

JULKAISU 2004:09

*Julkisoikeudelliset velkasuhteet
– yleislainsäädännön tarve*

JULKAISU 2004:09

*Julkisoikeudelliset velkasuhteet
– yleislainsäädännön tarve*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2004

ISSN 1458-6444
ISBN 952-466-033-4
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
15.9.2004

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Justus Könkkölä</p>	<p>Julkaisun laji Arviomuistio</p>		
	<p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p>		
	<p>Toimielimen asettamispäivä</p>		
<p>Julkaisun nimi Julkisoikeudelliset velkasuhteet - yleislainsäädännön tarve</p>			
<p>Julkaisun osat</p>			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Suomessa ei ole julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevaa yleislainsäädäntöä, jossa olisi säännökset julkisoikeudellisten saatavien kuittaamisesta, vanhentumisesta, julkisoikeudellisille saataville maksettavasta korosta tai julkisoikeudellisesta perusteettoman edun palauttamisesta. Sen sijaan hallinnonaloittaisia säännöksiä sanotuista aiheista on lukuisia.</p> <p>Yleis sääntelyn puuttuminen on koettu ongelmalliseksi varsinkin perustuslaillisen lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Julkisoikeudellisen velan suoritusvelvollisuus on usein kytketty viranomaiskäytännössä kehittyneisiin periaatteisiin ilman lakitaseista normitukea. Myös viranomaistoiminnan yhtenäisyys, saatavien perinnän tehokkuus ja yksityisten henkilöiden oikeussuoja saattavat kärsiä normipuutteesta.</p> <p>Selvityksessä luodaan katsaus nykyiseen julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevaan oikeustilaan ja viranomaiskäytäntöön. Samalla arvioidaan nykyistä oikeustilaa erityisesti mahdollisen julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevan yleislakihankkeen kannalta.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat) Julkisoikeus, hallinto-oikeus, velvoiteoikeus, saatava, velka, perintä, lainalaisuus</p>			
<p>Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 19/41/2004</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2004:9</p>	<p>ISSN 1458-6444</p>	<p>ISBN 952-466-033-4</p>	
<p>Kokonaissivumäärä</p>	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta 15,00 €</p>	<p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Edita Prima Oy</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>		

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
15.9.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utvärderingspromemoria	
Justus Könkkölä		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Offentligrättsliga skuldförhållanden – behovet av allmän lagstiftning (Julkisoikeudelliset velkasuhteet – yleislainsäädännön tarve)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Finland har ingen allmän lagstiftning gällande offentligrättsliga skuldförhållanden med bestämmelser om kvittning och preskription av offentligrättsliga fordringar, ränta på offentligrättsliga fordringar eller återställande av offentligrättslig obehörig vinst. Däremot finns det flera förvaltningsområdesvisa bestämmelser om ovan nämnda ärenden.</p> <p>Att det inte har funnits allmän lagstiftning gällande detta har varit problematiskt i synnerhet med tanke på det grundlagsenliga lagbundenhetskravet. I fråga om offentligrättsliga skulder grundar sig betalningsskyldigheten ofta på myndighetspraxis och inte på rättsnormer på lagnivå. Denna brist på rättsnormer kan även skada enhetligheten av myndigheternas verksamhet, effektiviteten av indrivning av fordringar och individernas rättskydd.</p> <p>I utredningen ingår en överblick över det nuvarande rättsläget och myndighetspraxis i fråga om offentligrättsliga skuldförhållanden. Dessutom utvärderas det nuvarande rättsläget i synnerhet med tanke på det eventuella behovet av allmän lagstiftning gällande offentligrättsliga skuldförhållanden.</p>			
Nyckelord Offentlig rätt, förvaltningsrätt, obligationsrätt, fordring, skuld, indrivning, lagbundenhet			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 19/41/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2004:9		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-033-4
Sidoantal	Språk Finska	Pris 15,00 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Edita Prima Oy		Förlag Justitieministeriet	

Esipuhe

Käsillä oleva muistio perustuu oikeusministeriöltä syksyllä 2003 saamaani toimeksiantoon laatia arviomuistio julkisoikeudellisia saatavia koskevan yleislainsäädännön tarpeellisuudesta.

Olen muistiota varten saanut käydä arvokkaita keskusteluja useiden henkilöiden kanssa. Heistä haluan nimeltä kiittää lainsäädäntöneuvos Marjut Jokelaa, valtioneuvoston controller Tuomas Pöystyä, HT Marietta Keravuorta, vanhempaa hallitussihteeri Marja-Liisa Tolvia ja YTT, HTL Mikko Knuutista.

Kiitän myös työnantajiani AA Timo Eskoa ja AA Sami Uotia myötämielisestä suhtautumisesta hankkeeseen.

Luovutan kunnioittavasti muistioni oikeusministeriön käyttöön.

Helsingissä syyskuun 15. päivänä 2004

Justus Könkkölä

Keskeisimmät lähteet

Hallituksen esitykset

HE 69/1980 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle maksuvapautuslaiksi
HE 109/1981 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle korkolainsäädännöksi
HE 93/1987 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp)
HE 63/2001 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta
HE 232/2001 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle viivästyskorkoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta
HE 187/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
HE 158/2003 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden toimeentuloturva koskevien lakien takaisinperintäsäännösten muuttamiseksi
HE 199/1996 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä ja laeksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

PeVL 31/1997 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta
PeVL 8/1999 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta
PeVL 23/2000 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 47/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista

PeVL 12/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta
PeVL 46/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi
PeVL 53/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
PeVI 66/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rautatielaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 67/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HaVM 9/1999 vp	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista
VaVM 25/2002	Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtiontalouden tarkastusviraston Eduskunnalle antamasta kertomuksesta
LaVM 4/1982	Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä korkolainsäädännöksi

Oikeusasiamiehen päätökset

EOA 777/2/93

EOA 2271/4/95

Muut virallisjulkaisut

OLJ 7/1985	Ehdotus laiksi julkisoikeudellisten saamisten viivästyskorosta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu
OLJ 1/1986	Lausunnot ehdotuksesta laiksi julkisoikeudellisten saamisten viivästyskorosta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu
OLJ 4/97	Hallintomenettelystä hallintolakiin: lähtökohtia ja suuntaviivoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu
MMM 1998:14	Maa- ja metsätalousministeriön takaisinperintätyöryhmän muistio

Julkisoikeudellisten palkkasaatavien viivästyskorke. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio
(10/2003)

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus 18/2001 (Verosaatavien kuittaus)

Oikeusministeriön lausunto verosaatavien kuittauksesta (369/54/01)

Kaarlo Tuorin lausunto oikeusministeriön Ulosotto 2000-toimikunnalle (10.8.1997)

Oikeustapaukset

KHO 1958-I-8	KHO 1959 I 9	KHO 1974 II 127
KHO 1977-AA-II-117	KHO 1978-A-II-101	KHO 1983 I 2
KHO 1983-A-II-22	KHO 1984 II 129	KHO 1984-A-II-133
KHO 1984-A-II-141	KHO 26.4.1984/1712	KHO 1985 A II 15
KHO 1447/1985	KHO 1986 II 128	KHO 28.11.1996/3714
KHO 1999:10	KHO 20.11.2000/2981	KHO 12.7.2001/1641
KHO 827:2001	KHO 1.10.1991 T 57	
KKO 1992:86	KKO 1996:16	KKO 1996:33
KKO 1997:1		

EY-tuomioistuimen oikeustapaukset

C-298/96, C-366/95, C-312/93

Kirjallisuus

Aurejärvi Erkki & Hemmo Mika	Velvoiteoikeuden oppikirja. 1998.
Harjula Heikki & Prättälä Kari	Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 2004
Keravuori Marietta	Perusteettoman edun palauttaminen julkisoikeudellisessa velkasuhteessa. Julkisoikeuden lisensiaatintutkimus. 2001.

Koillinen Mikael	Julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautusvelvollisuus. Tutkielma. 2002.
Makkonen Kaarle	Kauppakaaren korkosäännöksiä soveltamisalasta. Defensor Legis 1965 s. 356-362.
Myllymäki Arvo	Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2000.
Mäenpää Olli	Hallinto-oikeus. 2003.
Mäenpää Olli	Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. 1989.
Niemivuo Matti & Keravuori Marietta	Hallintolaki. 2003.
Pekkanen Raimo	Perusteettoman edun palauttaminen hallintolainkäytössä. Lakimies 1978 (s. 397-420)
Rekola Aarne 1938	Saamisoikeuden vanhentuminen Suomen lain mukaan I.
Tuori Kaarlo	Sosiaalioikeus. Painokset 1995 ja 2004.

1. Julkisoikeudellisten velkasuhteiden sääntelystä

1.1 Yleistä

Suomessa ei ole yleisiä säännöksiä julkisoikeudellisten saatavien kuittauksesta, vanhentumisesta, saataville maksettavasta korosta tai perusteettomasti saadun julkisoikeudellisen edun palauttamisesta. Sen sijaan lainsäädännössämme on lukuisia hallinnonaloittaisia erityissäännöksiä erilaisista julkisista maksuista, niiden perimisestä, julkisten tukien myöntämisestä ja takaisinperinnästä sekä monesta muusta julkisoikeudellisia saatavia käsittelevästä aiheesta.

Tässä selvityksessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä tarkemmin määrittelemään sitä, milloin jotakin saatavaa on pidettävä julkisoikeudellisena. Tällainen määrittely ei liene yleispätevänä ylipäätään mahdollinen. Lainsäädännössämme on joitakin lakeja, joissa velkasuhteen julkisoikeudelliselle luonteelle on annettu välitöntä merkitystä. Näidenkin soveltamisalalla on toisinaan katsottu olevan aihetta poiketa tiukan muodollisesta oikeudenalajaottelusta lain materiaalien tavoitteiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi.¹

Yleislainsäädännön puuttumisesta huolimatta on lainsäädännössämme eräitä yleisluonteisia, hallinnonalojen rajat ylittäviä säännöksiä julkisoikeudellisista velkasuhteista ja saatavista.² Valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään valtion viranomaisien suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista (1 §). Maksuperustelaki kattaa osaltaan perustuslain 81 §:n vaatimusta valtion perimien maksujen ja niiden suuruuden yleisten perusteiden säätämisestä lailla.

Maksuperustelaissa säännellään valtion suoritteista perittäviä maksuja ja niiden yleisiä perusteita. Laki ei sen 1.3 §:n perusteella pääsääntöisesti koske liikelaitoksia eikä valtion rahastoja. Maksuperustelain soveltamisala on verraten laaja: laki koskee valtion viranomaisen suoritteita, joilla lain 3 §:n mukaan tarkoitetaan virkatoimia, valtion tuottamia tavaroita ja palveluita sekä muuta toimintaa. Erikseen on *julkisoikeudellisiksi suoritteiksi* määritelty viranomaisen suoritteet, joiden kysyntä perustuu

¹ Esimerkiksi korkolain julkisoikeudelliset saatavat lain soveltamisalan ulkopuolelle jättävä raja ei välttämättä ole esteenä korkolain soveltamiselle silloin, kun julkisoikeudellisella velkasuhteella on myös varallisuusoikeudellisia piirteitä. Hallituksen esityksessä korkolainsäädännöksi HE 109/1981 (s. 17) on korkolain soveltamisalaan katsottu ulottuvan velkasuhteet, jotka ”ovat rinnastettavissa yksityiseen rahavelkaan”. Ks. julkisoikeudellisen saamisen luonteesta ja oikeudellisesta perusteesta esimerkiksi Kaarlo Tuorin oikeusministeriön Ulosotto 2000-toimikunnalle antamaa, 10.8.1997 päivättyä lausuntoa.

² Selvityksessä käytetään termejä velkasuhde, saatava ja velka asiayhteyden mukaan ja kielen vaihtelevuuden vuoksi ilman erityistä johdonmukaisuutta.

lakiin tai asetukseen ja joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus.

Valtionavustuslaissa (688/2001) on taas osin yksityiskohtaisetkin säännökset valtion myöntämien harkinnanvaraisten avustusten yhteydessä noudatettavasta menettelystä. Valtionavustuslakia valmisteltaessa on ollut esillä useita julkisoikeudellisia saatavia koskevia yleisiä kysymyksiä, minkä lisäksi lain yleistä merkitystä on omiaan lisäämään sen säätämisen ajoittuminen uuden perustuslain jälkeiseen aikaan.³

Valtionavustuslaissa on säännökset avustusten palauttamisesta ja takaisinperinnästä (5 luvun 20-23 §), kuittauksesta (5 luvun 30 §) ja korosta⁴ (5 luvun 24-25 §) samoin kuin takaisinperintäsaatavan vanhentumisesta (5 luvun 29 §).

Valtion lainamantoa koskevat yleissäännökset ovat taas laissa valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta (449/1988). Valtion mahdollisuudesta luopua perimästä saatavaansa säädetään puolestaan maksuvapautuslaissa (529/1980), jossa vapautuksesta päättävälle valtiokonttorille on jätetty melko laaja harkintavalta.

Laki saatavien perinnästä (513/1999) koskee pääosin myös julkisoikeudellisia saatavia. Säännöksistä seuraa lähinnä kuluttajansuojaan liittyviä velvoitteita myös julkisoikeudellisten saatavien perintään. Perintälaiissa on lisäksi nimenomaan kielletty yksityisen perimistöimiston käyttäminen perittäessä sellaisia valtion saatavia ja lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia maksuseuraamuksia, jotka voidaan periä ulosottoin ilman tuomiota tai päätöstä (9 §).⁵

Vero-oikeudellinen normisto on vakiintuneisuutensa ja sääntelykohteensa johdosta erotettavissa omaksi tarkastelualueekseen. Verolainsäädäntö on jo pitkään muodostanut melko itsenäisen säännöskokonaisuuden, jossa erilaisia verosaamisiin liittyviä kysymyksiä on säännelty osin yksityiskohtaisestikin. Verosaamisiin liittyy kuitenkin samanlaisia, lähinnä normipohjan puuttumisesta johtuvia ongelmia kuin muihinkin julkisoikeudellisiin saataviin.

³ Valtionavustusten myöntämisen ja käytön yhteydessä esiintyy paljon julkisoikeudellisiin saataviin liittyviä tyyppitilanteita. Laki on lisäksi soveltamisalaltaan laaja: ”Valtionavustuksella tarkoitetaan muussa kuin lainan, takauksen tai verohelpotuksen muodossa jonkin toiminnan tai hankkeen tukemiseksi valtion varoista myönnettävää rahoitusta (HE 63/2001 vp)”.

⁴ Valtionavustuslaissa on säännökset sekä tuen perusteettoman hallussapidon ajalta maksettavasta tuottokorosta että viivästyskorosta.

⁵ Ks. säännöksen taustasta HE 199/1996 vp sekä Kaarlo Tuorin em. lausunto.

1.2 Euroopan unioni

Euroopan unionin lainsäädännössä on useita säännöksiä myös julkisoikeudellisia saatavia koskevista kysymyksistä. Euroopan unionissakaan ei kuitenkaan ole varsinaista yleistä julkisoikeudellisten saatavien perintää tai muita näitä saatavia koskevia kysymyksiä sääntelevää normistoa. Sen sijaan yleiset säännökset EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta asettavat jäsenvaltioille muun muassa EU-tukien perintään kohdistuvia sääntelyvelvoitteita.

Perussäännös EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta on Rooman sopimuksen 280 artiklassa (ent. 209a artikla). Artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden turvaavan yhteisön taloudelliset edut väärinkäytöksiä vastaan samoin perustein ja yhtä tehokkaasti kuin omat taloudelliset etunsa väärinkäytöksiä vastaan. Rooman sopimuksen osoittamien periaatteiden toteuttamisen konkreettisemmat puitteet on annettu Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2988/95.

Mainitun neuvoston asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden takaisinperiminen siten, että maksunsaaja veloitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat ja että takuu, joka on annettu myönnetyn etuuden hakemuksen tueksi tai ennakkomaksua saataessa määrätään kokonaan tai osittain menetetyksi. Takaisinperittävälle määrälle voidaan periä korkoa, jos siitä on erikseen säädetty. Asetuksen 5 artiklassa väärinkäytökset on seuraamusten osalta jaoteltu siten, että tahallista tai huolimattomuudella aiheutetuista väärinkäytöksistä voi seurata muun muassa hallinnollinen sakko tai perusteetta saadun tuen maksaminen korotettuna takaisin.

Yleisiä säännöksiä esimerkiksi julkisoikeudelliselle saatavalle maksettavasta korosta, tällaisen saatavan kuittauksesta tai perusteettoman edun palautuksesta ei EU:n lainsäädännössä kuitenkaan ole. Tämä on yhteydessä siihen, että EU:n lainsäädännöstä seuraa ylipäätään rajoitetusti yleisiä finanssivaltio-oikeudellisia velvoitteita jäsenvaltioille. Sen sijaan EU-lainsäädännössä on lukuisia hallinnonalakohtaisia julkisoikeudellisia saatavia ja niiden perintää koskevia yksittäisluonteisia säädöksiä. Sään-

nöksissä on pääasiassa asetettu jäsenvaltioille velvollisuus sisäisen lainsäädäntönsä järjestämiseen niin, että myös eräät saatavien (takaisin)perintään liittyvät tavoitteet tulevat saavutetuiksi. Lähinnä tällaiset säädökset liittyvät EU:n tukijärjestelmiin, jotka ovat yhteydessä yhteisön rakenne- tai maatalouspolitiikkaan.

Sääntely näiden kahden politiikkalohkon välillä eroaa rakenteellisesti ilmeisesti jonkin verran toisistaan. Maatalouspolitiikan sektorilla tukijärjestelmien sääntely on vanhastaan ollut yhtenäisempää, yksityiskohtaisempaa ja täsmällisempää kuin rakennepolitiikan alalla. Toisaalta EU:n tukilainsäädäntö antaa jäsenvaltioille yleensä mahdollisuuden panna tukijärjestelmien vaatimukset itsenäisesti toimeen, mikä saattaa osaltaan johtaa epäyhteneväisyyksiin valittavissa sääntelymalleissa. Säännökset on usein osoitettu jäsenvaltioille, eikä yksityisiin henkilöihin kohdistuvia velvoitteita pääsääntöisesti voida perustaa suoraan EU:n tukilainsäädäntöön.

Keskeisiä lakeja, jotka liittyvät yhteisöjen rakennerahastojen varoilla sekä kansallisilla varoilla toimeenpantavien ohjelmien kansalliseen täytäntöönpanoon ovat maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999), rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annettu laki (1353/1999) sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki (45/2000). Maatalouden rahoitusjärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön kuuluvat myös maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettu laki (1059/1994), Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettu laki (1100/1994) ja maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettu laki (1336/1992). Näissä laeissa on säännöksiä eri tukimuodoista, tukien myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta ja takaisinperinnästä. Säännökset eivät kuitenkaan sellaisenaan toteutua yleisesti neuvoston asetuksen EY 2988/95 mukaan vaadittavia yhteisöjen taloudellisten etujen hallinto-oikeudellisen suojan vaatimuksia.⁶

EU:n julkisoikeudellisia saatavia käsittelevä lainsäädäntö liittyy siis yleensä EU:n tukien hallintoihin ja erityisesti perusteetta myönnettyjen tukien takaisinperintään. Sääntely asettaa jäsenvaltioille tyypillisesti velvollisuuden takaisinperinnän järjestämiseen tiettyjen edellytysten täytyessä sekä velvollisuuden tiettyjen rinnakkaisseuraamusten asianmukaiseen täytäntöönpanoon. Sääntelytason vähimmäisvaatimus saattaa olla linkitetty jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen siten, ettei kohtelu saa EU:n tukijärjestelmien osalta olla lievempää kuin mitä se olisi kansallisten tukien takaisinperinnässä.⁷

⁶ Ks. myös Hallituksen esitys valtionavustuslaiksi HE 63/2001 vp s. 12-13.

⁷ EY-tuomioistuin on hyväksynyt myös EU-tukien takaisinmaksuvelvollisuuden kohtuullistamisen, mikäli se on jäsenvaltion sisäisen lainsäädännön mukaan mahdollista. Edellytykseksi on kuitenkin asetettu, ettei luo-

Oma kysymyksensä EU-oikeudessa ovat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitetut kielletyt valtiontukijärjestelmät. Niiden osalta takaisinperintäsääntelyllä tähdätään lähinnä tukien haitallisten vaikutusten poistamiseen. Taustalla on tukipäätöksen yhteisön oikeuden vastaisuus sinänsä, eikä tukipäätöksessä asetettujen ehtojen noudattamatta jättämisellä ja vastaavilla seikoilla ole samanlaista merkitystä kuin EU-tukia koskevassa sääntelyssä.

1.3 Kunnat ja julkisyhteisöjen väliset oikeussuhteet

Valtaosa julkisoikeudellisia saatavia koskevista yleisluonteisista laeista ei koske kunnallistalouden piirissä syntyviä velkasuhteita. Tämä näkyy valtiosääntötasollakin: perustuslaissa ei esimerkiksi ole nimenomaista säännöstä kunnallisista maksuista. Perustuslain veroja ja maksuja koskeva 81 § soveltuu sanamuotonsa mukaan vain valtion perimiin maksuihin. Perustuslaissa kunnille on niiden taloudellisen itsemääräämisoikeuden nimissä annettu oikeus itse määrätä kantamistaan veroista (121 §). Toisaalta perustuslain 2.3 §:n mukaisen yleisen lainalaisuusperiaatteen vaatimukset ulottuvat myös kunnallistalouteen.

Perustuslain 81 §:n sanamuodon ohittavasta soveltamisesta kunnallisiin maksuihin on kuitenkin esitetty erilaisia käsityksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 81 §:ää vastanneesta hallitusmuodon säännöksestä, että ”pykälä kuuluu perustuslain valtionalouslukuun ja sanamuotonsakin perusteella koskee vain valtion maksuja. Tästä perustuslainäkökohdasta ei valiokunnan mielestä voikaan välittömästi päätellä, millä tavoin kunnallisista maksuista pitää säätää. Asia tuleeikin valtiosääntöoikeudellisesti arvioida ensi sijassa kuntien itsehallinnon eli hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin kannalta.”⁸ Toisaalta eduskunnan oikeusasiamies on katsonut (perustuslain 81 §:ää vastanneen silloisen) hallitusmuodon 62 §:n soveltuvan myös kuntien julkisoikeudellisiin maksuihin. Kunnalla ei tämän mukaisesti ollut yleistä oikeutta maksun perimiseen lakisääteisistä palveluista, vaan tämä edellytti laissa olevaa nimenomaista valtuutusta (EOA 777/2/93).

Valtion maksuperustelaki koskee nimensä mukaisesti yksinomaan valtion maksuja.

Näin on asianlaita myös maksuvapautuslain mukaan: valtiokonttori voi vapauttaa vain

pumissäännöksiä sovelleta EU-tukiin syrjivästi tai yhteisön etuja loukkaavalla tavalla taikka niin, että yhteisön säännösten täytäntöönpano vaarantuu kohtuuttomasti (ks. yhdistetyt asiat 205-215/82 Deutsche Milchkontor, C-298/96, C-366/95 ja C-312/93).

⁸ PeVL 8/1999 vp. Ks. myös PeVL 53/2002. Kirjallisuudessa *Myllymäki* on katsonut perustuslain 81 §:n tulevan ilmeisesti sovellettavaksi myös kuntien julkisoikeudellisiin maksuihin, ks. Finanssihallinto-oikeus, s. 220.

valtiolle olevasta velasta. Samoin useat erityislainsäädäntöön kuuluvat tuki- ja etuuslait soveltuvat vain niissä säännellyillä valtion tukia koskevilla erityisalueilla.

Kuntia koskevassa lainsäädännössä on joitakin erityissäännöksiä maksujen perusteista. Tällainen on muun muassa vesihuoltolain 18 §, jonka mukaan vesihuollon maksujen tulee olla sellaisia, että ne pitkällä aikavälillä kattavat vesihuoltolaitoksen investoinnit ja kustannukset.

Kuntalain 13.2.4 §:n mukaan kunnan valtuusto voi toimialansa puitteissa päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Säännös ilmentää perustuslain 121 §:ssä turvattua kuntien taloudellista itsemääräämisoikeutta. Kuntalain 13.2 4-kohta koskee ns. julkisoikeudellisia maksuja. Yksityisoikeudellisista maksuista kunta voi päättää vapaammin ja niiden perusteet voivat olla sopimuksenkin varassa.

Kunnallisoikeudessa on perinteisesti tehty keskeinen ero julkis- ja yksityisoikeudellisten maksujen välille. Julkisoikeudellisella maksulla on tarkoitettu kunnan kannettavaksi laissa säädettyä suoritusta. Julkisoikeudelliseen maksuun tulevat sovellettavaksi yleiset julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevat säännöt ja periaatteet kun taas yksityisoikeudelliset maksut kuuluvat lähtökohtaisesti siviilioikeudellisten normien piiriin.

Kunnille jää julkisoikeudellisten maksujen määrittelyssä ainakin säädöstasolla huomattavan laaja itsenäinen harkintavalta, jota paikoin rajoittavat vain yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Lainsäädännössä ei ole selvärajaisia kuntien päätösvaltaa maksujen määräämisessä rajoittavia säännöksiä. Yksityisten oikeusturva jää ainakin periaatteessa jälkikäteiskontrollin varaan.⁹

Vuoden 1976 kunnallislaisissa ollut säännös vapautuksesta ja lykkäyksestä kunnallisen maksun suorittamisessa jätettiin pois nykyisestä kuntalaisesta. Epäselvää onkin, voiko kunta luopua saatavastaan yleisen kohtuusperiaatteen nojalla. Asian on kirjallisuudessa katsottu ratkeavan lähinnä kunnan toimialaa koskevien periaatteiden mukaisesti.¹⁰

⁹ Maksun perustetta koskevasta valtuuston päätöksestä voidaan tehdä kunnallisvalitus kuntalain 90 §:n mukaisesti. Julkisoikeudellisten maksujen maksuunpanosta voidaan puolestaan tehdä perustevalitus veroulosotolain 8 §:n osoittamalla tavalla. Muusta kuin maksun määräämisestä aiheutuva julkisoikeudellista velkasuhdetta koskeva erimielisyys on saatettavissa vireille hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

¹⁰ Ks. Harjula ja Prättälä s. 508. Velkajärjestelylainsäädännöstä seuraa myös kunnille rajoitettu oikeus saatavastaan luopumiseen, ks. VelkjärjL 78 § ja YSL 97 §.

Muutoin kuntia koskeviin julkisoikeudellisiin velkasuhteisiin tulevat pääasiallisesti sovellettavaksi yleiset perusteettoman edun palautusta, korkoa, kuittausta ja vanhentumista koskevat julkisoikeudelliset, jäljempänä tarkemman huomion kohteena olevat periaatteet. Sääntelyn vähäisyyden on yhtä kaikki arvioitu aiheuttavan epäjohtonmuokaisuutta kunnallisessa viranomaiskäytännössä.¹¹

Julkisoikeudellisia saatavia sääntelevä lainsäädäntö koskee tyypillisesti julkisyhteisön ja yksityisen välistä suhdetta. Poikkeuksena ovat lähinnä kuntien ja valtion välisiä taloudellisia suhteita – etupäässä valtionapu- ja valtionosuusjärjestelmää – sääntelevät normit. Julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevista tuomioistuinratkaisuksista ei ole pääteltävissä, että yhtäältä julkisyhteisöjen välisiä ja toisaalta julkisyhteisön ja yksityisen välisiä oikeussuhteita olisi välttämättä arvioitu yleisten periaatteiden tasolla ratkaisevasti eri tavalla. On myös huomattava, että perustuslain 2.3 §:ssä turvattu julkisen vallan käytön lainalaisuus koskee yhtä lailla julkisyhteisöjen välisiä oikeussuhteita.

Julkisoikeudelliset velkasuhteet eri julkisyhteisöjen välillä ovat moninaiset. Tavatonta ei ole sekään, että julkisoikeudellisesta velkasuhteesta käydään (esimerkiksi perusteettoman edun palautukseen liittyvää) hallintoriitaprosessia hallinto-oikeudessa kahden valtion yksikön välillä. Mahdollisessa julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevassa lainsäädäntöhankkeessa olisi syytä harkita laajemmin tällaisten prosessien mielekkyyttä.¹² Velkasuhteita koskevan lainsäädännön harmonia suhteessa talousarviolainsäädäntöön voisi olla yleisemminkin arvioinnin kohteena erityisesti valtion eri virastojen välisiä oikeussuhteita tarkasteltaessa.

1.4 Aiempi lainvalmistelutyö

Varsinkin korkoa ja vanhentumista koskevat kysymykset ovat myös julkisoikeudellisten velkasuhteiden osalta olleet esillä yksityisoikeudellisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Julkisoikeudelliset saatavat on kuitenkin jätetty lakien soveltamisalojen ulkopuolelle. Syynä on ollut ennen muuta se, että julkisoikeudellisten velkasuhteiden on katsottu eroavan merkittävästi yksityisoikeudellisista velkasuhdetyypeistä ja ettei yhteisten sääntöjen luomista siten ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Myös julkisoi-

¹¹ Muistiota varten käymissäni keskusteluissa on todettu kuntatalouden olevan säännösten vähäisyyden vuoksi eräänlainen ”villi kenttä”.

¹² Asia on noussut esille muistiota varten käymissäni keskusteluissa. Yhtenä kantana on esitetty, ettei mahdollisen yleislainsäädännön ainakaan tulisi lisätä valtion virastojen välisiä hallintoriitoja.

keudellisten saatavien keskinäinen heterogeenisuus on koettu esteeksi yhteiselle lainsäädännölle.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä korkolainsäädännöksi on todettu, että julkisoikeudellisissa velkasuhteissa esiintyvät maksutilanteet ovat ”luonteeltaan varsin vaihtelevia ja poikkeavat usein varallisuus oikeuden alalla vallitsevista vastaavista tyyppitilanteista”.¹³ Samansuuntainen mutta yksityiskohtaisempi on uuden saatavien vanhentumisesta annetun lain (728/2003) pohjana oleva hallituksen esitys (s. 25)¹⁴:

”Erityislainsäädäntöön sisältyy sellaisiakin velkatyyppejä, joita ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä yleisten velvoiteoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi veronmaksua tai sosiaalilainsäädännön perusteella maksettavia etuuksia ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä yhdenmukaisesti siviilioikeudellisten velvoitteiden kanssa. Sama koskee muitakin suorituksia, joiden oikeusperusteesta puuttuu sitoutumistahdonilmaisu, oikeussuhteen molemminpuoleinen velvoittavuus tai siviilioikeudellisen korvausvastuun perustava menettely. Tällaiset velat edellyttävät usein itsenäistä sääntelyä siitä, missä ajassa ja millä keinoilla velkojan on vaadittava suoritusta.”

Julkisoikeudellisia saatavia tai ainakin niihin liittyviä erityiskysymyksiä koskevan yleislainsäädännön luominen on ollut ajoittain esillä oikeusministeriössä. Julkisoikeudellisissa velkasuhteissa maksettavaa korkoa koskeva yleislakihanke on ollut vireillä 1980-luvulla – korkolain vuoteen 1983 ajoittuneen voimaantulon jälkeen. Hanke ei kuitenkaan ole edennyt lakitasolle. Aihetta tarkastelleen työryhmän kanta oli kuitenkin selkeästi se, että julkisoikeudellisissa velkasuhteissa maksettavaa korkoa koskeva yleislaki olisi tarpeellinen.¹⁵

Sittemmin on oikeusministeriössä käsitelty julkisoikeudellisia saatavia koskevan lainsäädännön tarvetta lähinnä eräissä muistiotyypisissä selvityksissä.¹⁶ Saatavakysymykset ovat tosin olleet esillä myös vasta voimaan tulleen hallintolain (434/2003) valmistelun alkuvaiheessa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston asiaa käsitelleessä julkaisussa on todettu uuteen hallintolakiin olevan tarkoituksena liittää ”kokonaan

¹³ HE 109/1981 vp s. 3.

¹⁴ HE 187/2002 vp.

¹⁵ Ks. OLJ 7/1985 sekä lausuntotiivistelmä, OLJ 1/1986.

¹⁶ Ks. esim. viivästyskorkoa käsitelleet Kari Seppälän ja Riikka Heikkisen muistiot (23.8.1995 ja 2.8.2000).

uutena sääntelynä ainakin perusteettoman edun palauttamista koskevat säännökset”. Samoin on julkaisussa todettu olevan syytä korjata ”julkisoikeudellisen saamisen viivästyskorkoa koskeva lainsäädännöllinen puute”.¹⁷

Ajatus julkisoikeudellisia saatavia koskevien säännösten liittamisestä hallintolakiin hylättiin kuitenkin epätarkoituksenmukaisena jo varsinaisen lakivalmistelun alkuvaiheessa. Viime kädessä pois jättämisen syynä oli se, ettei näiden julkisoikeudellisia saatavia koskevien instituutioiden katsottu tyydyttävästi soveltuvan hallinto-oikeudellisen yleislainsäädännön systematiikkaan.

1.5 Tarve selvitykselle

Vaikka julkisoikeudellisia saatavia koskeva erityislainsäädäntö on verraten laajaa, on yleissäännösten puuttuminen koettu käytännössä ongelmaksi. Oikeuselämässä esiintyy jatkuvasti tilanteita, joita ei voida ratkaista lain tai muun säännöksen nojalla. Soveltamisongelmat ovat olleet ilmeisiä. Viranomaistoiminnan on myös väitetty kärsivän tehottomuudesta, kun kaikkia tarpeelliseksi katsottuja (esimerkiksi velan perimiseen liittyviä) hallintotoimia ei ole voitu säädöstuen puuttuessa suorittaa. Erityislainsäädännön epäyhtenäisyyden on katsottu lisäksi aiheuttavan epätasapainoa eri hallinnonalojen ja saatavatyyppien välillä. Myös yksityisten oikeusturvan on katsottu ajoittain vaarantuvan yleissäännösten puuttumisen vuoksi.

Nykytilannetta on arvosteltu kriittisesti myös siitä perustuslaillisesta näkökulmasta, että julkisoikeudellinen suoritusvelvoite saattaa nykyisin perustua yksinomaan enemmän tai vähemmän vakiintuneesti noudatettuun periaatteeseen ilman lakitasoista normitukea. Monella hallinnonalalla vallitseva käytäntö on ristiriidassa perustuslakiuudistuksen yhteydessä kirjoitettuun valtiosääntöön otetun lainalaisuusvaatimuksen kanssa. Perustuslain 2.3 §:n mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” ja ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”.

Lainalaisuuden vaatimus edellyttää julkisen vallan käytön sitomista eduskuntatasoiseen lakiin. Tästä on säännös myös perustuslain 80.1 §:ssä, jonka mukaan *lailla on*

¹⁷ OLJ 4/97 s. ix. Julkaisussa todettiin perusteettoman edun palauttamista ja korkoa koskevien kysymysten olevan hallintomenettelyn keskeisimpiä sääntelemättömiä kysymyksiä, ks. s. 6.

säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Riittävää ei toisin sanoen ole, että yksityisen henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista päätetään säädöstasolla kaan asetuksessa tai tätä alemmantasoisissa normissa. Julkisen vallan käyttö ei liioin voi perustua oikeusperiaatteisiin tai muihin kirjoittamattomiin normeihin.

Lainalaisuuden vaatimuksen kohteena oleva julkisen vallan käyttö on laaja käsite, jonka alaan lukeutuvat kaikenlaiset hallinnolliset viranomaispäätökset, joilla on välitöntä vaikutusta yksityisen henkilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin.¹⁸ Julkisoikeudellisten saatavien osalta lainalaisuusvaatimuksen voidaan katsoa merkitsevän vähimmäisedellytyksenä, että yksityisen suoritusvelvollisuuden ja sen suuruuden määräytymisen, viranomaisen toimivallan sekä yksityisen saamisoikeuden samoin kuin julkisoikeudellisissa velkasuhteissa noudatettavan menettelyn perusteista olisi säädettävä eduskuntalaissa.

Mainitut ongelmakohdat ovat olleet keskeinen peruste *valtiovastustuksen* säätämiseksi. Valtiovastustusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 63/2001 vp, s. 5) on lainalaisuusvaatimuksen osalta todettu säädettävällä lailla olevan ”tarkoitus nostaa harkinnanvaraisten valtiotavustusten sääntely perustuslain edellyttämälle tasolle siltä osin kuin kysymys on valtiotavustuksen hakijan ja saajan oikeusaseman perusteista ja viranomaisten toimivaltuuksista. Lailla turvataan siten perustuslaissa edellytetyt hyvän hallinnon takeet. Lakiin otettavilla säännöksillä edistetään myös hyvän taloudenhoidon vaatimusten toteuttamista harkinnanvaraisten valtiotavustusten myöntämisessä ja käyttämisessä”.

Muun ohella sääntelyn puutteellisuus on aiemmin helposti johtanut siihen, että muuten lakiperustetta edellyttäviä hallintotoimia on viety läpi erilaisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden nojalla. Laajaa kannatusta on sekä oikeuskirjallisuudessa että tuomioistuinkäytännössä saanut muun muassa yleinen julkisoikeudellinen perusteettoman edun palauttamisvelvollisuus. Tällaista velvollisuutta on pidetty sillä tavoin itsestään selvänä, että sen on katsottu täyttävän lainalaisuuden vaatimuksen yleisenä ja sitovaksi käsitettynä hallinto-oikeudellisena periaatteena. Varsinkin perustuslain säätäminen ja sitä seuranneet lainvalmistelukannanotot ovat kuitenkin osoittaneet siihen suuntaan, ett-

¹⁸ Perustuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä lainalaisuussäännöksen sanotaan edellyttävän, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla (HE 1/1998 vp). Julkisen vallan käyttämisen erilaisista muodoista, ks. Mäenpää, Hallintosopimus 1989 s. 127-129, jossa julkisen vallan käytön tyyppilanteet on jaettu viiteen luokkaan julkisen vallan käytön välittömyyden ja voimakkuuden mukaan.

ei tällaisen kirjoittamattoman periaatteen ole voitu katsoa täyttävän valtiosääntöisen lainalaisuuden vaatimusta.¹⁹

2. Nykyinen oikeustila ja viranomaiskäytäntö – näkökohtia

2.1 Aluksi

Yleislainsäädännön puuttuminen ja hallinnonalakohtaisten erityislakien ja -säännösten hajanaisuus ovat johtaneet julkisoikeudellisia saatavia koskevien soveltamiskäytäntöjen muotoutumiseen paitsi oikeuskäytännössä ja -tieteessä myös käytännön viranomaistoiminnassa.

Julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevia hallintotoimia ja seuraamuksia käsitellään seuraavassa tyyppikohtaisesti niin, että selvitettäväksi tulevat perusteettoman edun palautusta, kuittausta, korkoa ja vanhentumista koskevan oikeustilan ja viranomaiskäytännön pääkohdat. Lopuksi käsitellään vielä mahdollisuutta julkisoikeudellisen saatavan sovitteluun sekä julkisyhteisön oikeutta luopua saatavastaan yhtenä mahdollisena sääntelyalueena. Tärkeimmät ongelmat ja jatkossa selvitettäväksi tulevat kysymykset on pyritty nostamaan esiin.

2.2 Perusteettoman edun palautus

2.2.1 Yleistä

Perusteettoman edun palautuksesta ei ole yleistä lainsäädäntöä sen paremmin julkis- kuin yksityisoikeudenkaan alueella. Yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa perusteettoman edun palautusvelvollisuuden on katsottu olevan voimassa yleisenä oikeusperiaatteena: perusteetta saatu etuus on pääsääntöisesti palautettava.

Yksityisoikeudessa perusteettoman edun palautusvelvollisuus on yhdistetty lähinnä tilanteisiin, joissa rahamaksu on erhesuorituksen vuoksi mennyt väärälle taholle. Perusteettoman edun palautuksella on kuitenkin yksityisoikeudessa laajempikin käyttöala:

¹⁹ Ks. muun muassa OJLJ 4/1997 s. 47 sekä PeVL 23/2000 s. 7. Ks. myös HE 63/2001 vp , erityisesti sivulla 16 sanottua.

palautusvelvollisuus voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa vahingonkorvaus- tai esineoikeudelliset normit eivät niiden soveltumiselle asetettujen edellytysten – kuten tuottamuksen vaatimus vahingonkorvausoikeudessa – vuoksi tule sovellettaviksi.

Perusteettoman edun palautusvelvollisuudelle on asetettu yksityisoikeudessa kolme perusedellytystä: palautettavaksi voi tulla vain *perusteeton* (taloudellinen)²⁰ *etu*, joka on saatu *toisen kustannuksella*²¹ (syy-yhteyden vaatimus). Edellytysten laveus antaa periaatteellisen mahdollisuuden oikeusinstituution laajallekin käytölle. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että perusteettoman edun palautusvelvollisuudella tulisi olla vakiintuneempiin ja säädöspohjaisiin instituutioihin (kuten vahingonkorvausvelvollisuuteen ja hinnanalennukseen) nähden toissijainen, lähinnä oikeudellisen systematiikan aukkoja täydentävä asema.²²

2.2.2 Erityislainsäädäntö

Vaikka perusteettoman edun palautuksesta ei ole julkisoikeudellista yleislakia, ei aihe silti ole sääntelemätön: nimenomaan julkisoikeudellisessa lainsäädännössä on lukuisia lakeja, joissa on säännöksiä perusteettomasti saadun edun palauttamisvelvollisuudesta. Nämä lait liittyvät lähinnä erilaisten perusteetta myönnettyjen yhteiskunnallisten tukien takaisinperintään. Säännöksiä takaisinperinnästä on niin sosiaali- kuin yritys- ja maataloustukiakin sääntelevissä laeissa.

Perusteettoman edun takaisinperintää koskevat julkisoikeudelliset säännökset ovat lisääntyneet 1970 luvulta lähtien. Nykyisin asiasta on säännöksiä kymmenissä säädöksissä. Takaisinperinnästä on annettu huomattava määrä myös lakia alemmantasoisia säännöksiä. Takaisinperintäkysymykset on muun muassa useasti ratkaistu valtioneuvoston ohjesäännön nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä, mikä on ollut ongelmallista perustuslain 80 §:n 1 momentin lainalaisuusvaatimuksen kannalta. Perustuslain voimaantulo onkin ilmeisesti vaikuttanut siihen, että tällaisia asetustasoisia takaisinperintäsäännöksiä on saatettu lakitasolle.²³

²⁰ Edun perusteettomuuden vaatimuksella saattaa joissakin tapauksissa olla julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa yksityisoikeudesta poikkeava sisältö. Tapauksessa KHO 1962 II 649 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kaupungin erehdyksessä suorittama kadun päällystäminen tuottanut tontinomistajalle perusteetonta etua, koska kaupunki oli laiminlyönyt selvittämisvelvollisuutensa. Yksityisoikeudessa etuuden menettäjän erehdykselle ei ole annettu vastaavaa merkitystä.

²¹ Ks. myös Tuori (Sosiaalioikeus, 2004), joka katsoo, ettei julkisoikeudellisessa perusteettoman edun palautusinstituutiosta ole toisen kustannuksella hyötymiselle annettu vastaavaa systemaattista asemaa kuin yksityisoikeudessa.

²² Ks. Aurejärvi & Hemmo, *Velvoiteoikeuden oppikirja*, 1998.

²³ Ks. Keravuori, *Perusteettoman edun palauttaminen julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa*, s. 37-38.

Systematiikaltaan erityislaeissa olevat takaisinperintäsäännökset eroavat tiettyjä säännönmukaisuuksia lukuun ottamatta jonkin verran toisistaan. Takaisinperintäsäännökset on yleensä kirjoitettu ehdottomaan muotoon, mikä merkitsee tukea myöntäneen viranomaisen velvollisuutta periä takaisin perusteetta suorittamansa määrä. Toisissa säännöksissä viranomaiselle on puolestaan annettu mahdollisuus luopua takaisinperinnästä esimerkiksi tapauksissa, joissa takaisinperintä johtaisi kohtuuttomuuteen tuen saajan kannalta.²⁴ Pisimmälle menevä ratkaisu on tehty toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997), jonka 19 §:ssä on nimenomainen kielto periä tukea takaisin. Kieltoa tosin lieventävät useat siitä tehdyt poikkeukset.

Takaisinperintä kohdistetaan yleensä etuuden saaneeseen oikeussubjektiin. Poikkeuksena on toimeentulolain 20.1 §, jonka mukaan tuki voidaan periä takaisin myös siltä, joka on ollut elatusvelvollinen tuen saajaan nähden.

Lainsäädännössä on myös takaisinperintäsäännöksiä, joissa viranomaiselle on annettu oikeus, mutta ei velvollisuutta takaisinperintään.²⁵ Takaisinperintään voidaan tällöin yleensä ryhtyä, jos tietyt laissa asetetut edellytykset täyttyvät.

Eroavuuksia on myös siinä, millä perustein aiheettomasti myönnetty etuus on perittävä takaisin. Eräissä takaisinperintäsäännöksissä on säädetty takaisinperinnän edellytykseksi etuuden materiaalisen aiheettomuuden lisäksi tuensaajan vilpillinen tai muuten moitittava menettely.²⁶ Useissa säännöksissä edun takaisinperinnälle ei toisaalta ole asetettu minkäänlaisia tuensaajan toimintaan tms. seikkoihin liittyvää lisävaatimusta.²⁷

Perusteettoman edun palautuksesta ei ole kysymys silloin, kun jo tuen tai muun suorituksen luonteeseen kuuluu, että se tullaan myöhemmin perimään takaisin. Tällaisia takaisinmaksettavia tukia ovat muun muassa luontaiselinkeinolain (610/1984) mukaiset suoritukset. Ks. myös toimeentulolain 20.1 §, jonka mukainen ennakonluonteinen tuki peritään takaisin, kun tuensaaja on tuen myöntämisen jälkeen vastaanottanut tu-

²⁴ Ks. esim. äitiysavustuslaki (477/1993) 10 § ja lapsilisälaki (796/1992) 14 §.

²⁵ Ks. laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (1336/1992), jonka 7 §:n mukaan tukiviranomaisella on oikeus, mutta ei velvollisuutta takaisinperintään.

²⁶ Moitittavalle menettelylle on annettu eri säännöksissä erilaisia ilmenemismuotoja. Moitittavuus voi esimerkiksi liittyä tietoisesti virheellisten tietojen antamiseen tukea haettaessa tai edun käyttämiseen sen tarkoituksen vastaisesti. Myös muuttuneiden olosuhteiden ilmoittamatta jättäminen voi merkitä vilpillisen mielen edellytyksen täyttymistä. Ks. myös laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000), jonka 32 §:ssä on säädetty huomattavan yksityiskohtaisesti tuen takaisinperinnän edellytyksistä.

²⁷ Ks. esim. kansaneläkelain 88a §, jossa takaisinperintävelvollisuus perustuu yksinomaan siihen, että ”etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena”.

kea myönnettäessä tiedossa olleen, mutta myöhemmin realisoituvaksi tiedetyn tulon, korvauksen tai muun etuuden.

Tärkeä – ja eri laeissa eri tavoin ratkaistu – tekijä on takaisinperintäpäätösten täytäntöönpantavuus. Jos takaisinperintäsäännöksessä ei ole osoitettu toimivaltaa päätöksen tekemiseen tietylle viranomaiselle, on tukea hallinnoivan yhteisön käynnistettävä hallintoriitaprosessi hallinto-oikeudessa täytäntöönpanokelpoisen päätöksen saamiseksi. Hallintoriita-asiassa annettava tuomio on taas pääsääntöisesti täytäntöönpantavissa vasta lainvoimaisena. Useissa tukilaeissa on tukiviranomaisen tekemä takaisinperintäpäätös kuitenkin tehty suoraan veroulosottolain mukaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi.

Säännökset takaisinperintäpäätösten suorasta täytäntöönpantavuudesta on esimerkiksi kansaneläkelaisissa (88a §), elatusturvalaissa (671/1998) 22 §, äitiysavustuslaissa (10 §), lapsilisälaissa (14 §) ja maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa (329/1999) ks. 54 §.

Keskeinen takaisinperintää sääntelevä laki on valtionavustuslaki (688/2001), jonka 5 luvussa on säädetty valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä huomattavan laajasti. Valtionavustuslaissa on muun muassa yksityiskohtaisesti säädetty siitä, milloin takaisinperintä on avustusviranomaisen velvollisuus ja milloin viranomaisen voi käyttää harkintavaltaa takaisinperinnästä päättäessään. Valtionavustuslaki koskee käytännössä kaikkia valtion myöntämiä harkinnanvaraisia avustuksia.²⁸

Valtionavustuslaissa on eroteltu yhtäältä velvollisuus takaisinperintään ja toisaalta mahdollisuus harkinnanvaraiseen tuen perimiseen takaisin. Avustusviranomaisen on velvollinen perimään myöntämänsä tuen takaisin lähinnä tilanteissa, joissa :

- avustus on käytetty olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty;
- avustuksen saaja on antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan; tai
- muutoin olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionapupäätökseen otettuja ehtoja.

Harkinnanvarainen takaisinperintä on puolestaan mahdollinen valtionavustuslain 22 §:ssä eritellyissä tilanteissa, joissa tuen perusteettomuuteen ei liity pakollisia takaisinperintätapauksia vastaavaa avustuksen saajan vilpillistä menettelyä.

²⁸ Kuntien myöntämien avustusten takaisinperinnästä ei ole lakitasoisia yleissäännöksiä.

Julkisyhteisöjen välisiä suhteita sääntelevä laki kuntien valtiosuhteista (1147/1996) pitää sisällään myös säännökset valtiosuuden takaisinperinnästä. Keskeisiä säännöksiä takaisinperinnästä on myös muun muassa maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa (329/1999) ja yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa (1068/2000).

Virkamieslaissa on toimivalta takaisinperintään säännelty epäsuorasti. Lain 60.1 §:n mukaan aiheettomasti maksetun palkan tai muun palvelusuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden määrä saadaan periä takaisin myös siten, että se vähennetään seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä virkamiehen palkasta, jos tämä on edelleen saman viraston palveluksessa. Virkamieslaissa ei ole tätä kuittausoikeuteen viittavaa lainkohtaa ja sitä tukevaa 61 §:n määräaika säännöstä lukuun ottamatta yleistä normia työnantaja viraston takaisinperintäoikeudesta.²⁹

2.2.3 Lailla sääntelemättömät tilanteet

Laajasta perusteettoman edun palautusta koskevasta julkisoikeudellisesta lainsäädännöstä huolimatta esiintyy käytännössä lukuisia tilanteita, joissa kysymystä edun palautusvelvollisuudesta ei voida perustaa suoraan lainsäädännökseen tai muuhun kirjoitettuun normiin. Velvollisuus palauttaa perusteetta saatu etuus on näissä tilanteissa ollut jossakin määrin epäselvä.

Lailla sääntelemättömiä tilanteita syntyy senkin vuoksi, että varsinaiset takaisinperintäsäännökset koskevat vain laissa yksilöityjä yhteiskunnallisia tukia. Sääntelemättömiä ovat käytännössä kaikki muut (sattumanvaraisetkin) tilanteet, joissa julkisoikeudellisen etuuden hallussapidolle ei löydy oikeusperustetta ja suoritus olisi tästä syystä palautettava.

Oikeuskäytännössä perusteettoman edun palautusvelvollisuus on usein hyväksytty silloinkin, kun siitä ei ole lainsäädännöstä. Käytäntö ei kuitenkaan ole yhtenäinen. Vanhemmassa tapauksessa KHO 1959 I 9 palautusvaatimus hylättiin muun muassa sillä perusteella, ettei takaisinperinnästä ollut säännöksiä. Toisin on korkein hallinto-oikeus tuominnut ratkaisussaan KHO 1974 A II 127, jossa työttömyyskorvauksen saaja veloitettiin palauttamaan perusteettomasti maksetun korvauksen määrä, vaikka asiasta ei

²⁹ Laissa kunnallisista viranhaltijoista (304/2003) on nimenomainen säännös oikeudesta periä aiheettomasti maksettu palkka tai muu palvelusuhteesta johtuva taloudellinen etuus takaisin (56 §).

ollut nimenomaisia säännöksiä. Ratkaisuun vaikutti se, että palautusvelvolliseksi tuomittu henkilö oli vastaanottanut tuen tietoisena edellytysten puuttumisesta.

Uudemmassa tapauksessaan KHO 10.1.1991 T 57 korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti lausui takaisinperinnän olevan mahdollista ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstä. Tässäkin tapauksessa edunsaaja oli ollut vilpillisessä mielessä.

Myös oikeuskirjallisuudessa perusteettoman edun palautusvelvollisuuden on aikaisemmin katsottu olevan pääsääntönä julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa silloinkin, kun asiasta ei ole lainsäädännöstä. Erimielisyyttä on lähinnä vallinnut palautusvelvollisuuden edellytyksistä ja toisaalta siitä, missä tilanteissa palautusvelvollisuudesta voidaan poiketa (ks. esim Pekkanen, Lakimies 1978 s.403 ja siinä mainitut vanhemmat lähteet sekä Tuori, Sosiaalioikeus 1995 s. 309³⁰).

2.2.4 Näkökohtia

Palautusvelvollisuus on lailla sääntelemättömissä tilanteissa erityisen ongelmallinen perustuslaillisen lainalaisuusvaatimuksen valossa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/2000) korostanut lainalaisuuden vaatimusta myös perusteettoman edun palautuksen yhteydessä toteamalla nimenomaisesti, että perussäännökset avustusten palautusvelvollisuudesta ja takaisinperinnästä olisi annettava lailla. Normipohjan puutteellisuus on toisaalta voinut johtaa siihenkin, ettei perusteetta pidettyä suoritusta ole saatu perittyä takaisin.

Ongelmallisia kysymyksiä liittyy myös tukien ja muiden suoritusten takaisinperinnässä noudatettavaan menettelyyn, viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin sekä perinnän harkinnanvaraisuuteen ja mahdollisuuteen luopua perinnästä. Epäselvää on esimerkiksi ollut, onko viranomaisella kaikissa tilanteissa velvollisuus ryhtyä takaisinperintään, jos se havaitsee jonkin suorituksensa perusteettomaksi.

Myös eri takaisinperintäsäännösten epäyhtenäisyys kaipaa huomiota. Takaisinperinnän käynnistämiseksi ja siitä luopumiselle asetetut edellytykset poikkeavat toisistaan.

³⁰ Tuorin kirjan tuoreemmassa painoksessa (2004, s. 389-390) on omaksuttu varovaisempi kanta.

Tämä näkyy myös viranomaisten toimivaltaa sääntelevissä normeissa. Asianomaisessa tukilaissa on toisinaan säännös tukea myöntäneen viranomaisen toimivallasta käynnistää takaisinperintä sille asetettujen edellytysten täytyessä. Jos nimenomaista toimivaltasäännöstä ei ole, on tukea hallinnoivan viranomaisen käytännössä tullut nostaa takaisinperinnästä hallintoriitaprosessi toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa saadakseen täytäntöönpanokelpoisen takaisinperintäpäätöksen.

2.3 Kuittaus

2.3.1 Yleistä, kuittaus yksityisoikeudessa

Kuittausoikeudesta ei ole yleislainsäädäntöä. Kuittaus oikeusinstituutioon perustuu lähinnä oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa hahmotettuihin, melko vakiintuneisiin periaatteisiin.

Kuittaukselle on yleisesti asetettu kolme perusedellytystä: kuitattavien saatavien on oltava vastakkaisia, samanlaatuisia ja perimiskelpoisia. Vastakkaisuusvaatimus merkitsee sitä, että kuittausta haluavan velkojan on oltava velkaa nimenomaan kuittauksen kohteena olevalle velalliselle. Saatavien vastakkaisuus on kuittauksen tyypillinen ja käsitteellinenkin, mutta ei täysin poikkeukseton edellytys;³¹ Samanlaatuisuuden vaatimus taas edellyttää, että kuitattavat saatavat ovat yhteismitallisia, mikä käytännössä merkitsee kuittausilanteiden rajoittumista rahasaamisiin. Kuittauksessa käytettävän vastasaatavan perimiskelpoisuus puolestaan merkitsee saatavan kannekelpoisuuden vaatimusta: kuittaajan saatavalle on oltava vahvistettavissa suoritusuomio. Käytännössä tämä merkitsee saatavan eräänntyneisyyttä.³²

Kuittausoikeutta voidaan pitää yksityisoikeudessa pääsääntönä, vaikka kuittausta koskevat lainsäädännökset ovatkin harvalukuisia. Kuittaus voidaan toteuttaa joko osapuolten välisin sopimuksin tai yksipuolisesti, toisen osapuolen tekemällä kuittausilmoituksella. Saatavat lakkaavat vasta kuittaustoimen hetkellä, toisin sanoen pelkästään saatavien vastakkaiseksi tuleminen ei saa aikaan saatavien lakkaamista.

³¹ Velkakirjalain 28 §:stä seuraa, että velkakirjavelallinen voi tietyin edellytyksin käyttää velkakirjan luovutuksen jälkeen kuittaukseen vastasaatavaa, joka kohdistuu luovutuksen tehneeseen velkojaan.

³² Saatavan eräänntyneisyydestä on tehty poikkeus konkurssilainsäädännössä. Velkoja voi konkurssisäännön 34 §:n nojalla käyttää rajoitetusti kuittaukseen myös eräänntymätöntä saatavaansa. Vastaava säännös on uudessa, 1.9.2004 voimaan tulleessa konkurssilaissa.

Kuittaukselle on kuitenkin asetettu lainsäädännössä joitakin, lähinnä sosiaaliin tarkoitukseen perustuvia rajoituksia. Kuittausoikeutta rajoittavia säännöksiä on esimerkiksi työsopimuslaissa (55/2001), kuluttajansuojalaissa (38/1978), maanvuokralaissa (258/1966), asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetussa laissa (481/1995), liikehuoneistojen vuokrauksesta annetussa laissa (482/1995) ja laissa luottolaitostoiminnasta (1607/1993). Lisäksi ulosottolain (3.12.1895) ulosmittausrajoituksista seuraa rajoituksia myös kuittausoikeuteen.³³

Kuittausoikeuden syntymisen kannalta ei velkasuhteen henkilöillä ole välitöntä merkitystä. Siten kuittaus on kuittauksen yleisiä edellytyksiä silmällä pitäen mahdollinen myös silloin, kun saatavan velallisena tai velkojana on julkisyhteisö. Ongelma voi julkisyhteisöjen osalta olla lähinnä se, milloin valtion eri yksiköiltä olevia saatavia ja velkoja voidaan pitää kuittauksen edellytysten kannalta vastakkaisina. Yleensä on katsottu, että valtion eri elimet ovat kuittausoikeuden kannalta luettavissa yhdeksi oikeushenkilöksi.³⁴ Soveltamisongelmia saattaa silti esiintyä eräiden erityisasemassa olevien organien osalta.

Esimerkiksi valtion liikelaitokset eivät eduskunnan laajasta ohjausvallasta huolimatta kuulu valtion budjettivallan piiriin, vaan niillä on itsenäinen talous. Lisäksi liikelaitoksilla on liikelaitoslaissa (1185/2002) turvattu oikeus kantaa ja vastata tuomioistuimissa itsenäisesti. Oikeusministeriön valtionalouden tarkastusvirastolle antamassa, verosaatavien kuittamista käsitelleessä lausunnossa on kuitenkin katsottu liikelaitosten kuuluvan valtio-organin piiriin ja olevan siten kuittauksilanteissa valtion kanssa yhtenäinen oikeussubjekti.³⁵

Vastakkaisuusvaatimus on kohdannut ongelmia myös EU-tukien yhteydessä. EU-tukia hallinnoivat viranomaiset ovat toisinaan katsoneet, etteivät ne ole välttämättä oikeutettuja kuittaukseen silloin, kun tuen myöntäjä on Euroopan unioni. Epäselväksi on tässä yhteydessä jäänyt, mikä merkitys on sillä, että EU-tuetkin toisaalta tuloutetaan valtion talousarvioon, josta ne edelleen maksetaan tuen saajalle.

³³ Yksityisoikeudellisissa velkasuhteissa osapuolet voivat myös sopia tietyistä velkasuhteesta johtuvien saatavien kuittaamattomuudesta.

³⁴ Ks. KKO 1996:33, jossa katsottiin valtioneuvoston oikeus käyttää kuittaukseen saatavaa, joka merenkulkuhallituksella oli velalliselta.

³⁵ Ks. oikeusministeriön lausunto verosaatavien kuittauksesta (3838/05/2001). Lausunnon pohjana olleesta valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta tulee puhetta jäljempänä.

2.3.2. Lainsäädäntö

Kuittauksesta on säännöksiä eräissä julkisoikeudellisia erityislaeissa. Näistä ylivoimaisesti merkittävin on veronkantolaki, jonka 2 luvussa on verraten yksityiskohtaiset säännökset veronkuittauksesta. Veroviranomainen voi pääsääntöisesti käyttää verovelvollisen veronpalautussaataavaa veronjäämien kuittaamiseen. Veronkantolain 2 luvun säännöksistä ei kuitenkaan ole luettavissa sellaista periaatetta, että verovirastolla olisi jonkinlainen muihinkin julkisoikeudellisiin saamisiin ulottuva yleinen kuittausoikeus.

Veronkantolain lähtökohtana on veroviranomaisen velvollisuus kuittauksen toimittamiseen silloin, kun sille säädetty edellytykset ovat käsillä. Lain 2:7 §:ssä veronkuittauksen mahdollisuuksia on rajoitettu muun muassa niin, ettei kuittaukseen ole oikeutta verovelvollisuudesta vapauttamiseen perustuvasta palautuksesta, eikä palautuksesta, jonka perustana on veron suorittaminen erehdyksessä. Kuittausta ei liioin voida saman lainkohdan mukaan käyttää vanhentuneen verovelan suoritukseen. Erityisesti on veronkantolain 7:11 §:ssä säädetty, ettei veronpalautuksen saajan konkurssi tai veronpalautuksen ulosmittaus estä veronkuittauksen toimittamista.

Myös valtionavustuslaissa on säännös kuittauksesta. Lain 5 luvun 30 §:n mukaan valtionavustuksesta palautettava tai takaisin perittävä määrä voidaan periä myös siten, että se vähennetään saajalle maksettavasta muusta saman valtionapuviranomaisen myöntämästä valtionavustuksesta. Edelleen tärkeä säännös kuittauksesta on kansaneläkelain 88a §:ssä. Kuittaus on mahdollinen kansaneläkelain nojalla myöhemmin maksettavasta etuudesta. Kuittaus muullakin eläkelaitoksen saatavalla on lainkohdan mukaan mahdollinen, jos kuittauksen kohdehenkilö antaa siihen suostumuksensa.³⁶ Edelleen kuittaukseen oikeuttava säännös on valtion eläkelaisissa (280/1966) sekä kunnallisissa eläkelaisissa (549/2003). Kuittauksesta on myös säännöksiä useissa takaisinperintää sääntelevissä etuuslaeissa.³⁷

³⁶ Samanlainen merkitys on velallisen suostumukselle annettu lapsilisälaissa.

³⁷ Ks. esim. lapsilisälaki (796/1992), asumistukilaki (408/1975), laki kunnallisista viranhaltijoista (304/2003) ja laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (1336/1992).

2.3.3 Lailla sääntelemättömät tilanteet ja viranomaiskäytäntö

Kuittausoikeus on sääntelemättömien julkisoikeudellisten saatavien osalta ollut monella tapaa epäselvä. Julkisoikeudellisiin saataviin on katsottu liittyvän näkökohtia, joiden vuoksi vapaa ja rajoitukseton kuittausoikeus ei voi yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden tapaan tulla kysymykseen ilman lain tukea. Oikeusministeriön verosaatavien kuittauksesta antamassa lausunnossa (3838/05/2001) on todettu asiasta muun muassa seuraavaa:

”Julkisoikeudellisen saatavan sosiaalisesta tai muusta tarkoituksesta voi seurata, että yksityisoikeudellisten kuittaussääntöjen analoginen soveltaminen ei ole kaikissa tapauksissa yksiselitteistä. Esimerkiksi takaisinperinnän yhteydessä kuitattavilta saatavilta on edellytetty siviilioikeudellisesta käsityksestä poiketen asiallista yhteenkuuluvuutta tai ainakin samankaltaista oikeusperustetta.”

Oikeuskäytännössä on esiintynyt joitakin tapauksia, joissa on ollut kysymys kuittausoikeuden mahdollisuuksista ja edellytyksistä julkisoikeudellisissa velkasuhteissa. Ratkaisukäytännössä on suhtauduttu kielteisesti kuittauksen mahdollisuuteen silloin, kun laissa ei ole kuittaukseen oikeuttavaa säännöstä.³⁸ Kuittauksen on katsottu olevan mahdollinen lähinnä viranomaisaloitteen itseoikaisun yhteydessä silloin, kun saatavat ovat kuuluneet samaan asiayhteyteen.

Ks. esim. EOA 2271/4/95.

Viranomaiskäytännössä kuittauksen käyttö on kuitenkin yleistä. Käytäntö tosin vaihtelee merkittävästi hallinnonaloittain. Kuittauksen käytössä ilmenevillä eroavaisuuksilla on yhteys muun muassa eri hallinnonalojen maksusuoritusten määrään. Veroviranomaisella on edellä esitetyin tavoin velvollisuus kuittaukseen silloin, kun veronkantolain mukaiset edellytykset ovat käsillä. Muilla viranomaisilla ei sen sijaan pääsääntöisesti ole lakiperusteista velvollisuutta kuittauksen käyttämiseen. Tästä huolimatta kuittausinstituutiolla on ollut merkitystä eri hallinnonaloilla.³⁹

³⁸ Ks. KHO 1958-I-8, KHO 26.4.1984/1712, KHO 1984-A-II-133 ja KHO 1984-A-II-141. Kuittausoikeuden puuttumista on osassa tapauksista perusteltu myös julkisyhteisön saatavan riittäisyydellä.

³⁹ Viranomaiskäytännöstä esitettävät havainnot perustuvat suurelta osin valtiontarkastusviraston veronkuittauksen käsittelyeseen tarkastuskertomukseen (18/2001). Tarkastuskertomuksessa hallinnossa vallitsevaa kuittauskäytäntöä on selostettu laajasti. Erityisesti huomiota on kiinnitetty kuittauksen käytössä ilmeneviin (tehokkuuteen liittyviin) puutteisiin. Tarkastuskertomuksessa ei ole kuitenkaan annettu laajemmin painoarvoa

Tyypillisimmillään kuittaus on tullut kysymykseen tilanteissa, joissa valtion tukea on myönnetty taholle, jolla on valtiolle verovelkoja. Viranomaiskäytännössä tukea myöntävä viranomainen on saattanut kuitata tuen maksuvelvoitteensa valtion verosaatavalla. Järjestely edellyttää kuitenkin tuki- ja veroviranomaisen välistä yhteistyötä ja on muun muassa siksi kohdannut ongelmia.

Eräillä hallintotoiminnan lohkoilla viranomainen tekee verohallinnon kanssa systemaattista yhteistyötä. Esimerkiksi tullilaitos ilmoittaa verottajalle kaikki tietyn rahamäärän ylittävät suoritusvelvollisuutensa, jolloin veroviranomaisella on mahdollisuus tarkastaa, onko suorituksen saajalla kuittauksen mahdollistavia verovelkoja. Toisilla hallinnonaloilla yhteistyö on taas saattanut olla satunnaisempaa, jopa niin, että verohallintoon ei ole otettu yhteyttä edes tilanteissa, joissa tukitms. viranomaisen maksuvelvollisuus on ollut rahamääräisesti suuri. Ääritilanteena voidaan pitää tapauksia, joissa viranomaiset ovat maksaneet myönnetyn tuen saajayrityksen konkurssipesälle samalla, kun veroviranomainen on valvonut konkurssissa mittavia verosaatavia. Tämä on merkinnyt käytännössä paitsi valtion (vero-)saatavan menettämistä myös tuen käytötarkoituksen toteutumatta jäämistä. Valtio on näissä tapauksissa tosiasiallisesti rahoittanut tuellaan velallisyrittäjien velkojakuntaa.

Tukisuoritusten maksamista konkurssipesälle on perusteltu muun muassa lakiin perustuvalla tuen saajan oikeudella sekä hallintopäätöksen oikeusvoiman merkityksellä. Menettely lienee kuitenkin tältä osin perustunut virheellisiin käsityksiin. Viranomaisella ei voine olla velvollisuutta tuen maksamiseen, jos maksun kohteena oleva yritys on ajautunut konkurssiin. Tuen maksamisella ei voi tällöin olla sen myöntämisen perusteena olleita edellytyksiä.

Myös erilaiset käytännön syyt ovat johtaneet hallinnonalojen välisiin eroihin kuittauksen käytössä. Esimerkiksi huomattavan tärkeällä tukitoiminnan sektorilla, maataloushallinnossa, on kuittauksen käyttö nähty ongelmalliseksi tukitoimintaan koskevien säännösten asettamien varsin lyhyiden määräaikojen vuoksi. Kun tuki on maksettava nopeasti myöntöpäätöksen jälkeen, ovat edellytykset mahdollisten verosaatavien selvittelyyn rajalliset. Maataloustukien osalta tällaista selvitystyötä vaikeuttavat myös

sille tosiasialle, ettei meillä ole millään viranomaisella lakiin perustuvaa yleistä julkisoikeudellisten saatavien kuittausoikeutta.

maksusuoritusten huomattavan korkea lukumäärä sekä tukisuoritusten tärkeys maataloustoiminnan harjoittajien toimeentulossa.

2.3.4 Arvioita

Keskeisimpänä ongelmana eri hallinnonaloille kohdistuvien maksusuoritusten kuittauksessa on valtiontarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (18/2001) pidetty tiedon puutetta. Varsinkaan harvemmin maksusuorituksia tekevillä viranomaisilla ei ole välttämättä ollut tietoa kuittauksen oikeudellisista edellytyksistä ja kuittauskäytännöstä. Muuten ongelmana on pidetty valtion keskeisimmän velkojaviranomaisen, verohallinnon ja muiden hallinnonalojen edustajien välisen tiedonkulun puutetta. Viranomaiset eivät aina ole olleet tietoisia maksusuorituksen kohteen mittavistakaan verovelosta, eikä veroviranomainen vastaavasti verovelallisen saamasta valtiontuesta.

Ongelmalliseksi on nähty myös viranomaisten keskinäinen toimivalta kuittauksesta päätettäessä. Epätietoisuutta on vallinnut muun muassa siitä, onko kulloistakin rahasuoritusta hallinnoiva tilivirasto oikeutettu käyttämään puhevaltaa kuittauksesta vai tulisiko kuittausoikeuden olla esimerkiksi veroviranomaisten hallinnoitavissa. Tällaisista tulkintaongelmista ja toisaalta tiedonkulun puutteista johtuen kuittaus on tiettävästi saattanut joissakin tilanteissa jäädä toimittamatta, vaikka viranomaisella olisi ollut siihen oikeus.

Esiin tulleista käytännön vaikeuksista huolimatta on julkisoikeudellisten saatavia koskevan kuittauskäytännön merkittävimpana epäkohtana pidettävä sitä, ettei kuittauksen laaja käyttö viranomaistoiminnassa vastaa modernin hallinnon lainalaisuusvaatimusta. Kuten edellä on todettu, ei meillä ole voimassa lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi yleisen, hallinnonalojen rajat ylittävän julkisoikeudellisten saatavien kuittauksen. Veronkantolaki periaatteellisesta merkittävydestään huolimatta koskee ainoastaan kuittauksista veronpalautuksiin perustuvilla vastasaatavilla. Myöskään eri tukilainsäädännön lohkoilla olevat kuittausnormit eivät mahdollista laajempaa kuittausta.

Siitä, että valtiota voidaan pitää yhtenä oikeushenkilönä kuittauksen yleistä vastakkaisuusvaatimusta ajatellen, ei seuraa, että julkisoikeudellisten saatavien kuittaus olisi mahdollista eri hallinnonalojen välillä olevilla saatavasuhteilla ilman nimenomaista lakiperustaa. Edelleen käytän-

nön hallintotoiminnassa käytettävä termistö ja sen puutteellinen ymmärrys ovat voineet johtaa virhepäätelmiin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todetaan esimerkiksi tullihallinnossa käytettävän ”yleistä eli siviilioikeudellista kuittausta, koska tullilainsäädännössä ei ole lainkaan kuittausta koskevia säännöksiä...”.

Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan valtionvarainvaliokunta arvioidesaan kuittausta koskevan normiperustan puutteellisuudesta johtuvaa saatavien perinnän tehottomuutta:⁴⁰

”Vastakkaisten saamisoikeuksien kuittamisesta ei ole sen sijaan yleisiä säännöksiä. Niiden antamista on vaikeuttanut se, että kuittausvaatimuksia voidaan esittää hyvin erilaisilla perusteilla ja koskien erilaisia suoritteita. Tällaiset kuittauksen edellytykset ovat kehittyneet oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa, mutta niiden merkitys esimerkiksi julkisoikeudellisten saatavien kuittamisessa on vähäinen. Myöskään veronkuittausta koskevista säännöksistä ei ole johdettavissa veroviraston yleistä toimivaltaa muiden kuin veronpalautusten ja verojäämien keskinäiseen kuittaukseen.”

Toisaalta kuittausoikeudesta olevat harvalukuiset lainsäädännökset antavat kuittausoikeuden ainoastaan julkisyhteisölle. Yksityishenkilöillä ei ole lakiperusteista oikeutta kuitata julkisoikeudellisia saataviaan. Tällaisen oikeuden olemassaolo on ylipäätään epäselvä.

Yksityishenkilöiden kuittaustarvetta nyt puheena olevassa merkityksessä vähentää luonnollisesti valtiolla oleva perustuslakiinkin (PL 88 §) perustuva velvollisuus suorittaa yksityiselle oleva velkansa talousarvioista riippumatta samoin kuin julkisyhteisöjen tosiasiallinen vakavaraisuus. Kuittausoikeudella voi kuitenkin olla periaatteellista merkitystä myös yksityisten oikeutena. Lisäksi on huomattava, että kuittaukseen liittyy perimiskeinona saatavien riidattomuudesta riippumatta eräitä prosessuaalisia ja prosessiekonomisia etuja.

2.4 Korko

⁴⁰ VaVM 25/2002 vp. s. 7.

2.4.1 Yleistä

Velalle maksettavasta korosta ei ole julkisoikeudellista yleislainsäädäntöä. Yksityisoikeudessa koronmaksuvelvollisuutta sääntelee yleislakina korkolaki (633/1982). Korkolain 1.2 §:n 1 kohdan mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvat saatavat.

2.4.2 Lainsäädäntö

Useissa julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevissa erityislaeissa on sen sijaan säännöksiä koronmaksuvelvollisuudesta. Erityisen paljon säännöksiä korosta on vero-oikeuden alueella, jolla on jo pitkään ollut itsenäinen laissa säännelty seuraamusjärjestelmä. Toinen huomionarvoinen säännöskokonaisuus liittyy erilaisia yhteiskunnallisia tukia koskevaan lainsäädäntöön ja siinä erityisesti perusteetta myönnettyjen tukien takaisinperinnän yhteydessä suoritettavaa korkoa koskeviin säännöksiin. Tällä alueella koronmaksuvelvollisuus on säännelty verrattain kattavasti ja säännöstö noudattaa tukimuodosta riippumatta pääosin yhtäläistä rakennetta.⁴¹

Julkisoikeudellisessa lainsäädännössä olevat korkosäännökset eivät yleensä perustu täysin itsenäisiin normiratkaisuihin, vaan säännöksissä viitataan yleensä korkolakiin ja varsinkin sen korkokannan määräytymistä koskeviin säännöksiin. Viivästyskoron määrä on kytketty lähes poikkeuksetta korkolain 4.1 §:ään⁴², jonka mukaan viivästyskorkoa on maksettava seitsemän prosenttiyksikköä yli korkolain 3.2 §:ssä määritellyn Euroopan keskuspankin ohjauskoron mukaan määräytyvän viitekoron. Korkokanta vaihtelee siten korkomarkkinoita vastaavasti.

Tuottokorkoa koskevissa julkisoikeudellisissa säännöksissä on taas yleensä viitattu mainittuun korkolain 3.2 §:n mukaiseen ministeriön vahvistamaan viitekoroon. Tuottokoron maksaminen liittyy lähinnä tilanteisiin, joissa viranomaisen

⁴¹ Ks. esim. valtionavustuslaki (688/2001) 24–25 § ja laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000) 32 §.

⁴² Nimellisesti erityissäännöksissä viitataan yleensä korkolain 4.3 §:ään, joka on kuitenkin nyttemmin kumottu. Nykyään viittaus tarkoittaa korkolain 4.1 §:ää (ks. HE 232/2001).

on myöntänyt tukea, johon saajalla ei ainakaan täysimääräisesti olisi ollut oikeutta; tuottokorkoa on tällöin maksettava varojen hallussapitoajalta.

Korkolaissa on nimenomainen säännös tuottokoron jättämisestä lain soveltamisalan ulkopuolelle; lakia ei sen 1.2 §:n 4-kohdan mukaan sovelleta ”velvoitteeseen palauttaa saatu vastike tai etuus, kun sopimus puretaan tai etuus osoittautuu perusteettomaksi, siltä osin kuin kysymys on koron maksamisesta velan eräpäivää edeltäneeltä ajalta”.⁴³ Yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa on kuitenkin pääsääntöisesti tuomittu maksettavaksi korkoa perusteetta pidettyjen varojen hallussapitoajalta silloinkin, kun asiasta ei ole säädetty laissa (ks. esim. KKO 1992:86, KKO 1996:16 ja KKO 1997:1). Korkokantana on näissä tapauksissa vakiintuneesti pidetty korkolain 3.2 §:n mukaista viitekorkoa.

Kun korkokannan suuruus on kytketty korkolain säännöksiin, on viivästys- ja tuottokoron suuruus saatu vastaamaan mahdollisimman pitkälle yksityisessä taloudessa kulloinkin vallitsevaa korkotasoa. Korkolakiin perustuva korkotaso on ohitettu lähinnä harvoissa kiinteään korkokantaan perustuvissa säännöksissä.⁴⁴

Viranomaisille on kohtuussyistä annettu eräissä säännöksissä harkintavaltaa koron määräämiseen. Koron periminen on eräiden säännösten mukaan viranomaiselle ylipäättään harkinnanvaraista (esim. L yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000 32.4 §). Toisten säännösten mukaan korkoa on taas lähtökohtaisesti perittävä, mutta viranomainen voi harkintansa mukaan luopua oikeudestaan korkoon (esim. maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 329/1999 52.2 §).

Julkisyhteisöjen koronmaksuvelvollisuudesta on lainsäädännössä melko vähän säännöksiä.⁴⁵ Tilanteet, joissa julkisyhteisön rahasuoritus viivästyy, ovat siten usein enemmän tai vähemmän yleisten koron maksamista ohjaavien, jäljempänä tarkemmin esitettävien oikeusperiaatteiden varassa.

2.4.3 Lailla sääntelemättömät tilanteet

⁴³ Korkolakia säädettäessä oli esillä tuottokorkosäännöksen ottaminen lakiin. Se kuitenkin jätettiin lainvalmistelun loppuvaiheessa pois ja lakiin otettiin soveltamisalaa tässä suhteessa nimenomaisesti rajaava säännös.

⁴⁴ Tällaisesta kiinteästä korosta on säännös mm. laissa maataloustuotannon lopettamistuesta (1340/1996).

⁴⁵ Julkisyhteisön koronmaksuvelvollisuudesta on säännöksiä muun muassa jätelaissa (91/2000), kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) ja laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998).

Oikeuskäytännössä on hyväksytty koronmaksuvelvollisuus rajoitetusti myös tilanteissa, joista erityislainsäädännössä ei ole korkosäännöksiä. Koronmaksuvelvollisuus on näissä tilanteissa säännönmukaisesti perustettu vuonna 1983 kumottuihin kauppakaaren 9 luvun 8-10 §:n säännöksiin, joiden mukaan velallinen oli velvollinen maksamaan viivästyskorkoa velan maksun viivästyessä 6 % vuodessa, jos eräpäivä oli määrätty ja 5 %, jos eräpäivää ei ollut ennalta määrätty. Jälkimmäisissä tapauksissa eräpäivä määräytyi sen mukaan, milloin velkaa oikeudenkäynnissä velottiin.

KHO 1985 A II 15: ”Kun otettiin huomioon korkolain 1 §:ssä määritelty lain soveltamisala ja lain valmisteluasiakirjoista saatava selvitys lain tarkoituksesta, korkolain voimaantulo ei ollut aikaansaanut muutosta velvollisuuteen maksaa korkoa julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvalle saatavalle. Kunta veloitettiin maksamaan kansaneläkelaitokselle kunnan suoritettavista kansaneläkkeen tukiosien ja asumistukien kustannusosuuksista kuuden prosentin korko maksun eräntymispäivästä lukien.”

KHO 1999:10: ”...koska 20.8.1982 annettua korkolakia (633/1982) ei sen 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sovelleta julkisoikeudellisesta velkasuhteesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen ja koska työllistämistuen takaisinperinnän yhteydessä maksettavasta viivästyskorosta ei edellä esitetyn mukaisesti ole säädetty muuallakaan laissa, tulee nyt noudatettavaksi edelleen se periaate, että korkoa on velvollisuus maksaa velalle kuuden prosentin mukaan velan eräntymispäivästä lukien tai, jos eräntymispäivää ei ole määrätty, viiden prosentin mukaan siitä, kun velkaa on laillisesti velottu...”⁴⁶

Soveltamiskäytäntö perustuu ennen korkolain voimaantuloa muodostuneeseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinjaan, jonka mukaan kauppakaaren säännöksiä voitiin soveltaa rajoitetusti myös julkisoikeudellisissa velkasuhteissa.⁴⁷ Korkolain voimaan saattamisen yhteydessä kauppakaaren korkosäännökset kumottiin, ja epäselväksi tuli, miten lailla sääntelemättömien julkisoikeudellisten velkasuhteiden korkokohtelu jatkossa määräytyisi. Korkolaissahan on tämän

⁴⁶ Ks. myös KHO 20.11.2000/2981 ja KHO 1999:10, jossa kauppakaaren osoittamat periaatteet katsottiin menevän asetuksessa olleen korkosäännöksen edelle. Mielenkiintoista on, että kauppakaaren osoittamien periaatteiden soveltamista perusteltiin lainalaisuusvaatimuksella. Samoin on ollut tapauksessa KHO 1993-A-3, jossa vahvistettiin sanottujen periaatteiden soveltuminen myös julkisyhteisöjen välisiin suhteisiin.

⁴⁷ Vakiintuneeksi on kuitenkin muodostunut käsitys, jonka mukaan kauppakaaren periaatteita ei voida soveltaa virkapalkkasaataviin. Ks. esim. KHO 12.7.2001/1641. Ks. myös valtiovarainministeriön työryhmämuitio ”Julkisoikeudellisen palkkasaatavan viivästyskorko” (10/2003).

velkasuhderyhmän lain soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti rajaava säännös.

Mahdolliseksi katsottiin yhtäältä korkolain analoginen soveltaminen näihinkin velkasuhteisiin ainakin joissakin rajoissa ja toisaalta kauppakaaren kumottujen säännösten soveltaminen eräänlaisena vakiintuneena käytäntönä. Vaihtoehto oli myös, että koronmaksuvelvollisuus puuttuisi tällaisista julkisoikeudellisista velkasuhteista kokonaan.

Hallituksen esityksessä katsottiin mahdolliseksi soveltaa korkolakia analogisesti myös julkisoikeudellisiin velkasuhteisiin. Esityksessä todetaan, ”ettei mikään luonnollisestikaan estä korkolain analogista soveltamista myös julkisoikeudelliseen velkaan” silloin, kun asiaa ei ole erityislainsäädännössä säännöksiä.

Lakivaliokunnan lakiehdotuksesta antamassa mietinnössä puolestaan todetaan, ”ettei lain tarkoituksena ole muuttaa koron maksuvelvollisuuden osalta vakiintunutta käytäntöä julkisoikeudellisissa velkasuhteissa”.⁴⁸ Tällä on tarkoitettu sitä, että korkolain säätämisen jälkeenkin olisi mahdollista soveltaa julkisoikeudellisissa velkasuhteissa kauppakaaren 9 luvun 8 ja 10 §:stä ilmeneviä periaatteita.

Julkisoikeudellisten saatavien viivästyskorkoa koskevan sääntelytarpeen selvittämistä varten asetetun oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan korkolain analoginen soveltaminen julkisoikeudellisesta velkasuhteesta johtuviin saataviin ei kuitenkaan olisi mahdollista, koska korkolaissa on nimenomainen soveltamisalaa tässä suhteessa rajaava säännös.⁴⁹ Mainitun työryhmän ehdotuksessa todetaan toisaalta, että korkolain soveltamisalan rajauksen ei voida katsoa rajoittavan kauppakaaren ilmentämien oikeusperiaatteiden soveltamista. Työryhmä on esittänyt, että mainittujen säännösten kumoaminen ei liene tehnyt niitä merkityksettömäksi julkisoikeudessa noudatettavana oikeusohjeena.⁵⁰

Koronmaksuvelvollisuuden alkamisen ajankohta sekä korkokanta riippuvat eräpäivän olemassaolosta. Jollei eräpäivä määräydy lain tai esimerkiksi hallintositimukseen mukaan, tulevat sovellettavaksi kauppakaaren osoittamat periaatteet. Tapauksessa KHO 1999:10 korkein hallinto-oikeus totesi, ettei koronmaksuvelvollisuus voi määräytyä viranomaisen yksipuolisesti määrittelemän eräpäivän pe-

⁴⁸ LaVM 4/1982 s. 2.

⁴⁹ OLJ 7/1985 s. 4.

⁵⁰ Mietinnössä viitataan tältä osin myös korkolain jälkeiseen lääninoikeuskäytäntöön.

rusteella, vaan että viivästyskorko alkaa tällaisissa tapauksissa juosta vasta laillisen velkomisen myötä ja 5 %:n korkokannan mukaan. Päätöstään KHO perusteli tältä osin myös silloisen hallitusmuodon 92.2 §:n lainalaisuusvaatimuksen nojalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamat kumotun kauppakaaren mukaiset periaatteet koskevat vain viivästyskorkoa. KHO on muun muassa tähän perustuen katsonut, ettei koronmaksuvelvollisuus voi tulla kyseeseen perusteettoman edun palauttamisen yhteydessä eräpäivää edeltävältä ajalta, jos laissa ei ole asiasta säännöksiä:

”KHO 827:2001: Lääninoikeuden kumottua viranhaltija Y:n valituksesta X:n kunnan palo- ja pelastuslautakunnan päätöksen, jolla Y:n virkasuhde oli todettu lakanneeksi, X:n kunta oli maksanut Y:lle hänen palkkansa takautuvasti. Kunnanhallitus oli kuitenkin päättänyt, ettei Y:n palkkasaatavalle makseta viivästyskorkoa. Lääninoikeus hylkäsi Y:n valituksen kunnanhallituksen päätöksestä, jolla se oli hylännyt Y:n tästä asiasta tekemän oikaisuvaatimuksen.

Korkolain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen. Korkolain voimaantulo vuonna 1983 ei kuitenkaan ole aikaansaanut muutosta oikeuskäytännössä vakiintuneeseen velvollisuuteen maksaa viivästyskorkoa julkisoikeudellisesta velkasuhteesta johtuvalle saatavalle kuusi prosenttia, milloin saatavalle on määrätty eräänymispäivä. Tällaista velvollisuutta viivästyskoron maksamiseen ei kuitenkaan ole katsottu olevan muun ohella virkasuhteeseen perustuvien palkka- ja muiden saatavien osalta. Y:n vaatimus X:n kunnan velvoittamisesta niin kutsutun tuottokoron maksamiseen sillä perusteella, että kunta oli oikeudettomasti pitänyt hallussaan hänelle kuuluvia varoja, ei perustunut lakiin. Tämän perusteella korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ollut syytä muuttaa lääninoikeuden ennakkopäätöstä.”

Ratkaisussaan KHO vetosi tosin myös siihen, ettei kauppakaaren periaatteita ole sovellettu virkasuhteista johtuviin velkasuhteisiin, jollaisesta tapauksessa oli kyse. Kauppakaaren soveltaminen ratkaisun perustana johtaa kuitenkin siihen, ettei tuottokorkoa tule julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa maksettavaksi.

2.4.4 Arvioita

Kohtuullisen laajasta julkisoikeudellisesta korkolainsäädännöstä huolimatta esiintyy käytännössä paljon tilanteita, joissa koronmaksuvelvollisuutta ei voida perustaa lakiin. Erityiset korkosäännökset keskittyvät lähinnä – vero-oikeuden lisäksi – erilaisia yhteiskunnallisia tukia koskevaan lainsäädäntöön. Lainsäädännölliseen katvealueeseen jää suuri joukko julkisoikeudellisia velkasuhteita; esimerkiksi perittävästä korosta ei ole säännöksiä erilaisten hallintosopimusten ja perusteetta perittyjen maksujen palautusten osalta. Tilanne on ongelmallinen lainalaisuusvaatimuksen kannalta: viivästyskoron periminen julkisoikeudellisessa velkasuhteessa edellyttäisi lakiin perustuvaa oikeutta.

Kauppakaaren kumottujen säännösten osoittamat periaatteet ovat monella tapaa vanhentuneita. Viiden tai kuuden prosentin korkokanta on yleisesti ottaen selvästi liian alhainen. Julkisoikeudellisten saatavien vaivaton ulosmittaus sekä toisaalta viranomaisten vakavaraisuus johtavat tosin siihen, ettei alhaista korkokantaa voida kaikissa tilanteissa pitää merkittävänä ongelmana.⁵¹

Kumotun kauppakaaren säännösten soveltaminen on altis kritiikille myös siksi, etteivät ko. säännökset ole koronmaksuvelvollisuuden alkuajankohdan osalta kovinkaan käytännöllisiä ja asettavat velkojan osin epätydyttävään asemaan. Ainakin säännöksiä tiukkarajaisesti sovellettaessa edellyttää viivästyskoron juoksemisen alkaminen korvaus- yms. saatavien osalta sitä, että saatavaa ”laillisesti velotaan”. Tämä merkitsee siis tarvetta esimerkiksi hallintoriita-asian viireillepanoon tai muuhun tapauskohtaisesti määräytyvään virallistoimeen jo pelkästään viivästyskoron vuoksi. Korkolain mukaan koron laskennan alkamiseen sen sijaan riittää saatavan ja sen perusteen esittäminen velalliselle (KorkoL 7 §).

Kauppakaaren korkosäännöksissä ei ollut säännöstä varojen perusteettoman hallussapidon ajalta maksettavasta tuottokorosta. Tämä on julkisoikeudellisten saa-

⁵¹ Lisäksi voidaan viivästyskoron preventiivisiä vaikutuksia arvioitaessa kysyä, mikä merkitys muutaman prosenttiyksikön erolla lopulta on yksityishenkilöiden maksuhalukkuuteen esimerkiksi erilaisissa sosiaalilainsäädäntöön perustuvissa velkasuhteissa.

tavien osalta johtanut siihen, ettei tuottokorkoa ole tuomittu maksettavaksi, mitä ei voida kaikissa tapauksissa pitää perusteltuna lopputuloksena.

Keskeinen rakenteellinen epäkohta on, ettei yksityishenkilö voi kuin poikkeustapauksissa perustaa korkovaadettaan lakiin. Julkisoikeudellinen korkolainsäädäntö koskee lähes yksinomaan julkisyhteisöjen perimää korkoa. Ongelma korostuu ns. tuottokoron yhteydessä, kun tähän asti sovelletut kauppakaaren säännösten osoittamat korkoperiaatteet eivät koske tällaista palautusvelalle maksettavaa korkoa.⁵²

Siltä osin kuin koronmaksuvelvollisuus on laissa ratkaistu, näyttäisi järjestelmä toimivan kohtuullisen hyvin. Korkosäännökset on yleensä liitetty korkolakiin, mistä johtuen korkokanta seuraa markkinoiden kehitystä. Lisäksi erityislainsäädännön korkosäännöksissä on yleensä riittävän tarkat normit koron perimisestä ja siinä noudatettavasta menettelystä.⁵³ Lisäksi koronlaskun alkuajankohta on yleensä tarkasti määritetty.

2.5 Vanhentuminen

2.5.1 Vanhentumislaki, laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin

Myöskään julkisoikeudellisten saatavien vanhentumisesta ei ole varsinaista yleislainsäädäntöä, joskin veroulosottolain 11 §:n mukainen vanhentumisaika kattaa laajan julkisoikeudellisten velkasuhteiden joukon. Laki velan vanhentumisesta (728/2003) ei lain 1 §:n mukaan sen sijaan koske pääosaa julkisoikeudellisista saatavista.

Vanhentumislaki 1 §: ”...Tätä lakia ei sovelleta

1) veroon, julkiseen maksuun, tai muuhun rahasaamiseen, joka saadaan periä ulosottoimin ilman tuomiota tai päätöstä;

⁵² Ks. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio (10/2003), jossa on ehdotettu viivästyskorkoa koskevien säännösten liittämistä virkamieslainsäädäntöön.

⁵³ Korkoa on yleensä oikeutettu perimään se viranomaislain, jonka myöntämään tukeen tai muuhun suoritteeseen velka perustuu.

- 2) sakkoon, menettämisseuraamukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen taikka uhkasakkoon tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaan;
- 3) eläke- ja sosiaalilainsäädännön nojalla, lakisääteisen vakuutuksen perusteella tai julkisista varoista suoritettavaan eläkkeeseen, korvaukseen, tukeen tai muuhun etuuteen;
- 4) eikä lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) tarkoitettuun elatusapuun taikka kunnan takautumissaatavaan, joka perustuu elatusturvalain (671/1998) nojalla lapselle suoritettavaan elatustukeen”.

Pääosa julkisoikeudellisista saatavista on siten vanhentumislain soveltamisalan ulkopuolella. Ajatuksena vanhentumislakia valmisteltaessa on kuitenkin ollut, että sellaiset saatavat, joita ei lain 1 §:ssä ole nimenomaisesti suljettu soveltamisalan ulkopuolelle, kuuluvat lain soveltamisalaan.⁵⁴ Erityisesti esitöissä on todettu, että vanhentumislakia tulisi soveltaa erilaisten julkisoikeudellisten etuuksien takaisinperinnästä aiheutuviin velkoihin. Tätä on perusteltu sillä, että etuuksia koskevan lainsäädännön määräaikaanormit eivät ole kattavia. Hallituksen esityksen mukaan ”olisi vanhentumislainsäädännön tavoitteiden vastaista, jos erityissääntöjen puuttuminen johtaisi siihen, että takaisinperintään voitaisiin ryhtyä kuinka pitkän ajan kuluttua tahansa.”⁵⁵ Jos takaisinperinnän määräajoista ei ole säännöstä, tulee vanhentumislaki siten sovellettavaksi.

Julkisoikeudellisten saatavien jättämistä vanhentumislain soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu hallituksen esityksessä muun muassa seuraavasti: ”Lain ulkopuolelle jääviä rahasuorituksia koskee jo ennestään kattava lainsäädäntö. Näitä saatavia koskevan oman, juuri niitä varten laaditun vanhentumis- tai määräaika sääntelyn sovittaminen yleiseen vanhentumissääntelyyn olisi ongelmallista ja monin paikoin tarpeetontakin. Tyypillinen ero on se, että nämä julkisoikeudelliset saatavat voidaan pakkotoimin periä viranomaisen yksipuolisen päätöksen perusteella ja että perimisaika on ennalta rajoitettu määräaikaan, yleensä viiteen vuoteen. Avustuksiin ja muihin sosiaalilainsäädäntöön liittyvien etuuksien osalta taas on usein säädetty se aika, jonka kuluessa etuutta on viimeistään haettava. Osa määräajoista on myös harkinnanvaraisia” (HE 187/2002 vp. s. 26).

⁵⁴ Ks. HE 187/2002 vp s. 26: ”Soveltamisalan rajaaminen edellä kuvatuin tavoin tarkoittaa sitä, että lukumääräisesti merkittävin osa julkisoikeudellisista perusteesta johtuvista veloista jää ehdotuksen mukaan uuden yleislain ulkopuolelle... Julkisoikeudellisista sopimuksista samoin kuin esimerkiksi virkasuhteista johtuvat velat kuuluisivat kuitenkin yleissääntelyn piiriin”.

⁵⁵ HE 187/2002 vp s. 39.

Vanhentumislaissa oleva viittaus ulosottomahdollisuuteen ilman tuomiota tai päätöstä tarkoittaa käytännössä veroulosottolain soveltamisalaan kuuluvia julkisoikeudellisia saamisia sekä sellaisia etuuksia, joita koskevassa lainsäädännössä on nimenomaiset säännökset takaisinperintäsaatavan suorasta ulosmittavuudesta. Veroulosottolain soveltamisalaan kuuluvat ennen kaikkea verot ja julkiset maksut, mutta myös muita julkisoikeudellisia saatavatyyppejä.

Veroulosottolaki 1 §: ”Verot ja julkiset maksut saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä.

Muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava rahasaaminen saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä, kun siitä on laissa tai asetuksessa erityinen säännös.”

Lainsäädännössämme on lukuisia lakeja ja asetuksia, joissa on annettu mahdollisuus julkisoikeudellisen saamisen ulosottoon veroulosottolain 1 §:n mukaisesti.⁵⁶ Veroulosottolain soveltamisala on siten verraten laaja. Sen ulkopuolelle jäävät kuitenkin muun muassa eräät valtion myöntämiä tukia koskevat lait. Lisäksi veroulosottolain piiriin eivät kuulu lailla sääntelemättömät julkisoikeudelliset saatavat.

Saatavan vanhentumisesta säädetään veroulosottolain 11 §:ssä, jonka 1 momentista ilmenee vanhentumisessa noudatettava pääsääntö:

”Vero, leimaveroa lukuun ottamatta, ja muu tässä laissa tarkoitettu saaminen on maksuvelvolliselta perittävä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona saaminen on määrätty tai maksuunpantu, uhalla, että oikeus maksun saamiseen on menetetty”

Veroulosottolain mukainen saatavan vanhentuminen on siinä mielessä ehdoton, ettei saatavan vanhentumista voida katkaista vanhentumislain alaisten saatavien vanhenemisen tavoin.

Veroulosottolain lisäksi vanhentumisesta on julkisoikeudellisessa lainsäädännössä erityissäännöksiä. Valtionavustuslain 29 §:ssä on nimenomainen säännös vanhentumisesta. Säännöksen mukaan oikeus saada maksatus myönnetystä val-

⁵⁶ Hallituksen esityksessä HE 199/1996 vp. (s.3) on laskettu veroulosottolakiin viitattavia säännöksiä olevan lainsäädännössämme yli 100.

tionavustuksesta raukeaa, jos valtionavustuksen saaja ei ole esittänyt valtionavustuksen maksamista varten tarvittavaa hyväksyttävää selvitystä asetetussa määräajassa. Jos tällaista määräaika ei ole asetettu, raukeaa oikeus maksatukseen kahden vuoden kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona valtionavustus on myönnetty. Toimeentulolain 22 §:n mukaan hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä on tehtävä tapauksesta riippuen joko kolmen tai viiden vuoden kuluttua siitä, kun tuki on maksettu. Kunnallisista viranhaltijoista annetun lain 55 §:n mukaan taas on viranhaltijan esitettävä palkkaa tai muuta palvelussuhteeseen perustuvaa etuutta koskeva vaatimuksensa kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin saatava olisi tullut suorittaa.

Useat vanhentumisesta annetut säännökset tosin rajoittuvat määrittämään aikarajan vain tietyille, yksilöidyille hallintotoimille. Esimerkiksi toimeentulolaista ei ole pääteltävissä, miten oikeassa määräajassa (so. kolmessa tai viidessä vuodessa tuen maksamisesta) tehdyn takaisinperintäpäätöksen mukainen palautussaataava vanhenee.

Toisin on kesäkuussa 2004 voimaan tulleen lakimuutoksen yhteydessä lakiin tuotujen eräiden etuuslakien vanhentumissäännösten osalta asianlaita (HE 158/2003). Vanhentumisesta otettiin lakimuutoksen yhteydessä säännökset yli kahteenkymmeneen etuuslakiin. Näiden vanhentumissäännösten mukaan aiheettomasti maksettu etuus olisi perittävä takaisin viiden vuoden kuluessa sen maksupäivästä lukien. Takaisinperintäpäätöksestä alkaa puolestaan uusi viiden vuoden mittainen vanhentumisaika. Vanhentumisen katkaisemisen on tehty mahdolliseksi viittaamalla säännöksissä tältä osin vanhentumislakiin. Uusien vanhentumissäännösten säätämisen syynä oli etupäässä se, että vanhentumislain mukainen yleinen kolmen vuoden vanhentumisaika katsottiin liian lyhyeksi näiden lakien mukaisten etuuksien takaisinperinnässä.

Lakimuutoksessa otettiin uudet vanhentumissäännökset kansaneläkelakiin (347/1956), sairausvakuutuslakiin (364/1963), opintotukilakiin (65/1994), asumistukilakiin (408/1975), työttömyysturvalakiin (1290/2002), aikuiskoulutustuesta annettuun lakiin (1276/2000), sotilasavustuslakiin (781/1993), lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin (1128/1996), kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annettuun lakiin

(610/1991), kuntoutusrahalakiin (611/1991), äitiysavustuslakiin (477/1993), lapsilisälakiin (796/1992), maahanmuuttajien erityistuesta annettuun lakiin (1192/2002), vuorotteluvapaalakiin (1305/2002), julkisista työvoimapalveluista annettuun lakiin (1295/2002), lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annettuun lakiin (48/1997), lapsen hoitotuesta annettuun lakiin (444/1969), vammaistukilakiin (124/1988), eläkkeensaajien asumistukilakiin (591/1978), perhe-eläkelakiin (38/1969), rintamasotilaseläkelakiin (119/1977) sekä ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annettuun lakiin (988/1988).

2.5.2 Lailla sääntelemättömät tilanteet

Vanhentumislain säätämisen yhteydessä kumotun vanhentumisasetuksen voimassaoloaikana ei ollut täyttä selvyyttä siitä, voitiinko sen säännöksiä soveltaa julkisoikeudellisiin saattaviin. KHO:n käytännöstä löytyy ainakin yksi tapaus, jossa luonteeltaan julkisoikeudellisen saatavan, jätevesimaksulain mukaisen liittymismaksun vanhentumiseen on sovellettu nyttemmin vanhentumislain säätämisen yhteydessä kumotun vanhentumisasetuksen säännöksiä (KHO 1978-A-II-101, ks. myös KHO 1977-A-II-117). Myös oikeuskirjallisuudessa on pidetty lähtökohtana julkisoikeudellisten saatavien kuulumista vanhentumisasetuksen alaan.⁵⁷

Kansaneläkelaitoksen hallinnoimien tukien yhteydessä on nimenomaisten säännösten puuttuessa ilmeisesti noudatettu ainakin rajoitetusti nyttemmin kumotun vanhentumisasetuksen kymmenen vuoden vanhentumisaikaa. Vanhenemisen katkaistusta on alkanut uusi kymmenen vuoden vanhentumisaika (ks. HE 158/2003 vp).

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä löytyy myös tapaus, jossa vanhentumisen ei ole katsottu olevan mahdollista ilman lain tukea. Tapauksessa KHO 1447/1985 oli kysymys kiinteistön lunastamiseen liittyneen lunastusmaksun vanhentumisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”lunastussumma ei ollut sellainen saatava, joka voi vanhentua” ja velvoitti lunastusmaksun suorittamiseen. KHO:n vuosikirjaselostuksesta ei tosin käy ilmi, oliko ratkaisun perusteena saatavan julkisoikeudellinen luonne vai lunastusmak-

⁵⁷ Ks. vanhemmasta kirjallisuudesta Rekola, Saamisoikeuden vanhentuminen Suomen lain mukaan I, 1938 s. 54: ”Mikäli niille ei ole säädetty omaa vanhentumisaikaa, näyttää niihin VA 18 §:n 2 momentin säännöksestä päätellen olevan sovellettava VA:n mukaista yleistä vanhentumista.” Rekola lisää, ettei julkisoikeudellinen maksuperuste lakiin perustuvana varsinaisesti vanhene, vaan vanhentuminen voi tulla kyseeseen vain itsenäiseksi erottuvan maksuerän osalta.

sun lukeminen muuten tyyppinsä puolesta vanhentumisasetuksen alaan kuulumattomaksi saatavaksi.

Vanhentumissäännösten soveltamisessa on ilmeisesti ennen vanhentumislain voimaantuloa esiintynyt muitakin tulkintaongelmia. Esimerkiksi aiemmin on ilmeisesti vallinnut käytäntö, jonka mukaan ulosottolain alaan kuuluvien julkisoikeudellisten saatavatyyppien olisi katsottu automaattisesti tulevan myös yleisen vanhentumislainsäädännön alaan. Se, että julkisoikeudellista saatavaa koskevassa laissa ei ole säännöstä päätösten suorasta täytäntönpantavuudesta ei voine sellaisenaan merkitä yleisten vanhentumissäännösten soveltumista tällaiseen julkisoikeudelliseen saatavaan.

Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä on vaikea tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, voitaneen lisäksi merkitystä katsoa julkisoikeudellisten saatavien vanhentumista arvioitaessa olleen sillä, onko vanhentumisen kohteena olevan saatavan velallisena ollut yksityishenkilö vai julkisyhteisö. Yksityishenkilöiden velvoitteiden on herkemmin katsottu vanhentuvan ilman tapaukseen nimenomaisesti soveltuvaa lainsäädännöksi.⁵⁸ Lisäksi käytäntö antaa viitteitä vanhentumissäännösten pakottavuudesta yksityishenkilöihin nähden. Tapauksessa KHO 1977-A-II-117 perusteeltaan riidattoman saatavan periminen yksityishenkilöltä katsottiin vanhentuneena oikeudettomaksi siitä huolimatta, että tämä oli antanut perimiseen suostumuksensa.

Kuten edellä on todettu, on vanhentumislain lähtökohtana, että sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain lain 1 §:n luettelossa mainitut saatavatyyppit. Muihin kuin 1 §:ssä mainittuihin saataviin vanhentumislaki siten tulee pääsääntöisesti sovellettavaksi. Kun vanhentumislain ulkopuolelle jäävistä julkisoikeudellisista velkasuhteista suuri osa kuuluu veroulosottolain tai hallinnonalakoh-taisen lain soveltamisalaan, lienee kokonaan vanhentumissäännösten ulottumattomiin jäävien saatavatyyppien määrä verraten rajoittunut.

⁵⁸ Tästä antaa myös viitteitä korkeimman hallinto-oikeuden tapaus KHO 1983-A-II-22, joka ei tosin koskenut velkasuhteita. Tapauksessa virkamiehen oikeusturva edellytti rikoslain vanhentumissäännösten analogista soveltamista viraltapanaa koskevaan kurinpitomenettelyyn tätä koskevien nimenomaisten säännösten puuttuessa.

2.5.3 Lopuksi

Merkittävin osa julkisoikeudellisista saamisista kuuluu vanhentumissäätelyyn alaisuuteen. Epäselviä ovat lähinnä tapaukset, joissa saatava ei kuulu vanhentumislain sen paremmin kuin veroulosottolain tai erityislain vanhentumissäätelyyn piiriin.

Huomiota voidaan kiinnittää myös vanhentumislain ja veroulosottolain väliseen epäyhteneväisyyteen. Kun yleinen saatavien vanhentumisaika lyhennettiin kymmenestä vuodesta kolmeen vuoteen, syntyi tilanne, jossa useat julkisoikeudelliset saatavat vanhentuvat veroulosottolain viiden vuoden vanhentumisajan mukaisesti hitaammin kuin siviilioikeudelliset saatavat. Toisaalta on huomattava, ettei veroulosottolain mukaista vanhentumista voida katkaista.

2.6 Kohtuullistaminen ja julkisyhteisön mahdollisuus luopua perimästä saatavaansa

Mahdollisuudesta vapauttaa yksityinen taho maksuvelvollisuudesta on yleissäännökset maksuvapautuslaissa ja sitä täydentävässä maksuvapautusasetuksessa. Tämän lisäksi maksuhuojennuksista on säännöksiä hallinnonalakohtaisissa laeissa.

Maksuvapautuslain 1 §:n mukaan vapautus voidaan myöntää osaksi tai kokonaan, jos vapautus ei loukkaa valtion etua taikka jos maksun tai korvauksen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Maksuvelvollisuuteen voidaan samoin edellytyksin myöntää helpotuksia. Lain 2 §:ssä on säännös valtioon virka- tai työsuhteessa taikka muussa siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan vapauttamisesta maksuvelvollisuudesta silloin, kun velvollisuus perustuu valtiolle aiheutettuun vahinkoon. Harkinta on viimeksi mainitussa säännöksessä jätetty avoimeksi, kuitenkin niin, ettei tahallisesti aiheutettuun vahinkoon perustuvaa korvausvelvollisuutta voida alentaa, jollei sitä erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi. Kaikista maksuvapautuslain mukaisista vapautuksista päättää valtiokonttori.

Maksuvapautuslain vapautukselle asettamat edellytykset ovat huomattavan avoimet. Maksuvapautusten käyttöala onkin täsmennyt oikeuskäytännössä. Tuomioistuinratkaisujen myötä on linjaksi muodostunut muun muassa se, ettei maksuvapautuslain perusteella ole mahdollisuutta myöntää maksuvapautusta valtion tulo- ja menoarviossa osoitetuista varoista myönnetyn lainan takaisinmaksamisessa (ks. esim. KHO 1984 II 129). Vapautusta ei myöskään ole katsottu voitavan myöntää takautuvasti niin, että jo suoritettu maksu kokonaan tai osittain palautettaisiin (ks. KHO 1983 I 2, KHO 1986 II 128 ja KHO 28.11.1996 taltio 3714).

Erityislainsäädännössä olevista maksuhuojennussäännöksistä voidaan mainita verotusmenettelylain 88 §, jossa valtiolle ja kunnalle on annettu harkinnanvaraisesti oikeus myöntää vapautus veronmaksuvelvollisuudesta. Edellytyksenä kokonaan tai osittain myönnettävissä olevalle vapautukselle on veronmaksukyvyyn aleneminen, verovelvollisen kuolema tai tämän erehtyminen verosäännösten sisällöstä. Vapautus on pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan mahdollinen myös, jos veron periminen muista kuin yllä mainituista syistä on ilmeisen kohtuutonta.

Kohtuuperusteinen saatavan perimisestä luopuminen on tehty mahdolliseksi myös useissa tukilaeissa.⁵⁹ Nämä säännökset eroavat rakenteeltaan kuitenkin varsinaisesta vapautussäännöksestä. Tukilakien yhteydessä sovitteluharkinta on liitetty varsinaisen takaisinperintäpäätöksen yhteyteen, jolloin itse takaisinperintäpäätöksessä voidaan ottaa kohtuusnäkökohdat huomioon ja alentaa maksuvelvollisuutta tai poistaa se kokonaan. Säännöksiä, joissa viranomaiselle annettaisiin mahdollisuus yleisesti kohtuullistaa jo määrättyä takaisinperintä- tai muun päätöksen mukaista takaisinmaksuvelvollisuutta ei sen sijaan ole.

Tukilainsäädännön sovittelusäännöksissä saatavan leikkaamiselle on tyypillisesti asetettu edellytykseksi perimisen kohtuuttomuus, edunsaajan vilpittömän mielen tai

⁵⁹ Ks. esim. äitiysavustuslaki (477/1993), lapsilisälaki (796/1992), kunnallinen eläkelaki (549/2003), asumistukilaki (408/1975) ja maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999). Valtion eläkelaisla (280/1961) viranomaiselle on annettu oikeus luopua saatavastaan jo sillä perusteella, että aiheettoman eläkkeen myöntämisen ei ole katsottava johtuneen eläkkeensaajan tai tämän edustajan vilpillisestä menettelystä.

ka takaisin perittävän rahamäärän alhaisuus. Perusteet saatavasta luopumiselle liittyvät siten joko kohtuuskäyttöön tai perinnän taloudelliseen epätarkoituksenmukaisuuteen.

Perinnän taloudellinen epätarkoituksenmukaisuus on otettu huomioon kesäkuussa 2004 voimaan tulleessa lakimuutoksessa (HE 158/2003), jossa erinäisiä tukilakeja muutettiin niin, että tukea hallinnoiva viranomainen voi luopua takaisinperinnästä, jos perintä jäisi ilmeisesti tuloksettomaksi tai perinnästä aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuuttomat takaisinperittävään rahamäärään nähden. Säännös on ulotettu laajalle, sillä se on liitetty yhteensä 21:een eri tukilakiin.⁶⁰

Periaatteellisesti ja myös käytännössä tärkeät säännökset viranomaisen toimivaldasta luopua saatavastaan on liitetty velkajärjestelylainsäädäntöön. Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 78 §:n ja yrityksen saneerauksesta annetun lain 97 §:n mukaan julkisoikeudellisen saatavan haltijalla on oikeus muun lain estämättä suostua velkajärjestelylainsäädännössä tarkoitettuun tai sitä vastaavaan yksityiseen velkajärjestelyyn. Viranomainen voi siis suostua velkajärjestelyyn tai saneeraukseen, vaikka tämä käytännössä merkitseekin viranomaisen saatavan osittaista menettämistä.

Maksuvapautuksia koskevan lainsäädännön ongelmana voidaan nähdä ainakin säännösten osittainen vanhanaikaisuus sekä toisaalta normien epäyhtenäisyys ja hallinnollinen raskaus. Maksuvapautuslaki on säädetty nykyisestä poikkeaviin yhteiskuntaoloihin. Lakia voidaan pitää lähinnä eräänlaisena viimekätisenä mahdollisuutena valtion saatavien kohtuuperusteiseen leikkaamiseen. Yleisestä kohtuuseriaatteeseen perustuvasta saatavan leikkaamisesta tai muusta maksuhojennuksesta ei ole muita yleissäännöksiä. Muun muassa tästä johtuu, että kohtuuseriaatteen käyttöala eri aloilla vaihtelee. Samoin vallitsee epäselvyyttä siitä, onko ja millä edellytyksillä saatavasta luopuminen ylipäätään mahdollista hallinnossa, jos siitä ei ole lainsäännöksiä.⁶¹

⁶⁰ Ks. edellä vanhentumisen yhteydessä sanottua.

⁶¹ Maksuvapautusproblematiikka koskee myös julkisyhteisöjen yksityisoikeudellisia saatavia.

3. Kokoavasti

Julkisoikeudellisista saatavista on laajasti säännöksiä lainsäädännössämme. Sääntely perustuu kuitenkin pitkälti hallinnonalakohtaiseen sääntelyyn; varsinaiset yleisempiä kysymyksiä käsittelevät lait ovat harvalukuisia. Muutamasta yleisluonteisesta laista huolimatta julkisoikeudellisten saatavien korosta, vanhentumisesta, kuittaamisesta tai julkisoikeudellisen perusteettoman edun palautuksesta ei ole yleislainsäädäntöä.

Lainalaisuusvaatimus. Nykyisen oikeustilan keskeisin epäkohta on, etteivät kaikki julkisoikeudellisia saatavia koskevat ja eri oikeussubjekteihin vaikuttavat yleisesti käytössä olevat toimet perustu lakiin, vaan osin hyvinkin epävarmoihin ja hajanaisiin lähinnä oikeuskäytännössä kehittyneisiin periaatteisiin. Nykytilan ei voida kaikilta osin katsoa täyttävän perustuslaillista hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Osaa julkisoikeudellisia saatavia koskevista lakiin perustumattomista, käytännössä esiintyvistä hallintotoimista on perustuslain hengessä pidettävä selvästi lain alaan kuuluvina. Riittävänä ei voida pitää sitä, että oikeuskäytännössä on joissakin yhteyksissä otettu yksityisen oikeus huomioon soveltamalla vakiintuneita periaatteita näiden kohdalla lievemmin tai ottamalla muuten kohtuusnäkökohdat huomioon.

Esimerkiksi viivästyskoron periminen ilman siihen oikeuttavaa lakitasoista säännöstä on asetettavissa lainalaisuusvaatimuksen kannalta kysymyksenalaiseksi. Samoin on asia perusteettoman edun palautukseen velvoittavien hallintopäätösten laillisuus epäselvä silloin, kun päätös ei perustu eduskuntalakiin. Hyväksyttävänä ei voida pitää myöskään kuittausoikeuden laajaa ja sattumanvaraistakin lakiin perustumatonta käyttöä eri hallinnonaloilla.

Säännösten selkeyteen olisi myös syytä kiinnittää huomiota. Esimerkiksi useat takaisinperintäsäännökset eivät aseta takaisinperinnälle muita vaatimuksia kuin tuen perusteettomuuden (sen sisältöä tarkemmin määrittämättä). Kun tällaisten normien perusteella tehtävät takaisinperintäpäätökset saattavat olla suoraan täytäntöön-

pantavissa, ovat oikeusturvariskit kuulemisvelvoitteesta huolimatta ilmeiset.⁶²

Lakiperustan puuttumisesta johtuvaan epäkohtaan on jo kiinnitetty huomiota lainsäädäntötyön yhteydessä. Valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että ”Valtionavustuksen saajan velvollisuus palauttaa perusteetta saamansa valtionavustus joko kokonaan tai osittain takaisin kuuluu perustuslain mukaan selvästi lain alaan. Sama koskee velvollisuutta maksaa korkoa julkisoikeudelliselle velkasuhteelle sekä velvollisuutta maksaa siinä viivästyskorkoa”.⁶³

Toisaalta viranomaistoiminnan tehokkuus edellyttäisi säännöspohjaa, joka justifyoisi eräät julkisoikeudellisiin saataviin liittyvät hallintotoimet ja samalla yhtenäistäisi hallintokäytäntöä. Muun muassa saatavien tehokas periminen kärsii säännösten puuttumisesta.

Viranomaisten perintätoimintaa voitaisiin tehostaa kuittausoikeutta koskevien säännösten laajentamisella myös verohallinnon ulkopuolisilla hallinnonaloilla. Edelleen olisi syytä pohtia verohallinnon kuittausoikeuden laajentamista kattamaan myös erilaisten tukien ja etuuksien hallinnoivien viranomaisten (tuki)velvoitteet niin, että verosaatavilla voitaisiin kuitata myös tällaisia velkoja ainakin rajoitetusti. Kuittausoikeuden laajentamiseen sisältyy kuitenkin myös riskejä, jotka mahdollisessa yleislain valmistelussa olisi syytä kartoittaa. Hyväksyttävänä voidaan tuskin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa verottaja voi kuittaamalla oman saatavansa elinkeinonharjoittajalle maksettavalla tukisuorituksella viedä samalla toimintakyvyn muuten elinkelpoiselta yritykseltä.

Samoin mahdollisuutta vaatia yleislain nojalla perusteettoman edun palauttamista pitäisi harkita. Tarvetta yleisen takaisinperintänormin luomiseen vähentänevät tosin lukuisat hallinnonalakohtaiset normit. Lainsäädännön olisikin mahdollistettava takaisinperintä (ja muu perusteettoman edun palautus) lähinnä sellaisissa aukkotapauksissa, joissa palautusvelvollisuudesta ei ole muualla laissa säännöstä. Lainsäädännön tulisi turvata palautusvelvollisuus ainakin silloin, kun edunsaaja on toiminut vilpillisesti tai muutoin moitittavasti.

⁶² Esimerkiksi kansaneläkelain mukainen etuus on perittävä takaisin, jos ”etuutta on maksettu aiheetta tai liian suurena”. Takaisinperintäpäätös on suoraan täytäntöönpanokelpoinen. Ks. myös äitiysavustuslaki 10 §.

⁶³ HE 63/2001 vp s. 16.

Viivästyskoron periminen on kolmas alue, jolla velkojen perinnän tehokkuuteen liittyvät näkökohdat voisivat puoltaa uusia säännöksiä. Kumotun kauppakaaren periaatteista seuraava korkokanta on usein liian alhainen. Myös koron juoksemisen alkuajankohta on epäkäytännöllinen. Tässäkin on kuitenkin huomattava, että erityislaeissa olevat korkosäännökset ovat melko ajantasaisia ja kattavat lisäksi suuren joukon saatavia. Yleiselle viivästyskorkosäännöksellekin jäisi lähinnä systematiikassa olevia aukkoja paikkaava asema.

Pohtia voitaisiin myös sitä, tulisiko julkisoikeudellisiin velkasuhteisiin liittyviä menettelysäännöksiä yhtenäistää. Esimerkiksi osa takaisinperintäpäätöksistä on suoraan täytäntöön pantavissa, kun toisissa tapauksissa viranomaisen on käynnistettävä takaisinperintäprosessi hallinto-oikeudessa. Lisäksi eri hallinnonaloilla vallitsee toisinaan huomattavastikin toisistaan poikkeavia menettelytapoja, joiden yhtenäistäminen yleislalla voisi olla paikallaan.

Yksityisten henkilöiden oikeudet saattavat toisiinsa nähden samantapaisissa asioissa olla ratkaisevasti riippuvaisia siitä, millä hallinnonalalla asiaa käsitellään. Toisaalta yleisten normien puute on johtanut myös yksittäisiin tulkintaongelmiin ja erilaisiin epäselvyyksiin viranomaistoiminnassa.

Lainsäädännössä olevat erot selittynevät säänneltävien asioiden toisistaan poikkeavuuden lisäksi etupäässä sillä, että eri hallinnonalojen materiaalin lainsäädäntö valmistellaan pääasiassa eri ministeriöissä. Koordinointi ministeriöiden välillä on ilmeisesti vähäistä. Soveltamiskäytännön epäyhtenäisyys aiheutunee myös eri viranomaisten soveltamiskulttuureissa olevista eroista. Monella hallinnonalalla julkisoikeudellisia saatavia koskevia päätöksiä ja käytännön toimia tehdään hierarkisesti hyvin alhaisella virkaporttaalla ja suoritukset ovat usein rutiininomaisia ja automatisoituja. Tällöin voimassa olevien normien soveltaminenkin voi olla kiinni sellaisista satunnaisuonteisista tekijöistä kuin käytössä olevista lomakepohjista tai virastossa muuten syystä tai toisesta käytännöksi tulleista toimintatavoista. Tällaisiin eroavaisuuksiin ei yleisellä eduskuntalakitasoisella sääntelyllä välttämättä pystytä olennaisesti vaikuttamaan.

Myös yksityisen henkilön menettelyllisen oikeusturvan parantaminen julkisoikeudellisissa velkasuhteissa voisi olla tarkemman huomion kohteena. Vaikka nykyisessä hallintolaisissa on säännökset muun muassa päätöksen kohteena olevan henkilön kuulemisesta, on viranomaiskäytännössä esiintynyt epäselvyyttä

siitä, kuinka kattavasti ja missä eri menettelyn vaiheissa asianosaista on kuultava esimerkiksi takaisinperintäpäätöstä tehtäessä.

Kysymykset mahdollisuudesta sovittelua julkisoikeudellisia saatavia sekä viranomaisten oikeus luopua saatavastaan eivät ole ajantasaisesti säänneltyjä. Maksuvapautuslaki on monella tapaa vanhanaikainen. Yksistään valtiokonttorille jäävää toimivaltaa päättää maksuvapautuksista ei voida pitää perusteltuna. Järjestelmä on hallinnollisesti raskas. Sovittelua koskevat etuuslajikohtaiset säännökset taas ovat osin epäyhtenäisiä. Lisäksi saatavan kohtuullistaminen on niissä tehty viranomaiselle käytännössä aina harkinnanvaraiseksi.

Joka tapauksessa kohtuusperiaatteelle olisi syytä antaa nykyistä yhtenäisempi merkitys. Pohtia voitaisiin myös, olisiko yksityiselle henkilölle turvattava nykyistä useammin subjektiivinen oikeus vaatia saatavansa kohtuusperusteista sovittelua.

Yleisten luopumis- ja sovittelusäännösten luomista puoltaisi myös yksityisoikeudellinen lainsäädäntökehitys, jossa sovitteluinstitutiolle on annettu kohtuullisen laaja-alainen rooli.⁶⁴ Periaatteelliset syyt puoltaisivat sitä, että myös julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa voitaisiin antaa nykyistä yleisempiin säännöksiin perustuen painoarvoa saatavan perimisen kohtuuttomuudelle sekä sosiaalisille ja muille lähinnä maksuvelvollisen oloihin viittaaville näkökohdille.

Sovittelu- ja luopumiskysymysten tulisi olla riittävässä sopusoinnussa muun julkisoikeudellisia saatavia koskevan lainsäädännön kanssa. Julkisyhteisön velvollisuus periä sekä toisaalta oikeus sovittelua tai kohtuullistaa saataviaan on jossakin määrin epäselvä. Epätietoisuutta on aiheuttanut myös se, voiko viranomainen huolimatta lähtökohtaisesta velvollisuudestaan periä sille kuuluvat saatavat jättää perimisen sillensä, jos periminen aiheuttaa tarpeettoman suuria kustannuksia tai jos periminen muutoin on epätarkoituksenmukaista.⁶⁵ Tietävästi hallintokäytännössä on tältä osin tosiasiallisia eroja. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa yksittäisen viranomaisen nykyistä laajempi harkintavalta saataviensa perinnässä.

⁶⁴ Ks. esim. OikTL 36 § ja VahL 6 §.

⁶⁵ Myös viranomaisen suostua erilaisiin maksujärjestelyihin varsinaisen velkajärjestelylainsäädännön ulkopuolella on kirjoitetun lain tasolla epäselvä.

4. Lopuksi

Säädettävän yleislain ongelmana voidaan pitää ennen kaikkea julkisoikeudellisten saatavien moninaisuutta, minkä vuoksi yhtenäisten, kaikkia aukkotilanteita koskevien säännösten luominen on hankalaa. Toimivalta lain soveltamisessa olisi väistämättä hajautettu eri hallinnonaloille, mikä puolestaan on omiaan johtamaan epäyhtenäisyyksiin soveltamiskäytännössä. Toisaalta yleislailla ei olisi syytä särkeä toimivia saatavatyypikohtaisia erityislakeja. Yleislaissa omaksutut ratkaisut voisivat tosin ajan myötä vaikuttaa myös erityislainsäädännön sisältöön.

Joka tapauksessa vaikuttaisi siltä, että julkisoikeudellisia saatavia koskevassa oikeudessamme olevat, varsinkin normipohjan puutteellisuudesta johtuvat aukot eivät ole poistettavissa erityislainsäädäntöä lisäämällä, vaan taustalle vaadittaisiin yleissääntelyä.

Yleislakikaan ei toisaalta takaa säännösten oikean soveltamisen hallitsemista kaikissa tilanteissa.⁶⁶ Eri viranomaisten soveltamiskäytäntöjen yhteensovittaminen edellyttäisikin yleislain säätämisestä riippumatta myös yleistä lain soveltamisen seuranta. Todennäköisintä kuitenkin on, että säädettävä yleislaki ajan mittaan yhtenäistäisi hallintotoiminnassa vallitsevia käytäntöjä. Samalla yleislain tarpeen mukaisella muuttamisella voitaisiin ohjata erityisalojenkin lainsäädäntökehitystä haluttuun suuntaan.

⁶⁶ Esimerkiksi uuden valtionavustuslain soveltamiskäytännössä on jo ehditty havaita epätietoisuudesta johtuvia ongelmia.