viihdeohjelman sisällöstä oli kyse myös ratkaisussa KHO 2.12.2013, t. 3791:

Tapauksessa oli kysymys karaoken ja DJ-musiikin suhteesta ravintolan viihdeohjelmassa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ja Vaasan hallinto-oikeus olivat hylänneet anniskeluaajan jatkamista koskevan hakemuksen siltä osin, kuin se koski anniskeluaajan jatkamista muina kuin tasokasta viihdeohjelmaa sisältävinä iltoina. Hallinto-oikeus oli ratkaisussaan todennut, ettei DJ-musiikin ja karaoken yhdistelmää voida pitää tasokkaana viihdeohjelmalla, jos karaoken osuus on merkittävä. Hallinto-oikeus otti huomioon myös karaoken aseman ravintolan ohjelmatarjonnassa useamman vuoden ajalta. Hakija perusteli valitustaan KHO:ssa sillä, että DJ-musiikin osuus jatkoaikaillan ohjelmasta oli 50 prosenttia ja että oli väärin arvioida karaokea DJ:n kanssa yhtenä kokonaisuutena. DJ-ohjelma ja ravintolan karaokeohjelma olivat toisistaan täysin erilaisia viihdeohjelman muotoja ja niiden tasokkuutta olisi tullut arvioida erillään. KHO hylkäsi valituksen ja hallinto-oikeuden päätös jäi voimaan.

119 Vuoden 2013 alussa Manner-Suomessa oli 8180 anniskelupaikkaa, joista 1102:lla oli voimassaoleva anniskelun jatkoaikaluopa, *Valvira* (2013). Tällaisissa tapauksissa, joissa huomattava osa anniskelupaikoista on saanut jatkoaikaluovan, on kyseenalaista, kuinka tarkoituksenmukaisena joustavahkoa sääntelyä voidaan pitää. Tutkimuskirjallisuudessa on nimenomaan korostettu, että mitä suurempaa joukkoa kuluttajia tai yrityksiä sääntely koskee, sitä tarkkarajaisemmaksi normit tulisi säätää.

120 Esimerkiksi monet valtakunnalliset rakentamisen määräykset on laadittu niin joustaviksi, että eri viranomaiset ovat tulkinneet niitä eri tavoin.

121 *Valvira* (2002).

Siitä huolimatta, että jatkoikaohjeessa onkin pyritty täsmentämään – edellä mainitussa ja myös muutoin – tasokkaan viihdeohjelman tunnusmerkistöä, käsite jää vääjäämättä edelleen tulkinnanvaraiseksi. Tätä korostaa jatkoikaohjeen toteamus siitä, että jatkoika on myönnettävissä nimenomaan “kokonaisarvioinnin perusteella.” Siis vaikka viranomaisohjeilla voidaankin edesauttaa sitä, että viranomaiskäytäntö olisi yhtenäisempää, ohjeet ovat joka tapauksessa osittain joustavia ja epätäydellisiä jättäen paikallisille viranomaisille harkintavaltaa yksittäistapauksissa. Toisaalta *Valviran* jatkoikaohjeessa on viitattu oikeuskäytäntöön, jonka mukaan aluehallintovirastoilla on jatkoikasäännösten nojalla laaja harkintavalta. Samalla on tähdennetty sitä, että jatkoikasäännöksiä tulee soveltaa samankaltaisissa tapauksissa samalla tavalla. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei kuitenkaan jatkoikaohjeiden mukaan loukata silloin, kun anniskelupaikasta ja sen ohjelmatarjonnasta on esitetty erityisiä perusteita, jotka erottavat sen tasollisesti muista kilpailevista karaokeravintoloista.

Ravintoloiden tasavertainen kohtelu jatkoikalupien myöntämisessä on nostettu esiin myös eduskunnassa kirjallisella kysymyksellä 66/2010. Kansanedustaja *Elsi Kataisen* kysymys kuului: *mitkä ovat anniskeluravintoloiden jatkoikalupien myöntämisperusteena olevan laadukkaan ohjelman kriteerit ja miten yrittäjien tasavertainen kohtelu jatkoikalupien myöntämisessä toteutuu niin lääninhallitusten oman alueen yrittäjien kuin myös lääninhallitusten välillä.* Silloisen peruspalveluministerin *Paula Risikon* näkemys oli, etteivät eri aluehallintovirastojen alueilla toimivat ravintolayrittäjät kilpaile keskenään, mikä mahdollistaa viranomaisen harkintavallan käytön paikalliset olosuhteet huomioiden. Tämä näkökulma ei kuitenkaan huomioi esimerkiksi ketjumuodossa toimivan ravintolayrittäjän hallinnollista taakkaa ja laajemman tuotannon etuja. Mikäli yrittäjän tulee selvittää lupakriteerit jokaisen aluehallintoviranomaisen alueella erikseen, toiminnan aloittaminen voi viivästyä ja lopulta jopa estyä. Myös aluehallintovirastojen raja-alueilla asuvat kuluttajat saattavat hyödyntää ravintolapalveluita useamman kunnan alueella, jolloin eriyvät aukioloehdot aiheuttavat asiakkaiden keskuudessa hämmennystä. Lisäksi eritasoinen lupaharkinta ja -valvonta voivat vääristää kilpailua ohjaamalla tarjontaa alueille, joilla luvan saaminen on vaivattominta.

Toinen tapa yhtenäistää alueellisesti hajautunutta viranomaiskäytäntöä, on *tuomioistuinprosessi*. Esimerkiksi edellä mainittu ratkaisu Kuopion HAO 17.1.2011, t. 11/0013/2 on nähtävissä tässä valossa. Päätöksen merkitystä korostaa myös se, että kysymyksessä on *julkaistu* ratkaisu, jolla on haluttu viestittää sen ennakkopäätösarvoa. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 17.3.2006, t. 626 oli kysymys karaokesta¹²². Tätä päätöstä ei kuitenkaan julkaistu, mikä viittaa siihen, ettei sillä katsottu olevan ennakkopäätösarvoa. Toisaalta tavallisten elinkeinonharjoittajien on vaikea saada tietoonsa tuomioistuinten julkaisematomia ratkaisuja, olipa sitten kysymys korkeimman hallinto-oikeuden tai hallinto-oikeuksien ratkaisuisista.¹²³

Keskusviraston ohjaus viranomaiskäytännön yhtenäistäjänä

Valviralle kuuluu keskusvirastona aluehallintovirastojen lupahallinnon ja valvonnan ohjaus ja kehittäminen (AlkoL 41 § sekä AlkoA 1 a §). Tehtävän nimenomaisena tarkoituksena on turvata alkoholilainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen koko maassa. Ohjauksen vaikutusmahdollisuudet yhdenmukaisten käytäntöjen ja tulkintojen varmistamiseksi eivät tällä hetkellä sisällä mitään aluehallintovirastoja velvoittavia keinoja. Toiminta perustuu yhteiseen sopimiseen sekä aluehallintovirastojen tahtoon noudattaa yhdessä sovittuja linjauksia tai keskusviraston antamaa ohjeistusta. Tämä on osaltaan johtanut käytäntöjen eriytymiseen aluehallintovirastojen välillä esimerkiksi itsepalvelukassojen hyväksynnän sekä joulutoreilla tapahtuvan anniskelun kohdalla.¹²⁴

Valvira (2012 d) onkin esittänyt, että ohjaustehtävän tarkoituksen toteuttamiseksi voitaisiin alkoholilainsäädännön uudistuksen yhteydessä pohtia mahdollisuutta saattaa *Valviran* antamaa ohjeistusta aluehallinto-

122 Tämä päätös ilmenee *Valviran* jatkoikaohjeesta.

123 Kolmas mahdollisuus epäyhtenäisen viranomaiskäytännön korjaamiseen tietyissä tapauksissa on se, että *luovutaan kilpailuneutraliteettihäiriöitä aiheuttavasta sääntelystä*. Alkoholilainsäädäntöön sisältyy yksityiskohtaisia säännöksiä muun muassa anniskelun alueita ja anniskelupaikan hallintaa koskien. KKV:n saamiin tietojen mukaan esimerkiksi anniskeluluvan haltijan ”yksinomaisen hallinnan” on katsottu jäävän täyttyväksi, jos anniskeluravintola on sallinut viereisen kahvilan asiakkaiden aterioinnin omalla terassillaan. Kyseisenkaltaiset säännökset aiheuttavat väistämättä myös epäyhtenäisiä tulkintoja valvovien viranomaisten välillä.

124 *Valvira* (2012 d).

virastoja sitovampaan suuntaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on esimerkiksi ehdottanut, että *Valviralle* säädettäisiin mahdollisuus ottaa yksittäinen aluehallintoviraston toimivaltaan muutoin kuuluva asia ratkaistavakseen silloin, kun se katsoisi asialla olevan laajempaa valtakunnallista merkitystä. Näin on yleisesti säädetty myös muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. *Valviran* (2012 d) mukaan alkoholiviranomaisen luvanhaltijalle antamaa ohjausta tulisi tehostaa lainsäädännössä annetulla riittävällä määräyksenantovaltuutuksella. Lupaviranomaisen toimivallasta säädettäessä olisi syytä harkita sitä, tulisiko lupaviranomaisen oikeus antaa toimintaan liittyviä määräyksiä sisällyttää kirjoitettuun lakiin. Lupaviranomaisella tulisi siten olla mahdollisuus antaa luvanhaltijalle sitovia määräyksiä toimintaan liittyen. Esimerkiksi lääkelaissa toimintaa voidaan ohjata viranomaisen määräyksin. *Valviran* näkemyksen mukaan määräyksenantovaltuudet lisäävät ohjauksen tehokkuutta ja yhdenmukaistavat luvanhaltijoiden toimintaa. Käytännössä luvanhaltijoiden toimintaa ohjataan nyt kirjallisilla ohjeilla. *Valviran* mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että vastaavaa ohjausta voitaisiin antaa jatkossa määräysten muodossa. Nykyisiä ohjeita noudatetaan, joten käytännössä ne ovat jo nykyisessä muodossaan määräyksen tasoisia, mutta ohjeiden juridinen asema voidaan kyseenalaistaa.

Ravintola- ja matkailualan yrittäjiä ja työnantajia edustava *MaRa* kannattaa sitä, että *Valviralle* ylimpänä viranomaisena annetaan nykyistä pidemmälle menevä mahdollisuus ohjata aluehallintovirastoja. Keskusviraston ohjaus voisi yhtenäistää viranomaistoimintaa ja edistää luvanhaltijoiden tasavertaisuutta. Sen sijaan lupaviranomaisen mahdollisuutta antaa luvanhaltijalle sitovia määräyksiä *MaRa*:ssa vastustetaan. *MaRa* katsoo, että määräyksenantovaltuus antaisi alkoholitarkastajille liikaa harkintavaltaa toiminnan järjestämiseen liittyvissä asioissa, kuten musiikin soittamisessa, siivouksessa ja järjestyksenvalvonnassa.¹²⁵ Tämä voisi johtaa elinkeinonharjoittamisen vapauden rajoittamiseen ja useisiin tuomioistuinsprosesseihin.¹²⁶

Varsinaista lupien ja valvonnan keskittämistä alkoholihallinnonalalla ei aluehallintovirastoissa juurikaan kannateta. Kuten muillakin toimialoilla, ongelmalliseksi nähdään päätöksenteon etäännyminen luvanhakijasta ja alueellisesta tuntemuksesta. Alkoholihallinnossa on *KKV*:n saamien tietojen mukaan kaikista hallinnonaloista kenties parhaiten organisoitu tietojärjestelmä, *Alpo*-portaali, johon aluehallintovirastot tallentavat lupa- ja valvontapäätöksensä. Portaalissa tiedotetaan myös tuomioistuimiin päätyneistä asioista, joista *Valviran* lakimies laatii erillisen analyysin. Alkoholihallinnon alalla toimii myös *Valviran* ohjaama yhteistyöryhmä, minkä lisäksi *Valvira* järjestää vuosittain neuvottelupäiviä. Aluehallintovirastojen alkoholitarkastajat ovat myös tehneet jonkin verran yhteistyötä muun muassa osallistumalla toistensa valvontakäynnille taikka perehdytyksiin, mistä saadut kokemukset on analysoitu kehittämisehdotuksineen. Lisäksi analysoinnin osalta *Valvira* on tehnyt benchmarking-käyntejä, joiden tarkoituksena on havaita ja jakaa hyviä valvonnan käytäntöjä kaikkiin aluehallintovirastoihin. Aluehallintovirastot näkevät siis alkoholihallinnon tilan olevan suhteellisen hyvä verrattuna moniin muihin aloihin. Lupaprosesseja voitaisiin kuitenkin kehittää hakijalähtöisempään suuntaan esimerkiksi sähköisten hakemusjärjestelmien käyttömahdollisuuksia lisäämällä.

125 KHO linjasi ratkaisussaan KHO:2013:111, ettei lääninhallituksella (nykyiset aluehallintovirastot ja ELY-keskukset) ollut oikeutta asettaa anniskeluluvan haltijalle ehtoja musiikin soittamista tai ravintolan edustan siivoamista koskien. Tuomioistuimen mukaan alkoholilain noudattamista valvovan viranomaisen toimivaltaan ei kuulu antaa esimerkiksi melun määrän rajoittamiseen tähtäviä määräyksiä, etenkin kun toimivalta samassa asiassa on annettu laissa muille tahoille (tarkoittaen poliisia ja kunnan terveydensuojeluviranomaista).

126 *MaRa*: *Valviran* ehdotukset siirtäisivät alkoholin kulutusta valvomattomiin olosuhteisiin. 25.1.2013. s. 26–27.

RAKENTAMINEN JA KAAVOITUS

Epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö rakennusallalla

Jan Vapaavuori kuvasi – asuntoministerinä ollessaan – *rakennusvalvonnan* ongelmia yhdeltä osin seuraavasti:¹²⁷

Runsas sääntely on johtanut siihen, että rakennusvalvonnat toimivat eri kunnissa eri tavoin. Säädösten *tulkintojen epäyhtenäisyydestä* on tullut ongelma. Pahimmillaan tulkinnat voivat poiketa yhden rakennusvalvonnan sisälläkin, sillä jokainen virkamies tulkitsee määräysviidakkoa omalla virkavastuullaan. Suunnittelijoita, rakentajia ja rakennusluvan hakijoita toisistaan eroavat tulkinnat aivan oikeutetusti harmittavat koetellen välillä jopa kansalaistemme oikeustajua.¹²⁸

Epäyhtenäiset käytännöt ja tulkinnat nousivat esiin myös Rakentamisen normitalkoissa. Säännösten soveltamisen ja ratkaisujen ennakoimattomuuden on todettu pahimmillaan saattavan jarruttaa paitsi rakennushankkeita myös koko rakennusalan kehitystyötä.¹²⁹

Ympäristöministeriön perustama ohjausryhmä *KORVO* toteutti vuonna 2009 laajan kyselymuotoisen selvityksen *korjausrakentamisen viranomaisohjauksesta*. Selvityksen yhteydessä kävi ilmi, että kynnys korjausrakentamisen luvanvaraisuuteen vaihtelee kunnittain. Myös rakennusluvan yhteydessä vaadittavien asiakirjojen ja selvitysten välillä oli eroja, samoin kuin kaavoittajien kaavatulkinnossa. Selvityksen tausta-aineistossa tuotiin esiin, että ”säännöstulkintojen hallitsematon vaihtelevuus tunnustetaan.” Jokaisen rakennusalan ammattilaisen todettiin ymmärtävän termin ”korjausrakentaminen” omalla tavallaan peruskoulutuksensa ja kokemuksensa kautta. Eräs kyselyn vastaaja totesi: ”kaavoitus-, museo-, palo- ja lvi-viranomaisen sekä luvan hakijan toisistaan poikkeavien näkemysten yhteensovittaminen vaikuttaa olevan enemmän henkilökemia- kuin säädöskysymys”. Toiseksi tuotiin esille, että ajan myötä korjausrakentamisen lupavalmisteluun vaikuttavien viranomaisten vuorovaikutussuhteet ovat muodostaneet kuhunkin kuntaan tulkintakäytännön, joka saattaa poiketa paljonkin naapurikunnan käytännöstä. Rakennushankkeeseen ryhtyvän asiamiehenä toimiva suunnittelija ei voi vaarantaa hankkeen aikataulua ryhtymällä prosessoimaan jostakin yksittäisestä asiasta kummalliseltakaan tuntuva vaatimusta vastaan, minkä vuoksi käytännöt helposti jatkuvat erilaisina.

Yleisesti viranomaistoiminnasta todettiin *KORVO*-hankkeen yhteydessä, että ennakoiva ja ohjaava linja toimii paremmin kuin jälkikäteisiin sanktioihin perustuva käytäntö. Eräänkin vastauksen mukaan ”hankkeen keskeytyminen tai valmistumisen viivästyminen on yleensä kallis ja hankalasti korjattava tilanne. Laatu ja hyvä lopputulos syntyy yhdessä, pitäisi siis istua samalla puolella pöytää tai ainakin samassa pöydässä.”

Rakentamisen normitalkoita koskeissa johtopäätöksissä kiinnitettiin huomiota normien erilaisiin tulkintoihin, ja esitettiin seuraavanlaisia parannusehdotuksia.

- Eri viranomaisten keskinäisiä toimivallan rajoja ja vastuuta olisi selkiytettävä. Esimerkkinä tästä ovat paloviranomaiset ja kunnan rakennusvalvontaviranomaiset.
- Viranomaisten olisi järjestettävä normien soveltajille lisää koulutusta ja neuvontaa.
- Normeja säädettäessä olisi selvitettävä tarkemmin normien kustannusvaikutukset.
- Kaupunkiseutujen kuntien viranomaisten on lisättävä yhteistyötä tulkintojen yhtenäistämiseksi.
- Rakentamismääräyksiin kaivataan lisää opastavaa materiaalia ja sovellusohjeita, esimerkiksi perustelu- muistioita Suomen rakentamismääräyskokoelman osien muutosten yhteydessä.

Lupaprosessiin liittyen korostettiin myös sitä, että eri kuntien välistä yhteistyötä tulee tiivistää prosessien ja asiakirjavaatimusten yhtenäistämiseksi.

127 Ympäristöministeriö (2009).

128 Kursivointi kirjoittajan.

129 Ympäristöministeriö (2009).

Edellä mainittuun liittyen onkin todettavissa, että Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen ovat sopineet lukuisista yhteisistä rakentamisen määräystulkinnosta. Tulkinnat ovat yhtenäistyneet muun muassa paloasioissa. Yhtenäiset käytännöt -kortisto on tarkoitettu ensisijaisesti viranomaiskäyttöön, mutta auttaa myös rakennusvalvonnan asiakkaita ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Tässä yhteydessä on viitattu siihen, että yhteiset tulkinnat helpottavat pääkaupunkiseudun suunnittelijoita ja muita rakentamisen ammattilaisia.

KKV haastatteli selvitystä varten *Rakennusteollisuus RT ry:tä* (jäljempänä *Rakennusteollisuus*).¹³⁰ Haastattelun perusteella alan keskeisimpiä ongelmia ovat muun muassa moniportainen normitus, määräaikojen puute tai riittämättömyys sekä yleinen tunne elinkeinovastaisuudesta. Viitaten ensin mainittuun, maankäyttö- ja rakennuslaki sekä rakentamismääräyskokoelma ovat parhaillaan uudistustyön alla. Lisäksi EU:sta tulee jatkuvasti uutta säädösmateriaalia ja toisaalta rakennusvalvonta ja kunnat tekevät omia tulkintaohjeita. *Rakennusteollisuuden* näkökulmasta rakennusvalvonnan resurssit eivät riitä sääntelyn osaavaan hallitsemiseen, mistä aiheutuu tulkintaristiriitoja. Kansainvälistyvän kehityksen kannalta järkevintä olisi operoida lukuisten kotimaisten standardien sijaan yhteneväisillä EU:n standardeilla. Lisäksi ympäristöministeriön tulisi antaa selkeämpiä, valtakunnallisia ohjeita, joihin elinkeinonharjoittajat voisivat tukeutua epäasiallista kohtelua kohdatessaan.

Rakennusteollisuuden mukaan kouluttamisen ja tiedottamisen taito puuttuu Suomessa, eivätkä viestit välttämättä kulje ministeriöstä kenttään. Vuotuisten Rakennuttajapäivien merkitys koetaan suhteellisen vähäiseksi ottaen huomioon virkamiehiä kohtaava jatkuva tietotulva. Yleisemmin pelkän tiedottamisen ei katsota riittävän; rakennusvalvontaviranomaisia tulisi nimenomaan kouluttaa enemmän. Erityisesti pienissä kunnissa rakennustarkastajien tehtävät on usein yhdistetty muihin virkoihin, mikä voi heikentää virkamiesten mahdollisuutta perehtyä kyseisiin tehtäviin perusteellisesti. Yhtenäistämisen olennaisimpana keinona nähdäänkin rakennusvalvonnan keskittäminen suurempiin kokonaisuuksiin, jolloin toiminta voisi tehostua ja osaaminen parantua. Toisaalta *Rakennusteollisuus* kannattaa rakennuslupien teknisen valvonnan yksityistämistä eli siirtämistä insinööritoimistoille, rakennuslupaviranomaisen säilyessä julkisena toimijana. Yksityistäminen nopeuttaisi prosesseja ja loisi uutta liiketoimintaa. Toiminnan taso nousisi ja muuttuisi markkinaehtoisemmaksi.

Elinkeinonharjoittajien kannalta erityisen ongelmalliseksi nähdään viranomaista sitovien määräaikojen puute. Esimerkiksi kavasuunnittelussa olisi mahdollistettava se, että yksittäisen suunnittelijan epäasiallinen toiminta katkaistaan tietyn ajan kuluttua. *Rakennusteollisuuden* tietoon on tullut esimerkiksi tapaus, jossa maa-aineslupa on ollut vireillä 20 vuotta, ja viranomaisen laatii jatkuvasti uusia ehtoja, joiden vuoksi lupaa ei voida myöntää. Tämänkaltaisen vaatimusten epäselvyys aiheuttaa yrittäjille haittaa niin projektien suunnittelussa kuin rahoituksessakin. Viranomaisen tulisi pystyä yhdellä kertaa kertomaan, mitä selvityksiä elinkeinonharjoittajalta kyseistä lupaa varten vaaditaan.

Oikeuskanslerinvirasto on ottanut kantaa rakennusvalvontaviranomaisten menettelytapoihin ja määräaikoihin lupa-asioissa. Päätös Dnro 699/1/06, 9.9.2008 koski tapausta, jossa kantelijan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupahakemus oli kirjattu vireille tulleeksi vasta vuoden kuluttua sen saapumisesta. Lisäksi viranomaisen oli jättänyt vastaamatta kantelijan lähettämiin kirjeisiin eikä ollut pyynnöistä huolimatta antanut asianosaiselle arviota lupahakemuksen käsittelyajasta. Myös lupa-arkkitehti oli menetellyt lain vastaisesti, kun hän ei ollut vastannut kantelijan lähettämään sähköpostiin. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisen menetteli lupahakemuksen kirjaamisessa virheellisesti ja lupahakemuksen käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä. Päätöksessä todetaan myös, että vastaaminen käsittelyaikaa koskeviin tiedusteluihin on tärkeää niin asianosaisen tiedonsaannin kuin viranomaistoiminnan yleisen uskottavuuden kannalta. Mikäli käsittelyaika-arviota koskeva pyyntö on esitetty kirjallisesti, tulee siihen hyvän hallinnon vaatimusten perusteella myös vastata kirjallisesti ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri painotti päätöksessä hallintolain menettelytapasäännösten ja periaatteiden, kuten joutuisan käsittelyn ja palveluperiaatteen noudattamista viranomaistoiminnassa. Hallinnon oikeusperiaatteiden tarkoituksena maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupa-asioissa on edistää asianosaisten oikeusturvaa ja viranomaistoiminnan asianmukaisuutta.

130 Liitto muodostuu keskusliitosta sekä viidestä toimialayhdistyksestä.

Myös alueellisia eroja ELY-keskusten välillä on ilmennyt. Esimerkiksi maa-ainesten ottoluovissa osa ELY-keskuksista vaatii toimenpidelupaa ja osa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Samoin louhintaan liittyvien meluilmoitusten tarve voi riippua alueesta; jossain ilmoitus vaaditaan ja toisaalla ei. Käsittelyajat muun muassa rakennusluovissa voivat vaihdella alueellisesti kuukaudesta puoleen vuoteen. Myös ELY-keskusten sisällä on eriäviä näkemyksiä ja mielipiteitä niin virkamiesten kuin osastojenkin välillä. Eri viranomaisten keskinäiset valituksetkaan eivät ole poikkeuksellisia. *Rakennusteollisuus* kertoi esimerkiksi tapauksesta, jossa aluehallintovirasto oli myöntänyt yritykselle neljä lupaa, joista jokaisesta ELY-keskus oli valittanut. Asiat olivat hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kautta palautuneet aluehallintovirastoon. Huomionarvoinen seikka oli, ettei yksikään yksityinen taho ollut valittanut luvista. *Rakennusteollisuus* peräänkuuluttaakin viranomaisilta joutuisuuden periaatteen noudattamista, koska elinkeinonharjoittajan kannalta tämänkaltaiset neliportaiset prosessit saattavat tehdä koko asian ja projektin tyhjäksi.

Rakennusteollisuus toi esiin myös verrattain huolestuttavan näkemyksen siitä, etteivät elinkeinonharjoittajat uskalla käydä viranomaista vastaan oikeutta ”koston pelon” vuoksi. Oikeusturvan käyttöä estää se, että toiminnan pelätään hankaloituvan entisestään, mikäli viranomaisen toimista valitetaan. Myös tämän vuoksi liitto kannattaa rakennuslupien teknisen valvonnan yksityistämistä; markkinaehtoinen valvonta eliminoisi ainakin osan ”simputtamisesta” automaattisesti.

KKV:n teettämän kyselyn perusteella ELY-keskukset eivät näe rakentamisen ja kaavoituksen alalla tilannetta samalla tavoin ongelmallisena kuin elinkeinonharjoittajat. Muiden ELY-keskusten päätöksistä saadaan tietoa muun muassa yhteisillä neuvottelupäivillä, minkä lisäksi suoria yhteydenottoja virastojen välillä on jonkin verran. Myös tällä toimialalla painotetaan sitä, että toisten ELY-keskusten ratkaisut otetaan huomioon lähinnä silloin, jos niitä on käsitelty hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Taustalla nähdään pyrkimys käytäntöjen yhtenäisyyteen, mutta paikallisten tekijöiden vaikutusta ei tule jättää huomioimatta. Yhtenäisyyttä voitaisiin edelleen parantaa, mikäli ministeriöt antaisivat ajankohtaisempia toimintamalleja ja ohjeita lakien tulkinnasta. Pääosin ympäristöministeriön koetaan antavan ELY-keskuksille riittävästi neuvoja ja ohjeistusta.

Kyselyyn vastanneesta yhdeksästä ELY-keskuksesta neljä kannattaa alueidenkäyttöön, kaavoitukseen tai rakentamiseen liittyvien lupa-asioiden osittaista keskittämistä yhteen ELY-keskukseen. Loput sen sijaan vastustavat keskittämistä, koska sen nähdään poikkeuksetta huonontavan alueellisten olosuhteiden huomioimista ja asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Ehdotuksina käytäntöjen yhtenäistämiseksi vastaajat mainitsevat lainsäädännön selkeyttämisen sekä keskustelun ja käytäntöjen jakamisen lisäämisen niin ELY-keskusten kesken kuin ympäristöministeriön kanssa. Erityisesti ajankohtaisista ongelmatapauksista, kuten eräässä vastauksessa esimerkkinä mainitusta tuulivoimaloiden sijoittamisesta, olisi tarvetta keskustella yksityiskohtaisesti neuvottelupäivillä. Myös tarkastuslistan ja vakiotyypiset pykälät sisältävillä yhteisillä päätöspohjilla voitaisiin edistää päätösten maanlaajuista yhdenmukaisuutta.

Kaavoitus kilpailuneutraaliteettihäiriöiden lähteenä

Erityisesti vähittäiskaupan alalla kaavoituspäätökset vaikuttavat olennaisesti toimijoiden kilpailuedellytyksiin. Kaupan sijainti ja oheispalveluiden, kuten apteekkien ja *Alkojen* läheisyys vaikuttavat merkittävästi kuluttajien päätöksiin ostospaikkoja valittaessa. Tästä johtuen olisi tärkeää, että elinkeinonharjoittajia kohdeltaisiin kaavoituksesta päätettäessä ja kauppapaikkoja jaettaessa yhdenvertaisesti.¹³¹

Ratkaisussa KHO:2009:63 otettiin kantaa muun muassa siihen, missä määrin kilpailijoiden asemalle annetaan kaavoituksessa merkitystä¹³²:

131 *KKV* julkaisi kesäkuussa 2013 selvityksen ”Kaupan sijainnin sääntely – Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma”. Selvityksessä käsiteltiin erityisesti päivittäistavarakaupan alaa.

132 Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on päätetty, että kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2015. Hallitus päätti ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.

Asemakaavan muutoksella oli sovitettu yhteen kyseisen alueen suunnittelulle asetetut erilaiset, osin keskenään vastakkaiset tavoitteet pääosin kaupungin omistamalla maalla. Se, että kaavan toteuttamisen seurauksena ostoskeskusrakennuksen omistavalle yhtiölle mahdollisesti aiheutui taloudellisia menetyksiä, ei kuitenkaan ollut kohtuutonta maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Pelkästään sitä, että kaavaratkaisu vaikutti haitallisesti elinkeinonharjoittajien kilpailuasemaan, ei voitu pitää edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutuvana kohtuuttomana rajoituksena tai kohtuuttomana haittana. Asemakaavalla ei myöskään voitu määrätä alueelle tulevista liikkeenharjoittajista.

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa on kiinnitetty kriittisesti huomiota siihen, milloin on kyse paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälästä ja milloin lain tarkoittamasta vähittäiskaupan suuryksiköstä. Tämän rajanvedon on todettu aiheuttaneen tulkintaongelmia. Tulkintaongelmat ovat puolestaan johtaneet lain epäyhtenäiseen soveltamiseen, mikä on vaarantanut yritysten yhdenmukaisen kohtelun. Lisäksi on esiintynyt kirjavaa käytäntöä suuryksikkösäännösten soveltamisesta niin kutsuttuihin laajan tavaravalikoiman myymälöihin.¹³³ Paljon tilaa vaativan erikoistavara-kaupan erityisaseman poistaminen lainsäädäntöuudistuksella yhdenmukaisti eri toimialoilla toimivien kaupan yritysten aseman ohjauksessa.¹³⁴

133 HE 309/2010 vp.

134 *KKV* ei ota tässä yhteydessä kantaa kyseisen lainsäädäntöuudistuksen tarkoituksenmukaisuuteen kilpailun edistämisen kannalta. Asiaa on käsitelty ”Kaupan sijainnin sääntely – Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma” -selvityksessä (2013).

SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT

Sääntelyn hajanaisuus ja nopea uusiutuavuus

Terveys- ja sosiaalialan ohjaavia ja valvovia viranomaisia ovat aluehallintovirastot ja *Valvira*. Kuitenkin kunnallisilla viranomaisilla on ensisijainen toimivalta erityisesti toimintayksiköiden kilpailuttamisessa. Aluehallintovirastot myöntävät toimiluvat omalla alueellaan toimiville yrityksille, kun taas *Valvira* on lupa- ja valvontaviranomainen useamman aluehallintoviraston alueella vaikuttavissa asioissa (niin sanotut valtakunnalliset luvat). Sosiaali- ja terveyspalvelualalla kenties merkittävin syy epäyhtenäiseen viranomaiskäytäntöön on sääntelyn hajanaisuus. Alaa sääntelevät lait yksityisistä sosiaalipalveluista ovat suurelta osin puitelainsäädäntöä, yksityiskohtaisempien linjausten sisältyessä *Valviran* laatimiin, toimialakohtaisiin valvontaohjelmiin. Valvontaohjelmissä linjataan toiminnan vähimmäisedellytykset. Ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta aluehallintovirastot noudattavat niitä lähes poikkeuksetta. *KKV* haastatteli selvitystä varten *Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät ry:tä* (jäljempänä *TeSo ry*) sekä *Sosiaalialan työnantajat ry:tä*.

Palveluasumisen rakentamista ja tilojen kokoa, kuten yksikkökokoja tai huoneiden pinta-alaa koskevista säännöksistä keskusteltaessa voidaan puhua niin sanotuista kovista säädöksistä. Pehmeät säädökset puolestaan koskevat henkilöstömäärää tai henkilöstön pätevyyttä. *TeSo ry:n* mukaan pehmeiden säädösten muuttamiseen suhtaudutaan palveluntuottajien keskuudessa myönteisemmin, koska niiden koetaan olevan tasavertaisia kaikille. Kovien säännösten jatkuva muuttuminen koetaan epäoikeudenmukaisemmaksi, koska uudet säännökset koskevat vain sitä osaa toimijoista, jotka ovat hakeneet toimilupaa kyseisten säädösten voimaantulon jälkeen.

Lukuisat valvontaohjelmat¹³⁵ voivat aiheuttaa etenkin pienyrittäjille vaikeuksia markkinoille pääsyssä. Sääntelyn määrä vaatii toiminnanharjoittajalta sellaista hallinnollista asiantuntemusta, jota löytynee lähinnä suuremmilta palveluntuottajilta. Lisäksi valvontaohjelmat ovat yleisluontoisia, minkä johdosta niistä ei aina voi päätellä konkreettisia toimintavaatimuksia. *KKV:n* saamien tietojen mukaan osa lupakäytännössä sovellettavista vaatimuksista myös perustuu niin sanottuun hiljaiseen tietoon, jonka siirtyminen virkamiesten välillä riippuu suureksi osaksi käsittelevistä virkamiehistä ja jopa sattumasta. Tällainen epävirallinen tieto voi olla myös virheellistä.

Sääntelyn nopea uusiutuavuus on johtanut siihen, että markkinoilla toimii eri kriteereiden perusteella hyväksytyjä yrityksiä, joiden toimitila- ja henkilöstövaatimukset poikkeavat toisistaan. Uusimpia määräyksiä sovelletaan myös vanhoihin yksiköihin silloin, kun niille haetaan uutta toimilupaa tai kun toiminnassa on tapahtunut olennainen muutos. Tästä johtuen kannustin esimerkiksi olennaisen muutoksen ilmoittamiseen ja tekemiseen laskee olennaisesti¹³⁶. *Sosiaalialan työnantajat ry:n* mukaan suosituksia sovelletaan usein tilanteen ja käytännön järjestyksen kustannuksella tiukimman mahdollisimman tulkinnan mukaan, vaikka kyse on sitomattomasta ohjeistuksesta. Yrittäjien piirissä koetaan myös, ettei *Valvira* muutoksia suunnitellessaan huomioi niistä aiheutuvia kustannuksia. Viimeaikaisena kehityssuuntana on ollut yksikkökokojen pieneminen, mikä johtaa pidemmällä aikavälillä palvelun saatavuuden heikentymiseen. *KKV:n* mielestä sääntelyn ja ohjeistuksen olisi nojaututtava mahdollisuuksien mukaan kustannus-hyötynalyysin varaan. Tämän tulisi olla periaatteellinen suunta viranomaistoiminnalle niissäkin tilanteissa, joissa normitusta ei voida rakentaa erittäin tarkan analyysin varaan.

Niin *TeSo ry* kuin *Sosiaalialan työnantajat ry* painottivat sääntelyn ja ohjeistuksen muutosten kielteistä vaikutusta yrittäjien ennakointimahdollisuuksiin. Jossain määrin ongelmalliseksi on yrittäjien piirissä koettu siirtymäaikaisten puute. *KKV:n Valviralta* saamien tietojen mukaan toiminnanharjoittajille on kuitenkin annettu siirtymäaika, kun palveluja on organisoitu uudelleen. Palvelutoiminnan suunnittelu ja aloittaminen on usein pitkäaikainen prosessi, joka vaatii suuria investointeja. Muuttuvat toimitila- ynnä muut

135 Valvontaohjelmia on kahdeksan kappaletta. Ne kuitenkin päättyivät vuoden 2014 lopussa.

136 Toimintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus toimittaa toimintakertomuksensa *Valviralle*.

vaatimukset voivat pahimmassa tilanteessa tehdä koko toiminnasta kannattamatonta, jos esimerkiksi laitospaikkojen määrää täytyy vähentää alkuperäisestä suunnitelmasta. Myös olemassa olevan liiketoiminnan ostaminen on riskialtista, koska uuteen toimijaan sovelletaan aina uusimpia säännöksiä. Ostajan on siten haettava uusi toimilupa, joka voi muuttaa esimerkiksi tilavaatimuksia. Koko osakekannan myynnissä vanha lupa sen sijaan säilyy.

Sosiaalialan työnantajat ry nosti esiin valtakunnallisten ja alueellisten toimilupien erot epäyhdenvertaisuutta lisäävänä tekijänä. *Valviran* myöntämissä valtakunnallisissa luvissa kriteerit ovat korkeammat, koska luvat ovat uudempia. Sen sijaan paikallinen toimija eli kunta saattaa toimia ja päästä mukaan kilpailutuksiin 10 vuotta vanhalla luvalla, jossa vaatimukset ovat aivan eri tasoa. Lupa- ja valvontaviranomaisena *Valviran* koetaan olevan tiukempi; se on saattanut linjata aluehallintovirastojen päätöksiä yrittäjälle epäedulliseen suuntaan, tai vastustaa aluehallintoviraston puoltamaa hanketta¹³⁷. *Sosiaalialan työnantajat ry:n* mielestä aluehallintovirastojen ja *Valviran* välille tulisi saada samat säännöt, ja niiden väliseen koordinaatiotyöryhmään¹³⁸ enemmän palvelun tuottajien edustajia, jolloin sidosryhmäyhteistyö ja virkamiesten tietotaso yksityisestä sektorista voisi kehittyä.

Suuren sääntely- ja ohjemäärän lisäksi *Sosiaalialan työnantajat ry* näkee epäyhtenäisten viranomaiskäytäntöjen syyksi etenkin asenteelliset esteet: valvontaan liittyvät tulkinnat tehdään raskaimman vaihtoehdon mukaan ja yksityisen sektorin toiminnan laatua epäillään, vaikka empiirinen näyttö puoltaisi päinvastaista näkemystä¹³⁹. Tiukat tulkinnat johtavat liian mittaviin vaatimuksiin, jotka eivät välttämättä lainkaan edistä loppuasiakkaan hyvinvointia, vaan ainoastaan lisäävät palveluntuottajan kustannuksia.

Viranomaisten soveltamiskäytännöt ja yhteistyö

Aluehallintovirastojen toiminnassa on *TeSo ry:n* mukaan ollut havaittavissa alueellisia eroja, mikä palautuu lakien tulkinnanvaraisuuteen. Aluehallintovirastojen edustajien mukaan seuraavan kaltaiset esimerkit ovat kuitenkin yksittäisiä poikkeustapauksia, ja kaikille tilaynnä muille vaatimuksille on perusteensa. Sosiaalialan työnantajat ry:n tietoon ei ole tullut tapauksia, joissa rakennusvaatimuksissa olisi ollut alueellisia eroja. Sen sijaan terveystarkastajien välillä joitakin eroja on ilmennyt.¹⁴⁰

TeSo ry:n mukaan esimerkiksi palveluyksikön ovien rakentamismääräykset ovat vaihdelleet eri alueilla. Toisen aluehallintoviraston alueella ovien tuli avautua sisäänpäin paloturvallisuussyistä, kun taas toisessa potilaiden turvallisuus edellytti ovien aukeamista ulospäin.

Eräessä mielenterveysyksikössä tuli rakentaa uunit jokaiseen huoneeseen. Uunit kuitenkin jälkeinpäin poistettiin käytöstä, koska uunin käyttömahdollisuuden todettiin olevan kyseiselle erityisryhmälle merkittävä turvallisuusriski. Tämä tuo esille ongelman kuluttaja-, turvallisuus- ja taloudellisuuskulman välisestä suhteesta.

Lupa- ja valvontamäärien ollessa suuria ilmenee viranomaiskäytännössä eroja myös yksittäisten virkamiesten kesken. Käsittelevän virkamiehen näkemykset saattavat vaikuttaa siihen, kuinka kirjaimellisesti esimerkiksi valvontaohjelmia sovelletaan. Myös palvelualojen välillä voi olla eroja. *TeSo ry:n* mukaan esimerkiksi vammaisia koskevia säännöksiä sovelletaan tiukemmin kuin vanhuksia koskevia säännöksiä. *Sosiaalialan työnantajat ry* toi puolestaan esille, että käsittelyajat ovat *Valvirassa* pitkiä aluehallintovirastoihin verrattuna¹⁴¹.

Elinkeinonharjoittajien ja aluehallintovirastojen näkemykset eroavat siinä, kuinka paljon lupaviranomaiset ovat valmiita neuvomaan yksittäisiä yrittäjiä toiminnan aloittamisessa. Sosiaalialan työnantajat ry:n edustajat

137 *Valviralla* ei ole toimivaltaa puuttua aluehallintovirastojen päätöksiin.

138 *Valviralta* saatujen tietojen mukaan kyseinen koordinaatiotyöryhmä on sisäinen, eikä siihen ole kutsuttu muitakaan intressitahoja.

139 Asiassa on kuitenkin huomioitava, että lainsäädännön perusteella kunnan ei tarvitse hakea lupaa, mutta yksityisen pitää.

140 Terveystarkastajien käytännöissä on ilmennyt eroja myös muilla toimialoilla, kuten päivittäistavarakaupan alalla.

141 *Valviran* mukaan se on kuitenkin pysynyt sille tulossopimuksissa vahvistetuissa määräajoissa.

totesivat, että yrittäjät saavat neuvoja suhteellisen hyvin, vaikkakin ne ovat usein ”pykäläpainotteisia” ja siten erityisesti pienemmille elinkeinonharjoittajille hankalahkosti tulkittavia. Aluehallintovirastot eivät liiton mukaan anna ohjeistusta kirjallisesti, mikä heikentää kerrottujen neuvojen tosiasiallista sitovuutta. Joissain tapauksissa viranomaisen on myös todennut, että liitto osannee parhaiten itse arvioida, miten tilanteesta tulee toimia¹⁴². *TeSo ry*:n näkemys puolestaan on, ettei neuvontaa juurikaan anneta muutoin kuin erittäin yleisluontoisella tasolla. Joidenkin aluehallintovirastojen edustajien mukaan muun muassa virastojen verkkosivuilta on löydettävissä kaikki tarvittava materiaali, jota toiminnan aloittamiseen tarvitaan. Asia palautuneen jälkeen sääntelyn ja ohjeistuksen suureen määrään, jonka hallitseminen voi olla palveluntuotantoa aloittavalle yrittäjälle erittäin raskasta. Aluehallintovirastot säilyttäisivät osan ennakko-ohjauksesta myös starttirahoja myöntäville Työ- ja elinkeinotoimistoille.

Aluehallintovirastoilta saatujen tietojen mukaan alan sääntely on rakennettu siten, että palveluntuottajalla on jo lupahakemusvaiheessa oltava kaikki valmiina toiminnan aloittamiseksi. Yrittäjä joutuu siis tekemään tarvittavat investoinnit jo ennen luvan myöntämistä, mikä on suhteellisen riskialtista. Toisin kuin aluehallintovirastot, *Valvira* myöntää myös niin sanottuja ehdollisia lupia. Tällöin lupa myönnetään ennen kuin kaikkien kriteereiden täyttymisestä on varmistuttu. Kilpailuneutraliteetin kannalta on kyseenalaista, että lupamenettely alueellisissa ja valtakunnallisissa luvissa on tässä suhteessa erilainen.

Sosiaalialan työnantajat ry näkee vakavana ongelmana yksityisen ja julkisen sektorin palveluntuottajien erilaisen kohtelun, joka perustuu kuitenkin lainsäädäntöön. Yksityisille toimijoille asetetaan pidemmälle meneviä vaatimuksia kuin julkisille toimijoille esimerkiksi henkilöstömitoitusten kohdalla. Tämä heikentää yksityisten yritysten mahdollisuuksia tuottaa palveluja samoin säännöin, ja aiheuttaa hämmennystä sektorilta toiselle siirtyvän henkilöstön keskuudessa. Lisäksi yrittäjien keskuudessa on se mielikuva, että yksityiset palveluntuottajat jäävät usein alakynteen kuntien omien rakennushankkeiden rinnalla. Tapauksia kuitenkin harvemmin nostetaan yksityiseltä sektorilta esiin negatiivisen julkisuuden uhan vuoksi. Verrattain problemattiseksi nähdään myös se, että kunta on usein sekä palvelun tuottajan että valvojan roolissa. Kunnan viranhaltijat voivat lisäksi toimia esimerkiksi päättäjinä, kuntien omistamien yritysten hallitusten jäseninä ja palveluita tuottavien yleishyödyllisten organisaatioiden hallitusten jäseninä. Yrittäjät kokevat, että tämän tyyppisillä kytköksillä voi olla vaikutusta kunnan päätöksiin, esimerkiksi palvelustrategioihin tai palvelujen tuottamistapoihin liittyen.

Sosiaalialan työnantajat ry:n mukaan viranomaiskäytännöt ovat kaikesta edellä mainitusta huolimatta yhdenyneet *Valviran* aikana.¹⁴³ Koordinaatioryhmän ja muun toiminnan perusteella on havaittavissa positiivista ja asiakaslähtöistä kehitystä, vaikka työsarkaa edelleen riittää. *Valviralla* ei kuitenkaan ole itsenäisiä aluehallintovirastoja kohtaan suoraa ohjausvaltaa, mistä johtuen eriäviä tulkintoja ilmenee. Yleisemmän kehityksen kannalta yrittäjät peräänkuuluttavat lupa- ja valvonta-asioita käsitteleviltä virkamiehiltä taloustietämystä sekä uusiin toimintamalleihin ja toimijoihin tutustumista.

KKV kuuli myös tapauksesta, jossa aluehallintoviraston virkamieheen ei saatu kielteisen päätöksenteon jälkeen yhteyttä. Kyseinen tarkastaja oli katsonut, ettei nuori lähihoitaja voinut toimia suunnittelemansa palveluyksikön toimitusjohtajana, mistä johtuen luvat oli evätty. Tarkastaja ei suostunut tapaamaan kyseistä yrittäjää eikä *Sosiaalialan työnantajat ry*:n edustajaa selvittääkseen päätöksen perusteita. *Valvirassa* on tässäkin suhteessa kehitytty yrittäjien kannalta myönteisempään suuntaan. *Valvira* pyytää nykyään luvanhakijalta kommentteja, mikäli kaavailtu päätös poikkeaisi hakemuksesta.

KKV:n teettämän kyselyn perusteella aluehallintovirastot tekevät yhteistyötä ja ottavat samantyyppisissä asioissa huomioon toistensa ratkaisut. Aluehallintovirastojen mukaan rinnakkaisten virastojen päätöksistä tulisi saada enemmän ja systemaattisemmin tietoja; tällä hetkellä tieto kulkee lähinnä muutaman kerran vuodessa järjestettävissä työpajoissa tai yksittäisten virkamiesten kesken. *Valvira* organisoii aluehallintovi-

142 Yrityksneuvonta ei ole *Valviran* eikä aluehallintovirastojen tehtävä.

143 *Valvira* aloitti toimintansa 1.1.2009.

rastojen välisiä yhteistyöryhmiä ja tapaamisia, joissa muun muassa valmistellaan yhteisiä linjauksia ja periaatepäätöksiä. *Valviralta* saadaan pääsääntöisesti riittävästi neuvoja, mutta toisinaan sen linjaukset saattavat muuttua prosessin aikana, mikä koetaan aluehallintovirastoissa ongelmalliseksi. Aluehallintovirastojen pyrkimyksenä on valtakunnallisesti yhtenäinen päätöskäytäntö silloin, kun kyse on samankaltaisista asioista. Toisaalta virastot painottavat harkintavallan tärkeyttä erityisesti alueellista tuntemusta vaativissa asioissa. Parempaan alueelliseen yhtenäisyyteen voitaisiin vaikuttaa yksinkertaisillakin toimilla, kuten lupahakemuslomakkeiden yhdenmukaistamisella ja päätösmaalleilla¹⁴⁴. Eräessä vastauksessa nostettiin erityisesti esiin tarve selkeyttää yksityisiä sosiaali- ja terveystalvueluita koskevaa lainsäädäntöä ja luopua lupahallinnon lukuisista omista linjauksista, koska nykyisen säätelymäärän hallinta ei virastojen vallitsevilla resursseilla välttämättä ole mahdollista.

ARA-tuet

Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluva Asumisen rahoittamis- ja kehityskeskus (*ARA*) myöntää yhteisöille avustuksia ja tukia erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. *TeSo ry:n* ja *Sosiaalialan työnantajat ry:n* näkemyksen mukaan *ARA*-tuet aiheuttavat kilpailuhäiriöitä markkinoilla.

Yrittäjien mukaan kunnat ostavat sosiaali- tai terveystalvueluita usein suoraan *ARA:n* tukemista uudisrakennuskohteista, joihin on alusta asti sovittu tietty palveluntuottaja. Tuetuissa tiloissa toimivat palveluntuottajat ovat kuntien tarjouskilpailuissa ylivertaisessa asemassa, koska tilat on rakennutettu yhteistyössä palveluasumisen kriteereitä laativan *ARA:n* kanssa.¹⁴⁵ Palveluntuottajiksi valitaan tällöin toimijoita, joiden toimitiloja ei ole vielä edes rakennettu. Edellä mainitusta johtuen pienyrittäjä saattaa kokea huomattavaa painetta oman toimintansa myymiseen saadessaan tiedon uudesta *ARA*-hankkeesta.

Keskeisenä ongelmana yrittäjien keskuudessa nähdään *ARA:n* suunnitteluohjeiden valuminen sellaiseen toimintaan, joka ei liity *ARA:an* millään tavalla. Laatusuositusten tulisi tulla *ARA:n* sijaan valtakunnalliselta toimijalta, kuten *Valviralta* tai ministeriöltä. Esimerkiksi koko sosiaalialaa koskevat laatusuositukset alkavat *Sosiaalialan työnantajat ry:n* mukaan olla tästä johtuen suhteettoman korkealla. *ARA:n* vaikutus on näkynyt erityisesti kehitysvammaisten asumispalvelujen vaatimusten tiukentamisessa ja yksikkökoon pienentämisessä.

ARA:n tehtävänä on valvoa ja ohjata sitä, että tuki tosiasiaassa kohdentuu asukkaalle. *TeSo ry:n* mukaan *ARA*-tuetujen asuntojen ja muiden asuntojen asumiskustannukset eivät kuitenkaan eroa toisistaan, eikä hyöty tuesta siis siirry kuluttajille asti. Yrittäjien piirissä tuki nähdäänkin ennemmin kilpailua vääristävänä tukena liiketilöjen rakentamiselle kuin asumiselle.

Palveluyksiköiden sijoittaminen

Valviran valvontaohjelmissa ohjataan myös palveluyksiköiden maantieteellistä sijoittamista. Esimerkiksi Sosiaalihuollon valvontaohjelmassa todetaan, että.

*Erityisryhmien asuntojen pitää sijoittua taajamiin palvelujen läheisyyteen (esim. kehitysvammaisten ja vanhaisten henkilöiden asunnot ja asuntoryhmät eivät saa sijoittua laitosalueille eivätkä muiden erityisryhmien yhteyteen, vaan asunnot ja asuntoryhmät tulee sijoittaa tavallisen asuntokannan joukkoon).*¹⁴⁶

144 *Valviralta* saatujen tietojen mukaan *Valviralla* ja aluehallintovirastoilla on palveluntuottajia koskeva yhteiskäyttöinen *Valvirekisteri*, jolla on jo pyritty korjaamaan mainittuja ongelmia.

145 *ARA-järjestelmän* kautta sen omat rakentamismääräykset siirtyvät käytännössä myös aluehallintovirastojen sovellettavaksi. *ARA:n* rakentamismääräykset voivat sisältää tarkempia vaatimuksia kuin *Valviran* valvontaohjelmat, mutta käytännössä aluehallintovirastot usein soveltavat näitä määräyksiä kaikessa toiminnassaan.

146 *Valvira* (2012 b) s. 41.

Samoin mielenterveyden ja päihdehuollon valvontaohjelman mukaan *asumispalveluyksiköiden sijoittamista taajama-alueiden ulkopuolelle on syytä välttää*.¹⁴⁷ Tällaisten määräysten voidaan katsoa rajoittavan kilpailua ja elinkeinonharjoittamisen vapautta. Määräyksissä ei myöskään huomioida sitä, että kaikki asiakkaat eivät välttämättä tarvitse tai halua taajaman palveluita, vaan voisivat haluta asua lähempänä luontoa ja maaseutua. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan maantieteellisiä sijaintisuosituksia kuitenkin annetaan harvoin, eikä palveluntuottajien sijoittumismahdollisuuksia rajoiteta. Suositukset voivat koskea lähinnä lastensuojelupalveluja.

TeSo ry kokee ongelmalliseksi myös erityisryhmien keskinäisen sijoittelun rajoitukset. Asiakas saattaa kuulua samanhetkisesti useampaan erityisryhmään, esimerkiksi vanhuksiin ja päihdehuoltoon tarvitseviin, mutta hänet on sijoitettava jompaankumpaan palveluyksikköön. Kahden erityisryhmän yksikön ”sekoittaminen” on valvontaohjelmissa kielletty. Lisäksi niin *Valvira* kuin aluehallintovirastotkin suhtautuvat *TeSo ry:n* mukaan kielteisesti eri palveluyksikköjen sijoittamiseen ylipäätään samalle alueelle. Edellä mainitut kriteerit yhdessä rajoittavat palveluntuottajan mahdollisuuksia toimintojen keskittämiseen ja voivat aiheuttaa häiriötä useampaan erityisryhmään kuuluvan henkilön kuntoutumisprosessille.

Sosiaalialan työnantajat ry:n mukaan vaatimus yksikön sijoittamisesta taajamaan voi olla ongelmallinen lähinnä kaupunkien tilanpuutteen vuoksi. Liiton näkemys on, ettei vanhusten kohdalla sijoittumisessa olla yhtä tiukkoja, kuin esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien kohdalla, joiden on tarkoituksenmukais-
takin asua taajamassa. Erityisryhmien sijoittamista toiminnallisesti samaan yksikköön kannatetaan logis-
tisten etujen vuoksi. *Sosiaalialan työnantajat ry:n* tietoon on tullut tapaus, jossa julkinen palveluntuottaja oli
saanut luvan sijoittaa vanhuksia ja kehitysvammaisia samaan yksikköön. Yksityisen puolen toimija ei liiton
näkemyksen mukaan samanlaista lupaa voisi kaikissa tapauksissa saada.

147 Valvira (2012 a) s. 21.

MUITA ESIMERKKEJÄ VIRANOMAISKÄYTÄNNÖN EPÄYHTENÄISYYDESTÄ

Vähittäiskauppojen sekä parturi-kampaamoliikkeiden aukioloaikojen sääntely

Vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetussa laissa (945/2009) säädetään näiden liikkeiden aukioloajoista arkipäivisin, sunnuntaisin ja juhlapäivinä¹⁴⁸. Lain 3.1 §:ssä (1597/2009) säädetään poikkeusluvista laissa mainittuihin pääsääntöihin seuraavasti:

Aluehallintovirasto voi *erityisestä syystä* sallia ammattimaisen vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen harjoittamisen muinakin kuin 1 ja 2 §:ssä säädettyinä aikoina. Erityisenä syynä pidetään liikkeen sijaintiin, matkailuun, yleisötapahtumaan tai *vastaavaan tilanteeseen* liittyvää tekijää, joka vaikuttaa palvelujen kysyntään. Lupa voidaan myöntää joko määräajaksi tai toistaiseksi.¹⁴⁹

Poikkeusluvan saamisen edellytyksistä on säädetty sangen joustavasti. Tätä kuvastaa se, että pykälässä puhutaan ”erityisestä syystä”, jonka perusteella sellaisenaan on mahdoton tehdä päätelmiä poikkeusluvan saamisen edellytyksistä. Käsitettä on toisaalta jonkin verran täsmennetty lain 3.1 §:ssä, muttei kuitenkaan kovinkaan tyhjentävällä tavalla. Ongelmalliseksi mainitun lainkohdan tulkinnan tekee myös se, että hallituksen esityksessä HE 84/2009 vp asia kuitataan hyvin lyhyesti lähinnä viitaten siihen, että poikkeuslupa on myönnettävissä samalla tavoin kuin aikaisemman lainsäädännön voimassa ollessa. Tähän liittyen tuotiin esille, että hakijan on osoitettava erityiset syyt poikkeusluvan myöntämiseksi. Poikkeusta koskevassa päätöksessä voidaan aikaisempaan tapaan määrätä myös ehtoja.

Aukioloaikasääntelyn ongelmallisuudesta kertoo jotakin se, että samansisältöistä poikkeuslupasäännöstä on jo sovellettu vuosituhatien alusta saakka, mutta siitä huolimatta poikkeuslupien saamisen edellytykset ovat edelleen olleet kritiikin kohteena muun muassa juuri epäyhtenäisen viranomaiskäytännön vuoksi. Talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 7/2013 vp kiinnitettiin huomiota epäyhtenäiseen viranomaiskäytäntöön kauppojen aukioloajoista päätettäessä:

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tullut esille kysymys siitä, onko nykyinen poikkeuslupien myöntämisen menettely prosessina tarkoituksenmukainen. Ongelmina nähdään hakuprosessin aiheuttama suhteettoman raskas hallinnollinen taakka sekä laintulkintojen hajonta eri puolilla maata. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty kritiikkiä poikkeusluvan myöntämisperusteiden yksityiskohtien puutteesta ja esitetty sen aiheuttavan käytäntöjen eriytymistä eri puolilla maata. Sääntely on kuitenkin jo nykyiselläänkin melko yksityiskohtaista. Voidaan arvioida, että parempi lopputulos voitaisiin saavuttaa lupakäsittelyn keskittämällä kuin yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä. Lupakäsittelyssä tulee edelleen huomioida paikalliset ja alueelliset tarpeet.

Keskittämällä saavutettaisiin myös tehokkuusetuja, kun lupia käsitelisivät niihin erikoistuneet virkamiehet. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja lupaharkinnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi tulisi poikkeuslupahakemuksia käsiteltäessä pyrkiä nojautumaan mahdollisimman paljon julkisesti saatavilla oleviin tietoihin (esimerkiksi rajahaastattelututkimus). Viranomaisten tehtäviä mahdollisesti muutettaessa tulee huomioida muutosten vaikutukset resurssitarpeisiin.

Valtioneuvosto päätyikin säätämään 19.12.2013 antamallaan asetusmuutoksella (1093/2013) koko Suomen alueella haettavat poikkeusluvut käsiteltäviksi Lapin aluehallintovirastossa. 1.1.2014 alkaen yksi viranomainen siis myöntää keskitetysti kaikki aukioloaikalain 3 §:n mukaiset poikkeusluvut. Koska aukiolojen poikkeusluvut

148 Tässä yhteydessä ei oteta kantaa aukiolosääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen muutoin terveen ja toimivan kilpailun kannalta, vaan tyydytään analysoimaan asiaa pelkästään viranomaiskäytännön yhtenäisyyden näkökulmasta.

149 Kursivointi kirjoittajan. Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan siitä, että ”lupa voidaan peruuttaa, jos luvan myöntämisen olennaiset edellytykset eivät enää täyty.”

ovat olleet mahdollisesti yksi eniten epäyhtenäisyyksiä sisältänyt soveltamiskysymys aluehallintovirastoissa, *KKV* nostaa sen esiin hiljattaisesta asetusmuutoksesta huolimatta. Kysymys voinee toimia myös esimerkkinä alasta, jonka käsittelemisen valtioneuvosto on katsonut perustelluksi keskittää yhteen viranomaiseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan Dnro 72/4/11, 16.10.2012 kantaa puheena olevaan lainsäädäntöön erityisesti silmällä pitäen kauppojen aukioloaikoja loppiaisena. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies arvioi poikkeuslupien myöntämistä PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen valossa. Aukioloaikoja koskevien päätösten yhdenmukaisuutta arvioitaessa oli otettava huomioon, että aukioloaikalain lähtökohtana on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kaupan aukioloaikojen selkeyttäminen ja niistä poikkeaminen vain rajoitetuissa tapauksissa poikkeuslupin nimenomaan paikalliset erityisyydet huomioon ottaen. Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että poikkeuslupakäytäntö ei voi kokonaisuutena arvioiden muodostua sellaiseksi, että se vaarantaa lainsäätäjän tahdon toteutumisen sen asetettua rajoitukset liikkeiden aukioloajalle. Näin ollen maan eri alueiden kesken aluehallintovirastot saattoivat päätöksissään päätyä ajankohdan, esimerkiksi loppiaisena, ja perusteen, kuten venäläismatkailijoiden runsaiden rajajylitysten, yhtäläisyydestä huolimatta eri lopputulokseen yhdenvertaisuuden vaarantumatta.

Aluehallintovirastojen mukaan alueelliset erot lupapäätöksissä ovat johtuneet tosiasiallisista eroista turismissa. Kyse ei näin ollen olisi epäyhtenäisestä käytännöstä nyt puheena olevassa merkityksessä. *KKV*:n saamien tietojen mukaan aluehallintovirastoissa saattaa olla osittain epäselvää, milloin turismin määrä katsotaan merkittäväksi ja millä maantieteellisellä alueella matkailu vaikuttaa. Aukiolokysymykseen todettiin myös liittyvän paljon ideologisia ja poliittisia mielipiteitä, jotka voivat vaikuttaa ratkaisutoiminnassa. Lisäksi aluehallintovirastoihin saattaa kohdistua ulkoista painetta muun muassa Keskuskauppakamarilta.

Viranomaisen näkemyksen mukaan poikkeuslupien myöntämättömyyteen vaikuttaa yleisimmin hakemusten puutteellinen perustelevuus. Lain vaatimat perusteet tuodaan hakijoille esiin epäämispäätöksissä, mikä voi näkyä seuraavan vuoden hakemusten paremmassa laadussa. Aluehallintovirastojen edustajat kokevat loppiaisena ja muihin juhlapäiviin liittyvien lupien olevan hankalampia kuin esimerkiksi avajaisten tai muun yksittäisen tapahtuman perusteella myönnettävät luvat.

Pienten ja suurten kauppojen mahdollisuudet lupakriteerien ja lainsäädännön hallitsemiseen ovat väistämättä erilaiset. Ketjuliikkeillä on usein omat lakiosastonsa, jotka voivat paneutua muun muassa tämän kaltaisiin kysymyksiin. Sen sijaan esimerkiksi hieman kauempana kaupunkien keskustoista sijaitsevat, muutaman hengen työllistävät liikkeet eivät välttämättä onnistu saamaan selkoa säädösten sisällöstä ja luvan myöntämisen edellytyksistä. Voidaankin pohtia, missä määrin aluehallintovirastojen, tai nyttemmin Lapin aluehallintoviraston, tulisi ohjata elinkeinonharjoittajia lupahakemusten perusteluissa. Nähtäväksi jää myös, miten Lapissa sijaitseva lupaviranomainen onnistuu ottamaan huomioon alueelliset olosuhteet muualta Suomesta saapuvissa poikkeuslupahakemuksissa.

Energia-alan lupajärjestelmät

KKV:n saamien tietojen mukaan epäyhtenäistä viranomaiskäytäntöä on ilmennyt myös energia-alalla, jossa lupaprosesseihin liittyy lukuisia eri viranomaisia. Esimerkiksi tuulivoimahanketta varten erilaisia lupia tarvitaan niin kunnan rakennus- ja ympäristönsuojeluviranomaiselta, ELY-keskukselta kuin tietyissä tapauksissa aluehallintovirastoltakin.¹⁵⁰ Voimalahankkeen tulee yleensä myös sisältyä maakuntakaavaan taikka yleis- tai asemakaavaan, vaikkakin toisinaan niitä voidaan toteuttaa myös maankäyttö- ja rakennuslain 16.2 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun kautta. Saman hankkeen prosessoiminen usean viranomaisen kanssa aiheuttaa elinkeinonharjoittajalle väistämättä epävarmuutta ja viranomaisten välille erilaisia tulkintoja. Hanketta suunnittelevan tulee tästä huolimatta samanaikaisesti lupaprosessien kanssa tai oikeastaan jo ennen niitä, tehdä investointeja ja hakea rahoitusta projektilleen. Energia-ala on investointiensä puolesta merkittävässä asemassa Suomen talouden kannalta. Alan teolliset investoinnit ovat viime vuosina olleet noin 1,5–2

150 Ks. liite 2.

miljardia euroa vuodessa ja seuraavan 15 vuoden aikana investointeja odotetaan tapahtuvan 25–30 miljardilla eurolla. Tästä näkökulmasta ajateltuna on tärkeää, että alan toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti, jotta yritysten kannustimet tulla markkinoille eivät heikkene.

Energiateollisuus ry näkee alan keskeisimpinä ongelmina ympäristölupiin ja ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) liittyvän viranomaisten harkintavallan ja sen alueellisesti eriävän käytön. YVA -menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksessa 713/2006 ja sen soveltamisesta päättää ELY-keskus. Asetuksen 6 §:n mukaan tuulivoimalahanke täytyy viedä YVA -menettelyn läpi, mikäli tuulipuistoon tulevien yksittäisten voimalaitosten lukumäärä on vähintään 10 kappaletta tai kokonaisteho vähintään 30 megawattia. Viranomaiset ovat kuitenkin vaatineet menettelyä myös tätä pienemmiltä hankkeilta, mikä on aiheuttanut yritysten keskuudessa epävarmuutta.¹⁵¹ Yhtenäistä tulkintalinjaa ei siis ole syntynyt siitä, missä menee raja YVA -menettelyn vaatimukselle. Viranomaisella on harkintavaltaa myös ympäristöluvan suhteen. Ympäristölupa tarvitaan ympäristönsuojelulain suhteellisen tulkinnanvaraisen 4:28 §:n mukaan toimintaan, josta saattaa aiheutua ”kohtuutonta rasitusta”. KKV:n saamien tietojen mukaan energiahankkeisiin liittyvien ympäristölupien vaatimisessa ei ole noudatettu yhtenäistä käytäntöä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisissa. Kuntien näkemykset ovat eronneet myös kaavoituksen tasolla, sillä toisissa kunnissa asenne esimerkiksi tuulivoimaloita kohtaan tuntuu olevan huomattavasti myönteisempi kuin toisissa.

Koska energiaprojekteihin liittyy useita viranomaisia, ei ole yllättävää, että yhtenä ongelma-kohtana ovat viranomaisten valitukset toistensa päätöksistä. KKV:n saamien tietojen mukaan erityisesti ELY-keskuksilla on tapana valittaa aluehallintovirastojen lupapäätöksistä samoin kuin kaavoitusasioista. Valitusprosessit ovat pitkiä ja saattavat johtaa jopa koko hankkeen tarkoituksen kuihtumiseen. Myös ulkopuolisilla, kuten naapureilla, on valitusmahdollisuus niin kaavoituksesta, rakennusluvasta kuin ympäristöluvasta. Vaikka alan yrittäjät kannattavat kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamista, koetaan useassa vaiheessa tapahtuva puuttuminen samaan asiaan tietyssä määrin rasitteeksi projektin etenemisen kannalta.

Ensisijaisena keinona käytäntöjen yhtenäistämiseen nähdään lupaprosessien yksinkertaistaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa jonkin asteista keskittämistä siten, että useamman viranomaisen kanssa asioinnista siirryttäisiin elinkeinonharjoittajan kannalta kevyempään menettelyyn tai ”yhden luukun periaatteeseen”. Keskittämisen kautta viranomaisten valitukset toistensa päätöksistä vähenisivät, mikä nopeuttaisi huomattavasti hankkeiden toimeenpanoa. Toisaalta myös sääntelyn selkeyttämisellä ja paremmalla ennakoitavuudella voitaisiin saavuttaa huomattavia positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi edellä mainitut YVA- ja ympäristölupa-vaatimukset vaihtelevat tällä hetkellä alueellisesti johtuen nimenomaan säännösten tulkinnanvaraisuudesta.

Verotuskäytännöt

Verotuksen oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana verotuskäytännön yhtenäisyys ja ennakoitavuus. Nämä tekijät lisäävät järjestelmän hyväksyttävyyttä, mikä vähentää tarvetta muutoksenhakuun ja vaikuttaa siten välillisesti myös siihen, missä määrin muutoksenhakuasteissa voidaan keskittyä merkityksellisten tulkinta- tai näyttökysymysten ratkaisemiseen. Verotuskäytännön yhtenäisyyden saavuttaminen on kuitenkin haastavaa muun muassa verotuspäätösten suuren määrän, verolainsäädännön tulkinnanvaraisuuden sekä säännöksissä tapahtuvien nopeiden muutosten vuoksi. Keskeisimpiä keinoja ovat Verohallinnon aineellista verotusta koskevat tulkintasuositukset ja soveltamisohjeet sekä työmenetelmäohjeet. Verohallinnon ohjeita ei kuitenkaan voida laatia niin tyhjentäväksi, että niillä voitaisiin ottaa kantaa kaikkiin verotuskäytännössä ilmenneisiin tulkintakysymyksiin. Myös silloin, kun Verohallinto on antanut verotuskäytännön yhtenäistämiseksi ohjeen, johon sisältyy tulkintakannanottoja, on usein tärkeää saada asiasta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, josta ilmenee, vastaako kannanotto voimassa olevan oikeuden sisältöä.¹⁵²

151 Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä tosin säädetään, että arviointimenettelyä voidaan yksittäistapauksessa soveltaa myös muihin kuin asetuksessa mainittuihin hankkeisiin, mikäli hanke todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia (4.2 §).

152 HE 76/2012 vp.

Edellä mainitusta ilmenee jo varsin hyvin se, minkä takia yhdenmukainen verokohtelu on haasteellinen tavoite, ja toisaalta, millä keinoin yhdenmukaiseen verokohteluun tulisi pyrkiä. Edellä esitettyä voidaan täydentää ensinnäkin sillä, että nopean valmisteluajataulun vuoksi verolakien esityöt eivät läheskään aina ole kovin seikkaperäiset, ja näin ollen niiden hyödyntäminen tulkintaongelmia ratkottaessa ei ole yksiselitteistä. Toiseksi voidaan kiinnittää huomiota verolainsäädännön sisällöllisiin vaatimuksiin; mitä neutraalimpaa verokohtelu on, sitä vähemmän tulkinnanvaraisuuksista koituu loppujen lopuksi haittaa elinkeinoelämälle (tai muille verovelvollisille).¹⁵³ Lisäksi ennakkopäätösvalitusta koskevaa uudistusta voidaan pitää tervetulleena, koska näin nopeutetaan ennakkopäätöksen saamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta tulkinnanvaraisissa tapauksissa¹⁵⁴.

Vero-oikeuden alalla mielenkiintoisia ovat olleet liikuntapalvelujen arvonlisäverotusta koskevat ratkaisut. Arvonlisäverolain 85 a §:n mukaan alennettua 10 prosentin verokantaa sovelletaan myydessä palvelua, jolla annetaan mahdollisuus liikunnan harjoittamiseen. KHO on ratkaisukäytännössään katsonut muun muassa, että biljardilaitteiden luovuttaminen kilpa- ja harrastepelaajien käytettäväksi maksua vastaan biljardisalissa kuuluu alennetun arvonlisäverokannan piiriin.¹⁵⁵ Sen sijaan biljardi- ja tikanheittolaitteiden sijoittaminen käytettäväksi maksua vastaan ravintoloissa, huoltoasemilla tai tavarataloissa asioiville ei KHO:n mukaan kuulunut säännöksen soveltamisalaan ja sitä koski normaali arvonlisävero.¹⁵⁶

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 26/1998 vp peiteltyyn osingon verotusta koskevien säännösten muuttamisesta korostettiin sitä, että etuus on arvostettava käypään arvoon, jolla tarkoitetaan todennäköistä luovutushintaa. Silloinen lain sanamuoto, jonka mukaan etuus otetaan huomioon verotuksessa kohtuullisen määräisenä, oli harhaanjohtava, koska oikeuskäytännössä arvostamisperusteena oli pidetty juuri käypää arvoa. Verotuskäytäntö oli lisäksi hallituksen esityksen mukaan jossain määrin epäyhtenäinen.

Tämän tapauksen tekee mielenkiintoiseksi se, että lain tulkinnassa ja myös verotuskäytännössä tulisi lähtökohtana olla lain sanamuoto. Tätä korostaa erityisesti PL 81.1 §:n säännös: "Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta."¹⁵⁷ Tästä huolimatta edellä mainittua tapausta koskevassa oikeuskäytännössä ikään kuin ohitettiin lain sanamuoto, ja etuuden kohtuullisen määrän sijasta painotettiin käypää arvoa. Tapaus on mielenkiintoinen oikeuslähdeopillisesti siinä, että heikosti velvoittava oikeuslähde on sivuuttanut vahvasti velvoittavan oikeuslähteen¹⁵⁸. Tällaisissa tapauksissa luodaan samalla hedelmällistä maapohjaa epäyhtenäiselle viranomaiskäytännölle, tosin riippuen osittain siitä, viitataanko oikeuskäytännöllä yksittäisen hallinto-oikeuden julkaisemattomaan veroratkaisuun vai korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun.

Hallituksen esityksessä HE 148/2007 vp laiksi Verohallinnosta kiinnitettiin huomiota siihen, että toiminnan epäyhtenäisyys, resurssien alueellinen epätasapaino ja niiden osittainen epätarkoituksenmukainen käyttö ja kohdentaminen olivat johtaneet siihen, että vero- ja maksuvelvolliset olivat veronsaajien oikeudenvallvonnan näkökulmasta eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä heidän kotipaikkansa oli. Edellä mainittua silmällä pitäen on keskeistä panna merkille, ettei epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö suinkaan johdu vain lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta, vaan keskeinen vaikutus on myös sillä, missä määrin voimavaroja eri viranomaisilla on käytössään ja millä tavalla näitä voimavaroja käytetään.

Myös hallituksen esitys HE 288/2009 vp koski Verohallinnosta annettua lakia. Siinä kiinnitettiin huomiota siihen, että verovirastoilla oli itsenäinen toimivalta verotuksen toimittamisessa. Ne voivat myös antaa teh-

153 Suoraan sääntelystä aiheutuvista neutraliteettihäiriöistä voidaan mainita esimerkiksi varainsiirtovero, joka on kiinteistökaupoissa neljä prosenttia kauppahinnasta, kun taas asunto-osakeyhtiön osakkeita luovutettaessa vero on kaksi prosenttia.

154 Ks. ennakkopäätösvalitusta koskevasta uudistuksesta lähemmin HE 76/2012 vp.

155 KHO 31.12.1996, t. 4061.

156 KHO 30.9.1996, t. 3048.

157 Ks. myös HE 1/1998 vp, jossa todetaan muun muassa, että verolaista tulisi yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lisäksi lain säännösten tulisi olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa.

158 Perinteisen pohjoismaisen oikeuslähdeopin mukaan vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa, kun taas heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lain esityöt ja korkeimman hallinto-oikeuden julkaistut ratkaisut.

täväalueellaan yksiköihinsä ja henkilöstöönsä kohdistuvia yhtenäistämisohteja. Ohjeistus oli periaatteessa voinut olla ristiriidassa muiden verovirastojen tai keskusjohdon antaman ohjeistuksen kanssa. Tästä johtuen verovirastojen ratkaisukäytännöt olivat voineet muodostua epäyhtenäisiksi, eikä Verohallitus ollut voinut riittävän tehokkaasti ohjata verovirastoja verolakien tulkinnassa ja ratkaisutoiminnassa. Verohallinnon hallintorakenteen muuttamisen yksi keskeinen tavoite oli ollut verotuksen yhtenäisyyden parantaminen. Organisaatiotasojen vähentäminen ja yksikkökoon kasvattaminen olivat edistäneet tämän tavoitteen saavuttamista, koska aineellinen ja menettelyllinen ohjaustoiminta oli voitu koota ja keskittää harvemmillä toimijoilla. Samalla korostettiin hallintorakenteen muuttamista siten, että virastokohtaisesta toimivallasta siirryttäisiin valtakunnalliseen toimivaltaan ja että toiminnot järjestettäisiin asiakasryhmittäin ohjaustoimintoja edelleen keskittäen, mikä lisäisi ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä ja edistäisi siten vero- ja maksuvelvollisten perusoikeuksien toteutumista.

Muita yksittäistapauksia

Oikeuskanslerinvirasto on ottanut kantaa muun muassa torimyyjien yhdenvertaiseen kohteluun. Eräässä tapauksessa¹⁵⁹ Savonlinnan kaupunki oli noudattanut syrjivää käytäntöä perimällä ulkopaikkakuntalaisilta torikauppiailta korkeampia maksuja kuin paikallisilta kauppiailta. Kaupunginhallituksen mukaan toripaikkojen hinnoittelu Savonlinnan torilla oli perustunut kauppiaan asuinpaikkaan ”kautta aikain”. Lausunnossa todettiin myös, että tori on perinteisesti ollut asukkaidensa ja paikkakunnan kauppiaiden kauppapaikka. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupunki kohteli ulkopaikkakuntalaisia elinkeinonharjoittajia epäedullisemmin asuinpaikan perusteella ja tämä oli syrjintää. Käytäntöä ei voinut yhdenvertaisuuslain perusteella hyväksyä eikä kunnallinen itsehallinto antanut tähän oikeutta.

Toisessa tapauksessa¹⁶⁰ Helsingin kaupungin kiinteistövirasto oli vaatinut ulkopaikkakuntalaisilta tilapäisten torimyyntilupien hakijoilta viranomaisen todistuksen myyntituotteiden alkuperästä. Helsinkiläisillä hakijoilla oli sen sijaan mahdollisuus esitellä käsityötuotteitaan luvan hakemisen yhteydessä välittömästi ennen myynnin aloittamista, ja viljellyistä tuotteista riitti kirjallinen selvitys, kuten maanvuokrasopimus. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kiinteistöviraston menettely oli omiaan saattamaan ulkopaikkakuntalaisia luvanhakijoita eriarvoiseen asemaan helsinkiläisten hakijoiden kanssa. Menettely ei perustunut lakiin, eikä kiinteistövirasto muutoinkaan kyennyt perustelemaan vaatimuksen oikeudellista perustaa. Ulkopaikkakuntalaisen oli siten voitava esittää muukin luotettava selvitys kuin viranomaisen todistus tuotteidensa alkuperästä.

Epäyhtenäisyyttä on ilmennyt myös päivittäistavarakaupoille myönnettävissä alkoholijuomien vähittäismyyntiluvissa niin sanottujen pikakassojen osalta. Kaupat ovat hakeneet aluehallintovirastoilta lupia valvotuille itsepalvelukassoille, joista on mahdollista ostaa myös ikäraja- ja valvottuja tuotteita, kuten alkoholia ja tupakkaa. *Valvira* on vastustanut itsepalvelukassoja, koska ne eivät sen mukaan täytä alkoholilain valvontavaatimuksia.¹⁶¹ *Valviran* ohjeesta huolimatta Etelä-Suomen aluehallintovirasto on alueellaan myöntänyt kyseisiä lupia eikä sen valvontakäytännöissä ole ilmennyt ongelmia. Sitä vastoin ostajan ikä on itsepalvelukassoilla tarkistettu noin kolme kertaa useammin kuin keskimäärin tavallisilla kassoilla. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sen sijaan hylkäsi *Pirkanmaan Osuuskaupan* hakemuksen pikakassojen käyttöön-otosta. Asia käsiteltiin sittemmin Vaasan hallinto-oikeudessa, joka päätyi ratkaisussaan kumoamaan paikallisviranomaisen ratkaisun.¹⁶² Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan hakijalla oli edellytykset järjestää alkoholijuomien myynnin valvonta asianmukaisella tavalla. *Valvira* on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asian käsittely on kesken.¹⁶³

159 Oikeuskanslerinviraston päätös 10.3.2008 Dnro 339/1/06.

160 Oikeuskanslerinviraston päätös 30.12.2005 Dnro 787/1/04.

161 *Valvira* (2012 c)

162 Vaasan HAO 2.9.2013, t. 13/0368/3.

163 HaO:n päätöksessä todetaan, että hakijalla oli edellytykset hoitaa valvonta asianmukaisella tavalla, mutta valvonta oli tietyissä tilanteissa riittämätöntä yhdellä valvojalla. Hakijalla oli mahdollisuus esittää lisäselvitystä siitä, miten valvojen määrää lisätään tai miten kassojen käyttöä rajoitetaan vaativissa tilanteissa.

KKV:n saamien tietojen mukaan kaupan alalla epäyhtenäisyyttä on esiintynyt myös päivittäistavarakauppojen käyttämien paistouunien valvonnassa. Joissakin kunnissa terveystarkastajat ovat asettaneet tiukkoja vaatimuksia paistopaikkojen varusteluun, kun taas toisaalla on todettu, ettei uunien lisääminen myymälään olisi lainkaan luvan- tai ilmoituksenvarainen asia. Kunnalliset terveystarkastajat ovat pääsääntöisesti vaatineet kauppojen työntekijöiltä hygieniapassin tuoreivän paistamista varten. Sen sijaan *Elintarviketurvallisuusvirasto Evira* on todennut ainakin eräälle kauppakettijulle, ettei leivän osalta kyse ole sellaisesta helposti pilaantuvasta elintarvikkeesta, jonka käsittelyä varten hygieniapassia voitaisiin vaatia.

Aikaisemmassa lainsäädännössämme lihantarkastus ja teurastamoiden ja niiden yhteydessä olevien liha- ja kala-alan laitosten sekä poroteurastamoiden, pienteurastamoiden ja riistankäsittelylaitosten hyväksyminen ja valvonta olivat hajautettuja kolmelle eri viranomaiselle, Elintarviketurvallisuusvirastolle, aluehallintovirastolle ja kunnan valvontaviranomaiselle.¹⁶⁴ Hallituksen esityksessä HE 293/2010 vp tavoitteeksi asetettiin valvonnan yhdenmukaistaminen ja lihantarkastuksen laadun parantaminen. Esityksen mukaan tämä saavutettaisiin keskittämällä valvonta valtiolle, jolloin pienteurastamoiden ja riistankäsittelylaitosten sekä niiden yhteydessä olevien laitosten hyväksyminen siirrettäisiin kunnilta Elintarviketurvallisuusvirastolle. Elintarviketurvallisuusvirasto hyväksyisi siten kaikki teurastamot ja riistankäsittelylaitokset lukuun ottamatta poroteurastamoita, joiden hyväksyminen jäisi aluehallintovirastolle. Hyväksyvä viranomaisen järjestäisi kyseisissä laitoksissa myös lihantarkastuksen. Lainsäädäntöuudistus tulikin tältä osin voimaan 1.9.2011.

164 Ks. lähemmin HE 293/2010 vp.

PÄÄTELMIÄ

Epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö heikentää elinkeinonharjoittajien ennakoitumahdollisuuksia, mistä aiheutuu haittaa erityisesti eri puolilla Suomea toimiville ketjuyrityksille. Ketjuyritykset eivät kuitenkaan ole ainoa taho, jolle oikeusepävarmuudesta koituu harmia. Staattinen ja dynaaminen tehokkuus heikkenevät, kun kilpailuetu on niillä yhtiöillä, jotka hallitsevat sääntelyviidakon ja viranomaisbyrokratian. Tämä puolestaan vaikuttaa negatiivisesti hyödykkeiden laatuun ja hinnoitteluun, ja pidemmällä aikavälillä myös yritysten investointihalukkuuteen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn. Hallinnollisen taakan kasvu ja toiminnan suunnittelun epävarmuus heikentävät lisäksi kannustinta markkinoille tuloon ja saattavat jopa estää sen.

Epäyhtenäisyyden merkittävimpiä syinä elinkeinonharjoittajien keskuudessa nähdään *eritasoisen sääntelyn ja epävirallisten ohjeiden suuri määrä*, joka on vaikeasti hallittavissa niin yritysten kuin virkamiestenkin keskuudessa. Myös virkamiesten omat näkemykset tuntuvat vaikuttavan siihen, miten kirjaimellisesti *soft law*-tyyppistä ohjeistusta sovelletaan. Lisäksi *viranomaistoiminnan hajautuneisuus* nähdään etenkin rakennus- ja energia-alalla merkittävänä epäyhtenäisyyden aiheuttajana.

Viranomaisten edustajien keskuudessa yleinen näkemys puolestaan on, ettei varsinaista epäyhtenäistä käytäntöä ainakaan edellä mainituista syistä johtuen juurikaan esiinny. Mikäli eriäviä päätöksiä syntyy, löytyy niille perusteet erilaisista asianhaaroista tai hakemusten poikkeavista perusteluista. Viranomaiset saavat elinkeinonharjoittajilta harvoin kommentteja asiaan liittyen, ja nekin päätökset tai käsittelytavat, joista huomautuksia tulee, osoittautuvat yleensä tarkemman tutkimisen jälkeen perustelluiksi.

KKV:n näkemyksen keskeisin epäyhtenäistä viranomaiskäytäntöä aiheuttava tekijä on *sääntelyn yleisluonteisuus*. Tämä korostuu vielä, kun samanaikaisesti usein sääntelyn soveltaminen on hajautettu esimerkiksi aluehallintovirastoille, ELY-keskuksille tai kunnallisille viranomaisille. Näin ollen PL 80.1 §:n toinen lause siitä, että lailla on ”säädettyä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”, antaa jossain määrin harhaanjohtavan kuvan vallitsevan oikeustilan määräytymisestä. Pikemminkin voi sanoa, että lainsäädäntövalta on useissa tapauksissa delegoitu lakia soveltaville viranomaisille ja tuomioistuimille.

Sääntelyn yleisluonteisuus on usealla toimialalla johtanut siihen, että lupa- ja valvontaviranomaiset laativat tahoillaan oikeudellisesti sitomatonta ohjeistusta. Käytännössä ohjeista ja suosituksista muodostuu tosiasiassa sovellettavia normeja, joiden vaatimukset elinkeinonharjoittajien on täytettävä. Ohjemateriaaleihin perehtyminen laintasoisten normien ohella aiheuttaa poikkeuksetta *hallinnollisen taakan kasvua* etenkin pienempien yritysten keskuudessa, minkä lisäksi normituksen nopea uusiutuvuus hankaloittaa ennakoitumahdollisuuksia.

Viranomaistoiminnan epäyhtenäisyyttä arvioitaessa huomiota ei pidä kiinnittää pelkästään lainsäädännön ja ohjeistuksen epäyhtenäiseen tulkintaan. Esimerkiksi *tarkastustoiminnan suuntautuminen* eri intensiteetillä elinkeinonharjoittajiin vaikuttaa kiinnijäämisriskin suuruuteen, ja siten siihen, kuinka houkuttelevaa lainvastaiseen käyttäytymiseen on ryhtyä. Samalla myös hallinnollinen taakka voi olla merkittävästi suurempi niissä yrityksissä, joihin suuntautuu enemmän erityyppisiä tarkastuksia, kuten verotarkastuksia. Tarkastustoiminnan ohella myös *eripituiset käsittelyajat* vaikuttavat yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten heikkenemiseen. Lupahakemuskäsittelyn viivästyminen on usein vaikutuksia hankkeen rahoitukseen ja toisaalta markkinoille tulon kannattavuuteen.

Viranomaiskäytäntöjen yhtenäisyyden parantamisen lähtökohtana on se, että niin yksittäiset viranomaiset kuin niitä ohjaavat ministeriötkin aktiivisesti *pyrkivät yhdenmukaisuuteen* ja huomioivat sen merkityksen elinkeinonharjoittajien kannalta. Koska alueelliset virastot ovat itsenäisiä, ei niillä ole varsinaista velvoitetta ottaa selvää toistensa päätöksistä. Tästä johtuen ohjaavien tahojen merkitys paikallisten viranomaisten käytäntöjen kehittämisessä ja kontrolloinnissa on suuri. Palaten esimerkinomaisesti selvityksessä käsiteltyihin

aukioloikalain poikkeuslupa-asioihin, voidaan pohtia, millä perusteella lupakäytännöt aluehallintovirastoissa ovat voineet poiketa toisistaan hyvinkin radikaalisti.¹⁶⁵ Ministeriöiden resurssit tulisi mitoittaa siten, että niiden alaisille viranomaisille voidaan järjestää riittävää koulutusta lakien, ohjeiden ja suositusten soveltamisesta ja tulkinnasta. Pelkkä muutoksista tai uudistuksista tiedottaminen ei aina riitä substanssitiedon siirtymiseen paikallistasolle.

Erityisesti sosiaali- ja terveystalvialalla keskeisenä ongelmana on sääntelyn suuri määrä ja toimintavaatimusten korkea taso. Sama koskee rakennusala, jossa lainsäädännön lisäksi tulkitaan muun muassa ympäristöministeriön ja kunnallisten rakennusvalvontojen ohjeita. Säännösten määrää voidaan perustella palveluiden ja tuotannon laadun takaamisella, mutta elinkeinonharjoittajat kyseenalaistavat erittäin pitkälle menevien standardien ja vaatimusten tarpeen. Moniportainen ja -tahoinen sääntely myös lähes väistämättä heikentää viranomaisten tietoisuutta ja syvällisempää ymmärtämystä kaikista tapauksiin vaikuttavista seikoista. Tästä johtuen yksityiskohtainen ”ylisääntely” ei aina ole paras vaihtoehto. Etenkin elinkeinonharjoittajia edustavien toimialajärjestöjen mukaan sääntelyn määrää pitäisi ennemminkin vähentää kuin lisätä. Mikäli sääntelyä päädytään yksinkertaistamaan, tulee joka tapauksessa huomioida tietyt reunaehdot, kuten perustuslain mukainen *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus* perusoikeuksia rajoitettaessa. Sääntelyn soveltamiskysymykset tulisi huomioida jo *lainvalmisteluvaiheessa*, jolloin mahdollisiin ongelma-kohtiin on mahdollista vielä puuttua.

Varteenotettava keino lupa- ja valvonta-asioiden yhdenmukaistamiseksi on *toimintojen keskittäminen* yhteen viranomaiseen. Useamman viranomaisen käsitellessä samankaltaisia asioita ongelmana on se, etteivät aluehallintovirastot tai ELY-keskukset ole velvoitettuja huomioimaan toistensa päätöksiä, ja niistä saadaankin tietoa lähinnä erikseen tiedustelemalla. Toisaalta viranomaiset käyttävät etenkin rakentamiseen ja ympäristöön liittyvissä asioissa mahdollisuuttaan valittaa toistensa päätöksistä, mikä on elinkeinonharjoittajien näkökulmasta erittäin ongelmallista ja tosiasiallisesti liiketoimintaa hankaloittavaa. Yhden viraston sisällä päätöskäytännön on lähtökohtaisesti oltava koherenttia, mitä korostaa velvollisuus päätösten perusteleminen. Esimerkiksi aiemmin suhteellisen kirjavaa käytäntöä sisältäneet aukioloikalain poikkeuslupa-asiat keskitettiin vuoden 2014 alusta lukien Lapin aluehallintovirastoon. Tällä voidaan otaksua olevan positiivisia vaikutuksia etenkin karkeimpien näkökantaerojen pois kitkemiseen.¹⁶⁶ Parhaillaan käynnissä olevalla aluehallintouudistuksella tulee oletettavasti olemaan käytäntöjen yhdenmukaisuutta parantavia vaikutuksia, mikäli paikallisviranomaisten lukumäärää vähennetään tai toimintoja keskitetään. Viranomaistoiminnan yhtenäisyyden kehittäminen onkin eräs uudistuksen tavoitteista. Vaikka keskittämisellä mitä luultavimmin on käytäntöjen yhtenäistämisen kannalta hyviä vaikutuksia, ei sen kääntöpuolta voi jättää huomioimatta; hallinto väistämättä etäännyttävä asiakkaistaan ja paikallistuntemus heikentyy.

Keskittämistä lievempi, mutta epäilemättä tehokas keino on *yhteisten päätösrekisterien kehittäminen ja laajamittainen käyttöönotto*. Tällä hetkellä päätöstietokantaa hyödynnetään KKV:n saamien tietojen mukaan toimivasti ainoastaan alkoholihallinnon alalla, jossa on käytössä *Alpo*-portaali. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on perustettu *Valviran* ja aluehallintovirastojen välinen *Extranet*, mutta sitä ei tosiasiaa ole otettu käyttöön. Yhteisten tietokantojen käyttäminen yksinkertaistaisi tiedonkulkua eri virastojen välillä ja toisaalta ohjaavaan tahoon, kuten ministeriöön nähden. Viranomaisten välinen aktiivinen yhteistyö voi edistää viranomaiskäytännön yhtenäisyyttä, kunhan yhteistyöneuvotteluissa saavutettuihin tuloksiin sitoudutaan.

165 Koska kaupan alalla toimii paljon ketjuyrityksiä, lupakäytäntöjen epäyhdenmukaisuus on voinut muodostua ongelmaksi keskimääräistä useammille elinkeinonharjoittajille.

166 Tietyillä alueilla lupia myönnettiin vain tiukasti rajatuille keskusta-alueille, toisaalla taas kokonaisille maakunnille. Toisaalta lupahallinnon keskittäminen tämänkaltaisissa asioissa edellyttää erityisen suurta huolellisuutta paikallisten olosuhteiden huomioidamisessa.

LÄHTEET

Virallislähteet

- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 26/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle peiteltyyn osingon verotusta koskevien säännösten muuttamiseksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (Julkisuuslaki).
- HE 24/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.
- HE 50/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2001 vp) täydentämisestä.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 227/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.
- HE 38/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.
- HE 148/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta.
- HE 33/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taksinkuljettajien ammattipätevyydestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 82/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta.
- HE 84/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan aukioloajoista.
- HE 288/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi.
- HE 271/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta.
- HE 293/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikelain ja eläinlääkintähuoltolain 15 ja 23 §:n muuttamisesta.
- HE 309/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 72/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta.
- HE 114/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisista kuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta.
- HE 76/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi.
- HE 110/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain muuttamisesta.
- HE 197/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta.
- HE 23/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 32/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.
- LiVM 17/2011 vp – HE 72/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi taksiliikennelain muuttamisesta.
- PeVL 28/2001 vp – HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräistä siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 46/2001 vp – HE 140/2001 vp. Hallituksen esitys Maaseutuviraston perustamista koskeväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 16/2002 vp – HE 15/2002 vp. Hallituksen esitys Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta.
- PeVL 19/2002 vp – HE 46/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 66/2002 vp – HE 162/2002 vp. Hallituksen esitys rautatielaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 67/2002 vp – HE 175/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 31/2006 vp – HE 38/2006 vp. Hallituksen esitys taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
TaVM 7/2013 vp – VNS 5/2012 vp. Valtioneuvoston selonteko kauppojen aukioloaikojen laajentamisesta.
VaVM 39/2010 vp – HE 148/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta.

Muu kirjallinen tausta-aineisto

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: AVI:n keskitetyt substanssitehtävät 15.10.2013.
Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.
Jääkiekko-otteluiden turvallisuusohjeisto. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Jääkiekkoliiton nimeämän työryhmän raportti.
Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013. Alkutuotantoselvitys. Mitkä tekijät vaikuttavat alkutuotannon kilpailuolosuhteisiin? Kopio Niini Oy. Helsinki.
Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2013. Kaupan sijainnin sääntely – Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma. Kopio Niini Oy. Helsinki.
Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle, Dnro 853, 24.10.2011.
Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki.
Lakialoite 75/2013 vp – Eeva-Johanna Eloranta /sd ym. Laki alkoholilain 14 §:n muuttamisesta.
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry: Valviran ehdotukset siirtäisivät alkoholin kulutusta valvomattomiin olosuhteisiin. 25.1.2013.
Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. SanomaPro Oy. Helsinki.
Määttä, Kalle (2012). Kilpailu ja sääntely. Edilex 2012/26, julkaistu 19.6.2012.
Määttä, Kalle (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Hakapaino Oy. Helsinki.
Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013: Lainkirjoittajan opas. Edita Prima Oy. Helsinki.
Sosiaali- ja terveysministeriön päätös käymisteitse valmistetun enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman myyntipaikasta ja myyntitoiminnasta 7.6.1995/852.
Suomen Taksiliitto ry: Muistio liikenne- ja viestintäministeriölle 9.9.2013.
Suomen Yrittäjät ry: Pk-yritysbarometri – Syksy 2013.
TEM raportteja 3/2012: Harmaa talous ja yritysten hallinnollinen taakka majoitus- ja ravitsemisalla – Työryhmän loppuraportti.
Valtiovaraministeriön julkaisuja 33a/2011. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012–2015. Helsinki.
Valvira (2002). Alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) soveltamista koskeva ohje.
Valvira (2012 a). Mielenterveys- ja päihdehuollon ympärivuorokautiset asumispalvelut sekä päihdehuollon laitoshoido – Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Dnro 8679/05.00.04/2011. Julkaistu 26.1.2012.
Valvira (2012 b). Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet - Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Dnro 8247/05.00.04/2011. Julkaistu 26.1.2012.
Valvira (2012 c). Ohje viranomaisille 6/2012: Itsepalvelukassat alkoholin sekä tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden vähittäismyynnissä. Dnro 5125/13.00.01/2012. Julkaistu 15.6.2012.
Valvira (2012 d). Alkoholihallinnon näkemyksiä alkoholilainsäädännön uudistamiseksi. Muistio 11.12.2012. Dnro 4268/00.01.00.00/2012.
Valvira (2013). Anniskelun jatkoaikalupien määrä vähentynyt huomattavasti. 28.1.2013.
Ympäristöministeriö (2009). Rakennuslupakäytännöt yhtenäisiksi koko maassa.

Oikeus- ja hallintokäytäntö

Korkein hallinto-oikeus

KHO 30.9.1996, t. 3048
KHO 31.12.1996, t. 4061
KHO 6.9.2002, t. 2091
KHO 17.3.2006, t. 62.

KHO 20.8.2009, t. 198.
KHO 31.1.2011, t.198
KHO 8.2.2011, t. 292
KHO 16.11.2012, t. 3224
KHO 16.10.2013, t. 3295
KHO 16.10.2013, t. 3296
KHO 2.12.2013, t. 3791
KHO:1990-B-55.
KHO:1995-A-53 (ään.)
KHO:2004:1 (ään.)
KHO:2004:15
KHO:2008:69 (ään.)
KHO:2009:63
KHO:2010:82
KHO:2011:15
KHO:2012:58
KHO:2012:87
KHO:2012:108 (ään.)
KHO:2013:31 (ään.)
KHO:2013:37
KHO:2013:41
KHO:2013:111

Korkein oikeus

KKO:2004:52

Hallinto-oikeudet

Hämeenlinnan HAO 15.6.2000, t. 00/403/4
Hämeenlinnan HAO 6.3.2009, t. 09/0129/4
Vaasan HAO 8.10.2009, t. 09/0555/3
Hämeenlinnan HAO 28.4.2010, t. 10/0161/4
Oulun HAO 6.5.2010, t. 10/0185/29
Kuopion HAO 17.1.2011,t. 11/0013/2
Vaasan HAO 2.9.2013, t. 13/0368/3

Oikeusasiamies

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esitys Dnro 1341/2/09, 22.4.2009.
Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 72/4/11, annettu 16.10.2012.

Oikeuskanslerinvirasto

Dnro 699/1/06, annettu 9.9.2008.
Dnro 339/1/06, annettu 10.3.2008.
Dnro 787/1/04, annettu 30.12.2005.

Haastattelut

Energiateollisuus ry, 10.2.2014.
Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, 10.6.2013
Rakennusteollisuus RT ry, 4.12.2013
Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TeSo ry, 7.8.2013
Sosiaalialan työnantajat ry, 9.12.2013
Suomen Taksiliitto ry, 19.11.2013

LIITTEET

Liite 1: Kilpailu- ja kuluttajaviraston kysely aluehallintovirastoille sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille

Kysely aluehallintovirastoille

1. Miten varmistatte lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuuden virastonne sisällä?
2. Saatteko riittävästi tietoa muissa aluehallintovirastoissa tehdyistä päätöksistä? Miten tiedottamista tulisi kehittää?
3. Missä määrin huomioitte päätöksissänne muiden aluehallintovirastojen ratkaisut?
4. Tulisiko aluehallintovirastojen käytäntöjen olla koko maassa yhtenäiset? Jos ei, miksi?
5. Oletteko järjestäneet lupa- ja valvonta-asioiden tiimoilta tapaamisia tai muuta yhteydenpitoa muiden aluehallintovirastojen kanssa?
6. Saatteko toimintaanne ohjaavalta taholta riittävästi neuvoja säännösten tulkintaan ja soveltamiseen?
7. Kannatatteko tiettyjen lupa-asioiden keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon?
8. Oletteko saaneet virastossanne asioineilta elinkeinonharjoittajilta kommentteja aluehallinto-virastojen välisistä epäyhtenäisistä käytännöistä? Jos olette, minkä toimialojen osalta?
9. Ehdotuksia tai kommentteja viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi

Kysely elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille

1. Miten varmistatte lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuuden virastonne sisällä?
1. Saatteko riittävästi tietoa muissa ELY-keskuksissa tehdyistä päätöksistä? Miten tiedottamista tulisi kehittää?
2. Missä määrin huomioitte päätöksissänne muiden ELY-keskusten ratkaisut?
3. Tulisiko ELY-keskusten käytäntöjen olla koko maassa yhtenäiset? Jos ei, miksi?
4. Oletteko järjestäneet lupa- ja valvonta-asioiden tiimoilta tapaamisia tai muuta yhteydenpitoa muiden ELY-keskusten kanssa?
5. Saatteko toimintaanne ohjaavalta taholta riittävästi neuvoja säännösten tulkintaan ja soveltamiseen?
6. Kannatatteko tiettyjen lupa-asioiden keskittämistä yhteen ELY-keskukseen?
7. Oletteko saaneet virastossanne asioineilta elinkeinonharjoittajilta kommentteja ELY-keskusten välisistä epäyhtenäisistä käytännöistä? Jos olette, minkä toimialojen osalta?
8. Ehdotuksia tai kommentteja viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi

Liite 2: Tuulivoimahankkeen toteuttaminen (Lähde: Energiategollisuus ry)

- Maakuntaliitto
- ELY-keskus
- Aluehallintovirasto
- Kunta
- Fingrid / Kunta
- ! Valitusmahdollisuus

