

HIEKKAA RATTAISSA

Jäykkä sääntely ja viranomaistoiminta
haittaavat yritystoimintaa Suomessa

Suomi on sääntelyn ja viranomaistoiminnan luvattu maa. Yritysten kohtalona on alistua puutteelliseen lainvalmisteluun, epätietoisuuteen viranomaisen laintulkinnasta, pitkiin valitusaikoihin, epätasapuoliseen yritysten ja julkisten palveluntuottajien kohteluun ja paisuvaan sääntelyn määrään.

Sääntelyn ja viranomaistoiminnan ei tulisi turhaan heittää hiekkaa yritystoiminnan ratkaisiin. Päinvastoin, toiminnan pitäisi mahdollistaa sujuvat investoinnit ja palvella oikeusasioissa antamalla luotettavia ohjeita ennalta.

EVA Analyysi Hiekkaa rattaissa esittelee viisi isoa yritysten oikeusturvan ongelmakokonaisuutta ja tarjoaa näihin ongelmiin kuusi käytännön ratkaisua.

- ◆ Sääntely on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti eikä lainsäädäntöprosesseissa arvioida yritysvaikutuksia kunnolla. Yritysvaikutuksia on arvioitava huolellisemmin ja elinkeinoelämä on otettava kattavammin mukaan lainvalmisteluun.
- ◆ Valitusprosessit tuomioistuimissa kestävät vuosia. Valitukset aiheuttavat kustannuksia ja hidastavat tai pahimmillaan estävät investointeja. Prosessien kestolle pitää saada takaraja ja yrityksille on annettava pyynnöstä ennakkollinen kannanotto laintulkinnasta.
- ◆ Julkisia ja yksityisiä toimijoita on kohdeltava tasapuolisesti.
- ◆ Omaisuudensuojan ja elinkeinopauden merkitystä on vahvistettava.

Suomea on yli kymmenen vuoden ajan vaimuttanut tuotannollisten investointien puute.¹ Nyt ajat näyttävät valoisammilta, kun Suomeen on suunnitteilla yli 100 miljardin euron edestä vihreän siirtymän investointeja.² Toistaiseksi kyse on enimmäkseen vasta suunnittelun asteella olevista investoinneista. Suomen on pidettävä huolta investoinneille suotuisista olosuhteista, jotta valtaosa niistä lopulta myös toteutuu.

Investointien ja yritystoiminnan sujuvuuden näkökulmasta on tärkeää, että yritykset voivat luottaa lainsäädännön pysyvyyteen ja pystyvät ennakoimaan viranomaisten toimintaa. Jos yritys ei esimerkiksi pysty kohtuullisella luotettavuudella arvioimaan, saako se uudelle toiminnalleen luvan, investointi voi jäädä tekemättä.

Vaikka Suomen oikeusvaltio toimii monilta osin hyvin, yritysten oikeusturvassa on paljon parannettavaa. Nykyisellään suomalainen viranomais-toiminta ja lainsäädäntö kaatavat hiekkaa yritys-

ten rattaisiin. Sen sijaan lainsäädännön ja viranomaistoiminnan pitäisi olla yritystoimintaa mahdollistavaa ja tukevaa selkeiden ja ennustettavien sääntöjen puitteissa.

Yritykset kohtaavat monenlaisia ongelmia, joissa oikeusturva ei toteudu toivotulla tavalla. Julkaisussa esitetään viisi yritysten oikeusturvan kannalta havaittua ongelmakokonaisuutta sekä ratkaisuja yritysten oikeusturvan parantamiseksi. Julkaisussa myös yritykset ja yrittäjät kertovat kohtaamistaan tilanteista, joissa viranomaistoiminta tai lainsäädäntö on osoittautunut yritystoiminnan kannalta ongelmalliseksi.³

Yritystoimintaa on vaikeaa harjoittaa ilman vahvaa oikeusturvaa. Yritystoiminnalle on tärkeää, että valtiossa vallitsevat vakaat olot ja että viranomaistoiminnan korkeaan tasoon voi luottaa. Oikeusvaltiollisuus ja oikeusturva voivat muodostua parhaimmillaan kilpailukykytekijäksi kansainvälisessä kilpailussa yritysten investoinneista.

Näin sääntely ja viranomaistoiminta vaikeuttavat yritystoimintaa

1. Sääntely on lisääntynyt hallitsemattomasti (ks. ss. 3–4).
2. Pitkäkestoiset valitus- ja muutoksenhakuprosessit hidastavat investointeja (ks. ss. 4–5).
3. Säännöt ovat erilaiset yksityisille ja julkisille toimijoille (ks. ss. 6–7).
4. Viranomaistoiminta on ennakoimatonta ja kirjavaa (ks. ss. 7–8).
5. Lainvalmistelu on virkavaltaista, eikä yritysvaikutuksia ja yritystoiminnan kannalta tärkeitä perusoikeuksia oteta riittävästi huomioon (ks. ss. 8–11).

Näin yritystoiminnasta tehdään sujuvaa

1. Yrityksille on annettava pyynnöstä ennakollinen kannanotto laintulkinnasta.
 2. Päätösten tekemiseen on asetettava aikaraja.
 3. Julkisiin toimijoihin on sovellettava samoja sääntöjä kuin yksityisiin toimijoihin.
 4. Lakiehdotusten yritysvaikutuksia on arvioitava täsmällisemmin yhdessä elinkeinoelämän kanssa.
 5. Omaisuuden suoja ja elinkeinovapauden merkitystä on vahvistettava.
 6. Hallinto-oikeuksien suullisia oikeudenkäyntejä ja viranomaisten oikeudenkäyntikuluvastuuta on lisättävä.
- Ratkaisut on esitelty perusteellisemmin julkaisun sivuilla 12–13.

Oikeusturvan viisi isoa ongelmaa

ONGELMA 1

Sääntely on lisääntynyt hallitsemattomasti

Uusi sääntely on usein monimutkaista, vaikeasti ymmärrettävää ja lisää tuntuvasti yritysten kustannuksia. Osa uudesta sääntelystä valmistellaan Euroopan unionissa ja osa on kotimaista tuotantoa.

Esimerkiksi datan käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvä sääntely on lisääntynyt huomattavasti. Se on hajanaista, ja erityisesti pk-yritysten on vaikea ymmärtää ja soveltaa sääntelyä oikein ilman liiallisia, vaatimusten noudattamisesta koituvia kustannuksia.⁴ Lisäksi muun muassa verolainsäädäntö ja työnantajatoimintaan liittyvät säädökset ovat monimutkaistuneet. Myös erilaiset lakisääteli-

set ja muut käytännössä pakottavat raportointivelvoitteet ovat lisääntyneet useilla eri oikeudenaloilla.

Suomessa on omaksuttu tiukasti periaate, että hallintoalاماisten – esimerkiksi yritysten

Ilman juristiarmeijaa yrityksen on vaikea päästä markkinoille.

ja kansalaisten – on tunnettava kaikki säädökset, eikä tietämättömyys lain sisällöstä vapauta ketään vastuusta. Käytännön haittana sääntelyn lisääntymisestä on kuitenkin se, että etenkin vahvasti säännellyillä toimialoilla yritysten pääsy markkinoille vaikeutuu, jos yrityksellä ei alkuvaiheessa ole resursseja palkata juristiarmeijaa neuvomaan ja pitämään yrityksen puolta.

Sääntelyn määrän lisääntyessä yritysten on entistä haastavampaa pysyä mukana ajoittain hyvinkin nopeassa sääntelytahdissa ja säännösten tulkintakäytännöissä. Jonkin lain tulkintakäytäntö voi esimerkiksi olla niin vaikea, että lakia on eri viranomaisissa tai oikeusasteissa tulkittu eri tavoin, ja lopulta yleisesti hyväksyttyinä pidetty tulkinta muuttuu. Aiempaa tulkintakäytäntöä noudattaneelle yritykselle voi aiheutua sanktioita ja jopa tarvetta muuttaa yrityksen liiketoimintaa.

Sanktiot luovat myrkyllisen yhdistelmän

Sääntelyn kasvun lisäksi valvontaviranomaisten toimivaltuudet määrätä seuraamuksia yritysten virheellisestä laintulkinnasta ovat kasvaneet. Ankarien sanktioiden liittäminen epäselvään sääntelyyn voi johtaa kohtuuttomuuksiin.

Yksi esimerkki melko uudesta sanktiosääntelystä on tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrätävä hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka enimmäismäärä on jopa neljä prosenttia yrityksen liikevaihdosta tai 20 miljoonaa euroa.

Sanktioriskin lisäksi sääntelyn määrän lisääntyminen ja tulkinnanvaraisuus ovat johtaneet siihen, että yritykset ja yrittäjät joutuvat asioimaan yhä useammin tuomioistuimissa yritystoimintaan liittyvissä asioissa. Esimerkiksi työsuhteisiin liittyviä erimielisyyksiä ratkotaan usein neuvotteluhuoneen sijaan oikeussalissa. Myös yritystoiminnan harjoittamiseen liittyvät rikosepäilyt ovat haastateltujen asiantuntijoiden kokemuksen mukaan lisääntyneet esimerkiksi ympäristöoikeudessa ja vero-oikeudessa. Asiamäärien lisäys viimeisen kymmenen vuoden aikana näkyy myös käräjäoikeuksien tilastoissa.⁵

On jopa mahdollista, että samaa asiaa ratkotaan samaan aikaan kahdessa eri tuomioistuimessa. Yrittäjä voi esimerkiksi joutua veropetossyytteen, vaikka verolain oikeaa tulkintaa koskeva riita olisi vielä kesken hallintotuomioistuimessa.

ESIMERKKI: HELSINGIN BUSSILIIKENNE

Helsingin bussiliikenne joutui taannoin vaikeuksiin tuomioistuimen määräämään kiellettyjen valtiontukien takaisinperintään liittyen. 54 miljoonan euron takaisinperittävä summa oli niin iso, ettei yritys kyennyt siitä selviytymään. Tapaus on parhaillaan EU-tuomioistuimen käsiteltävänä.

Tapaus lähti liikkeelle siitä, että Helsingin kaupunki perusti yhtiöjärjestelyjen seurauksena Helsingin bussiliikenne -nimisen yrityksen (vanha HelB). Kaupunki myönsi sille 14,5 miljoonan euron kalustolainan ja kolme useiden miljoonien eurojen pääomallinaa eri vuosina niin, ettei yhtäkään näistä edullisista lainoista notifioidu komissiolle. Yritykselle julkisista varoista myönnettyt tuet ovat EU:ssa lähtökohtaisesti kiellettyjä ja poikkeuksista on ilmoitettava etukäteen eli notifioidava komissiota. Sittenkin kilpailija Nobina valitti valtiontuesta komissiolle 2011.

Komissio pohti asiaa pitkään ja päätti lopulta 2015 aloittaa niin sanotun muodollisen tutkintamenettelyn. Kaupunki myi vuonna 2015 kesken muodollisen tutkintamenettelyn vanhan Helsingin bussiliikenteen Viikin Linja Oy:lle, ja yhtiön nimeksi tuli Helsingin bussiliikenne Oy (uusi HelB). Kauppaasiakirjoihin sisältyi ehto, jossa ostajalle taattiin täysi korvaus siinä tapauksessa, että valtiontukea vaadittaisiin takaisinperittäväksi. Osa kauppahin-

nasta talletettiin sulkutilille mahdollista takaisinperintää varten. Vanhalle HelB:lle jäi sulkutililla oleva omaisuus, ja liiketoiminta siirtyi uudelle HelB:lle. Lisäksi Helsingin kaupunki luopui vanhan HelB:n kalustolainan jäljellä olevasta määrästä ja muunsi vuosien 2005, 2011 ja 2012 pääomallinat vanhan HelB:n omaksi pääomaksi.

Komissio päätti 2019, että kyseessä on valtiontuki, joka ei sovellu sisämarkkinoille ja määräsi takaisinperinnän. Valtiontukea laskettiin olevan yhteensä noin 54 miljoonaa euroa. Tämä on siinä määrin iso summa yksittäiselle bussiyritykselle, ettei sen ole mahdollista selvittää. Valtiontukien takaisinperinnästä ei voi kuitenkaan välttää tukea saaneen yrityksen myynnillä.

Uuden ja vanhan HelB:n välillä on taloudellinen jatkuvuus, joten takaisinperintä kohdistuu uuteen HelB:hen ja tuki peritään takaisin Helsingin kaupungille, joka on samalla ollut vanhan HelB:n myyjänä kauppahinnan saaja. Tämä merkitsee varsin huomattavaa kokonaisuhyötyä valtiontukiongelman aiheuttaneelle taholle ja korostaa sitä, miksi yritysten on oltava valtiontukiasioissa valppaana yrityskauppoja tehdessään. Helsingin kaupunki saisi siis kymmenien miljoonien eurojen taloudellisen hyödyn takaisinperinnästä. Eikö tämä kokonaisuus merkitse markkinoiden vääristymää nimenomaan Helsingin kaupungin harjoittaman yritystoiminnan eduksi? Se olisi vastoin takaisinperinnän ideaa, joka on palauttaa markkinatilanne ennalleen ikään kuin tukea ei olisi koskaan annettu.

Yleinen tuomioistuimen kiinnitti tuomiossaan huomiot takaisinperinnän välttämättömyyteen ja siihen, että Helsingin kaupungin varaama summa takaisinperintää varten oli täysin riittämätön. Ostaja Viikin Linja Oy ei ole toiminut Yleisen tuomioistuimen tulkinnan mukaan huolellisen taloudellisen toimijan tavoin. Ostaja on siis olettanut yrityskauppaa tehdessään, että mahdollinen takaisinperintäsumma maksetaan korkoineen sulkutilille sijoitetusta summasta, joka ei ollut alkuunkaan riittävä.

Missä määrin yksityisen yrityksen tulee tällaisessa tilanteessa osata arvioida oikea valtiontuen määrä? Kyse ei ole pelkästään siitä, että ostajan tulisi selvittää, rasittaako vanhan HelB:n lainoja notifiointimatuus vai ei. Yksittäinen yritys on markkinoilla valtiota tai kuntaa vastaan aika yksin.

ONGELMA 2

Valitusprosessit ja muutoksenhaku hidastavat investointeja

Valitusprosessit tuomioistuimissa kestävät vuosia. Ei ole poikkeuksellista, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu koskee yli kymmenen vuotta vanhaa asiaa. Valitukset hidastavat investointien ja uudelleenjärjestelyjen toteuttamista sekä aiheuttavat yrityksille ylimääräisiä kustannuksia. Esimerkiksi investointihankkeisiin vaadittavien viranomaislupien saaminen on osoittautunut hitaaksi ja ennakoimattomaksi.

Viime aikoina suuria investointeja on päätetty kohdistaa Suomen sijasta muualle Eurooppaan. Yhtenä tekijänä päätöksenteossa on otettu huomioon lupamenettelyjen sujuvuus ja kesto.⁶ Jos lopullisen päätöksen saaminen laintulkinnasta voi kestää vuosikymmenen, suomalainen investointiympäristö ei ole houkutteleva kansainvälisille sijoittajille. Näin pitkä epävarmuus on sijoittajalle liikaa.⁷

Erittäin ongelmallista tuomioistuimen prosessien venyminen on myös silloin, kun sama tulkintakysymys vaikuttaa yrityksen liiketoimintaan jatkuvasti. Esimerkiksi kiinteistövero täytyy maksaa vuosittain Verohallinnon tulkinnan mukaisena, vaikka sitä koskeva riita olisi vireillä tuomioistuimessa. Jos yrityksen mielestä Verohallinnon tulkinta kiinteistöverolaista on virheellinen, jokaisen vuoden kiinteistöverotuksesta täytyy tehdä uusi

Mitä on oikeusturva?

Oikeusturvalla viitataan yleensä perusoikeuksien toteutumiseen, hallinnon lainalaisuuteen, mahdollisuuksiin hakea muutosta viranomaisten päätöksiin sekä oikeudenkäyntimenettelyjen asianmukaisuuteen. Korkea oikeusturvan taso on olennainen osa oikeusvaltiota.

Tässä julkaisussa yritysten oikeusturva ymmärretään laajasti ja sitä tarkastellaan kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin laadukas lainvalmistelu on yritysten kannalta tärkeää: sääntelyn tulee olla ennakoitavaa ja selkeää ja lainvalmistelussa pitää ottaa huomioon yritysvaikutukset. Oikeusturvan puutteella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että sääntelyprosessi ei ole asianmukainen.

Sääntelyprosessien ohella toinen näkökulma yritysten oikeusturvan toteutumiseen on viranomaistoiminta. Viranomaistoiminnan lainmukaisuus ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen on oikeusturvan perinteistä kovaa ydintä.

valitus, jotta valitusajat eivät kulu umpeen veroriidan aikana.

Yritysten oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että hallinto-oikeudet ovat tyypillisesti haluttomia järjestämään suullisia oikeudenkäyntejä. Yksityisten välisissä riita-asioissa oikeudenkäynnin suullisuus on keskeinen periaate. Hallintoalاماisten ja valtion välisissä riita-asioissa tätä ei sen sijaan ole jostain syystä pidetty tärkeänä. Asianajajien kokemus on se, että molempien osapuolten näkökohdat pääsevät paremmin esille juuri suullisessa prosessissa.

Yrityksille kertyy kustannuksia

Kaikkia viranomaisia koskee laillisuusperiaate, joka velvoittaa viranomaisia noudattamaan tarkoin lakia ja kieltää toimimasta lainvastaisesti. Laillisuusperiaate kieltää mielivallan käyttämisen julkisessa toiminnassa, kuten päätösten tekemisessä, erilaisten lupien myöntämisessä tai lain noudattamisen valvonnassa.

Vaikka laillisuusperiaate sääntelee kaikkien viranomaisten toimintaa, monessa tilanteessa toinen viranomainen voi kuitenkin valittaa toisen tekemästä päätöksestä. Taustalla on tyypillisesti tulkinnanvarainen lainsäädäntö, johon valittava viranomainen pyrkii muutoksenhaulla saamaan tuomioistuimen kannanoton.

Esimerkiksi veronsaajien oikeudenvilvontayksikön tehtävänä on hakea muutosta oikeudellisesti tulkinnanvaraisiin tapauksiin tekemällä valituksia verovelvollisille myönteisistä veroratkaisuista. Vastaavasti useammalla viranomaisella on valitusoikeus myönnetystä ympäristöluvasta.⁸ Vaikka viranomaisten tekemien valitusten tavoite on ymmärrettävä ja voi johtaa pidemmällä aikavälillä tulkinnanvaraisen asian ratkeamiseen tuomioistuimessa, yksittäiselle yritykselle pitkistä riidoista koituvat kustannukset ja viivästys asian ratkaisemisessa voivat muodostua merkittäviksi. Suunnitelmia voidaan joutua muuttamaan, jos lopullista tietoa viranomaisluvan ehdoista tai liiketoimen verokustannuksista ei saada ajoissa.

Jos yksityinen taho voittaa viranomaisen hallintoriidassa, voisi kuvitella, että valtio veloitettaisiin hyvityksenä edes korvaamaan ne yksityisen tahon oikeudenkäyntikulut, jotka riidasta

ovat aiheutuneet. Näin ei käytännössä yleensä ole.⁹ Jos verovelvollinen voittaa veroriitansa verotuksen oikaisulautakunnassa, oikeudenkäyntikulujen korvaaminen ei ole edes teoriassa mahdollista oikaisuprosessissa, vaikka verovelvollinen joutuu usein turvautumaan asiantuntija-apuun hakiesaan oikaisua verotuspäätökseen.

ESIMERKKI: OIKAISUVAATIMUSTEN KÄSITTELYAJAT

KPMG:n veroriitatiimin vetäjä Jouko Tuomi kertoo esimerkkejä tilanteista, joissa oikaisuvaatimusten käsittelyn venyminen on haitannut yritystoimintaa. Tilanteissa yrityksen ja Verohallinnon näkemykset kiinteistöveron määrästä ovat poikenneet toisistaan erilaisten laintulkintojen vuoksi.

1) Yrityksen tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelyaika venyi yli kolmeen vuoteen, minkä jälkeen verotuksen oikaisulautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja palautti yritykselle 1,5 miljoonaa euroa kiinteistöveroja. Tällä välin yritys oli joutunut taloudellisten haasteiden vuoksi lomauttamaan henkilöstöään. Asian käsittely jatkuu edelleen veronsaajien oikeudenvilvontayksikön valitettua lautakunnan päätöksestä.

2) Yritys teki kaksi erillistä oikaisuvaatimusta. Ensimmäisen oikaisuvaatimuksen käsittely kesti oikaisulautakunnassa kolme vuotta ja yhdeksän kuukautta ja toisenkin oikaisuvaatimuksen käsittely kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta. Pitkän käsittelyajan jälkeen oikaisulautakunta hyväksyi vaatimuksen osittain ja kiinteistöverosäästö oli noin 100 000 euroa vuodessa Verohallinnon tulkintaan verrattuna. Pitkä käsittelyaika viivästytti osaltaan kiinteistön myyntiä, sillä ostajaehdokas ei halunnut tehdä kauppooja ennen kuin kiinteistöverokohtelu oli selvä.

3) Verohallinto muutti käytäntöään yrityksen omistaman kiinteistön arvostamisessa vuonna 2016. Yritys haki kiinteistöverotukseen muutosta verotuksen oikaisulautakunnalta. Oikaisulautakunta palautti asian Verohallinnolle, joka pyysi yhtiöltä selvitystä kiinteistön tuottoarvosta. Yhtiö antoi selvityksen toteutuneesta tuottoarvosta, jonka jälkeen Verohallinto hylkäsi yhtiön vaatimuksen fiktiiviseen tuottoarvoon vedoten. Yritys jätti jälleen oikaisuvaatimuksen, joka lopulta hyväksyttiin vuonna 2022, lähes kuuden vuoden prosessin jälkeen. Yritykselle aiheutuivat muutoksenhauista yli 15 000 euron suuruiset ylimääräiset kustannukset, mikä vastasi lähes puolta riidanalaisen kiinteistöveron määrästä vuosilta 2016–2021.

ONGELMA 3

Säännöt ovat erilaiset yksityisille ja julkisille toimijoille

Yritysten ja kansalaisten laintuntemisvelvollisuus on tiukka. On yllättävää, että sama ei koske viranomaisia. Julkisyhteisö, kuten viranomainen tai valtio, ei nimittäin hevillä joudu vahingonkorvausvastuuseen yksityistä kohtaan, vaikka toimisikin virheellisesti.

Vahingonkorvauslain mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon vain, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.¹⁰ Eikö yrityksillekin voisi sallia lain noudattamisen osalta vastaavan kohtuusperusteisen lieventämisen?

Julkisyhteisön rajoitettua korvausvastuuta on perusteltu muun muassa sillä, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi, eivätkä ne voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita. Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että olisi kohtuutonta edellyttää viranomaisilta sillä tavoin moitteetonta epäselvien lakien soveltamista, että viranomaisten tekemiä ratkaisuja ei todettaisi ylemmissä oikeusasteissa virheellisiksi¹¹. Ei voida olettaa, että viranomaiset pystyisivät aina ennakoimaan epäselvän sääntelyn lopullisen tulokannan. Miksi yritysten pitäisi sitten pystyä tähän ennakoointiin?

Julkisen toimijan rajoitetun vahingonkorvausvastuun rajat ovat epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Viranomaistoiminnassa vahinkoa kärsinyt yritys ei välttämättä uskalla nostaa vahingonkorvauskannetta, sillä menestymismahdollisuudet ovat epävarmoja ja hävitessään yritys joutuisi maksamaan mittavat oikeudenkäyntikulut.¹²

Viranomaisia eivät myöskään koske samat sanktiot kuin yrityksiä. Esimerkiksi tietosuojalaissa julkinen sektori on vapautettu hallinnollisen sanktion uhasta toisin kuin yksityiset toimijat. Tämä asettaa yritykset eri asemaan viranomaisiin nähden. Viranomaiselle ei myöskään muodostu tällöin pelotevaikutusta sanktiosta.¹³ Viranomainen voi ilman sanktioriskiä lähettää yrityksille tietosuojaasetuksen vastaisia tietopyyntöjä, ja sanktiouhan alla toimivat yritykset joutuvat arvioimaan, onko viranomaisten pyytämien tietojen toimittaminen tietosuojaasetuksen mukaista¹⁴.

Yksityinen on hoiva-alalla erityisyydessä

Hoiva-alalla julkisen toimijan ei aina tarvitse pelata samoilla säännöillä kuin yksityisen yrityksen. Sosiaali- ja terveystalvet ovat arvonnäve-rottomia, jolloin ostoihin sisältyvät arvonnäve-rot jäävät vähentämättä. Tämä niin kutsuttu piilevä arvonnäve-rotoräsitus koskee kuitenkin vain yksityisiä toimijoita, sillä julkisilta toimijoilta verokustannus on poistettu palautusmenettelyillä. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on oikeus laskennallisen veron palautukseen arvonnäve-rotonta terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa varten tapahtuvista hankinnoista. Vastaavaa oikeutta yksityisillä toimijoilla ei ole.

Myös toimilupavaatimus muodostaa merkittävän eron julkisen ja yksityisen hoiva-alan toimijan välille. Julkishallinnon operoima hoivakoti voi aloittaa toiminnan heti, kun toimitilat on saatu pystyyn. Sen sijaan yksityinen hoivakoti joutuu hakemaan ja odottamaan toimilupaa aluehallintoviranomaisilta tai Valviralta.

Luvan käsittelemisessä voi mennä kuukausia, eikä yrityksellä ole tietoa, milloin lupa saadaan ja millä ehdoilla, milloin toiminta voidaan aloittaa, milloin työntekijöitä voidaan rekrytoida ja milloin sopimuksia tehdä. Tämä heikentää yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia pärjätä kilpailutuksissa.

Toimiluvassa yksityisiä toimijoita velvoitetaan noudattamaan lupaviranomaisten käytäntöjen mukaisia ehtoja, joita ei määrätä laissa. Nämä liittyvät usein eri ammattiryhmien käytön enimmäis- tai vähimmäismääriin, kuten yöhoitajien, sairaanhoitajien ja tukipalvelushenkilöstön määrään sekä hoiva-avustajien käyttöön. Koska julkiset toimijat eivät tarvitse toimilupaa, niiden osalta riittää, että ne noudattavat lakia, jossa edellä mainittuja asioita ei ole määriteltä kuin yleisellä tasolla.

Toimilupavaatimus voi johtaa myös epätarkoituksenmukaiseen ja tehottomaan konsernirakenteeseen. Hoivayhtiön kannattaa ostaa toisen yrityksen liiketoiminnan sijaan yrityksen osakkeita, koska tällöin ostettavan yrityksen toimilupaa ei tarvitse uusia, vaan yritys tietää, millä ehdoilla toimintaa voidaan jatkaa¹⁵. Monesta erillisestä osakeyhtiöstä muodostuva konsernirakenne ja toimilupamenettelyissä luoviminen lisäävät yritysten hallinnollisia kustannuksia, joita julkiselle puolelle ei aiheudu.

Lakia tiukempia toimilupamääräyksiä on haastavaa täyttää, kun sote-alalla vallitsee työvoima-

Lupien ehtoja ei määritellä laissa.

pula. Joustamattomat viranomaiskäytännöt henkilöstömitoituksissa eivät myöskään mahdollista henkilötöypanoksen korvaamista teknologialla: toimiluvassa määritetystä henkilöstömitoituksesta ei voida joustaa, vaikka työvoiman tarve hoivayksikössä vähenisi, kun se ottaisi käyttöön siivousrobotin tai automatisoi keittiötyöskentelyä. Julkisella puolella vastaava toiminnan tehostaminen on mahdollista, sillä toimilupaa ei edellytetä.

Julkisen toimijan ja yrityksen erilainen kohtelu on räikeimmillään silloin, kun yritystoiminnan estämiseen käytetyt perusteet eivät pädekään julkisiin toimijoihin. Itä-Suomen aluehallintovirasto linjasi talvella 2022 koronapandemian kestänyt jo pitkään, että muun muassa ryhmäliikuntatilat ja tanssipaidat tulee pitää suljettuna. Viranomaisen piti ryhmäliikuntaa kategorisesti korkean riskin toimintana, jota ei ollut mahdollista harjoittaa terveysturvallisesti.

Ryhmäliikuntatilan koolla tai ilmastoinnilla ei ollut merkitystä sulkupäätökseen, vaan hygieniatoimistaan riippumatta yritykset joutuivat sulkemaan ovensa ja kärsimään tulonmenetyksiä vuoden parhaan liikuntasesongin aikana. Sen sijaan kansalaisopistot saivat jatkaa tuntejaan: ryhmäliikunta ja tanssi olivat mahdollista, jos liikuntatunti järjestettiin oppilaitoksessa. Vastaavia päätöksiä tekivät myös muut aluehallintovirastot.

ESIMERKKI: ATTENDON VILLA PENTBY

Julkisuudessaakin käsitellyn Attendon Villa Pentbyn tapauksessa aluehallintovirasto oli valvontapäätöksessään vaatinut yksikköön noin 0,76 työntekijää asiakasta kohden, mikä oli 25–35 prosenttia korkeampi mitoituksivaatimus kuin yhdenkään muun toimijan toteutunut henkilöstömitoitus ja huomattavasti korkeampi kuin kaupungin ostopalvelusopimuksessaan edellyttämä 0,6 hoitajaa asiakasta kohden.

Samassa päätöksessä edellytettiin yhtä yöhoitajaa 15 asiakasta kohden, vaikka vakiintunut viranomaisen käytäntö myös samaa yksikköä koskevassa aikaisemmassa valvontapäätöksessä oli mahdollistanut yhden yöhoitajan 25–30 asiakasta kohden. Avustaviin välillisen hoitotyön tehtäviin aluehallintovirasto edellytti vähintään kolmea resurssia viikon jokaisena päivänä, vaikka vaatimusta ei löytynyt toimiluvasta tai lainsäädännöstä, eikä tällaista vaatimusta ollut Attendon historian aikana koskaan esitetty mihinkään hoivayksikköön.

Attendo luopui hoivayksikön toiminnasta, sillä aluehallintoviraston vaatimuksia oli mahdotonta täyttää ja toiminta muodostui tappiolliseksi. Toiminta siirtyi kaupungille. Kaupunki ei kuitenkaan THL:n

keräämien julkisten tietojen mukaan ole jatkanut toimintaa niillä ehdoilla, jotka aluehallintovirasto oli valvontapäätöksessään Attendolle määrännyt. Sen sijaan kaupunki pyörittää hoivayksikköä edelleen vastaavilla hoitajamäärillä kuin Attendo aiemmin, vaikka tämä hoitajamitoitus ei Attendon aikana valvontaviranomaisille kelvannut.

ONGELMA 4

Viranomais toiminta on ennakoimatonta ja kirjavaa

Viranomaisilla on hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuus kattaa ensisijaisesti kuitenkin vain sen, miten hallintoasia hoidetaan, kuten ohjeistusta hakemusten ja ilmoitusten jättämiseen.

Viranomaisen ei tarvitse kertoa, miten asia tullaan ratkaisemaan. Vaikka viranomainen kertoisikin näkemyksensä lain tulkinnasta, se ei sido viranomaista myöhemmässä päätöksenteossa, sillä jokainen asia ratkaistaan erikseen ja viranomaiset voivat muuttaa ratkaisukäytäntöään.¹⁶ Viranomaisen ei siten tarvitse neuvoa yrityksiä lain tulkinnassa etukäteen, vaikka ne voivat jälkikäteen katsoa yrityksen toimineen virheellisesti ja määrätä yritykselle seuraamusmaksun.

Verohallinto tai keskusverolautakunta voi verovelvollisen hakemuksesta antaa kirjallisen ja valituskelpoisen ennakkoratkaisun verokysymyksestä. Yritys voi myös pyytää Verohallinnolta ennakkollista keskustelua haastaviin verokysymyksiin liittyen tai siirtohinnoittelun ennakkosopimusta, jolla varmistetaan useamman valtion verotulkinta. Muilta viranomaisilta vastaavat ennakkolliset neuvontamenettelyt kuitenkin puuttuvat.

Haluttomuus ennakkolliseen neuvontaan voi riittämättömiksi koettujen resurssien ohella johtua viranomaisen huolesta siitä, että neuvo voi rajoittaa mahdollisuuksia puuttua lainvastaiseen toimintaan myöhemmin. Tämä kuitenkin olisi juuri koko neuvonnan tarkoitus: ennaltaehkäistä lainvastainen toiminta ja mahdollistaa yritykselle varmuus lain tulkinnasta etukäteen.

Voi olla, että säädökset ovat niin monimutkaisia ja monitulkintaisia, että virkamiehet eivät tiedä, minkä tulkinnan viranomainen myöhemmin tulee omaksumaan. Tällainen säädösympäristö ja epävarmuus ovat kuitenkin kohtuuttomia lakia noudattamaan pyrkivän yrityksen kannalta.

Virheellinenkin neuvonta ei Suomessa aiheuta viranomaiselle juuri minkäänlaista vastuuta. Niin

sanottu luottamuksensuojaperiaate merkitsee sitä, että yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimiin, kuten myönteiseen päätökseen neuvoon. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää kuitenkin sitä, että viranomaisen neuvo on ollut lainmukainen ja neuvon saaja on toiminut vilpittömässä mielessä. Viranomaisten vakiintunut käytäntö ei muodosta luottamuksensuojaa.¹⁷

Työvoimapolusta kärsivällä hoiva-alalla viranomaistarkastukset voivat johtaa ennakoimattomiin tilanteisiin, kun yritykset eivät voi luottaa aiemmin saamiinsa ohjeisiin tai yleisiin käytäntöihin. Vaikka hoivayksikön perustaminen vaatii yksityisiltä toimijoilta toimiluvan, jossa määrätään muun muassa henkilöstömitoituksesta, viranomainen voi harkintavaltansa puitteissa koska tahansa tehdä valvontakäynnin yksikköön ja asettaa yksikölle annetun toimiluvan mukaisia vaatimuksia ankarammat määräykset jopa sen uhalla, että yksikön toiminta keskeytetään. Yrityksen tulisi tällöin pystyä esimerkiksi rekrytoimaan valvontaviranomaisen aiemmasta poikkeavan näkemyksen mukainen määrä työntekijöitä epärealistisen nopeassa aikataulussa.

Toimiluvan myöntämisen ehdot ovat kirjavat. Hallinto-oikeus on siunannut viranomaisten laajan harkintavallan, joka mahdollistaa erilaisten ehtojen soveltamisen keskenään samantyyppisiin tapauksiin ja viranomaisten lupakäytännön kiristymisen ilman lakimuutoksia¹⁸. Toimilupien ehtojen kirjavuus ja lupakäytännön kohdistaminen vain yksityisiin toimijoihin vääristää kilpailua eri toimijoiden välillä.

ONGELMA 5

Lainvalmistelussa käytetään suurta virkamiesvaltaa, eikä yritysvaikutuksia oteta riittävästi huomioon

Lainvalmistelussa ministeriöiden viranhaltijat ovat keskeisessä asemassa. Virkamiehet ovat tyypillisesti hyvin asiantuntevia omalla alueellaan, koska heille syntyy pitkäaikainen kokemus tietyistä säädöksistä ja he omistautuvat kyseiselle sääntelylohkolle.

Viranhaltijoiden erikoistumiseen tiettyyn aiheeseen liittyy vakavia varjopuolia. Jos virkamiehet työskentelevät hyvin pitkään tiettyjen säädöksien lainvalmistelutehtävissä ja jos ministeriöiden johto ei pysty tai halua kyseenalaistaa yksittäisten

virkamiesten näkemyksiä, lainvalmisteluun syntyy epäterve virkamiesvallan ilmiö. Virkamiehistä voi kehkeytyä tiettyjen lakien epävirallisia omistajia, eikä yritystoiminnalle tärkeitäkään muutoksia lakiin tehdä ilman juuri kyseisen omistajavirkamiehen myötävaikutusta.

Lainvalmistelun parissa toimivat tietävät, kuka vastaa mistäkin laista, ja ymmärtävät, että juuri tällä henkilöllä on paljon vaikutusvaltaa lain sisällöön. Vaikutusvalta on suurimmillaan silloin, kun kyseessä on säädös, johon ei kohdistu suurta poliittista kiinnostusta. Tällaisetkin lait voivat silti olla yritysvaikutuksiltaan merkittäviä.

ESIMERKKI: ALKOHOLIN ETÄMYNTI

Alkoholien etämyyntiä koskeva oikeustila on ollut Suomessa epäselvä ja ongelmallinen etenkin yritysten näkökulmasta, sillä etämyyntiasiaissa helposti sotkeutuvat keskenään Alkon sallittu vähittäismyyntimonopoli ja etämyynti.¹⁹

Alkoholilain kokonaisuudistus käynnistyi vuonna 2016, ja sen yhtenä tarkoituksena oli koota lain tasolle tärkeimmät säännökset valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asetuksista. Luonnoksissa hallituksen esitykseksi alkoholilaista ja laissa alkoholilain muuttamisesta sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että etämyynti on kiellettyä.

Etämyynnin kieltä ei kuitenkaan päätyntä osaksi lopullista vuonna 2018 voimaan tullutta alkoholilakia, mikä liittyy etämyyntikiellon EU-oikeudelliseen ulottuvuuteen ja kahteen komission lausuntoon. Komissio torjui alkoholituotteita koskevan kategorisen etämyyntikiellon yksityiskohtaisissa lausunnoissaan, koska se muodostaisi esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle EU:n sisämarkkinoilla.²⁰

Tällä hetkellä voimassa olevan alkoholilain mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten.

Alkoholilakia koskeva hallituksen esitys²¹ kuitenkin sisältää edelleen viittauksia etämyyntiin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti, jossa ulkomailla sijaitseva myyjä tarjoaa alkoholijuomia suomalaisten kuluttajien ostettavaksi ja vastaanotettavaksi Suomessa, on ollut vuoden 1994 alkoholilain mukaan kiellettyä ja sama oikeustila on ollut tarkoitus säilyttää hallituksen esityksessä. Hallituksen esitykseen sisältyvä toteamus vaikuttaa ilmentävän Sosiaali- ja terveysministeriön aiemmin esittämiä alkoholien etämyynnin kieltä koskevia näkemyksiä, joita ei ole edelleenkään osoitettu EU-oikeudellisten vaatimusten kanssa yhteensopiviksi.

Voimassa olevan alkoholilain sisällön, sen valmisteluaineiston ja viranomaistahojen antaman

ohjeistuksen välinen ristiriitaisuus viittaa siihen, että komission lausunnoista huolimatta Suomen alkoholipolitiikka tähtää tosiasiallisesti etämyynnin kategoriseen kieltämiseen, mikä on EU-oikeuden vastaista.²² Jos tässä tilanteessa syytteitä etämyynnistä ryhdytään laatimaan tai tuomioita langetta-
maan ilman lakitekstissä olevaa rangaistussään-
nöstä voidaan perustellusti katsoa, että Suomi rik-
koo oikeusvaltiollisuuden yhtä keskeistä elementtiä
eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan
mukaista *nulla poena sine lege* -periaatetta – siis
ei rangaistusta ilman lakia.²³

Lisäksi on syytä todeta, että rikosoikeudellinen
laillisuusperiaate on myös EU-tuomioistuimen
oikeuskäytännössä katsottu yleiseksi oikeusperi-
aatteeksi, jota EU:ssa kunnioitetaan ja noudate-
taan.²⁴ Alkoholin etämyyntiä koskevaa oikeustilaa
ei voida pitää nykyisellään tarpeeksi selkeänä, jotta
se vastaisi laillisuusperiaatteen asettamia vaati-
muksia. Tuoreessa kansallisessa oikeuskäytännössä
on kuitenkin viitteitä siitä, että etämyyntiä koskeva
tulkintaongelma alkaa ratketa etämyynnin sallimi-
sen puolelle.²⁵

Lainsäädännön yritysvaikutukset eivät aina
kiinnosta lainvalmistelijaa, vaikka ne tulisi lain-
valmistelussa arvioida. Lainsäädännön arviointi-
neuvosto on löytänyt vaikutusarvioinneissa eniten
puutteita yritysvaikutusten kohdalla: vuonna 2022
kahdessa kolmasosassa arviointineuvoston anta-
mia lausuntoja esitettiin kehittämissuosituksia yri-
tysvaikutusten arviointiin. Puutteet koskivat tyy-
pillisesti yritysvaikutusten arvioinnin ylimalkai-
suutta, puutteita kohderyhmien määrittelyssä ja
epäselvyyttä vaikutuksissa erilaisille yrityksille.²⁶

Suomesta puuttuu myös lainsäädännön vaiku-
tusten systemaattinen jälkiseuranta. Esimerkiksi

eduskunnan tarkastusvaliokunta, lainsäädännön
arviointineuvosto ja OECD ovat korostaneet tar-
vetta lainsäädännön seurannan ja jälkiarvioinnin
kehittämiseksi Suomessa.²⁷

ESIMERKKI: PÖRSSIOSINKOJEN KANSAIN- VÄLISEN LÄHDEVEROTUKSEN MUUTOS

Suomesta ulkomaille maksettavien pörssiyrityi-
den osinkojen verotus on yksi olennainen tekijä,
kun ulkomaiset sijoittajat harkitsevat sijoittamista
Suomeen. Tästä syystä on hyvin tärkeää, että näi-
den osinkojen verotus ei aiheuta kilpailuhaittaa
Suomelle ja että varsinkin kansalliset muutokset
suunnitellaan huolella ja varovasti.

Suomi siirtyi ensimmäisenä valtiona maailmassa
osinkojen lähdeveromenettelyyn niin sanottuun
TRACE-malliin, jossa ulkomainen sijoittaja saa
hyväkseen verosopimuksien mukaisen lähdevero-
prosentin vain, jos ulkomainen sijoittaja käyttää
suomalaiseen säilyttäjärekisteriin liittyntä säilyt-
täjäpankkia. Monet pankit ovat haluttomia tällai-
seen rekisteröitymiseen, koska siitä seuraa muun
muassa verovastuu osingoista, jos myöhemmin
todetaan, että lähdeveroa on peritty liian vähän.

Valtiovarainministeriön vero-osasto edisti asiaa
tinkimättömästi lain valmisteluun ja puutteelli-
siin taloudellisiin vaikutusarvioihin kohdistetusta
kritiikistä huolimatta. Esimerkiksi lainsäädännön
arviointineuvosto kritisoi puutteellista hyötyjen ja
haittojen vertailua sekä edellytti, että hallituksen
esityksessä käsiteltäisiin TRACE-mallin vaikutuk-
sia Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukykyyn
ja yritysrahoitukseen.²⁸

Hallitus antoi silti esityksensä ja totesi sitä täs-
mennetyn siltä osin kuin lainsäädännön arviointi-
neuvoston kritiikkiä ”on pidettävä aiheellisenä”.²⁹
Eduskunnan valtiovarainvaliokunta katsoi esitystä

Mitä tarkoittavat omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus?

Perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja
voidaan soveltaa niin yksityishenkilöiden kuin yritystenkin omaisuuteen. Omaisuuden suoja on johdettavissa mui-
takin periaatteita, joiden voidaan katsoa nauttivan välillistä perustuslain suojaa omaisuuden suojan kautta. Tällaisia
omaisuuden suojaan liittyviä oikeudellisia periaatteita ovat esimerkiksi sopimusvapaus ja kielto tehdä taannehtivia
muutoksia jo tehtyihin sopimuksiin.

Lakitekstissä ei täsmennetä, millä ehdoilla omaisuuden suoja voidaan rajoittaa. Tämän vuoksi perustuslakivalio-
kunnan ja tuomioistuinten tulkinnat rajoitusten edellytyksistä ovat ratkaisevia. Omaisuuden suojan rajoittamiselle
on aina oltava hyväksyttävä peruste. Se voi liittyä esimerkiksi ympäristöarvojen suojeluun tai kansanterveydellisiin
syihin.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeen-
tulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapaus tarkoittaa henkilön vapautta hankkia toi-
meentulonsa haluamallaan keinolla ilman, että lainsäätäjät asettaa esteitä toimeentulon hankkimiselle. Elinkeino-
vapautta voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi asettamalla tietyn elinkeinon harjoittaminen luvanvaraiseksi. Rajoituksiin
on kuitenkin aina oltava hyväksyttävä peruste.

koskevassa mietinnössään, että taloudelliset vaikutusarviot ovat ”lähinnä päätelmiä vailla tausta- tai vaihtoehtojen tarkastelua.” Lähes kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat katsoivat, että ehdotettu malli on toimimaton ja seuraamuksiltaan vahingollinen Suomen osakemarkkinoille. Poikkeuksellisen kriittisessä mietinnössään eduskunnan valtiovarainvaliokunta esitti lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että ”hallitus tarkastelee vielä muutosten vaikutuksia ja arvioi niiden pohjalta mahdollisia muutostarpeita ennen soveltamisajan alkua”.³⁰ Tällaisen ponnien eduskunta hyväksyi.

Valtiovarainministeriö, eli sama taho, joka lakimuu-
toksen oli valmistellut, laati muistion säännösten vaikutuksista virkamiestyönä vain reilu kuukausi ennen uuden menettelyn soveltamisen alkamista. Tämä toimintatapa johti siihen, että mallin muuttaminen olisi käytännössä ollut mahdotonta, vaikka selvitys olisi osoittanut tälle painavia syitä. Ministeriön omassa arviomuistiossa uudistusta pidettiinkin yhä tarkoituksenmukaisena ja sen lykkääminen torjuttiin. Muistiota varten ei ollut pyydetty lausuntoja yritysvaikutuksista muutoksen kohteena olevien yritysten edustajilta. Arviomuistiota ei ilmeisesti koskaan toimitettu eduskunnalle eikä julkistettu muutenkaan, vaan asiaa tiedustelleet saattoivat saada sen ministeriöstä.

Omistajan oikeuksista ei huolehdi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta löytää usein lakiehdotuksista muutettavaa perustuslain näkökulmasta. Perustuslain tulkinnat ovat kuitenkin usein jossain määrin arvolitännäisiä, ja perustuslakivaliokunnan tulkintojen ennakoitiin on vaikeaa asiantuntijoillekin.³¹

Elinkeinoelämän näkökulmasta on huolestuttavaa, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ei ole 2000-luvulla annettu kovin suurta painoarvoa yritystoiminnan kannalta erityisen merkityksellisille perusoikeuksille, joita ovat varsinkin omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus.³² Nämä molemmat ovat markkinatalouden kannalta keskeisiä perusoikeuksia. Omaisuuden suoja on tietenkin välttämätön, jotta voittoa tavoitteleva liiketoiminta olisi mielekästä.

Tähän asti perustuslakivaliokunnassa on nou-
datettu käytäntöä, jonka mukaan intressitahoja ei kuulla valiokunnassa. Sääntelyn kohteena olevilla tahoilla, kuten elinkeinoelämällä, voi olla merkittävää osaamista varsinkin sääntelyn tosiasiallisista vaikutuksista. Se, että valiokunta kuulee lähinnä virkamiehiä ja oikeustieteilijöitä tai muita tutkijoita, johtaa herkästi liian yksipuoliseen arviointiin.

ESIMERKKI: KUNTOKESKUS LIIKKU OY

Yrityksille tärkeitä perusoikeuksia rajoitettiin pandemia-aikana muun muassa tartuntatautilain väliaikaisilla muutoksilla. Niillä luotiin kunnalle ja aluehallintovirastolle oikeus sulkea yritysten asiakkaiden käyttöön tarkoitettuja tiloja, kuten liikuntatiloja määräajaksi. Keino oli tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi³³. Perustuslakivaliokuntakin totesi, että sääntelyssä oli kyse varsin syvällekyvästä puuttumisesta elinkeinovapauteen. Tästä johtuvat vaatimukset lainsäätäjälle kohdistuivat perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin vain sääntelytarkkuuteen ja kohtuulliseen kompensatioon elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.³⁴

Yksi rajoitusten kohteeksi joutuneista yrityksistä oli 30 paikkakunnalla toimiva Kuntokeskus Liikku Oy. Yrityksen kuntosalit ovat suuria, keskimäärin 1 200 neliömetrin suuruisia tiloja, ja niissä on syväyttävä ilmanvaihto, joka takaa ilman vaihtumisen useita kertoja tunnin aikana. Kuntokeskus Liikku Oy:n tiloissa raportoitiin pandemia-aikana 50–60 altistumistilannetta koronavirukselle.

Kulunvalvonnan ansiosta yritys pystyi tavoittamaan altistuneet henkilöt lähes reaaliaikaisesti, eikä tietävästi yksikään altistuminen johtanut sairastumiseen. Tätä tosiasiallisen tartuntariskin vähäisyyttä ei kuitenkaan otettu huomioon, vaan aluehallintovirastojen sulkupäätöksiä sovellettiin yhtä lailla Kuntokeskus Liikku Oy:n kuntosaleihin kuin 15 neliömetrin suuruisiin joogastudioihin.

Käytännössä elinkeinovapauden rajoittaminen oli hyvin suoraviivaista viranomaistoimintaa. Aluehallintoviranomaiset eivät soveltaneet niitä lakipykäliä, jotka olisivat sallineet liikuntatilojen aukiolon tietyin edellytyksin, vaan laittoivat paikat kiinni.

Kuntokeskus Liikku Oy on pyrkinyt selvittämään, millä perusteilla rajoitustoimet kohdistettiin nimenomaan kuntosaleihin samaan aikaan kun moni muu julkinen tai yksityinen toimija sai pitää toimitilansa auki mahdollisia ruuhkatilanteita rajoittamatta. Kävi ilmi, etteivät THL tai sairaanhoitopiirit keränneet minkäänlaista dataa kuntosaleilla tapahtuneista tartunnoista. Tästä huolimatta viranomaisen mahdollisuuksia sulkea liikuntatiloja jatkettiin myöhemmin uudella lainsäädännöllä. Lainvalmistelussa sulkupäätösten kohdistamista liikuntatiloihin ei perusteltu, eikä sulkupäätösten yritysvaikutuksia edes mainittu hallituksen esitykseen sisältyvässä yritysvaikutusten arvioissa.³⁵

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä kompensatio yritysten kärsimistä menetyksistä edellytyksenä elinkeinovapauden rajoittamiselle ei toteutunut Kuntokeskus Liikku Oy:n kohdalla. Yrityksen suorat kustannukset liikuntatilojen sulkemisesta olivat 500 000 euroa ja kaiken kaikkiaan menetykset

nousivat lähes miljoonaan euroon. Yritys ei kuitenkaan ollut oikeutettu valtion kustannustukeen, sillä se muun muassa avasi uusia toimipaikkoja pandemian aikana ja oli osa suurempaa konsernia, minkä vuoksi kustannustuen ehtona ollut liikevaihdon alenemiskriteeri ei yrityksen kohdalla täytynyt.

Perustuslakivaliokunta ei lakiesitystä käsitellessään kuullut elinkeinovapauden rajoittamisen kohteena olevien yritysten edustajia sääntelyn vaikutuksista yritysten elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan. Myöskään aluehallintovirastot eivät kuulleet yrityksiä sulkupäätöksiä tehdessään³⁶.

Eri hallinto-oikeudet ratkaisivat sulkupäätöksiä koskevia asioita eri tavoin. Kun sulkupäätöksiä käsiteltiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, Kuntokeskus Liikku Oy vetosi elinkeinovapautensa rajoittamiseen. Korkein hallinto-oikeus nojasi päätöksessään perustuslakivaliokunnan esittämään arvioon lainsäädännön hyväksyttävyydestä elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan nähden.³⁷ Korkein hallinto-oikeus katsoi aluehallintoviraston sulkupäätökset lainmukaisiksi, eivätkä tähän päätökseen vaikuttaneet Kuntokeskus Liikku Oy:n toimet tartuntariskin pienentämiseksi kuntosaleilla tai yrityksen jääminen tukien ulkopuolelle.³⁸

Suurten yritysten omaisuuden-suojasta tingitään.

Varsin erikoinen on perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttu selitysmalli sille, että suurten yritysten omaisuudensuojasta voidaan tinkiä muita helpommin. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on alkanut toistua käsitys, jonka mukaan omaisuudensuojan rajoituksen hyväksymistä puoltaa se, että omaisuudensuojan loukkausta merkitsevät velvoitteet koskevat ”pörs-siyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä”.³⁹

Varallisuusmassaltaan huomattavien yhtiöiden asettaminen omaisuudensuojan suhteen muita heikompaan asemaan on perusoikeusfilosofian kannalta nurinkurinen ajatusmalli. Perusoikeudet ovat olemassa vähemmistön suojaamiseksi enemmistön vallalta. Omaisuudensuojan kontekstissa on ymmärrettävää, että vaaravyöhykkeellä ovat yhteiskunnan varakkaimmat tahot, ja omaisuudensuojasääntelyä tarvitaan näiden turvaamiseksi. Enemmistö tulee turvatuksi jo demokratian normaaleilla enemmistöpäätöksentekoa edellyttävillä prosesseillakin.

Erityistä epävarmuutta aiheuttaa riski siitä, että Suomi säättää lakeja, jotka vaikuttavat jo aikaisemmin tehtyihin liiketoimiin. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi hyväksynyt omaisuudensuojan rajoittamisen yksityisten kanssa tehtyihin sopimuk-

siin taannehtivasti lisättävillä erityisehdoilla sillä perusteella, että sopijapuoli voi aina harkita, onko se valmis sitoutumaan sopimuksen muutokseen.⁴⁰

Jos sopimuksiin voi lakimuutoksilla tulla lisäehtoja, sopimusosapuolet joutuvat huomioimaan riskin myöhemmistä lakimuutoksista sopimukseen sitoutuessaan. Taannehtivien muutosten riskin hinnoittelu sopimuksiin voi aiheuttaa lisäkustannuksia sopimuskumppanille. Jos sopimusosapuolena on julkinen toimija, kohdistuvat kustannukset käytännössä veronmaksajille.

ESIMERKKI: VÄLIAIKAINEN WINDFALL-VERO

Yritysten oikeusturvan kannalta kyseenalainen ratkaisu on sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskeva lainsäädäntö. On nimittäin varsin kyseenalaista, missä määrin Suomen kansallinen laki on sopusoinnussa asetuksen⁴¹ kanssa vai ylittääkö se asetuksessa asetetut tavoitteet. Mainitun asetuksen tavoitteena oli tuottokattosääntelyllä puuttua Venäjän hyökkäysootaan kytkeytyvästä energiakriisistä johtuvaan sähkön hintojen jyrkkään nousuun ja sen kuluttajille ja yrityksille kohdistuviin kielteisiin seurauksiin. Asetuksen yhtenä tavoitteena on estää kansallinen sooloiilu energiakriisin taltuttamiseksi, vaikkakin tiettyä harkintavaltaa asetuksen soveltamisessa on jäsenvaltiolle jätetty.

Suomi kuitenkin päätyi käytännössä juuri sooloi-luun. Lainvalmistelussa koplatettiin hallituksen oma *windfall*-vero ja asetuksen täytäntöönpano. Nämä ovat kaksi eri asiaa, ja hallituksen esityksessä ilmaistaankin esityksellä olevan tarkoitus ”täydentää ja täsmentää EU-asetusta”. Hallituksen esityksessä todetaan suoraan, että ”esityksellä toteutetaisiin myös hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvoittelussa tekemä kirjaus siitä, että valmistellaan sähköntuottajien *windfall*-voittojen verotusta koskeva sääntely”.

Lopputuloksena Suomi kantaa sähkön voittoveroa eri perustein kuin asetuksessa on säädetty. Tämä johtaa asetuksen tavoitteen vastaiseen asetelmaan, jossa koko tuottokattoidea sivuutetaan. Veron laskentatapa on suunniteltu erilaiseksi kuin asetuksen tuottoon perustuva verotus. Myös veron voimassaoloaika poikkeaa asetuksesta, ja pikaisesti valmisteltu vero tuli jopa taannehtivasti voimaan veron säätämisestä. Suomen poikkeuksellinen veroratkaisu heikentää yritysten ja rahoittajien luottamusta lainsäädännön ennakoitavuuteen.

Suomen sähkövoittoveroa koskevan lakihankkeen keskeinen ongelma sekä EU-oikeuden että sähköä tuottavien yritysten kannalta on se, että Suomi kerää merkittävästi suuremmat verot kuin hallituksen esityksessä mainitut läheiset vertailumaat kuten Ruotsi ja Tanska.

Laadukas lainvalmistelu

Laadukkaaseen säädösvalmisteluun kuuluu, että säädösvalmistelussa arvioidaan aidosti erilaisia keinoja ongelman ratkaisemiseksi. Muutosten vaikutuksia tulee arvioida riittävän aikaisin, jotta nähdään, millä säädöshankkeilla toivotut tulokset saavutetaan parhaiten.⁴² Lakiehdotuksissa tulee myös käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Lainsäädännön prosessioppaan mukaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi tulee pyytää kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Näin tulee lähtökohtaisesti toimia silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana.

Kuusi ratkaisua ongelmiin

RATKAISU 1

Yrityksille on annettava pyynnöstä ennakkollinen kannanotto laintulkinnasta

Kasvaneiden sanktio- ja tutkintavaltuuksien vastapainoksi viranomaisten etukäteisneuvontaa on lisättävä. Viranomaisille tulee säätää velvollisuus antaa ohjausta tai ennakkoratkaisu sääntelyyn liittyvästä tulkintakysymyksestä.⁴³

Luottamuksensuojaa on vahvistettava hallinto-laissa niin, että yritykset voivat luottaa tulkinnanvaraisessa asiassa saamaansa viranomaisen ohjeeseen.

Viranomaisten ei tule asettaa toimijoille lakisääteistä ankarampia vaatimuksia. Yritysten tulee myös pystyä luottamaan siihen, ettei viranomaisen muuta aikaisempaa tulkintaansa asiasta yritysten vahingoksi ilman lainsäädäntömuutosta.

RATKAISU 2

Päätösten tekemiseen on asetettava aikaraja

Päätösten saaminen viranomaisilta ja tuomioistuimilta kestää pitkään. Pitkittyneet odotusajat tulevat yrityksille kalliiksi ja voivat koitua esteiksi investoinneille. Viranomaisille ja tuomioistuimille tulee asettaa aikaraja, jonka sisällä ratkaisu on annettava⁴⁴. Resurssit on mitoitettava tämän mukaisesti.

Viranomaisille tulisi sallia kevyempi menettely ja kevyempi harkinta taloudelliselta intressiltään pieniin asioihin, jolloin isot ja perusteellisempaa punnintaa vaativat asiat etenisivät nopeammin. Tämä helpottaisi myös viranomaisen työtaakkaa.

Yrityksille tulee säätää mahdollisuus laiminlyöntikanteen nostamiseen tilanteessa, jossa viranomainen ei ole ratkaissut asiaa kohtuullisessa ajassa. Kanneoikeuden säätämisessä voitaisiin mukailla Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 265 artiklassa säädettyä laiminlyöntikannetta.⁴⁵

RATKAISU 3

Julkisiin toimijoihin on sovellettava samoja sääntöjä kuin yksityisiin toimijoihin

Yrityksiä ja julkisia toimijoita on kohdeltava samojen sääntöjen mukaisesti. Tätä edellyttää myös EU-oikeudellinen markkinataloustoimijaperiaate. Samojen lakien noudattamisen tulisi riittää sekä yksityisille että julkisille toimijoille, eikä viranomaiskäytännössä pidä asettaa yksityisiä toimijoita epäedullisempaan asemaan.

Julkisille toimijoille tulee asettaa samat sanktiot lain noudattamatta jättämisestä sekä vastaava vahingonkorvausvastuu kuin yrityksillä on.

RATKAISU 4

Lakiehdotusten yritysvaikutuksia on arvioitava täsmällisemmin yhdessä elinkeinoelämän kanssa

Hyvien sääntelyratkaisujen tekeminen edellyttää ymmärrystä siitä, miten laki vaikuttaa yritystoimintaan, Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn, työllistämiseen sekä niiden kautta yritystoiminnasta kertyviin verotuottoihin. Sääntelyratkaisuilla ei pidä turhaan vaikeuttaa yritysten liiketoimintaa,

koska Suomen pitää olla kansainvälisesti kilpailukykyinen sijoittautumispaikka yrityksille ja maa, jossa uskaltaa ottaa yrittäjäriskiä.

Lainsäädäntötyön tulisi olla avointa ja vuorovaikutteista siten, että sääntelyn vaikutuspiirissä olevia yrityksiä kuullaan riittävän varhaisessa vaiheessa. Tällöin lakihankkeisiin olisi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa, ja yritysvaikutukset pystyttäisiin ottamaan paremmin huomioon lainvalmistelussa.

Lainvalmistelu kokoonpanoltaan laaja-alaisissa työryhmissä, joissa myös elinkeinoelämän järjestöt ovat edustettuina, on usein hyvä avoimen lainvalmistelun tapa. Näissäkin tilanteissa tulisi kuulla intressitahoja jo varhaisessa vaiheessa.

EU-asioiden valmisteluun osallistuvien sektori-kohtaisten valmistelujaostojen tulisi kokoon-tua pääsääntöisesti laajoissa kokoonpanoissa, joihin kuuluu myös etujärjestöjen ja sidosryhmien edustajia.

Laajoissa, usean ministeriön vastuualueita koskevilla lakihankkeissa lainvalmistelun johtaminen tulisi keskittää yli ministeriörajojen. Näin varmistettaisiin hallitusohjelman toteutuminen, eri ministeriöiden välinen yhteistyö ja lainvalmistelun laatu.⁴⁶

Yritysten investointipäätöksissä on kysymys kannattavuudesta ja ajoituksesta. Lakiehdotusten yritysvaikutuksia arvioitaessa tulisi selvittää lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvat kustannukset euromääräisesti sekä arvioida ajallinen vaikutus viranomais- ja tuomioistuinprosessien kesto.

Lainsäädännön vaikutuksia yrityksiin on selvitettävä myös jälkikäteen, ja vaikutusten jälkiarvioinneista saatuja tietoja on hyödynnettävä lainvalmistelussa.

RATKAISU 5

Omaisuu-densuojan ja elinkeino-vapauden merkitystä on vahvistettava

Perustuslakivaliokunnan tulisi kuulla sääntelyn kohteena olevia elinkeinonharjoittajia selvittääkseen perusoikeuksien rajoitusten käytännön vaikutuksia ja kuullakseen myös vaihtoehtoisia näkemyksiä tulkinnoista. Näin perustuslakivaliokunta voisi paremmin arvioida rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja punnita sitä, onko esimerkiksi omaisuu-densuojan rajoittamiselle riittävän painavia perusteita.

Kynnys omaisuu-densuojan ja elinkeinovapau-den rajoittamiseen tulee nostaa nykyistä korkeammalle myös säädettäessä soveltamisajaltaan lyhytaikaisia säännöksiä. Perusoikeuksien rajoituksen kohteena olevia tahoja on kuultava kiireellisessäkin lainvalmistelussa.

Myös viranomaistoiminta ja harkintavallan rajat tulee asettaa sellaisiksi, että omaisuu-densuoja ja elinkeinovapaus turvataan.

Perustuslain 106 §:ää on muutettava siten, että tuomioistuimien mahdollisuutta tutkia perusoikeuksien, kuten omaisuu-densuojan ja elinkeinovapauden, toteutumista laajennetaan. Nykyisin perustuslain 106 §:n mukaan ”jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”.

RATKAISU 6

Hallinto-oikeuksien suullisia oikeudenkäyntejä ja viranomaisten oikeudenkäyntikuluvastuuta on lisättävä

Suullisessa oikeudenkäynnissä yrityksen edustajilla olisi mahdollisuus antaa selvitys yrityksen toiminnasta ja tapauskohtaisista olosuhteista sekä vastata oikeuden jäsenten kysymyksiin. Suullinen menettely voisi lisätä osapuolten ymmärrystä toisensa näkemyksistä ja siitä, mistä asiassa toisen osapuolen kannalta on kysymys.

Suulliset kuulemiset oikeudenkäynneissä voisivat vähentää myös kirjallisen dokumentaation tarvetta. Tämä pienentäisi osapuolille riidasta aiheutuvia kustannuksia.

Viranomaisten valitus-oikeutta toisen viranomaisen päätöksistä on rajattava. Jos viranomaisen häviää riidan yrityksen tai yksityishenkilön kanssa, tulisi lähtökohtana olla, että viranomainen korvaa riidasta aiheutuneet kustannukset yksityiselle taholle.

VIITTEET

- 1 Kangasharju ym. (2021).
- 2 Elinkeinoelämän keskusliitto (2023).
- 3 Yritysesimerkit perustuvat yritysten haastatteluihin keväällä 2023. Vaikka kyse on vain yhden osapuolen näkemyksistä riitaisissa asioissa, esimerkiksi ovat arvokkaita osoituksia siitä, minkälaisiin ongelmiin yritykset voivat Suomessa joutua.
- 4 Bräutigam ym. (2022).
- 5 Tuomioistuineläinlaitos (2023).
- 6 Amcham Finland (2023).
- 7 Finnulp (2019).
- 8 Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa luvataan sujuvoittaa lupien käsittelyä rajoittamalla viranomaisten keskinäisiä valitusoikeuksia. Valtioneuvosto (2023a).
- 9 Hallintolain mukaan yksityinen taho voi saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan, jos lopputulos huomioon ottaen on kohtuutonta, että osapuoli joutuu maksamaan omat oikeudenkäyntikulunsa. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Kulukorvausvelvollisuus viranomaiselle voi syntyä esimerkiksi puutteellisesti suoritettua tarkastuksen takia tai silloin, jos viranomainen valittaa turhaan asiasta, josta on jo korkeimman hallinto-oikeuden linjaus. KHO:2019:95 ja KHO:2021:88.
- 10 Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan julkis-yhteisöllä tai julkista tehtävää hoitavalla yhteisöllä on vahingonkorvausvastuu vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Oikeusministeriössä on käynnissä hanke julkis-yhteisön korvausvastuun laajentamiseksi nykyisestä, ks. Oikeusministeriö: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu, työryhmän mietintö 2023:4.
- 11 Ks. KHO 2002:78.
- 12 Hakalehto-Wainio (2010).
- 13 Haavisto ym. (2018).
- 14 Korkein hallinto-oikeus katsoi Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen viitaten tammikuussa 2020, ettei Verohallinnon pankille esittämä tietopyyntö ollut lainmukainen. Tietosuoja-valtuutettu on antanut Verohallinnolle huomautuksen liian laajoista tietopyynnöistä vielä marraskuussa 2022 Verohallinnon pyydettyä pankeilta tietoja kaikista Suomen rajat ylittävistä tilisiirroista vuosina 2015–2021. Verohallinto on vapautettu hallinnollisen sakan uhasta toisin kuin Verohallinnon tietopyyntöjä vastaanottavat pankit. Käytännössä pankit joutuvat arvioimaan, toimivatko ne lainmukaisesti, jos toimittavat Verohallinnon vaatimat tiedot. Sanktoriski koskee pankkeja, mutta ei viranomaisia.
- 15 Jos yritysuoimainen toimija ostaa hoivaliiketoimintaa, toimilupa pitää hakea uudestaan eikä sitä välttämättä saada vanhoilla ehdoilla. Toimiluvan uusiminen voi jäädä kiinni esimerkiksi toimilajien ikääntymisestä, vaikkei asia vaikuttaisi asiakkaiden hoitoon tai viihtymiseen.
- 16 Mäenpää (2023).
- 17 Luottamuksensuojan saaminen edellyttää sitä, että viranomaisen neuvo on ollut lainmukainen ja neuvon saaja on toiminut vilpittömässä mielessä. Lainvastaisiin neuvoihin ei saa luottamuksensuojaa. Myöskään viranomaisten vakiintunut ratkaisukäytäntö ei muodosta luottamuksensuojaa, vaan viranomaiset voivat muuttaa vakiintuneita käytäntöjään, jos katsovat sen tarpeelliseksi. Esimerkiksi Saksassa luottamuksensuojaperiaate on selvästi vahvempi. Viranomaisten virheellinen neuvonta ei välttämättä aiheuta myöskään viranomaisen velvollisuutta korvata neuvon saajalle aiheutunutta vahinkoa.
- 18 Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 21.11.2018 nro 18/1016/6 oli kysymys tilanteesta, jossa Valvira oli päätöksessään edellyttänyt 0,6 työntekijää asukasta kohti, vaikka saman yrityksen samassa kaupungissa olevien erityispiirteiltään vastaavien hoivakotien henkilömitoitukset olivat 0,54, 0,55 ja 0,57 tuolloisen vähimmäismitoituksen ollessa 0,5. Yritys vetosi valituksessaan siihen, että kyseessä on uusi moderni, nykytekniikalla varustettu hoivakotikiinteistö, jonka käytössä oleva teknologia vähentää hoivakotien työntekijöiden määrää. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja piti Valviran päätöksen voimassa toteamalla, että luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa Valviran tulee huomioida toimintayksikön asiakkaiden hoivan ja hoidon tarpeet kussakin tapauksessa erikseen, eikä päätöstä voida perustaa siihen, miten asia on toisen yksikön osalta ratkaistu. Hallinto-oikeus ei perusteluissaan ottanut edes kantaa tekniikkaa ja teknologiaa koskeviin alempaan henkilömitoitusta puoltaviin seikkoihin, jotka yhtiö oli tuonut valituksessaan esiin.
- 19 Ks. C-198/14 Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) ja Suomen valtio – Tullihallitus, ECLI:EU:C:2015:751.
- 20 Katso komission lausunto koskien ilmoitusta 2016/0653/FIN ja komission lausunto koskien ilmoitusta 2018/0324/FIN.
- 21 HE 100/2017 vp.
- 22 Ellei myyntiä voida perustella SEUT 34 ja 36 artiklan mukaisesti.
- 23 Ks. esim. Pellonpää ym. (2018), s. 767–776.
- 24 Ks. esim. 63/83 Kent Kirk, ECLI:EU:1984:255, kohdat 21–23, joissa kielletään rikosoikeudellinen taannehtivuus tai nolla poena sine lege -periaatetta koskevat 14/81 Alpha Steel, ECLI:EU:C:1982:76, kohdat 28–30 ja 85/76 Hoffman – La Roche, ECLI:EU:C:1979:36, kohdat 4–5. Tähän kontekstiin liittyy myös prosessuaalisten määrärajojen kunnioitus, josta on varsin tuore ratkaisu C-450/19 Kilpailu- ja kuluttajavirasto, ECLI:EU:C:2021:10, kohdat 39–40.
- 25 Ks. Helsingin hovioikeuden 7.2.2023 antama ratkaisu 23/104938, R 20/1073, jossa etämyyntiasiaa nostetut syytteet törkeästä veropetoksesta ja törkeästä alkoholirikoksesta hylättiin.
- 26 Lainsäädännön arviointineuvosto (2023).
- 27 Valtioneuvosto on julkaissut yleiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. On vielä epäselvää, millä aikataululla jälkiarviointia systematisoidaan, missä laajuudessa yrityksille merkitykselliset hankkeet valikoituvat jälkiarvioinnin kohteeksi, ja mikä merkitys yritysvaikutuksille jälkiarvioinnissa annetaan. Ks. Valtioneuvosto (2023b).
- 28 Lainsäädännön arviointineuvosto (2018).
- 29 HE 282/2018 vp.
- 30 VaVM 38/2018 vp.
- 31 Se, että lakiehdotuksessa on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan korjattavaa, ei kuitenkaan välttämättä kerro lainvalmistelun laadusta. Tulkintojen vaikeasta ennakoitavuudesta kertoo esimerkiksi se, että perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijatkin ovat usein keskenään erimielisiä lakiehdotuksien perustuslainmukaisuudesta. Perustuslain arvioitavuus näkyy esimerkiksi siinä, että yksi perusoikeuksien rajoitusperuste on rajoituksen oikeasuhtaisuus, ja siinä, että uuden lain tavoitteiden hyväksyttävyyttä otetaan huomioon perusoikeuksien tulkinnassa.
- 32 Omaisuudensuojan aseman heikentymisestä ks. Länsineva (2011).
- 33 StVM 1/2021 vp.
- 34 PeVL 44/2020 vp.
- 35 HE 226/2021 vp.
- 36 Hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.
- 37 Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuin voi käsiteltävänä olevassa asiassa antaa etusijan perustuslain säännökselle vain, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.
- 38 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2023:9. Päätösten kohteena olevilla yrityksillä ei kuitenkaan välttämättä ollut käytännön mahdollisuutta valittaa päätöksistä, sillä yksi rajoituspäätös oli voimassa niin lyhyen aikaa, ettei edes valitusaika ehtinyt umpeutua päätöksen voimassaoloaikana. Lyhyitä päätöksiä myös ketjutettiin peräkkäin siten, että tosiasiallinen yhtäjaksoinen sulku aika oli pidempi kuin yksittäisen päätöksen mukainen sulku aika. Esimerkiksi Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän yhtymähallituksen tekemästä sulkupäätöksestä Kajaanin alueelle ilmoitettiin aluksi lehti-ilmoituksella. Virallista pöytäkirjaa päätöksestä ei ollut saatavilla, vaikka päätöksen ilmoitettiin tulleen voimaan. Hallinto-oikeus keskeytti sulkutilan täytäntöönpanon valituksen jälkeen. Vastaavia nopeita päätöksiä ja niiden toimeenpanon keskeyttämisä hallinto-oikeuden päätöksellä nähtiin muuallakin Suomessa.
- 39 Ks. esim. PeVL 97/2022, PeVL 74/2018, PeVL 34/2000.
- 40 Sote-uudistusta valmisteltaessa pääministeri Sipilän hallitus pyrki rajaamaan kuntien sopimusvapautta yksityisten palveluntuottajien ja vuokranantajien kanssa lisäämällä uusiin ja olennaisesti muu-

- tettaviin sopimuksiin ankarat irtisanomisehdot. Lain voimassaoloaikana sopimuspuolet eivät välttämättä voineet uusia tai muuttaa vanhojen sopimusten ehtoja perustellustakaan syystä, sillä niiden olisi ollut pakko sisällyttää kyseinen ei-toivottu irtisanomislauske sopimusmuutokseen. PeVL 30/2016 vp.
- 41 Ks. Neuvoston asetus (EU) 2022/1854, annettu 6 päivänä lokakuuta 2022, korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä, EUVL, N:o L 261, 7.10.2022, s.1.
- 42 Lainsäädännön arviointineuvosto (2023).
- 43 Keskuskauppakamari (2022).
- 44 Pääministeri Orpon hallitus aikoo määrittää investointien vaatimille kaavoitus-, rakennus-, ympäristö- ja vesilupaprosesseille sekä niitä koskevien valitusten käsittelylle tavoiteltavat käsittelyajat. Käsittelyaikojen määrittely tulisi ulottaa myös muihin viranomaispäätöksiin ja valitusprosesseihin. Valtioneuvosto (2023a).

LÄHTEET

- Amcham Finland (2023). Proposal to Improve Environmental Permitting of Investments and Remove Red Tape, <https://amcham.fi/amcham-fdi-vision-environmental-permitting-june22/>
- Bräutigam, T., Cunningham, F., Aholainen M., Geus, M., Kukorelli, F. ja Toivanen, M. (2022). EU-sääntely rakentaa parempaa datataloutta, Sitran työpaperi, <https://www.sitra.fi/julkaisut/eu-saantely-rakentaa-reilumpaa-datataloutta/>
- ECLI:EU:C:1979:36.
- ECLI:EU:C:1982:76.
- ECLI:EU:1984:255.
- ECLI:EU:C:2015:751.
- ECLI:EU:C:2021:10.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (2023). Suomen vihreät investoinnit <https://ek.fi/tutkittua-tietoa/vihreat-investoinnit/>
- Finnpulp (2019). Finnulp on tyrmistynyt Kuopion biotuotetehtaan pysäyttävästä KHO:n päätöksestä, Tiedote, <https://www.finnpulp.fi/2019/12/19/finnpulp-on-tyrmistynyt-kuopion-biotuotetehtaan-pysayttavasta-khon-paatoksesta/>
- Haavisto, I., Larros, H. ja Metelinen, S. (2018). Soten sokeat pisteet – Näin julkinen sektori sorsii yksityisiä palveluntuottajia ja suosii omiaan, EVA Analyysi No 65, <https://www.eva.fi/blog/2018/11/20/nain-saantely-kohtelee-julkista-ja-yksityista-sote-toimijaa-epatasa-puolisesti-3-kilpailuongelmaa/>
- Hakalehto-Wainio, S. (2010). Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu (2010). Oikeusministeriön julkaisu 59/2010.
- HE 282/2018 vp.
- HE 100/2017 vp.
- HE 226/2021 vp.
- Helsingin hallinto-oikeuden 21.11.2018 antama päätös nro 18/1016/6.
- Helsingin hovioikeuden 7.2.2023 antama päätös nro 23/104938.
- Kangasharju, A., Ali-Yrkkö J., Koski, H. ja Kuusi, T. (2021). Kilpailu, ikääntyminen ja investointien vähäisyys, ETLA Raportti No 119.
- Keskuskauppakamari (2022). Ratkaisuja Suomelle, <https://kauppakamari.fi/julkaisu/ratkaisuja-suomelle/>

- 45 Laiminlyöntikanteella EU:n toimeihin pyritään velvoittamaan tekemään tietty päätös, jonka tekemiseen se on perussopimuksen mukaan ollut velvollinen, mutta jonka tekemisen toimeihin on kuitenkin laiminlyönyt. SEUT 265(3) artiklan mukaan myös yksityinen taho, kuten yritys, voi nostaa laiminlyöntikanteen EU-tuomioistuimeen silloin, jos unionin toimeihin on jättänyt antamatta kyseiselle taholle osoitettavan jonkin muun säädöksen kuin suosituksen tai lausunnon. Kanne voidaan nostaa esimerkiksi valtioneuvoston tai tilanteissa, joissa esimerkiksi komission olisi pitänyt määrittellä jotkin tekniset standardit tuotteiden myymistä varten, ja tämän laiminlyönti haittaa yrityksen toimintaa. Ks. Raitio ja Tuominen (2020).
- 46 Keskuskauppakamari (2019).

- Keskuskauppakamari (2019). Sujuva sääntely hallitusohjelmaan, <https://kauppakamari.fi/tiedote/sujuva-saantely-hallitusohjelmaan/>
- KHO:2019:95.
- KHO:2021:88.
- KHO:2023:9.
- KKO 2002:78.
- Lainsäädännön arviointineuvosto (2018). Lausunto, VNK/1595/32/2018.
- Lainsäädännön arviointineuvosto (2023). Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164765>
- Lämsineva, P. (2011). Omaisuudensuoja (PL 15 §), teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin M., Tuori K. ja Viljanen V.-P. (2011). Perusoikeudet, Werner Söderström lakitieto, Helsinki.
- Mäenpää, O. Hallinto-oikeus (2023), Alma Talent, Helsinki.
- Neuvoston asetus (EU) 2022/1854.
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölonen, P. ja Tapanila, A. (2018). Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki.
- PeVL 30/2016 vp.
- PeVL 74/2018.
- PeVL 34/2000.
- PeVL 44/2020 vp.
- PeVL 97/2022.
- Raitio J. ja Tuominen T. (2020). Euroopan unionin oikeus. Alma Talent, Helsinki.
- SEUT 265(3).
- StVM 1/2021 vp.
- Tuomioistuinlaitos (2023). Tilastoja, <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html>
- Valtioneuvosto (2023a). Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.
- Valtioneuvosto (2023b). Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:50, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164933>
- VaVM 38/2018 vp.

OHJAUSRYHMÄ

Emilia Kullas, EVAn johtaja

Juha Raitio, oikeustieteen professori

Sakari Wuolijoki, Nordean Suomen toimintojen lakiasiainjohtaja, OTT

Ohjausryhmä on ideoinut ”Hiekkaa rattaissa” -julkaisua, identifioinut ongelmia ja ratkaisuja sekä tukenut julkaisun kirjoittamista.

EVA Analyysin *Hiekkaa rattaissa* kirjoittajat



EVAn johtava
veroasiantuntija
EMMILIINA KUJANPÄÄ



Helsingin yliopiston
oikeustieteen professori
JUHA RAITIO

ELINKEINOELÄMÄN VALTUUSKUNTA

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on elinkeinoelämän ajatuspaja, jonka tavoitteena on edistää yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA toimii elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajien kohtaamispaikkana.

EVA tuottaa tietoa ja uusia näkökulmia julkiseen keskusteluun.

EVA Analyysit ottavat kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin ja tarjoavat ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Analyysit löytyvät EVAn kotisivuilta www.eva.fi.

ISSN 2342-0774 (Painettu) • ISSN 2342-0782 (PDF)