

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA N:o 17

V. MERIKOSKI

VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ
HALLINTOVALVONNAN KANNALTA

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

**SUOMALAISEN
LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA
N:o 17**

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
N:o 17

V. MERIKOSKI

VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ
HALLINTOVALVONNAN KANNALTA

STAATSBEITRAGSSYSTEM
VOM STANDPUNKTE DER VERWALTUNGSAUFSICHT
ZUSAMMENFASSUNG

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ HÄLLINTOVALVONNAN KANNALTA

KIRJOITTANUT

V. MERIKOSKI

LAKITIEEEN TOHTORI, YLIOPISTONAPULAINEN

SUOMALAINEN LAKIMIESTEN YHDISTYS

V A M M A L A 1 9 3 8
TYRVÄÄN KIRJAPAINO
OY

ISBN 978-951-855-786-2 (PDF)

SISÄLLYSLUETTELO

<i>Kirjallisuusluettelo</i>	Sivu XI
<i>Lyhennysluettelo</i>	XIV

I l u k u

VERONTASOITUS, VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ, HALLINTOVALVONTA

Verontasoitusprobleemin synty s. 1. — Probleemin ala s. 2. — Keinot probleemin ratkaisemiseksi s. 4. — Erottelusysteemi s. 5. — Valtionapujärjestelmä s. 6. — Sen hyvät puolet ja käyttömahdollisuudet s. 7. — Tehonlisäämisavustukset s. 8. — Järjestelmän haitalliset vaikutukset s. 9. — Avustukset muille kuin itsehallintoyhdyskunnille s. 9. — Valtionapujärjestelmän käytön laajuus s. 11. — Valvonnan välttämättömyys s. 12. — Valtionapujärjestelmä finanssiopissa ja finanssioikeudessa s. 14. — Tutkimuksen suunnitelma s. 15

1—16

II l u k u

HALLINTOVALVONTA

1. Käsite.

Valvonta käsittää tarkkailutoiminnan ja oikaisutoimet s. 17. — Valvonta valtion elintoiminnoissa s. 18. — Valtionvalvonnan lajit s. 20. — Hallintovalvonnan määritelmä s. 20

17—22

2. Valtionvalvonnan ja hallintovalvonnan erottaminen niiden sukulaiskäsitteistä.

Alamaisyvalvonnan kohteet s. 22. — Virkavalvonnan kohteet s. 23. — Sama henkilö useammanlaatuisten valvonnan alaisena s. 24 — Valvonnan eroittaminen holhouksesta s. 25. — Valvonnan suhde oikeudenkäyttöön s. 27. — Valvonnan suhde poliisitoimintaan s. 28

22—28

3. Hallintovalvonnan sisältö.

Positiivinen ja negatiivinen valvonta s. 28. — Laillisuus- ja tarkoituksen-	
mukaisuusvalvonta s. 29. — Aktiivinen ja passiivinen valvonta s. 30. —	
Viranomaisaloitteiset ja ulkoaloitteiset valvontatoimet s. 31	28—31

4. Hallintovalvonnan kohteet ja valvonnanalaiset asiat.

A. Henkilö.

Valvonta kohdistuu toisen tahtosubjektin, ei valvojan omaan toimintaan	
s. 31. — Julkisoikeudelliset juridiset henkilöt hallintovalvonnan kohteina	
s. 32. — Yksityisoikeudelliset henkilöt s. 34. — Yksityisten omistamat lai-	
tokset s. 34	31—35

B. Asia.

Kunnan »omat» ja sille »siirretyt» asiat s. 35. — Tarkoituksenmukaisuus-	
näkökohdat määräävät, mihin asioihin hallintovalvonta on ulotettava s. 37	35—38

5. Valvontaviranomaiset.

Valvontaviranomaiset valtionvalvonnassa yleensä s. 38. — Valvontaviran-	
omaiset hallintovalvonnassa s. 39	38—39

6. Hallintovalvonnan menettelytavat ja keinot.

Tarkkailutoiminta s. 39. — Repressiiviset valvontakeinot s. 40. — Preven-	
tiivinen valvonta s. 40. — Päätösvallan käyttämisen valvonta s. 42. —	
Tehokkuusvalvonta s. 42. — Pakkokeinot s. 43. — Pakkokeinojen käyttäjät	
s. 43. — Pakkokeinojen kohteet s. 44. — Erikoistapauksissa kysymykseen	
tulevat painostuskeinot s. 44	39—45

III luku

VALTIONAPU

1. Käsite.

Valtionavun antajana on valtio s. 46. — Se annetaan toiselle taloussubjek-	
tille s. 47. — Avustustarkoitus s. 47. — Vain suoranainen taloudellinen	
suoritus on valtionapu s. 48. — Avustaminen edellyttää valtion positiivista	
toimintaa s. 49. — Sovellutusesimerkkejä tästä s. 49. — Luontaisuuori-	
tukset s. 52. — Suorituksen ja vastasuorituksen välinen suhde s. 53. —	
Korvaukset yleensä s. 54. — Korvaukset julkisoikeudellisille yhdyskunnille	
s. 56. — Esimerkkejä s. 57. — Muotoseikkain merkitys suorituksen luon-	
netta määrättäessä s. 59. — Julkinen intressi valtionavun antamisen	
perustana s. 60. — Valtionavun määritelmä s. 61	46—62

2. Valtionavun saajat.

Luonnolliset henkilöt valtionapujen saajina s. 62. — Juridiset henkilöt s. 63. — Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset juridiset henkilöt s. 64. — Sovellutusesimerkkejä s. 65. — Evankelisluterilainen kirkko s. 67. — Kreikkalaiskatolinen kirkko s. 67. — Suojeluskuntajärjestö s. 68. — Helsingin yliopisto s. 68. — Suora kustannuksiin osallistuminen erotettava valtionavun antamisesta s. 70. — Omavastuuusperiaate s. 71. — Laitokset s. 73. — Epäitsenäiset ja itsenäiset laitokset s. 74. — Avustukset laitosten hyväksi s. 75. — Ensiasteiset ja toisasteiset avustukset s. 77. — Hallintovalvonnan kannalta tärkeät valtionapujen saajat s. 79 62—79

3. Valtionapulajit.

Subventsiot ja dotatsiot s. 79. — Verontasotus- ja tehonlisäämisavustukset s. 82. — Avustukset pakollisia ja vapaaehtoisia tehtäviä varten s. 85. — Lakimääräiset ja harkinnanvaraiset avustukset s. 86. — Milloin syntyy vaatimus lakimääräisen avustuksen saamiseen s. 87. — Lakimääräisten ja harkinnanvaraisten avustusten välinen raja on epämääräinen s. 88. — Säännölliset ja kertakaikkiset avustukset s. 91. — Lakimääräisavustuksen saajan turva lainsäätäjää vastaan s. 92. — Hallintoviranomaista vastaan s. 93. — Perustamiskustannusavustukset ja ylläpitoavustukset s. 94. — Jaoitteluiden merkitys s. 95 79—95

4. Valtionapujen suuruuden määrääminen.

Esitys koskee etupäässä vain lakimääräisiä valtionapuja s. 95. — Määräsummainen valtionapu s. 97. — Kustannusten mukaan määrättävät avustukset s. 97. — Verontasotusavustukset s. 99. — Vapaa harkinta s. 100. — Vapaa harkinta hallintovalvonnan kannalta s. 100. — Eri määräämistapojen etuja ja haittoja s. 101 95—104

5. Myöntämismenettely ja maksattaminen.

Valtionavun anominen ja tilaaminen s. 104. — Myöntämistoimen luonne s. 104. — Maksattamismenettely s. 105 104—105

IV luku

VALTIONAVUN ANTAMISEN OIKEUDELLINEN LUONNE JA VAIKUTUS

Valtionapujärjestelmä on julkisoikeudellinen instituutti s. 106. — Valtionavun myöntäminen hallintotoimena s. 107. — Valtionavun saaminen ei muuta saajaa julkisoikeudelliseksi henkilöksi s. 108. — Ei myöskään avustettua toimintaa julkisoikeudelliseksi s. 109. — Valtionapu verrattuna

määrätarkoitukseen aiottuun lahjaan s. 113. — Minkäluontoisia oikeuksia valtionapujen myöntäminen valtiolle perustaa s. 115. — Valtionavun myöntämiseen liittyvän luovutuksiellon ja takaisinperimisehdon vaikutuksia s. 116. — Synnyttääkö valtionavun myöntäminen oikeuksia sivullisille s. 121. — Valtionavun saajan toimihenkilön oikeusasema s. 122	106—126
--	---------

V l u k u

VALTIONAVUN EHDOT

Ehto siviilioikeudessa s. 127. — Laajempi ehtokäsité s. 127. — Miten ehto syntyy s. 128. — Hallintoviranomaisten oikeus ehtojen asettamiseen s. 129. — Eriasteisia ehtoja s. 131. — Ehtojen riippuvaisuus tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista s. 133. — Ehtojen asiallinen sisältö s. 134. — Valvonta-oikeuden »ostaminen» s. 135. — Ehtojen vaikutus valtionavun saajan kannalta s. 136	127—139
--	---------

V I l u k u

VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ HALLINTOVALVON- NAN TEHOSTAJANA

1. Yleisiä näkökohtia.

Valtionavun tarkoituks määräys s. 140. — Tarkoituksenmukaisuusnäkökoh- tien vaikutus valvonnassa s. 141. — Valtionapujärjestelmään kuuluvan valvonnan suhde tavalliseen pakkovalvontaan s. 142	140—142
--	---------

2. Valtionapujärjestelmän ennakoestävä vaikutus hallinto- valvonnassa.

Valtionavun saajan taloudellinen riippuvaisuus valtiosta s. 143. — Neu- vova ja ohjaava toiminta s. 143. — Ohjesääntöjen vahvistaminen s. 145. — Osallistuminen toimihenkilöiden nimeämiseen s. 147. — Toimihenkilön oikeusasema s. 149	143—152
--	---------

3. Tarkkailu.

Tarkkailumuodot s. 152. — Kuntiin kohdistuva valtionvalvonta s. 154. — Muihin valvontakohteisiin kohdistuva tarkkailu s. 157. — Julkisten intres- sien huomioonottaminen valvontaa järjestettäessä s. 158. — Valtionavustus- VNP s. 164. — Tarkkailuviranomaiset s. 166. — Valtiontilintarkastajat s. 166. — Revisiolaitos s. 167. — Muut tarkkailuviranomaiset s. 169. — Tark- kailuvaltuuksiin liittyvät pakko- ja painostuskeinot s. 172	152—174
--	---------

4. Päätösvallan käyttämisen valvonta.

A. Tarkkailu ja päätösvallan käyttämisen valvonta suhteessaan toisiinsa.

Miten eroaa pelkkä tarkkailu päätösvallan käyttämisen valvonnasta s. 174.
— Mitä päätösvallan käyttämisen valvonta sisältää s. 175 174—175

B. Valitus.

Kantelu s. 175. — Kunnallisvalitus s. 177. — Valitus hallintovalvonnassa yleensä s. 178. — Valitusmenettely ja valtionapujärjestelmä s. 179 175—180

C. Alistus.

Alistuksen määritelmä s. 180. — Kunnalliselistus s. 181. — Alistus hallintovalvonnassa yleensä s. 182. — Alistusmenettely ja valtionapujärjestelmä s. 183. — Substitusiooni s. 184. — Alistusmenettely s. 187 180—188

D. Moitekanne.

Määritelmä s. 188. — Merkitys hallintovalvonnan kannalta s. 189 188—190

5. Varsinainen tehokkuusvalvonta.

Positiivinen hallintovalvonta s. 190. — Tehokkuusvalvonta on luonteeltaan aktiivista s. 191. — Tehokkuusvalvonnan laajuus s. 192. — Tehokkuusvalvonnan muodot s. 193. — Substitusiooni s. 194. — Valtion nimittämät toimihenkilöt ja tehokkuusvalvonta s. 196. — Neuvontatoiminta s. 197 190—198

6. Pakko- ja painostuskeinot.

A. Yleiset pakkokeinot.

Pakkokeinot hallintovalvonnan tehostajina s. 198. — Keitä vastaan painostuskeinot suuntautuvat s. 198. — Taloudelliset painostuskeinot s. 200 198—201

B. Valtionapujärjestelmälle ominaiset painostustoimenpiteet.

a) Valtionavun lakkauttaminen.

Lakkauttamisen määritelmä s. 201. — Valtionavun maksamisen keskeyttäminen s. 204. — Lakimääräiset ja harkinnanvaraiset avustukset s. 204. — Tehonlisäämis- ja verontasotusavustukset s. 206. — Pakollisia ja vapaaehtoisia tehtäviä varten annetut avustukset s. 207. — Lakkauttamisen aineellinen perusta s. 208. — Virheellisiä tietoja antamalla saatu valtionapu s. 208. — Lakkauttamismenettely s. 209. — Lakkauttamisesta päättävä viranomais s. 209. — Valtionavun saajan kuuleminen asiassa s. 211. — Lakkauttamispäätöksen muodollinen lainvoima s. 212. — Lakkauttamispäätöksen asiallinen lainvoima s. 214. — Lakkauttamisen asiallisen lainvoiman merkitys hallintovalvonnan kannalta s. 215 201—216

b) Valtionavun takaisinperiminen.

1) Valtionavun takaisinperiminen yleensä.

Takaisinperimisen määritelmä s. 216. — Käyttämättä jääneiden valtionapujen takaisinperiminen s. 217. — Viranomaisia harhaanjohtamalla saadun valtionavun takaisinperiminen s. 219. — Vilpittömässä mielessä annettujen väärin tietojen perusteella saadun valtionavun takaisinperiminen s. 221. — Avustuksen takaisinperiminen kun tarkoituksellinen jätetty täyttämättä s. 222. — Kohtuussyiden vaikutus s. 224. — Milloin on valtionapu jätetty käyttämättä, milloin käytetty väärin s. 225. — Minkäläisiä valtionapuja voidaan periä takaisin s. 227. — Takaisinperimisvaatimusten vanhentuminen s. 228. — Vanhentumisajan alkamishetki s. 229. — Vanhentumisajan katkaiseminen s. 230. — Vanhentumissäännökset käytännössä s. 231. — Takaisinperimismenettely s. 232. — Takaisinperimiseen ryhtyminen s. 233. — Takaisinsaantivaateen toteuttaminen s. 234

216—235

2) Valtionapujen takaisinperiminen avustetun toiminnan lakatessa.

Koskee vain perustamiskustannusavustuksia s. 236. — Takaisinperimisäännöksiä voimassaolevasta oikeudesta s. 237. — Laitoksen lakkaaminen ja lakkauttaminen s. 238. — Laitoksen omaisuuden siirtyminen toiselle omistajalle s. 239. — Valtionapujen takaisinperiminen kunnallisen jaoituksen muuttuessa s. 240. — Takaisinperimisvaatimus voidaan kohdistaa omaisuuden luovuttajaan s. 242. — Takaisinperimisehdon toteuttaminen kun kunta muutetaan toisenlaatuiseksi kunnaksi s. 248. — Takaisinperimisvaatimuksen olemassaolo ei velvoita takaisinperimisen toteuttamiseen s. 249. — Takaisinperimisessä noudatettava menettely s. 253

236—254

c) Valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttaminen valtiolle.

Missä tapauksissa omaisuuden luovuttaminen tulee kysymykseen s. 254. — Minkäläistä omaisuutta voidaan vaatia luovutettavaksi s. 255. — Valtionavun ehdot luovuttamisen perustana s. 256. — Lunastusoikeus s. 258. — Omaisuusluetteloiden pitäminen s. 260. — Luovuttamisen ja lunastamisen oikeudellinen luonne s. 260. — Luovuttamisvaateen vanhentuminen s. 262. — Menettely s. 262. — Luovutus- ja lunastusinsti- tuuttien merkitys hallintovalvonnan kannalta s. 263

254—264

7. Spesialiteettiperiaate.

Valtionapujärjestelmän painostuskeinojen käyttöalan rajoittaminen s. 264. — Spesialiteettiperiaate valtionavun saajan suojana s. 265. — Kuittaus s. 266

264—269

Zusammenfassung 271
Hakemisto 289

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Blodig, Hermann*, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894.
- Ekström, F. W.*, Privaträttens allmänna läror, Helsinki 1921.
- Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus I—II, Porvoo 1924—1925.
- Gierke, Otto*, Die Genossenschaftstheorie und die Deutsche Rechtsprechung, Berlin 1887.
- Glenck, Theo*, Das Subventionssystem im Bund, Inaugural-Dissertation, Zürich 1912.
- Grice, J. Watson*, National and Local Finance (A Review of the Relations between the Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia, during the Nineteenth Century), London 1910.
- Hakulinen, Yrjö J.*, Perusteettoman edun palautus, Siviilioikeudellinen tutkimus, Helsinki 1931.
- » — Obligationenrecht (Die Zivilgesetze der Gegenwart, Band X: Das Zivilrecht der nordischen Länder, Teil I), Berlin 1936.
- Harvia, Yrjö*, Marraskuun 27 päivänä 1917 annetun kaupunkien kunnallislain arvos-
telua (Suomen Kunnallisen Keskustoimiston julkaisuja VI), Helsinki 1918.
- Hatschek, Julius*, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 7.
und 8. Aufl., Leipzig 1931.
- Hauriou, Maurice*, Principes de droit public, Paris 1910.
- Hensel, Albert*, Der Finanzausgleich im Bundestaat in seiner staatsrechtlichen Be-
deutung (Öffentlichrechtliche Abhandlungen herausgegeben von Heinr.
Triepel, Erich Kaufmann u. Rud. Smend, 4. Heft), Berlin 1922.
- Hermanson, Robert*, Anteckningar enligt föreläsningar öfver inhemsk förvaltnings-
rätt, utgifna af Hj. Nyqvist, Helsinki 1898.
- Herrnritt, Rudolf Herrmann*, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1921.
- Ignatius, Gustaf*, Om statens tillsyn genom centralförvaltningen och länstyrelserna
över kommunernas finanser (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 305
—324).
- Jellinek, Walter*, Verwaltungsrecht, Berlin 1928.
- Jessen, Arnd*, Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis (Vierteljahres-
schrift für Steuer- und Finanzrecht 1932 ss. 559—742).
- Kansakoulumenojen supistamislautakunnan mietintö 6 p:ltä elokuuta 1931* (Komitea-
mietintö n:o 13/1931).
- von Kaufmann, Richard*, Die Kommunal финанzen I—II (Hand- und Lehrbuch der
Staatswissenschaften, begründet von Kuno Frankenstein, fortgesetzt von
Max von Heckel, Zweite Abteilung: Finanzwissenschaft. V Band), Leipzig
1906.

- Koch, Die Staatsbeihilfe, insbesondere für die gemeindlichen Wohlfahrtsaufgaben. Eine systematische Darstellung der Entwicklung und gegenwärtigen Rechtslage. (Staats- und Selbstverwaltung 1934 ss. 54—56 ja 78—80.)
- Kuylenskierna, C., Om skatteutjämningen och statens tillsyn över kommunernas finanser i Sverige (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 339—347).
- Larsson, Yngve, Kommunalförvaltningens organisation samt statsuppsikten över kommunerna i England, Danmark och Norge, Stockholm 1918.
- » — Statsuppsikten över de svenska kommunerna (Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1922 s. 299—313).
- » — Statsbidragen till kommunerna ur utjämningssynpunkt (Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1924 ss. 330—352).
- Markull, Wilhelm, Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in der Fassung vom 23. Juni 1923 (Die Deutschen Finanz- und Steuergesetze in Einzelkommentaren, herausgegeben unter Leitung von E. Schiffer, Band 6), Berlin 1923.
- Maspétiol, Roland et Laroque, Pierre, La tutelle administrative, Le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics, Paris 1930.
- Maunz, Theodor, Die Staatsaufsicht (ss. 44—85 teoksessa Höhn—Maunz—Swoboda, Grundfragen der Rechtsauffassung, München 1938).
- Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht I—II, München und Leipzig 1924.
- Minni, J. W., Statsbidragssystemet i Finland (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 375—380).
- Montgomery, Robert, Handbok i Finlands allmänna privaträtt I, 2. uppl., Helsinki 1908.
- Nevanlinna, E., Julkinen talous ja sen asema yhteiskunnallisessa talouselämässä, Porvoo 1930.
- » — Suomen valtiotalous I, Menotalous (Kansantaloudellisia tutkimuksia I), Helsinki 1933.
- Platou, Statens tillsyn med kommunenes finanser i Norge (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 331—339).
- Popitz, Johannes, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich), Berlin 1932.
- Preuss, Hugo, Das städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin 1902.
- Rekola, Aarne, Saamisoikeuden vanhentuminen Suomen lain mukaan I, Helsinki 1938.
- Schoenborn, Walther, Das Obergerichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht, Diss. Heidelberg 1906.
- Statens offentliga utredningar 1933: 3. Skatteutjämningsberedningen II, 1. De kommunala förvaltningsuppgifternas finansiering m.m. i vissa främmande länder, 2. Den nuvarande fördelningen mellan staten och kommunerna av utgifterna för de kommunala förvaltningsbestyren i Sverige, 3. De svenska kommunalförbunden. Stockholm 1933.
- Statens offentliga utredningar 1933: 4. Skatteutjämningsberedningen III: Principbetänkande med förslag till skatteutjämning åtgärder genom överflyttning

- till staten eller till större kommunala utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter. Stockholm 1933.
- Ståhlberg, K. J.*, Suomen hallinto-oikeus (I), Yleinen osa, 2. pain., Helsinki 1928; Sisäasiain hallinto (II), 2. pain., Helsinki 1931; Lisäyksiä ja muutoksia yleisen osan toiseen painokseen, Helsinki 1936.
- Sundberg, Halvar G. F.*, Villkor för anslag (Uppsala Universitets Årsskrift 1932, Juridik 4), Uppsala 1932.
- » — Statsbidragssystemet i svensk förvaltning (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 349—374).
- » — Kommunalrätt, Allmänna delen, Stockholm 1936.
- Sörndahl, Olof*, Den svenska länsstyrelsen, Uppkomst, organisation och allmän maktställning, 2. uppl. Lund 1937.
- Tarjanne, Tapio*, Kansakoulunopettajan viran lakkauttaminen ja sen oikeusvaikutukset (Suomen Opettajayhdistyksen kirjasia I), Helsinki 1932.
- » — Kantelu oikeusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa (Festskrift för prof., jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt, Helsinki 1934, ss. 400—419).
- » — Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja (Lakimies 1937 ss. 507—519).
- Triepel, Heinrich*, Die Reichsaufsicht, Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1917.
- Törnqvist, Sigfrid*, Julkisten menojen jakaantuminen valtion ja kuntien kesken (Suomen seitsemänsillä kaupunkipäivillä Hangossa elokuun 15 ja 16 päivinä 1932 pidetty pöytäkirja, Kunnallisen keskustoiluston julkaisuja XI, Tampere 1933, ss. 119—176).
- Ulrich K.*, Tilsynet med de Danske Kommuners Finanser (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 325—331).
- Uthelm, Trygve*, Statsbidragssystemet i Norge (Nordisk Administrativt Tidskrift 1935 ss. 380—382).
- Waronen, Eino*, Katsaus kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin (Liite komiteamietintöön N:o 2 V. 1938), Helsinki 1938.
- Webb, Sidney*, Grants in Aid: a Criticism and a proposal, New Edition, revised and enlarged, London 1920.
- Weill, Julius*, Die Verteilung von Staatszuschüssen an Selbstverwaltungskörper. Unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten englischen Finanzpolitik. (Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht 1932 ss. 162—254.)
- Willgren, Karl*, Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsinki 1925.
- » — Finlands finansrätt, 2. uppl., Helsinki 1932.
- » — Kommunalförfattningen — en grundval för kommunens finansväsen (JFT 1937 ss. 859—885).

LYHENNYSLUETTELO

- AmmattikouluA* = asetus ammatteihin valmistavista kouluista, ann. 2 p. maalisk. 1920 (n:o 50); 11 ja 13 § muut. 123/1923.
- EmäntäkouluA* = asetus emäntäkouluista, ann. 31 p. jouluk. 1929 (n:o 443).
- HevostalousA* = asetus toimenpiteistä hevostalouden edistämiseksi, ann. 12 p. tam. mik. 1935 (n:o 17); 5 § muut. 156/1937.
- KalanvientipalkkioVNP* = valtioneuvoston päätös vientipalkkion suorittamisesta eräistä kalatuotteista vuonna 1938, ann. 31 p. maalisk. 1938 (n:o 139).
- KalastusvakuutusA* = asetus kalastusvakuutusyhdistyksistä, joilla on oikeus saada avustusta valtion varoista, annetun lain täytäntöönpanosta, ann. 22 p. kesäk. 1938 (n:o 252).
- KalastusvakuutusL* = laki kalastusvakuutusyhdistyksistä, joilla on oikeus saada avustusta valtionvaroista, ann. 22 p. kesäk. 1938 (n:o 251).
- KansakouluA* = asetus kansakoululaitoksen kustannuksista kesäkuun 8 päivänä 1926 annetun lain täytäntöönpanosta, ann. 6 p. helmik. 1932 (n:o 43); § 4 muut. 477/1937.
- KansakouluL* = laki kansakoululaitoksen kustannuksista, ann. 8 p. kesäk. 1926 (n:o 180); 23 § muut. 133/1931; 5, 12, 17 ja 18 § muut. 346/1931; 21 § muut. 82/1936; 15 § muut. 273/1937; 9 § muut. 476/1937.
- KansankirjastoA* = asetus kansankirjastoista, ann. 27 p. huhtik. 1928 (n:o 144); 14, 15 ja 16 § muut. 247/1931.
- KansankirjastoL* = kansankirjastolaki, ann. 20 p. huhtik. 1928 (n:o 131); 4, 5 ja 8 § muut. 372/1932.
- KansanopistoA* = asetus kansanopistojen valtionavusta 28 päivänä maaliskuuta 1930 annetun lain soveltamisesta, ann. 25 p. huhtik. 1930 (n:o 164); 22 § muut. 61/1932; 20 ja 21 § muut. 331/1937.
- KansanopistoL* = laki kansanopistojen valtionavusta, ann. 28 p. maalisk. 1930 (n:o 98); 2 § muut. 274/1937.
- KarjanhoitokouluA* = asetus tietopuolisista karjanhoitokouluista, ann. 14 p. toukok. 1937 (n:o 195).
- KasvatustulosA* = asetus kunnallisista ja yksityisistä kasvatustuloslaitoksista, ann. 21 p. kesäk. 1923 (n:o 187).
- KasvatustulosL* = laki kunnallisten ja yksityisten kasvatustuloslaitosten valtioavusta, ann. 19 p. jouluk. 1922 (n:o 294).
- KotitalouskouluA* = asetus kotitalouskouluista, ann. 31 p. jouluk. 1929 (n:o 444).
- KotitalousopistoA* = asetus kotitalousopistoista, ann. 31 p. jouluk. 1929 (n:o 442).
- KotiteollisuuskouluA* = asetus kiinteistä kotiteollisuuskouluista, ann. 14 p. helmik. 1930 (n:o 68).

KotiteollisuusopistoA = asetus kotiteollisuusopistoista, ann. 14 p. helmik. 1930 (n:o 67); 3 § muut. 345/1931.

KotiteollisuusoppilaitosL = laki kotiteollisuusoppilaitoksista, ann. 23 p. toukok. 1929 (n:o 197).

KättilöL = laki kunnallisesta kättilötoimesta, ann. 18 p. kesäk. 1937 (n:o 285).

LastentarhaA = asetus lastentarhoista, jotka saavat valtionapua, ann. 17 p. tammik. 1936 (n:o 80).

LastentarhaL = laki lastentarhain valtionavusta, ann. 11 p. marrask. 1927 (n:o 296).

MaamieskouluA = asetus maamies- ja pienviljelijäkouluista, ann. 14 p. toukok. 1937 (n:o 194).

MaatalousoppilaitosA = asetus eräiden yksityisluontoisten maatalousoppilaitosten valtionavustuksesta, ann. 17 p. helmik. 1928 (n:o 56).

MaatalousoppilaitosL = laki maatalousoppilaitoksista, ann. 1 p. heinäk. 1927 (n:o 183).

MaatalousvaltionapuMMP = maatalousministeriön päätös ehdoista, joita valtionavustusta nauttivien maatalouden edistämisyjärjestöjen tulee noudattaa, ann. 15 p. maalisk. 1938 (n:o 121).

MetsänhoitoyhdistysVNP = valtioneuvoston päätös metsänhoitoyhdistysten valtionavustuksista, ann. 20 p. kesäk. 1935 (n:o 244).

MetsänparannusA = asetus metsänparannuslain toimeenpanemisesta yksityismailla, ann. 21 p. tammik. 1938 (n:o 46).

MetsänparannusL = metsänparannuslaki, ann. 16 p. huhtik. 1937 (n:o 161).

OmaistenavustusL = laki avustuksen suorittamisesta eräille vakinaisessa palveluksessa olevain asevelvollisten omaisille, ann. 23 p. syysk. 1919 (n:o 121); 2, 6, 8 ja 9 § muut. 168/1927; 1 § muut. 46/1933, 291/1935 ja 293/1937.

PienviljelijäinavustusA = asetus pienviljelijäin sonninpitoyhdistyksille ja -osuuskunnille sekä karjantarkastusyhdistyksille annettavien valtionavustusten perusteista, ann. 10 p. tammik. 1936 (n:o 11).

PienviljelijäinavustusL = laki pienviljelijäin sonninpitoyhdistyksille ja -osuuskunnille sekä karjantarkastusyhdistyksille annettavien valtionavustusten perusteista, ann. 14 p. jouluk. 1935 (n:o 380).

RokotusA = Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus rokotuksesta Suomenmaassa, ann. 17 p. jouluk. 1883 (n:o 39).

SairaalaA = asetus kunnallisille mielisairaaloille sekä tuberkulosia sairastavien hoitolaitoksille ja tuberkulosin vastustamistyön edistämiseksi annettavasta valtionavusta 31 päivänä toukokuuta 1929 annetun lain toimeenpanosta, ann. 31 p. heinäk. 1929 (n:o 270).

SairaalaL = laki kunnallisille mielisairaaloille sekä tuberkulosia sairastavien hoitolaitoksille ja tuberkulosin vastustamistyön edistämiseksi annettavasta valtionavusta, ann. 31 p. toukok. 1929 (n:o 269); 4 § muut. 11/1932.

TieavustusL = laki niistä perusteista, joiden mukaan valtionavustusta kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoa varten on annettava, ann. 21 p. toukok. 1937 (n:o 216).

TieavustussuoritusVNP = valtioneuvoston päätös tarkemmista määräyksistä, joita on noudatettava valtionavustusta suoritettaessa kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoa varten, ann. 22 p. heinäk. 1937 (n:o 297).

- TieavustusVNP* = valtioneuvoston päätös valtionavustuksesta kunnan- ja kyläteiden rakentamista ja kunnostamista varten, ann. 18 p. helmik. 1937 (n:o 103).
- TylsämielisA* = asetus tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivista kunnallisista ja yksityisistä laitoksista, ann. 1 p. heinäk. 1927 (n:o 186).
- TylsämielisL* = laki tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivien kunnallisten ja yksityisten laitosten valtionavusta, ann. 1 p. heinäk. 1927 (n:o 185); 4 § muut. 392/1932.
- TyölaitosVNP* = valtioneuvoston päätös kuntien työlaitosten valtionavun myöntämisen ehdoista, ann. 23 p. marrask. 1933 (n:o 295).
- TyöväälitysL* = työväälityslaki, ann. 23 p. heinäk. 1936 (n:o 263).
- TyöttömyyskassaA* = asetus työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain toimeenpanosta, ann. 23 p. maalisk. 1934 (n:o 125); 5, 9, 10, 12, 17, 17a, 17b ja 28 § 448/1936.
- TyöttömyyskassaL* = laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtionvaroista, ann. 23 p. maalisk. 1934 (n:o 125); 3, 9, 10, 11a, 23, 24, 25, 26 ja 31 § 447/1936.
- TyöväenopistoA* = asetus työväenopistoista, ann. 22 p. kesäk. 1938 (n:o 255).
- TyöväenopistoL* = laki työväenopistojen valtionavusta, ann. 28 p. huhtik. 1938 (n:o 167).
- ValtionavustusVNP* = valtioneuvoston päätös valtionavustusten käytön valvon-
nasta ja niiden maksattamisesta, ann. 3 p. marrask. 1927 (n:o 304).
- VientipalkkioVNP* = valtioneuvoston päätös eräiden kotieläinhoidon tuotteiden hintojen vakiinnuttamiseksi vuonna 1938 maksettavista palkkioista, ann. 7 p. tammik. 1938 (n:o 3).
- ViljelyspalkkioA* = asetus uudis- ja laidunviljelyksistä pienviljelijöille annettavista palkkioista, ann. 26 p. helmik. 1937 (n:o 112).
- YksityiskansakouluA* = asetus yksityisten kansakoulujen valtionavusta annetun lain toimeenpanosta, ann. 21 p. helmik. 1925 (n:o 70).
- YksityiskansakouluL* = laki yksityisten kansakoulujen valtionavusta, ann. 21 p. helmik. 1925 (n:o 69); 1 § muut. 242/1937.
- YksityisoppikouluA* = asetus yksityisoppikouluista, ann. 4 p. elok. 1925 (n:o 262); 3, 4, 5, 6, 9, 19 ja 24 § muut. 27/1932; 1 § muut. 212/1935; 5 ja 6 § muut. 10/1936.
- YksityisoppikouluL* = laki yksityisoppikoulujen valtionavusta, ann. 22 p. jouluk. 1931 (n:o 367); 2 ja 3 § muut. 417/1935.
- ÄitiysavustusL* = äitiysavustuslaki, ann. 24 p. syysk. 1937 (n:o 322).

I LUKU

VERONTASOITUS, VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ,
HALLINTOVALVONTA

Nykyajan valtiossa ei valtio itse yleensä enää ole ainoana julkisen vallan kantajana ja julkisen talouden subjektina. Julkisten tehtävien lisääntyminen on pakottanut löytämään uusia keinoja ja menettelytapoja näiden tehtävien hoitamista varten ja luomaan siinä tarkoituksessa uusia, valtion oman, varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle jääviä toimielimiä, yhteisöjä ja yhdyskuntia ¹⁾, joille on samalla usein, jotta ne pystyisivät tehtävänsä hoitamaan, uskottu jokin määrä julkista valtaa ja tehty ne itsenäisiksi taloussubjekteiksi. Käytännöllisesti tärkeimpiä näistä muodostumista ovat alemmanasteista paikallishallintoa varten olemassaolevat julkisoikeudelliset itsehallintoyhdyskunnat. Nämä ns. alkeiskunnat hoitavat nykyään mitä moninaisimpia hallintotehtäviä ja tarvitsevat näistä tehtävistä selvittääkseen, paitsi oikeutta julkisen vallan käyttämiseen, myöskin varoja, joiden hankkimiseen ne valtion lainsäädännön nojalla yleensä saavat käyttää samoja ja samantapaisia keinoja, kuin valtiokin käyttää hankkiakseen varoja itselleen, eli siis lähinnä verotusta. Tasapainon aikaansaamiseksi toiselta puolen siinä suhteessa, ettei veronmaksajia jossakin valtion osassa kohtuuttomasti rasiteta, toiselta puolen taas siinä, että sekä valtio että kunnat saavat riittävästi varoja voidakseen hyvin hoitaa tehtävänsä, on valtion tarkoin säännösteltävä niinhyvin tehtävien jako valtion ja kuntain välillä kuin näiden tehtävien hoitamiseen tarvittavain varojen hankinta.

Näin syntyy, kun tätä valtion säännöstelytehtävää tarkastellaan pääasiallisesti varainhankinnan kannalta, finanssiopissa ja finanssioikeudessa finanssitasoituksen eli verontasoituksen ²⁾ nimellä kulkeva probleemi ³⁾.

¹⁾ *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 6.

²⁾ Nimitys »finanssitasoitus» (= Finanzausgleich) lienee syntynyt Sveitsissä. Sieltä se on omaksuttu saksalaiseen ja itävaltalaiseen tieteelliseen kielenkäyttöön

Tosiasiallisesti tämä probleemi tietysti on alaltaan paljon laajempi kuin mitä äskeinen, probleemin syntyä kaavamaisesti kuvaava, vain valtion ja kunnan välistä suhdetta silmälläpitävä esitys osoittaa. On nimittäin huomattava, että valtiossa voi olla myös kuntaa suurempia, julkisia tehtäviä hoitavia milloin laajemmalla milloin suppeammalla finanssivallalla varustettuja alueyhdyskuntia. Finanssitasoituksen järjestäminen valtion ja näiden korkeamman asteen itsehallintoyhdyskuntain, maakuntain eli provinssien, kuntain yhteenliittymäin yms. välillä on yhtä tärkeää kuin konsanaan finanssitasoitus valtion ja alkeiskuntain välillä. Ja vieläkin tärkeämpänä esiintyy finanssitasoitus niissä tapauksissa, joissa syntyneet vaikeudet varhaisimmin näyttäivät kiinnittäneen tieteen huomion näihin kysymyksiin, nim. valtioliiton ja sen osavaltioiden finanssisuhteitten järjestelyssä. Samoin voi tietysti esim. sellainen alistussuhde kuin autonomisen mutta suvereniteettia vailla olevan valtion suhde päävaltioon aiheuttaa finanssitasoitustoimenpiteitä. Mutta finanssitasoitusprobleemin ala ei laajene vain tällä tavoin, ylöspäin eli alkeiskuntaa suurempiin julkisoikeudellisiin alueyhdyskuntiin, vaan on laajennus kohta puheeksi tulevalla tavalla ulotettava myös toiseen suuntaan eli niihin monenlaisiin enemmän tai vähemmän yksityisluontoisiin yhtymiin, järjestöihin, yhdistyksiin, laitoksiin ja säätiöihin⁴⁾, jotka nykyajan valtiossa voivat läheisessä vuorovaikutuksessa valtion viranomaisten kanssa joutua toimimaan valtion tehtävien ja tarkoitusten toteuttamiseksi⁵⁾.

Finanssitasoitusta koskevassa kirjallisuudessa käsitellään tavallisesti

ja myöhemmin myös sikäläiseen lakiterminologiaan (esim. Saksan *Finanzausgleichsgesetz v. 1923*) ja lopuksi muodossa »skatteutjämning» — »verontasoitus» — »verorasituksen tasoittaminen» on löytänyt tiensä myös Skandinavian maihin ja Suomeen. Ks. *Weill*, *Vierteljahresschrift* 1932 s. 163, ja *Statens offentliga utredningar* 1933: 3 ja 1933: 4 sekä *Törnqvist* s. 174. Edelleen: *Per Lund*, *Skatteutjevningen* ja *Einar Böök*, *Skatteutjämningsproblemet i Finland* (*Nordisk Administrativt Tidskrift* 1935 s. 272 ss.). — Mainittakoon, että Suomessa on kysymys kuntain verorasituksen tasoittamisesta paraillaan erityisen valtion komitean tutkittavana. Tätä komiteaa varten on *Waronen* laatinut kirjallisuusluettelossamme mainitun katsauksen kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin.

³⁾ Luettelon uudemmassa finanssitasoitusta käsittelevästä kirjallisuudesta sisältää *Georg Jacobyn* teos *Der Finanzausgleich, eine begriffliche Untersuchung* (*Universitas-Archiv, Rechtswissenschaftliche Abteilung, herausgegeben von Kurt Perels*, Band 8), Münster i. Westf. 1930, s. 65. — Ks. myös *Jessen*, *Vierteljahresschrift* 1932 s. 599.

⁴⁾ *Erich II* s. 281.

⁵⁾ *Vrt. Tarjanne*, *Lakimies* 1937 s. 508.

vain kuntain, ylemmän asteen itsehallintoyhdyskuntain ja valtion kesken, liittovaltioissa lisäksi liittovaltion ja osavaltioiden kesken tapahtuvaa tehtävään sekä varain ja tulolähteitten jakoa koskevia kysymyksiä⁶⁾. Samoin on finanssitasoitusta koskevien lainsäädännösten vaikutusala yleensä ollut rajoitettu. Eräillä tahoilla näyttää kuitenkin nimenomaan juuri lainsäädännössä olevan havaittavissa pyrkimystä vetää samaan piiriin, saman kokonaisuuden yhteydessä käsiteltäviksi kysymykset, jotka aiheutuvat siitä, että muille yhdyskunnille ja oikeussubjekteille kuin suuremmille tai pienemmille julkisoikeudellisille alueyhdyskunnille uskotaan julkisoikeudellisia tai julkisten intressien kannalta tärkeitä tai ainakin hyödyllisiä tehtäviä ja annetaan näille oikeussubjekteille samalla, jotta ne voisivat nämä tehtävät suorittaa, erityisiä tulolähteitä tai taloudellista tukea yleisistä varoista. Niinpä on Saksan finanssitasoituslaissa 23 päivältä kesäkuuta 1923 (§ 61) säännöksiä siitä, millä tavoin valtio avustaa yksityisiä hyväntekeväisyys-, koulu- ja muita sivistyslaitoksia. Johdonmukaisuus näyttää vaativan, että näin tapahtuvaa julkisten varain käyttöä koskevat kysymykset myös tietoisopissa käsitellään yhdessä julkisoikeudellisten alueyhdyskuntain kesken tapahtuvaa tehtävään ja varojen jakoa koskevien kysymysten kanssa, joihin ne kiinteästi liittyvät. Tätä menettelytapaa tulemmekin noudattamaan seuraavassa esityksessä, jossa siis valtion ja julkisoikeudellisten alueyhdyskuntain välisten finanssitasoitustoimenpiteitten rinnalla myöskin julkisten varojen uskominen muille julkisia tai yleishyödyllisiä tehtäviä suorittaville oikeusmuodostumille ja tällaisesta valtiovarain käytöstä aiheutuvat oikeussuhteet, mikäli ne muuten kuuluvat tutkimuksemme piiriin, tulevat tarkastelun alaisiksi.

Finanssitasoituksen käsitteen piirin laajentaminen tällä tavoin ei tietystikään merkitse sitä, etteikö saattaisi olla hyödyllistä ja usein välttämätöntäkin finanssitasoituskysymyksiä selviteltäessä tarkastella erikseen julkisoikeudellisia alueyhdyskuntia ja erikseen taas niitä muita yleishyödyllisiä tehtäviä suorittavia oikeusmuodostumia, joita koskevaksi tahdomme finanssitasoituksen käsitteen äsken suorittamallamme laajennuksella ulottaa. Erityisesti näyttää olevan syytä palata mahdollisimman yksinkertaiseen alkumuotoon, so. vain alkeiskunnan ja val-

⁶⁾ Webb, Grice ja von Kaufmann käsittelevät vain kuntain finansseja, jotka ovat myös Popitzin tutkimuksen pohjana. Hensel tutkii liittovaltion ja osavaltioiden välisiä finanssisuhteita. Markull selvittelee finanssitasoituskysymyksiä sekä osavaltioiden että kuntain osalta. Samoin Richard Pfandler, System des Finanzgleichs in Österreich auf Grund der Neuordnung im Jahr 1934, Wien 1934.

tion keskinäiseen suhteeseen, koettaessamme jo esityksemme alussa noudattamaamme menettelytapaa seuraten kaavamaisesti selvittää, millä tavoin johdutaan valtionapujärjestelmän nimellä kulkevaan finanssitasoituksen muotoon.

Tähän selvittelyyn ryhdyttäessä on lähdettävä siitä, että alkeiskunnat ovat, vaikkakaan ne eivät kuulu valtion omien viranomaisten muodostamaan valtion varsinaiseen hallintokoneistoon, saman hallinto-organismien osia, ja että kunnallisen itsehallinnon voimaansaattaminen, erikoisaseman myöntäminen alkeiskunnille ja niiden tekeminen itsenäiseksi taloussubjekteiksi, ei suinkaan sinänsä ole mikään tarkoitusperä tai päämäärä, vaan ainoastaan yksi keino valtion itselleen asettamien päämäärien saavuttamiseksi. Valtion on siis, järjestäessään suhteitaan kuntiin, pyrittävä mahdollisimman hyvän kokonaistuloksen saavuttamiseen, mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen tehtävien, varojen ja tulolähteitten jakamiseen itsensä ja kuntien välillä. Näin ollen on, jos käy selville, että kunnille asetetut tehtävät joissakin oloissa muodostuvat ylivoimaisiksi kuntien taloudelliselle kantokyvyille, eivätkä epäkohdat ja veroepätasaisuudet ole niin paikallista laatua, että ne voitaisiin saada poistetuksi muuttamalla kunnallista jaoitusta⁷⁾, ensiksi luonnollisesti otettava harkittavaksi, olisiko tasapainon saavuttamiseksi muutettava niitä perusteita, joiden mukaan tehtävät jaetaan valtion ja kuntien kesken⁸⁾. Mutta ellei katsota voitavan ryhtyä siirtämään tehtäviä kunnalta valtiolle⁹⁾, on turvauduttava muihin finanssitasoitusmenettelyn tarjoamiin keinoihin¹⁰⁾.

⁷⁾ Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta, ann. 19 p. toukok. 1925 (n:o 180), § 2: kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa mm., jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä.

⁸⁾ von Kaufmann II s. 383.

⁹⁾ Kysymykseen, mitä periaatteita tai normeja on noudatettava jaettaessa tehtäviä valtion ja kuntain kesken, ei tässä tietystikään voida syventyä. Viittaamme vain lyhyesti siihen, että täsmällisiä sääntöjä, joiden mukaan tämä jako olisi suoritettava, tuskin ollenkaan voidaan antaa (Jessen, Vierteljahresschrift 1932 s. 567). Voidaan tosin osoittaa joitakin tehtäviä, kuten esim. maanpuolustus ja suhteet ulkovaltoihin, jotka selvästi kuuluvat valtiolle, ja ehkä joitakin sellaisiakin, jotka aina ja kaikissa oloissa paremmin soveltuvat kunnan kuin valtion hoidettaviksi. Mutta tapaukset, joissa jonkun tehtäväryhmän kuuluminen joko yksin valtiolle tai yksin kunnalle on ilman muuta selvää, ovat hyvin harvinaisia. Kysymys, miten tehtävät on jaettava valtion ja kuntain välillä, ratkeaa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdten mukaan ja voi senvuoksi saada maan ja aikakauden erilaisten olojen mukaan erilaisen ratkaisun eri valtioissa. Säännöksille, jotka eri maissa määräävät valtion

Yksi tarjolla oleva keino on silloin tulolähteitten uusi jakaminen valtion ja kuntien kesken sillä tavoin, että kuntain tulot riittävät niiden menojen suorittamiseen. Tämä keino siis käytännöllisesti katsoen tavallisesti merkitsee verotusjärjestelmän uusimista, esim. niin, että kunnallisveroja korotetaan tai säädetään uusia kunnille maksettavia veroja ja valtionveroja mahdollisesti samalla alennetaan. Riippumatta siitä mitä tässä tarjolla olevista eri menettelytavoista käytetään, on tuloksena se, että molemmat varaintarvitsijat, valtio ja kunta, saavat tulonsa suoraan tulon »lähteestä». Tällaista järjestelyä, joka ohjaa myöskin kunnan suoraan tulon lähteelle, on finanssiopillisessa kirjallisuudessa nimetty »erottelusysteemiksi» eli »lähdesysteemiksi» (Trennungssystem, Quellensystem) ¹¹⁾.

Jyrkimmässä muodossaan sisältää lähde- eli erottelusysteemi sen, että jokainen verotusvaltaa käyttävä varaintarvitsija saa vapaasti määrätä, mistä tulolähteistä ja minkämääräisinä se tahtoo veronsa kantaa. Sanomattakin on selvää, ettei sellainen »veroanarkia» sovi järjestettyyn valtioon. Sensijaan eivät tietystikään mitkään periaatteelliset syyt ole esteenä siihen, että erottelusysteemiä lailla tarkoin säännösteltynä niinhyvin verolähteitten jaon kuin verojen määrän ja kantotavan puolesta käytetään tasapainon aikaansaamiseksi valtion ja kuntain taloudessa. Kokemus näyttää kuitenkin osoittavan, ettei tämä systeemi

ja kunnan toimivaltapiirien rajat, näyttää olevan yhteistä vain niiden epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus (Larsson, SST 1922 s. 302). Niin esim. Belgian valtiolaki vuodelta 1830 sulkee valtion toimivaltapiiristä pois »les intérêts exclusivement provinciaux et communaux». Itävallan kunnallislaki vuodelta 1862 uskoo kuntien hoidettavaksi kaiken »was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigene Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann». Suomen kunnallislainsäädännössä luetaan kunnan toimivaltapiiriin »kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevan lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä». Yrityksistä yksityiskohtaisemmin määrätä kunnan tehtäväpiirin rajat ks. Törnqvist s. 166.

¹⁰⁾ Kunnallisen jaoituksen muuttamisen yhteydessä tapahtuviin yleisten rasitusten tasoittamista koskeviin erikoislaatuisiin toimenpiteisiin emme voi tässä syventyä. Huomautamme vain lyhyesti siitä, että rasitusten tasoittamiseksi suoritettavien toimenpiteitten ei suinkaan aina tarvitse rajoittua vain kertakaikkiseen taloudelliseen välienselvittelyyn kuntain kesken. Vuoden 1925 jaoituslain 9 §:n mukaan voidaan nimittäin, jos jaoituksen muutos aiheuttaa kunnan vakavaraisuuden melkoisen heikentymisen taikka sen verovelvollisille huomattavasti lisääntyneen ja kohtuuttoman verotaakan, ja toinen kunta saman muutoksen kautta saavuttaa huomattavan taloudellisen edun, jälkimmäinen kunta velvoittaa edelliselle suorittamaan korvausta joko kerta kaikkiaan taikka määrävuosina.

¹¹⁾ Weill, Vierteljahresschrift 1932 s. 163.

yksinään käytettynä tyydyttävällä tavalla ratkaise finanssitasoitusprobleemia. Erottelujärjestelmään nojautuvaa varainhankintamenettelyä ei näytä voitavan koskaan, vaikka verolait tehtäisiin kuinka yksityiskohtaisiksi ja mukautuviksi tahansa, saada niin joustavaksi, että finanssitasoituksen päämäärä, jona on julkisten rasitusten tasainen ja oikeudenmukainen jakaminen veronmaksajain kesken valtion ja kuntain taloudellista asemaa järkyttämättä¹²⁾, tulisi edes tyydyttävästi toteutuksi. Tämän vuoksi on johduttu täydentämään erottelujärjestelmää menettelyllä, jolle finanssitasoitusta käsittelevässä kirjallisuudessa on ehdotettu nimityksiä »osuusjärjestelmä» ja »avustusjärjestelmä» (Beteiligungssystem, Quotensystem, Zuschussystem)¹³⁾. Osuus- eli avustusjärjestelmällä tarkoitetaan valtion ja kuntain finanssisuhteitten saattamista tasapainoon ja verorasituksen jakamista tasaisesti veronmaksajain kesken sillä tavoin, että valtio, päästämättä kuntia suoraan tulon lähteille, kantaa verot ja jakaa niistä sitten kunnille osuuksia eli avustuksia.

Kuten sanottu voidaan näitä kahta ensiksi mainittua järjestelmää, nim. lähde- eli erottelusysteemiä ja osuus- eli avustussysteemiä käyttää, ja tosiasiallisesti niitä kai yleensä käytetäänkin, rinnan toinen toisensa kanssa. Järjestelyä voidaan silloin, kuten *Popitz* tekee, nimittää »seka järjestelmäksi» (Mischsystem)¹⁴⁾. Pohjana on erottelusysteemi: valtio koettaa jakaa verolähteet itsensä ja julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntain kesken niin, että kunnat saisivat käytettäväkseen tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat varat. Mikäli kuitenkin tasapainoa ei tällä tavoin saavuteta, turvaudutaan erottelusysteemiä täydentävään osuus- eli avustusjärjestelmään: valtio jakaa kunnille avustuksia.

Näin olemmekin tulleet siihen valtion ja kuntain välisen finanssitasoitusmenettelyn muotoon, joka tapahtuu valtionapujärjestelmän puitteissa.

Valtionapujärjestelmän vahvana puolena, verrattaessa sitä pelkkien verotusjärjestelyjen tai muiden erottelusysteemin tarjoamien keinojen

¹²⁾ Vrt. *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 53.

¹³⁾ *Felix Burkhardt*, Zur Theorie des Finanzausgleichs (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 84. Band 1928, s. 347); *Weill*, Vierteljahresschrift 1932 s. 164.

¹⁴⁾ *Johannes Popitz*, Der Finanzausgleich (Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von *Wilhelm Gerloff* und *Franz Meisel*, II Band, Tübingen 1927, s. 357).

avulla tapahtuvaan finanssitasoitusmenettelyyn, on sen joustavuus. Erottelusysteemi, jossa samat yleissäännökset ovat voimassa kaikkiin varaintarvitsijoihin nähden, ei voi riittävässä määrässä ottaa huomioon kunkin kunnan erikoisia tarpeita ja oloja. Samoin voidaan varaintarpeen niin sanoaksemme »ajallinen» vaihtelu vuodesta vuoteen paremmin ottaa huomioon vapaata harkintaa mielellään käyttävän avustusjärjestelmän kuin jäykkien yleissäännösten varassa toimivan erottelusysteemin puitteissa. Paitsi tätä avustusjärjestelmän joustavuutta, joka lienee huomattavalla tavalla vaikuttanut sen leviämiseen, voidaan avustusjärjestelmällä osoittaa olevan eräitä muitakin hyviä puolia tai ainakin ominaisuuksia, joille on annettava suuri arvo, jos kunnallinen itsehallinto tahdotaan valtiossa toteuttaa niissä muodoissa, joihin se nykyajan demokratioissa on kiteytynyt ja joissa se tähänastisten kokemusten mukaan näyttää antaneen parhaita tuloksia.

Paikallishallintohan voidaan, jos yksityiskohtiin puuttumatta tarkastelemme kysymystä vain päätyyppejä silmälläpitäen, ajatella järjestettäväksi kolmella eri tavalla. Ensimmäinen mahdollisuus on se, että paikallishallinto tiukasti keskitetään ja että sitä hoitavat valtion viranomaiset, jotka toiminnassaan ovat valtion keskushallinnosta kiinteästi riippuvaisia ¹⁵⁾. Toinen mahdollisuus on valtion alueen jakaminen itsehallintoalueisiin ja paikallishallinnon uskominen paikallisille itsehallintoelimille, jotka tehdään kokonaan valtion keskushallinnon valvonasta riippumattomiksi ¹⁶⁾. Kolmas järjestelymuoto on tavallaan näiden kahden muodon välillä: siinä paikallishallinto uskotaan alueellisille itsehallintoyhdyskunnille, mutta nämä alistetaan toiminnassaan valtion valvonnan alaisiksi tekemättä valvontaa kuitenkaan niin yksityiskohtaiseksi ja valtion asioihinpuuttumisoikeutta niin ankaraksi, että itsehallinto menettää merkityksensä ja muodostuu ensiksimmäitun tyyppin mukaiseksi keskitetyksi valtionhallinnoksi ¹⁷⁾.

Jos paikallishallinto on järjestetty ensiksimmäitun tyyppimuodon mukaisesti, jos toisin sanoen valtion koko hallintojärjestely rakentuu tiukan keskityksen periaatteelle, ei valtionapujärjestelmä — ainakaan mikäli nimenomaan on kysymys kunnan ja valtion keskinäisistä suhteista — luonnollisesti ollenkaan voi tulla kysymykseen. Keskitetty hallintojärjestelmään ei nimittäin teoreettisesti puhtaassa muodossa esiintyessään ollenkaan tunne itsenäisellä toimivallalla varustettuja,

¹⁵⁾ Bureaucratic System, Webb s. 4.

¹⁶⁾ The Anarchy of Local Autonomy, Webb, s. 5.

¹⁷⁾ Webb s. 6.

erillisinä taloussubjekteina olemassaolevia ja omavastuisina toimivia paikallisia valtion hallinto-organismien osia. Valtionapujärjestelmällä ei myöskään näytä voivan olla mitään sijaa toisena mainitsemassamme »paikallisitsehallintoanarkia»-tyyppisessä hallintojärjestelyssä, koska siinä paikalliset itsehallintoyhdyskunnat erottelusysteemin mukaisesti valtion apuun turvautumatta itse hankkivat kaikki tarvitsemansa varat. Vasta kolmas, vallitsevana pidettävä tyyppimuoto, jolle on tunnusmerkillistä paikallisen itsehallinnon alistaminen valtion valvontaan ¹⁸⁾, saat-
taa käyttää valtionapujärjestelmää ja tosiasiallisesti käyttäekin sitä laajassa mittakaavassa.

Valtionvalvonnallisessa paikallisessa itsehallinnossa käytetään valtionapuja paitsi jo käynnissäolevan, yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen, myöskin synnyttämään tällaista toimintaa ¹⁹⁾. Lupaamalla taloudellista tukea määrätynlaiselle toiminnalle valtio koettaa saada aikaan sen, että kunnat ryhtyisivät tällaiseen toimintaan ja uhraisivat siihen myös omia varojaan ²⁰⁾. Tällä tavoin valtionavut vaikuttavat valtiolle hyödyllistä toimintaa elvyttävästi ja lisäävät hallintotoiminnan tehoa. Edelleen voidaan valtionapujärjestelmän etuna mainita se valtion avulla tuettavan toiminnan tehokkuuden lisääntyminen, joka aiheutuu siitä, että toiminta yleensä on paikallisia oloja hyvin tuntevien ja tuettavaan toimintaan erityisesti perehtyneiden henkilöiden hoidettavana ja tapahtuu vapaammissa ja joustavammissa muodoissa kuin missä valtion oma virkakoneisto toimii. Viimeksimainitun seikan merkitys ei luonnollisestikaan, mikäli on kysymys kunnallisesta itsehallinnosta, rajoitu vain valtionapujärjestelmän käyttöön, vaan ulottuu koko hallintoalalle. Kunnallisen itsehallinnon tarkoituksenahan juuri on pyrkiä valtion kokonaishallinnon mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen mutta samalla halpaan järjestelyyn saattamalla paikallinen olojentuntemus ja asianharrastus hallinnon tarkoituksia palvelemaan. Ajatus, että kunta voi suorittaa jonkun hallintotehtävän paremmin, ja, käyttäen työvoimana luottamusvirkamiehiä, halvemmalla kuin valtio, saattaa johtaa siihen, että tehtävä uskotaan kunnalle, mutta valtio vastaa kuluista antamalla tarkoitukseen valtionavun ²¹⁾.

Kuten näkyy voidaan valtionapujärjestelmällä osoittaa olevan eräitä

¹⁸⁾ Vrt. *Fleiner* s. 108.

¹⁹⁾ *Komiteamietintö* n:o 13/1931 s. 8.

²⁰⁾ *Sundberg*, NAT 1935 s. 363.

²¹⁾ Vrt. *Sundberg*, NAT 1935 s. 367.

hyviä ominaisuuksia, joilla voidaan puolustaa sen käyttämistä muutenkin kuin pelkästään finanssitaseitustarkoituksessa. Mutta järjestelmällä voidaan myös väittää olevan eräitä heikkoja puolia ja haitallisia vaikutuksia. Voidaanhan peräti asettaa kysymyksenalaiseksi johtaako järjestelmän käyttäminen todella hallintotoiminnan tehokkuuden lisääntymiseen ja hallinnon kustannusten vähenemiseen kun valtionavun saajat eivät yleensä ole yhtä kiinteän valvonnan alaisina kuin valtion omat virkamiehet, eivätkä ehkä »vieraita», so. valtionapuna saamiaan varoja käyttäessään noudata yhtä suurta huolellisuutta ja säästäväisyyttä kuin käyttäessään omia varojaan ²²⁾).

Olemme tässä, puhuessamme valtionapujärjestelmän eduista ja haitoista, pitäneet silmällä vain alemmanasteisille julkisoikeudellisille itsehallintoyhdyskunnille myönnettäviä valtionapuja. Jos nyt, siirtyen jälleen esityksessämme laajemmalle pohjalle, otamme huomioon muutkin mahdolliset valtionavun saajat kuin alkeiskunnat, joudumme aluksi toteamaan, että valtionapujärjestelmän suoranainen, välitön merkitys finanssi- eli verontaseituksen kannalta katsottuna, mikäli pelkästään Suomen oloja pidetään silmällä, rajoittuu pääasiassa vain valtion ja kuntain välisiin suhteisiin ²³⁾. Tämä toteamus ei tietystikään merkitse sitä, etteikö valtionapujen myöntäminen muille taloussubjekteille kuin julkisoikeudellisille itsehallintoyhdyskunnille saattaisi välillisesti vaikuttaa tehtävien, varojen ja tulojen jakautumiseen valtion ja itsehallintoyhdyskuntain kesken. Mutta toteamuksestamme seuraa, että valtionapujärjestelmää, mikäli on kysymys valtion suhteista omaa verotusvaltaa vailla oleviin valtionavun saajiin, ei voida selittää finanssitaseituksen vaatimaksi välttämättömyydeksi, vaan on järjestelmän käyttämistä puolustettava muilla syillä.

Paraita perusteita, joita valtionapujärjestelmän käyttämisen puolesta tällöin voidaan esittää, näyttävät olevan valtionapujen yleishyödyllistä toimintaa synnyttävä ja elvyttävä vaikutus ja se valtionavun antamiseen usein liittyvä seuraamus, että valtionavulla tuetun yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen saadaan käytettäväksi muitakin kuin valtion avustuksena antamia varoja. Lupaamalla valtionavun yksityi-

²²⁾ Vrt. *Minni*, NAT 1935 s. 379.

²³⁾ Ahvenanmaan maakunnan ja valtion välisiin finanssisuhteisiin emme voi tässä yhteydessä puuttua. Samoin on sivuutettava kysymys kirkollisverotuksen merkityksestä verorasituksen tasoittamista tarkoittavien toimenpiteitten kannalta nähtynä.

selle henkilölle tai yksityisoikeudelliselle juridiselle henkilölle hyödyllisenä joskaan ei ehdottoman välttämättömänä pitämäänsä tarkoitukseen, valtio ehkä saa pantua alulle tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömän toiminnan, mutta vapautuu kuitenkin suorittamasta tämän toiminnan kaikkia kustannuksia. Kun valtio nim. vain avustaa näin alullepantavaa toimintaa, merkitsee tämä yleensä sitä, että valtionavun saaja uhraa myös omia varojaan tämän toiminnan hyväksi.

Muutenkin voidaan yleensä samoja ja samantapaisia syitä, joilla puolustetaan valtionapujen myöntämistä itsehallintoyhdyskunnille, esittää järjestelmän laajemman käytön puolesta. Niin voidaan esim. sanoa eräiden tehtävien olevan luonteeltaan sellaisia, että valtion jäykkä, lakien, asetusten ja ohjesääntöjen varassa toimiva virkakoneisto ei pysty niitä hyvin hoitamaan, vaan tarvitaan siihen joustavampia, vapaammin toimivia elimiä. Edelleen saattaa valtionapujen myöntämiseen muille taloussubjekteille kuin itsehallintoyhdyskunnille vaikuttaa pyrkimys saada joku tehtävä tai toiminta suoritetuksi halvemmalla kuin mihin valtio itse pystyisi. Erityisesti voi valtionapujärjestelmän avulla toteutettavissa oleva pyrkimys vetää yleishyödyllisen toiminnan palvelukseen palkatonta, pelkästä asianharrastuksesta toimivaa työvoimaa saada suuren merkityksen hyväntekeväisyystoiminnassa. Valtionavun lupaminen esim. jonkun hyväntekeväisyyslaitoksen perustamiskustannuksiin ja vuotuisiin ylläpitokustannuksiin ei ehkä ainoastaan johda yksityisiä uhraamaan varoja laitoksen perustamiseen ja ylläpitoon, vaan voi myös saada heidät työskentelemään muulla tavoin laitoksen hyväksi ja näin aiheuttamaan sen, että laitoksen ylläpito käy halvemmaksi ja sen toiminta tehokkaammaksi kuin jos se olisi valtion omassa hoidossa.

Mutta toiselta puolen kaikki se, mitä edellä olemme sanoneet valtionapujärjestelmän varjopuolista, pitää myöskin paikkansa kun kysymystä tarkastellaan laajemmalti kuin vain julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntien osalta. Epäilykset, noudatetaanko valtionavulla tuetussa tai sillä ehkä kokonaan maksetussa toiminnassa riittävää huolellisuutta ja säästäväisyyttä ja johtaako järjestelmän käyttäminen siis todella hallintotoiminnan tehostumiseen ja hallintokustannusten vähenemiseen, käyvät tietysti hyvin voimakkaiksi silloin, kun on kysymys valtionavun saajasta, joka vielä vähemmässä määrässä kuin julkisoikeudellinen itsehallintoyhdyskunta on valtion suoranaisten ja tarkan valvonnan alaisena.

Tarkoituksenamme ei ole ryhtyä tässä perusteellisemmin pohtimaan valtionapujärjestelmän hyviä ja huonoja puolia. Toteamme vain ly-

hyesti järjestelmän tarjoamien etujen tai käytännön pakottavien vaatimusten kaikkialla, missä finanssitaseitustoimenpiteet ovat käyneet tarpeellisiksi, johtaneen tämän järjestelmän laajaan käyttämiseen. Eikä valtionapujärjestelmän merkitys nykyajan valtioissa rajoitu vain siihen, että sitä käytetään verontasauksen aikaansaamiseen, vaan jaetaan valtionapuja runsaasti myös verotusvaltaa vailla oleville oikeussubjekteille. Valtioiden menoissa muodostavat valtionavustukset nykyään hyvin huomattavan osan. Niinpä lasketaan esim. Suomen valtion menoista suunnilleen kolmasosan olevan valtionapuja ²⁴⁾. Mielenkiintoista on myös panna merkille, että Suomen voimassaolevassa hallitusmuodossa edellytetään valtionapujärjestelmän käyttämistä ²⁵⁾. Samoin sisälsi vuoden 1917 kunnallislainsäädäntö aikaisemmin säännöksiä, joissa nimenomaan edellytettiin valtionapujen jakamista kunnille ²⁶⁾.

Kun valtionapujärjestelmän käyttäminen näinollen on osoittautunut välttämättömyydeksi ²⁷⁾, on luonnollisesti koetettava löytää keinoja jär-

²⁴⁾ Minni, NAT 1935 s. 375. — Vrt. Nevanlinna, Suomen valtiotalous s. 76 ja 91 sekä Eino Waronen, Kaupunkien talouden kehityksestä ja siihen vaikuttaneista tekijöistä, ylipainos Kansantaloudellisen aikakauskirjan IX (XXXIII) vuosikerran II niteestä 1937, s. 9. — Samoin on Ruotsissa n. $\frac{1}{3}$ valtion menoista valtionapuja (Sundberg, NAT 1935 s. 363 ja G. Westin Silverstolpe, Rikets finanser, Statens och kommunernas hushållning, Stockholm 1934, s. 125 ss.). — Valtionapujärjestelmän käytön laajuudesta Norjassa ks. Utheim, NAT 1935 s. 381. — Englannin Grants in Aid, Webb s. 27 ss.

²⁵⁾ Teknillisten, maatalous- ja kauppatieteiden sekä muiden sovellettujen tieteiden tutkimusta ja ylintä opetusta samoin myös kaunotaiteiden harjoittamista ja ylintä opetusta kannattaa valtio ylläpitämällä ja perustamalla niitä varten, mikäli ne eivät ole yliopistossa edustettuina, erityisiä korkeakouluja tai avustamalla niitä varten perustettuja yksityisiä laitoksia (HM § 78). Valtion kustannuksella ylläpidetään taikka tarvittaessa avustetaan oppilaitoksia ylempää yleissivistystä ja ylempää kansanopetusta varten (HM § 79). Teknillisten ammattien, maanviljelyksen ja sen sivuelinkeinojen, kaupan ja merenkulun sekä kaunotaiteiden oppilaitoksia tulee valtion ylläpitää taikka tarpeen mukaan valtionvaroilla avustaa (HM § 81).

²⁶⁾ Ks. maalaiskuntain kunnallislain 5 § ja kaupunkien kunnallislain 5 §, molemmat alkuperäisessä muodossaan. Kun nämä pykälät muutettiin 18 p. toukok. 1934 annetuilla laeilla (as.kok. n:o:t 223 ja 221), jätettiin niistä pois maininta »valtion kunnalle myöntämistä varoista», mutta tämä ei tietystikään merkinnyt luopumista valtionapujärjestelmän käyttämisestä valtion ja kuntain välisten finanssisuhteitten järjestelyssä.

²⁷⁾ Mainittakoon kuitenkin, että mm. Koch (Staats- und Selbstverwaltung 1934 s. 54 ss.) pitää valtionapujärjestelmää vain epäsäännöllisiin oloihin, ylimenokauteen liittyvänä ilmiönä, joka on olojen vakiintuessa verotusjärjestelyillä poistettava ja

jestelmän heikkouksien poistamiseen. Mikä onkaan luonnollisempaa kuin että huomio tällöin lähinnä kiintyy valtionavun saajiin kohdistuvaan valvontaan, sillä valvonnan tehostamisellahan ehkä voidaan korjata valtionapujärjestelmän pahimmat epäkohdat, erittäinkin estää valtionapujen tuhlaavainen käyttäminen²⁸⁾ ja saada takeita siitä, että valtionavulla tuettua toimintaa hoidetaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Mitä täydellisemmin valtionapujärjestelmän käytössä ilmenevät epäkohdat voidaan valvontaa tehostamalla poistaa, sitä paremmin pääsevät järjestelmän jo puheena olleet hyvät ominaisuudet vaikuttamaan. Samalla lisääntyy se merkitys, mikä valtionapujärjestelmällä on hallintovalvonnan tehokkuuden lisääjänä.

Juuri viimeksi mainittu puoli valtionapujen antamisen vaikutuksista on tämän tutkimuksemme kohteena. Esityksemme tässä vaiheessa ei meidän siis tarvitse asiaan kajota enemmälti kuin osoittamalla aivan lyhyesti millä tavoin valtionavun antaminen vaikuttaa valtion ja avustuksen saajan välisten suhteitten muodostumiseen.

Tarkastelemme tässäkin aluksi valtion suhdetta alkeiskuntiin. Havaitsemme ensiksikin, että valtionapujärjestelmä voimakkaasti korostaa sitä yhteenkuuluvaisuutta, jonka täytyy vallita valtion ja paikallisten itsehallintoyhdyskuntien välillä. Tämä järjestelmä tehostaa erityisesti sitä seikkaa, että itsehallintoyhdyskunnat ovat valtiosta riippuvaisia ja että ne kuuluvat osina valtion hallinto-organismiin. Mutta valtionapujärjestelmä ei kuitenkaan hävitä itsehallintoa, sillä se ei poista itsehallintoelinten ja itsehallintoyhdyskuntain vastuunalaisuutta toimenpiteistään. Itsehallintoyhdyskunnan etujen mukaista on saada nauttia

poistettavissa. Samoin vaatii *Theo Glenk* kirjansa »loppuhuomautuksessa» Sveitsin kanttoonien finanssioloista kirjoittaessaan valtionapujärjestelmän käytön rajoittamista. Hän kirjoittaa: »Die Subventionen wirken schädlich. Sie befestigen die unrichtige Aufgabenteilung, lassen die kostspielige Dezentralisation bestehen und entlasten die Kantone doch nicht in dem wünschenswerten Umfange. Sie sind ausserdem keine sichere Einnahmequelle für die Kantone, indem die meisten auf dem blossen Budgetwege zwar nich unterdrückt, aber dock in weitgehender Weise reduziert werden können.»

²⁸⁾ Kysymys valtionapujen käytön valvonnan tehostamisesta on viime aikoina meilläkin usein vedetty esiin julkisuudessa. Asiasta on kirjoittanut mm. Kauppa-lehti toukok. 6 p:nä 1938 vaatien erityisesti erilaisille yhdistyksille myönnettyjen valtionapujen käyttämisen tarkempaa valvomista. Epäkohtia on kieltämättä olemassa, sillä onhan esim. käynyt selville, että eräissä yhdistyksissä kustannukset jäsenmaksujen perimisestä ovat nousseet suuremmiksi kuin jäsenmaksut ja valtionapuja näinollen on jouduttu osaksi käyttämään jäsenmaksujen perimiskustannusten peittämiseen.

valtionapua ja säilyttää hyvät suhteet valtioon, ja sen vuoksi yhdyskunnan elimet pyrkivät, ilman että valtion tarvitsee käyttää mitään varsinaisia pakkokeinoja, toimimaan tavalla, joka tyydyttää valtiota. Samalla on paikallisille itsehallintoyhdyskunnille annettujen valtionapujen käytön valvonnasta se hyöty, että valvonta saattaa valtion keskusvirastojen omaaman asiantuntemuksen palvelemaan paikallishallintoa, millä seikalla erityisesti teknillisissä kysymyksissä saattaa olla hyvinkin suuri merkitys ²⁹⁾).

Valtionvalvonnallisessa itsehallinnossa antaa valtionapujärjestelmä tällä tavoin valtiolle sopivan ja tehokkaan itsehallintoyhdyskuntiin kohdistuvan valvontakeinon, joka ei tee merkityksettömiksi itsehallinnon hyviä puolia eikä muutenkaan riistä itsehallinnolta sen erikoisluonnetta. Erityisen selvänä esiintyy tämä valtion ja itsehallintoyhdyskunnan välinen vuorovaikutus kysymyksen ollessa valtionavuista, joihin liittyy yksityiskohtaisia, ehdonluontoisia lisämääräyksiä. Valtionavuthan voidaan nimittäin antaa määrätyillä erikoisehdoilla, joiden laiminlyöminen aiheuttaa avustuksen menettämisen tai muita valtionavun saajalle haitallisia seuraamuksia. Kun valtionapuihin liitetään tällaisia ehtoja pyrkii avustusta nauttiva itsehallintoyhdyskunta luonnollisesti oman suoranaisen etunsa vuoksi täyttämään nämä ehdot eli siis toimimaan sillä tavoin kuin valtio tahtoo asiassa toimittavan, eikä valvonta muodostu samalla tavoin byrokraattiseksi kuin valtion omiin viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuva valvonta ³⁰⁾. Näin valtionapujärjestelmä ja siihen liittyvä valvonta antavat valtiolle keinon ohjata valtionapuja nauttivien itsehallintoyhdyskuntien toimintaa varmalla ja voimakkaalla, mutta kuitenkin pehmeällä kädellä ³¹⁾.

Tällaisista seikoista siis lähinnä riippuu valtionapujärjestelmän merkitys julkisoikeudellisiin itsehallintoyhdyskuntiin kohdistuvan valvonnan kannalta. On helppo havaita, että valtion suhde muihin valtionapujen saajiin muodostuu pääpiirteittäin samanlaiseksi. Valtionavun saaja joutuu yleensä aina milloin löysempään milloin kiinteämpään riip-

²⁹⁾ Webb s. 22.

³⁰⁾ Webb s. 18.

³¹⁾ »In fact, judged by actual day-by-day results, the Grant in Aid, whether we like it or not, has become a governmental instrument of extraordinary potency for good or ill, of greater actual importance in the lives of the people than parts of the Constitution to which more attention is directed» (Webb s. 2.) — Vrt. myös Larsson, NAT 1935 s. 310, Sundberg, Kommunalrätt s. 342 ja Maunz, Die Staatsaufsicht s. 63.

puvaisuussuhteeseen valtioon nähden ja valtio pääsee tällä tavoin vaikuttamaan valtionavun saajan toimintaan.

Yllättävää on joutua toteamaan, että valtionapujärjestelmään sen jo nykyään hyvin suuresta ja, kuten näyttää, vuosi vuodelta yhä lisääntyvästä ³²⁾ käytännöllisestä merkityksestä huolimatta, on tietoisopissa kiinnitetty vain varsin vähän huomiota.

Tämän voitaneen selittää johtuvan siitä, että julkista taloutta teellisesti käsiteltäessä yleensäkin kiinnitetään enemmän huomiota valtion tuloihin kuin menoihin ja pohditaan pääasiallisesti valtion tulojen hankinnan, erityisesti verotuksen alaan kuuluvia kysymyksiä ³³⁾. Niimenomaan juuri finanssioikeudessa käsitellään laajasti verotusta, mutta valtion menot tulevat puheeksi usein vain jo sellaisenaankin suhteellisen suppeiden, valtion tulo- ja menoarviota koskevien esitysten osina. Finanssiopin alalla on asianlaita sikäli toinen, että finanssioppi on verotusta tutkiessaan joutunut kiinnittämään huomiota niihin muihinkin keinoihin, joita voidaan käyttää pyrittäessä julkisten rasitusten tasaiseen ja oikeudenmukaiseen jakamiseen, ja, jouduttuaan tällä tavoin tutkimaan finanssitasoituskysymyksiä, ollut pakoitettu kiinnittämään huomiota myös valtionapujärjestelmään.

Tämän järjestelmän finanssiopillinen tutkiminen, selvittely, missä oloissa ja millä tavoin järjestelmää on käytettävä, vaatisi kuitenkin siten, kun järjestelmä on positiivisessa oikeudessa toteutettu ja saanut suuren käytännöllisen merkityksen, täydennykseen kunkin maan positiivisen oikeuteen nojautuvaa finanssioikeudellista, valtiosääntöoikeudellista ja hallinto-oikeudellista selvittelyä, jossa järjestelmän käyttämisen edellytyksiä ja vaikutuksia tutkittaisiin. Tällaista perusteellisempaa selvittelyä ei oikeustiede vielä ole suorittanut tietääksemme missään maassa. Valtionapujärjestelmää on, kuten jo mainitsimme, liittovaltioiden finanssioloja tutkittaessa käsitelty pääasiassa finanssiopillisesti ja kiinnittämättä erikoisemmin huomiota asian oikeudelliseen puoleen. Sama on, eräin vähäisin poikkeuksin, ollut asianlaita julkis-oikeudellisiin itsehallintoyhdyskuntiin kohdistuvaan, valtionapujärjes-

³²⁾ *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 49.

³³⁾ *Johannes Popitz* lausuu sattuvasti alkusanoissaan *Arnd Jessenin* artikkeliin »Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis»: »Die deutsche Finanzwissenschaft muss sich den Vorwurf gefallen lassen, das sie die Lehre von den öffentlichen Ausgaben vernachlässigt und sich im wesentlichen mit den Deckungsmitteln, insbesondere mit den Abgaben befasst hat». (Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht 1932 s. 559.)

telmän käyttöä selvittelevään tutkimukseen nähden. Ei edes Englannissa, jossa valtionapujärjestelmä on valtion ja kuntain taloudellisten suhteiden järjestelyssä saanut suuren merkityksen jo paljon aikaisemmin kuin muualla, tietääksemme ole ilmestynyt ainakaan mitään laajempia tutkimuksia, jotka voimassaolevaa oikeutta silmälläpitäen systemaattisesti selvittäisivät valtionapujärjestelmää rajoittumatta vain sen etujen ja haittojen esittämiseen.

Näin ollen joutuu esilläoleva tutkimuksemme valtionapujärjestelmästä hallintovalvonnan kannalta katsottuna tärkeiltä osiltaan jo lähtökohdissaankin liikkumaan oikeustieteelle melko uusilla oikeusaloilla. Tämä koskee erityisesti kirjan loppuosaa, jossa koetetaan tehdä selkoa valtionavun antamisen oikeudellisesta luonteesta ja vaikutuksesta (IV luku), valtionavun ehdoista (V luku) ja valtionapujärjestelmästä hallintovalvonnan tehostajana (VI luku). Lievimmin sanoen niukka on myös III luvussa (»Valtionapu») kosketeltuja kysymyksiä käsittelevä kirjallisuus. Sensijaan on hallintovalvonnasta (II luku) ja valtionvalvonnasta yleensä kyllä kirjoitettu paljonkin, mutta ne erikoiset kysymykset, joita valtionapujärjestelmä synnyttää, ovat hallintovalvontaa käsittelevässä kirjallisuudessa toistaiseksi jääneet huomiotta. Kirjallisuudesta emme siis, kuten sanotusta käy selville, voi tehtävässämme saada paljonkaan johtoa. Ja kun kirjassamme kosketellut kysymykset vain melko harvoissa tapauksissa ovat joutuneet ylimpien tuomioistuinten ratkaistaviksi, joten myös oikeustapausaineisto on hyvin niukka, joudumme tutkimuksemme lähteenä käyttämään etupäässä sitä melko runsasta lainsäädäntöä, mikä valtionavuista on olemassa. Lakeihin ja asetuksiin otettuja valtionapuja koskevia säännöksiä täydentävää aineistoa sisältävät lukuisat alempien hallintoviranomaisten antamat hallinnolliset yleismääräykset, joihin, samoin kuin viranomaisten po. laatua olevain asiain käsittelyssä noudattamaan menettelyyn, olemme mahdollisuuksien mukaan koettaneet tutkimuksessamme kiinnittää huomiota. Kun suurin osa valtionavuista meillä nykyään on kouluavustuksia, olemme tässä viranomaisten toimintaan kohdistuvassa tarkastelussa pitäneet silmällä erityisesti niitä viranomaisia, joiden kautta kouluavustukset kulkevat.

Kun, kuten jo tästä johdannosta ilmenee ja kuten jällempänä seuraava esityksemme tulee vielä selvemmin osoittamaan, määrältään ja merkitykseltään suurin ja tärkein osa valtionavuista menee julkisoikeudellisille itsehallintoyhdyskunnille, on tietysti lähellä se ajatus, että tutkimus olisi ollut rajoitettava vain niitä koskevaksi. Tämä olisi ollut

sitäkin houkuttelevampaa, kun luonnollisesti voitaisiin helpommin päästä täsmällisiin ja tarkkoihin tuloksiin, jos rajoituttaisiin vain itsehallintoyhdyskuntiin, joiden järjestysmuoto ja suhteet valtiooon on lain-säädännöllä yksityiskohtaisesti järjestetty tai muuten käytännön vahvistamina jo täysin vakiintuneet. Näin rajoitettuna ei tutkimus kuitenkaan, kun avustuksia useissa tapauksissa annetaan myöskin yksityisoikeudellisille yhtymille ja laitoksille, jopa monasti aivan samojen perusteiden ja sääntöjen mukaan ja samoin velvoituksin kuin kunnillekin³⁴⁾, antaisi oikeata kuvaa valtionapujärjestelmästä eivätkä tämän järjestelmän luonteenomaisimmat piirteet pääsisi riittävän selvästi esille. Tämän vuoksi ulotamme tutkimuksemme koskemaan muitakin valtionapujen saajia kuin vain julkisoikeudellisia itsehallintoyhdyskuntia.

³⁴⁾ *Tarjanne*, Lakimies 1937 s. 514.

II LUKU

HALLINTOVALVONTA

1. Käsite.

»Valvonta» ei suinkaan ole vain julkisoikeudellinen, ei edes pelkkä oikeudellinen käsite, vaan esiintyy valvontatoimintaa mitä moninaisimilla elämänaloilla. Tämän vuoksi ei julkisten yhdyskuntien elintoi-
mintoihin sisältyvää valvontaa käsiteltäessä voida olla kiinnittämättä huomiota siihen, mikä merkitys valvonta-sanalla on tavallisessa kielen-
käytössä.

Verbi »valvoa», joka intransitiivisena merkitsee nukkumisen vasta-
kohtaa, valveilla eli hereillä oloa, tarkoittaa tähän merkitykseen kiin-
teästi liittyen transitiivisena esiintyessään jatkuvaa, herkeämätöntä
huomiointia ja silmälläpitoa¹⁾, jonka toiminnan subjekti, valvoja eli
valvova henkilö, kohdistaa muuhun kuin subjektin omasta tahdosta
välittömästi riippuvaan toimintaan taikka tapahtumiseen. Tämä on kui-
tenkin vain osa valvonnan sisällöstä, sillä ilmeisesti valvonta merkitsee
jokapäiväisessä puhekielessäkin enemmän kuin pelkkää huomiointia,
tarkkailua ja silmälläpitoa²⁾. Kuka tahansa voi koettaa tarkata, ilmoit-
taako Neiti Aika puhelimesta oikeita aikoja tai kulkevatko valtion rau-
tateiden junat aikataulun mukaan, mutta tällainen tarkkailu ei ole val-
vontaa, ellei tarkkailijalla ole mahdollisesti havaitsemiensa virheiden
tai epäkohtien oikaisemiseksi käytettävänänsä tehokkaampia keinoja
kuin esiintyä »harmistuneena myöhästyneenä» tai »huolestuneena
veronmaksajana» jonkun sanomalehden yleisön osastossa. Sademääriä,
ilman kosteuspitoisuutta, ukkosta, merenpinnan korkeusvaihteluja ja
muuta luonnonilmiöitä voidaan tarkkailla, mutta ei valvoa³⁾. Valvon-
taa voidaan sanoa harjoittavan vain sellaisen valvontasubjektin, henkilön

¹⁾ Vrt. Schoenborn s. 8.

²⁾ Willgren, Förvaltningsrätt s. 303.

³⁾ Triepel s. 111.

tai viranomaisen, joka voi epäkohtia havaitessaan tehokkaasti toimia niiden poistamiseksi ⁴⁾). Pelkkä tietojen hankkiminen, esim. väenlaskun tai tilastollisten tutkimuksien toimittaminen ei siis sellaisenaan ole valvontaa ⁵⁾).

Valvonnalle, sana otettuna siinä laajassa merkityksessä, joka sillä on yleisessä kielenkäytössä, näyttää näinollen olevan ominaista ensiksi jonkin toiminnan jatkuva tarkkaileminen sen seikan selvittämiseksi tapahtuuko toiminta etukäteen määrätyn ohjeen tai suunnitelman mukaan taikka muuten normaalilla, odotetulla tavalla. Tähän tarkkailutoimintaan liittyy sitten valvonnan toinen funktio: oikaisutoimet eli toimenpiteet sen johdosta, että valvonnanalainen toiminta poikkeaa oikeilta raiteiltansa ⁶⁾).

Tarkastellessamme, esiintyykö valtion elintoiminnoissa selostetunlaatuista, silmälläpidon ja oikaisutoimen itseensä sisällyttävää valvontaa, emme voi olla kiinnittämättä huomiota siihen merkittävään periaatteelliseen eroon, joka tässä suhteessa on olemassa poliisivaltion ja liberaalisen oikeusvaltion välillä. Poliisivaltiollehan on juuri ominaista valtion kaikkialle, myös yksityisen toiminnan alalle tunkeutuva holhous- ja ohjausvalta ⁷⁾). Valvontaoikeus, joka ei rajoitu pelkkään tarkkailuun, vaan sisällyttää itseensä myös toimenpiteet havaittujen epäkohtain poistamiseksi, on poliisivaltiossa laaja ja periaatteessa rajoittamaton. Toisin on asianlaita liberaalisessa oikeusvaltiossa: valtio ei pidä tehtävänään ryhtyä ohjaamaan kaikkea sen sisäpuolella tapahtuvaa toimintaa, vaan harjoittaa valtaansa vain määrättyyn rajaan asti jättäen vallanalaisilleen tämän rajan toisella puolella vapaan toimintapiirin ⁸⁾). Liberaalisessa oikeusvaltiossa valtionvalvonta siis aina nojautuu erityisiin oikeusperusteisiin ja vain niiden sallissa valtio voi tunkeutua alaistensa vapauspiirin sisälle ⁹⁾). Mutta tällaisessakin valtiossa valtiovallan käy-

⁴⁾ Vrt. Schoenborn s. 9.

⁵⁾ Willgren, Förvaltningsrätt s. 303.

⁶⁾ Triepel (s. 120) kirjoittaa: »Demnach zerfällt die Beaufsichtigung, die wir dem Staate als eine einheitliche wirksamkeit zuschreiben pflegen, in zwei Verrichtungen. Wir wollen sie als Beobachtungsfunktion und Berichtigungsfunktion einander gegenüberstellen. Die erste ist die unentbehrliche Voraussetzung der zweiten, und sie ist andererseits wertlos, wenn sie nicht im Hinblick auf die zweite erfolgt.» Samaa jaoittelua seuraa Karl Friedrichs, Gemeindeaufsicht (Verwaltungsarchiv 1925) s. 74.

⁷⁾ Mayer II s. 394.

⁸⁾ V. Merikoski, Kansalaisten perusoikeuksista, Lakimies 1932 s. 103.

⁹⁾ Vrt. Mayer II s. 394; Schoenborn s. 19 ss; Sörndahl s. 343.

tännössä täytyy, tietystikin lainsäädäntötoimin, laajassa mittakaavassa pidättää itselleen yksilön vapautta rajoittavia valvontaoikeuksia. Kun lisäksi muistamme, että yksilön vapauspiirin muodostaminen ei rajoita valtion kaikkea toimintaa ja että valvonta kuuluu erottamattomasti, välttämättömänä täydennyksenä desentralisoituun hallintojärjestelmään¹⁰⁾, saamme hyvän käsityksen siitä, mikä merkitys valvonnan luontoisella toiminnalla on myös nykyajan liberaalisen oikeusvaltion elämässä: hyvin suuri osa valtion toiminnoista on lakien, asetusten ja muiden yleissäännösten noudattamisen tarkkailua ja toimenpiteitä, jotka tarkoittavat tehostaa tällaisten yleissäännösten tai yksityistapauksia koskevien määräysten noudattamista. Jos valtion perustoiminnot klassillista kolmijakoa noudattaen jaetaan lainsäädäntöön, lainkäyttöön ja täytäntöönpanoon eli hallintoon, on näistä oikeastaan vain lainsäädäntötoiminta sellainen valtion perustoimintojen ryhmä, joka ei ole yhteydessä valvontatoimien kanssa. Lainsäädäntöhän nim. tarkoittaa valtiossa noudatettavien oikeusohjeitten vahvistamista, valtiossa voimassa olevan oikeusjärjestyksen luomista, kehittämistä ja määrittelemistä¹¹⁾. Siihen ei siis sisälly mitään valvontatoimintaa. Hallinnon eli täytäntöönpanon tehtävänä taas on, osaksi sen käytettävissä olevin omin keinoin, osaksi lainkäytön avulla, huolehtia siitä, että lainsäädäntöön sisältyviä tai muulla tavoin voimaan tulleita yleisohjeita ja määräyksiä noudatetaan. Hallintoon valtionvalvonta lähinnä kuuluu¹²⁾, mutta näin tulee myös lainkäyttö jälempänä tarkemmin puheeksi otettavalla tavalla vedetyksi valvontatoiminnan palvelukseen.

Valtion valvontatoiminta on kuitenkin sekä sisällöltään että muodoiltaan niin monivivahteista, että sen tutkiminen ehdottomasti edellyttää alajaoitteluihin turvautumista. Jaoitteluperusteita on tarjolla useitakin. Jos niistä, muihin jaoitteluihin tässä puuttumatta, otamme käy-

¹⁰⁾ *Herrnritt* s. 191. — »La tutelle administrative est donc, on ne saurait trop y insister, une institution de liberté. Elle trouve tout à la fois son origine et sa fin dans la décentralisation. Sans doute peut-il à la première vue paraître paradoxal de rapprocher ces deux notions en apparence contradictoires; mais si, dans les faits comme dans le domaine des idées, la tutelle administrative s'oppose à la décentralisation pour en marquer les limites, il n'en est pas moins vrai que ces notions sont indissolublement liées et que dans un Etat unitaire la décentralisation ne vas pas sans tutelle ni la tutelle sans décentralisation.» (*Maspétiol et Laroque* s. 9.)

¹¹⁾ *Erich II* s. 169.

¹²⁾ *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 301.

tettäväksi valvonnan kohteen, voimme erottaa ensiksi suoraan yksilöihin, alamaisiin eli kansalaisiin kohdistuvan alamaaisvalvonnan¹³⁾, toiseksi valtion oman virkakoneiston osiin kohdistuvan virkavalvonnan¹⁴⁾, sekä kolmanneksi valvonnan, jonka valtio kohdistaa valtion oman virkakoneiston ulkopuolelle jääviin, mutta kuitenkin hallintotoimintaan osallistuviin, valtion tarkoituksia tavalla tai toisella palveleviin yhtymiin, laitoksiin ja toimielimiin. Tähän kolmanteen ryhmään kuuluvaa valvontatoimintaa nimitämme seuraavassa hallintoalvonnaksi, jolla siis ymmärrämme sitä valtion hallintotoimintaa, jonka tarkoituksena on pitää huolta siitä, että erinäiset valtion etua palvelevat vaikkakin valtion varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomat yhdyskunnat, yhteenliittymät ja laitokset täyttävät niille uskotut hallintotehtävät, mutta eivät ylitä toimivaltansa rajoja¹⁵⁾.

Kolmijako alamaaisvalvonta — virkavalvonta — hallintoalvonta ei ole ainoa tulos, johon valvonnan kohdetta lähtökohtanaan pitävä valtionvalvonnan jaoittelu voi johtaa. Hyvin tavallista on erityisestikin aikaisemmassa saksalaisessa tietoisopissa ollut, että valtionvalvonnalla (Staatsaufsicht) on tarkoitettu pelkästään liittovaltion osavaltioihinsa kohdistamaa valvontatoimintaa. Käyttämässämme jaoittelussa tämä »osavaltioalvonta» ei ollenkaan esiinny erillisenä varsinaisen valtionvalvonnan alajaksona. Jaoittelun tällaista muodostelua puolustaa se seikka, ettei osavaltioiden valvonnalla Suomen voimassaolevaa oikeutta tutkittaessa ole välitöntä käytännöllistä merkitystä. Jos »osavaltioalvonta» tahdottaisiin sovittaa jaoitteluumme, olisi se nähtävästi tehtävä »alamaisvalvontaan», »virkavalvontaan» ja »hallintoalvontaan» rinnastettavaksi »valtionvalvonnan» alakäsitteeksi. Tämän mukaisesti

¹³⁾ *Triepel* s. 146.

¹⁴⁾ Vrt. *Schoenborn* s. 23 »*Organaufsicht*»; *Triepel* s. 147 »*Ämteraufsicht*».

¹⁵⁾ Vrt. *Maspétol et Laroque* s. 10; *Hatschek* s. 354; *Blodig* s. 47; *Mayer II* s. 392; *Triepel* s. 121; *Stählberg I* s. 274; *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 301. — Mainittakoon, että kysymys paikallisviranomaisten ja julkisten laitoksien toimintaan kohdistuvasta keskusviranomaisten valvonnasta (le contrôle du pouvoir central sur les activités: a) du pouvoir local, b) des établissements publics) oli elokuussa 1937 Haagissa pidetyn vertailevan oikeustieteen kongressin keskusteluohjelmassa. Erikoisalustuksia olivat laatineet *Pierre Laroque* (Paris), *William O. Hart* (Oxford), *Arthur L. Dakyns* (Steepangle), *Ruiz y Comez* (Havana) ja *E. Forsthoff* (Königsberg). Kysymyksen yleisalustajana oli kongressissa saksalainen *Theodor Maunz*, jonka laatima alustus »*Die Staatsaufsicht*» on mainittu kirjamme kirjallisuusluettelossa.

»valtionvalvontaa» siis harjoittaisivat sekä liittovaltio itse että osavaltiot. Liittovaltion nimenomaan juuri osavaltioihin kohdistama valvonta olisi »osavaltiovalvontaa» ja osavaltiot harjoittaisivat, ehkä rinnan liittovaltion kanssa, jokainen alueellaan alamaishallintovalvontaa, virkavalvontaa ja hallintovalvontaa.

Omaksumamme terminologian mukaan on »valtionvalvonta», mikäli vain Suomessa voimassa olevaa oikeutta pidetään silmällä, yhteisnimitys kaikelle valtion harjoittamalle valvontatoiminnalle ja sisällyttää siis itseensä alamaishallinnon, virkavalvonnan ja hallintovalvonnan. Myöskin saksalainen tietoisoppi käyttää nykyään Staatsaufsicht-nimitystä yleisnimityksenä, laajemmassa merkityksessä kuin vain osavaltiovalvontaa eli liittovaltion jäsenvaltioihinsa kohdistamaa valvontaa tarkoitamaan¹⁶⁾. Tässä suhteessa ei siis käyttämämme terminologia sisällä varsinaisesti mitään uutta. Sensijaan eroaa esittämämme jaoittelu tavallisimmin esiintyvistä jaoittelumuodoista¹⁷⁾ siinä suhteessa, että luemme myös alamaishallinnon valtionvalvontaan kuuluvaksi. Kun alamaishallinnolla ilmeisesti on paljon yhteistä valtion valvontatoimintojen muiden muotojen kanssa, vaatii johdonmukaisuus mielestämme näin menettelemään erittäinkin kun, kuten kohta tulemme osoittamaan, raja toiselta puolen alamaishallinnon ja hallintovalvonnan, toiselta puolen taas alamaishallinnon ja virkavalvonnan välillä ei ole tarkasti vedettävissä. Yhteinen nimitys, joka sulkee sisäänsä kaiken valtion harjoittaman valvontatoiminnan on käytännöllisen tarpeen vaatima, ja täksi yhteisnimitykseksi näyttää »valtionvalvonta» hyvin soveltuvan. Tällaisena yhteisnimityksenä valtion valvonta sisällyttää itseensä kaiken sen valtion toiminnan, josta erityisesti saksalaisessa tietoisopissa aikaisemmin on käytetty nimitystä »jus summae inspectionis»¹⁸⁾.

Puhtaasti terminologiselta kannalta jaoitteluumme tarkasteltaessa on myönnettävä, ettei nimitys »hallintovalvonta», erityisesti kun se asetetaan »alamaishallinnon» ja »virkavalvonnan» rinnalle, ole aivan onnistunut. Molemmat viimeksimainitut nimitykset osoittavat nimittäin val-

¹⁶⁾ Esim. Maunz, Die Staatsaufsicht, jossa teoksessa käsitellään paitsi osavaltiovalvontaa myöskin virkavalvontaa ja julkisiin yrityksiin eli laitoksiin kohdistuvaa valvontatoimintaa.

¹⁷⁾ Sivuttaen ulkomaalaiset kirjailijat mainitsemme vain Willgrenin (Förvaltningsrätt s. 301) määritelmän: statstillsyn är den statliga förvaltningsverksamhet, som avser att kontrollera, huruvida vissa statsmakten underkastade och med förvaltningsuppgifter ombetrodda enskilda eller kollektiva personer fylla sina uppgifter och undvika att överskrida den gräns, som är utstakad för deras verksamhet.

¹⁸⁾ Vrt. Willgren s. 301.

vonnan kohteet, joina ovat alamaishallinnossa alamaiset ja virkavalvonnassa viranomaiset ja virkamiehet. Oikeampaa olisi siis yhdenmukaisuuden vuoksi, erittäinkin kun juuri valvonnan kohteet ovat jaoittelun perustana, antaa »hallintovalvonaksi» nimittämällemme valtion toiminnalle nimitys, joka ilmaisisi valvonnan kohteet. Näyttää kuitenkin olevan hyvin vaikeata löytää sopivan lyhyttä nimitystä, joka täydentäviä selityksiä kaipaamatta sulkisi sisäänsä kaikki kysymykseen tulevat valvontakohteet. Tämän vuoksi on tyydyttävä hallintovalvonta-nimitykseen, jonka tarkkuus tosin kysymyksessä olevassa suhteessa jättää toivomisen varaa, mutta joka tuskin kuitenkaan johtaa sekaannukseen. Emmehän, kuten hallintovalvonnan yläkäsitteestä käyttämämme nimitys »valtionvalvonta» osoittaa, muutenkaan voi johdonmukaisesti viedä läpi sitä ajatusta, että termin tulisi osoittaa valvonnan kohde:

2. Valtionvalvonnan ja hallintovalvonnan eroittaminen niiden sukulaiskäsitteistä.

Alamaishallinnon olemme selittäneet olevan suoraan yksilöihin kohdistuvaa valtionvalvontaa. Tähän on nyt täydentävästi lisättävä, että alamaishallinnon kohteena voi olla muukin kuin fyysinen eli luonnollinen henkilö, siis myöskin juridinen, ei kuitenkaan julkisoikeudellinen juridinen henkilö. Edelleen on selitettävä, että vaikka »alamainen» nykyään yleensä merkitsee samaa kuin kansalainen¹⁹⁾, emme alamaishallinnosta puhuessamme tarkoita ainoastaan valtion omiin kansalaisiinsa kohdistamaa valvontaa, vaan luemme alamaishallintoon kuuluvaksi myös muihin valtion alueella oleskeleviin ja valtion käytettävillä voimakeinoilla tavoitettavissa oleviin henkilöihin, kuten ulkomaalaisiin eli vieraan valtion kansalaisiin ja muukalaisiin eli mihinkään valtioon kuulumattomiin kohdistuvan valvonnan. Tunnuksmerkkinä, jonka avulla alamaishallinto on erotettavissa virkavalvonnasta ja hallintovalvonnasta on joka tapauksessa alamaissuhteen tapainen alistetussa asemassa oleminen: valvonta tarkoittaa pitää silmällä valtion alamaishallinnon asettamien velvollisuuksien täyttämistä ja rinnastaa tässä usein juridiset henkilöt luonnollisiin henkilöihin ja vieraan valtion kansalaiset ja muukalaiset oman maan kansalaisiin. Virkavalvon-

¹⁹⁾ *Erich* I s. 203.

nassa taas valvotaan virkasuhteesta johtuvien virkavelvollisuuksien täyttämistä²⁰⁾ ja hallintovalvonnassa sitä, että valvonnanalainen, jona on valtion omaan hallintokoneistoon kuulumaton yhdyskunta, yhteisö tai laitos, hyvin hoitaa sille uskotut hallintotehtävät eikä ryhdy sille kuulumattomiin tehtäviin. Virkavalvonnassa ja hallintovalvonnassa ei valvonnan perusteena enää ole säännöllinen, normaali alamaissuhde, vaan tavallisesti erityisellä hallintotoimella perustettu virkasuhde tai se, samoin normaalista alamaissuhteesta erotettava oikeussuhde, joka muodostuu hallintovalvonnan kohteen ja valtion välille.

Virkavalvonta ja hallintovalvonta taas eroavat toisistaan siinä, että edellinen kohdistuu valtion omiin virkamiehiin ja viranomaisiin eli siis valtion oman virkakoneiston osiin, jälkimmäinen taas valtion varsinaisen virkakoneiston ulkopuolella oleviin, mutta kuitenkin hallintotoimintaan osallistuviin yhdyskuntiin, yhteenliittymiin ja laitoksiin. Virkavalvonta on valtionvalvonnan eri muodoista laajin ja intensiivisin²¹⁾. Toiselle sijalle voimme valvontatoiminnan merkitystä ja voimakkuutta silmällä pidettäessä asettaa hallintovalvonnan, joka ei, kuten virkavalvonta, kohdistu valvonnanalaisen toimintaan sen koko laajuudessa, vaan vain määrättyihin puoliin valvonnanalaisen henkilön toiminnasta. Alamaissvalvonta jää siis kolmannelle sijalle, mikä onkin hyvin ymmärrettävissä kun muistetaan, että liberaalinen valtio yleensä antaa yksilön vapaasti toimia hänelle turvatuun vapauseriin sisäpuolella, joten valvonnalaisuus aina muodostaa erikoisjärjestelyihin perustuvan poikkeuksen normaaliolotilasta.

Jaoittelumme mukaan on, joitakin esimerkkejä mainitaksemme, alamaissvalvontaa se, kun viranomaiset pitävät silmällä, ettei kukaan ilman asianmukaista lupaa lähde maasta, että vain äänioikeutetut äänestävät valtiollisissa vaaleissa, että osakeyhtiöt julkaisevat tilinpäätöksensä lain osoittamalla tavalla ja ettei rekisteröity aatteellinen yhdistys ryhdy julkisen viranomaisen tehtäviin. Virkavalvontaa on esim. maaherran kruununvoudin virkatoimintaan ja kruununvoudin nimismiehen virkatoimintaan kohdistama silmälläpito, samoin kuin se oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama toiminta, jonka tarkoituksena on huolenpito siitä, että valtion viranomaiset noudattavat lakia kaikessa virkatoiminnassaan. Hallintovalvontaa taas on esim. se, kun kouluhallitus pitää silmällä virallisesti vahvistetun opetussuunnitelman nou-

²⁰⁾ Willgren, Förvaltningsrätt s. 302.

²¹⁾ Willgren, Förvaltningsrätt s. 302.

dattamista yksityisessä oppilaitoksessa, kun maaherra ratkaisee kunnanvaltuustojen päätöksiä koskevia valituksia ja alistuksia ja kun asianomainen viranomainen valvoo uskonnollisten yhdyskuntain jäsenluetteloiden pitämistä. Viimeksimainittu esimerkki, uskonnollisten yhdyskuntain jäsenluetteloiden pitämisen valvonta, karakterisoi erityisen selvästi esim. aatteellisten yhdistysten jäsenluetteloiden pitämisen ja siviilirekisterin pitämisen valvontaan verrattaessa eroa hallintovalvonnan, alamaivalvonnan ja virkavalvonnan välillä. Uskonnollisten yhdyskuntain jäsenluettelot muodostavat osan Suomen virallisista väestöluetoista²²⁾. Näiden jäsenluetteloiden pitäminen on senvuoksi julkista hallintotoimintaa. Sitä eivät kuitenkaan suorita valtion omaan virkakoneistoon kuuluvat virkamiehet eikä toimintaan kohdistuva valvonta senvuoksi ole virkavalvontaa, vaan, kuten sanoimme, hallintovalvontaa²³⁾. Mutta siviilirekisterin pitäminen henkilöistä, jotka eivät kuulu mihinkään laillistettuun uskontokuntaan, kuuluu erään valtionviranomaisen, nim. henkikirjoittajan, virkatehtäviin, ja senvuoksi on siviilirekisterin pitämisen valvonta oikeudelliselta luonteeltaan virkavalvontaa. Aatteellisen yhdistyksen jäsenluettelon pitäminen sensijaan, vaikkakin se on pakollista, ei ollenkaan ole julkista hallintotoimintaa eikä tähän toimintaan kohdistuva valtionvalvonta siis ole hallintovalvontaa eikä virkavalvontaa vaan alamaivalvontaa.

Esittämästämme käy selville, että sama henkilö voi olla useammanlaatuisen valtionvalvonnan kohteena. Niin on esimerkiksi valtion virkamieheksi otettu henkilö virka- tai alamaivalvonnan kohteena riippuen siitä, kohdistuuko valvonta häneen hänen virkamies- vai alamaivominaisuudessaan. Samoin voi hallintovalvonnan kohteena oleva juridinen henkilö samalla olla alamaivalvonnan alaisena.

Rajat valtion valvontatoimintojen eri haarautumien välillä eivät käytännössä voi olla aivan tarkat. Tämä johtuu siitä, ettei aina ole selvää, missä ominaisuudessa valvonnan kohde on valvonnan alaisena. Niinpä voi olla epäselvää kohdistuuko valvontatoimenpide henkilöön hänen virkamies- vai alamaivominaisuudessaan. Samoin saattaa ero toiselta

²²⁾ *Ståhlberg* II s. 36.

²³⁾ Niin täytyy asian olla siitäkin huolimatta, että uskonnonvapauslain 24 §:n mukaan se, joka on velvollinen pitämään yhdyskunnan jäsenluetteloa, nauttii tämän toimen suorittamisessa sitä turvaa ja on sen edesvastauksen alainen kuin virkamiehestä on säädetty. Tämä säännös ei tee tehtävän suorittajaa valtion virkamieheksi. Ko. tehtävä, jäsenluettelon pitäminen, on annettu uskonnolliselle yhdyskunnalle, ja senvuoksi on tehtävän suorittamisen valvonta hallintovalvontaa.

puolen virkavalvonnan, so. valtion virkahierarkiassa ylempänä olevien virkamiesten ja viranomaisten alempiin virkamiehiin ja viranomaisiin nähden harjoittaman valvonnan ja toiselta puolen hallintovalvonnan välillä näyttää käytännössä joskus kokonaan häviävän. Mutta periaatteellisesti erittäinkin tämä viimeksimainittu ero on hyvin tärkeä. On nimittäin muistettava, että hallinnon desentralisatio, jolla tässä tarkoitamme hallintotehtävien uskomista valtion varsinaiseen hallintokoneistoon, valtion omaan virkakoneistoon kuulumattomille toimielimille²⁴⁾, nimenomaan tarkoittaa suoda desentralisoiduille toimielimille jonkun määrän vapautta ja itsenäistä toimivaltaa. Senvuoksi hallintovalvonassa, vaikkakin tällainen valvontatoiminta kaiken hallintotoiminnan yhteyden tehostajana kuuluu välttämättömänä täydennyksenä desentralisoituun hallintojärjestelmään²⁵⁾, ei tarkkailla valvonnan kohteen toimia yhtä kiinteästi kuin virkahierarkian puitteissa tapahtuvassa virkavalvonassa. Keskitetyssä hallinnossa, hierarkisessa virkajärjestyksessä, on ylemmän virka-asteen alempaan viranomaiseen tai virkamieheen nähden suorittama valvonta sääntönä, kun taas desentralisoidussa hallinnossa pääsääntönä on desentralisoidun elimen vapaus ja riippumattomuus valvonnan muodostaessa poikkeuksen. Tämä merkitsee sitä, että desentralisatioon liittyvä valvonta yleensä antaa valvojalle vain tarkoin rajoitettuja, erikoissäännöksiin perustuvia oikeuksia²⁶⁾, kun taas sentralisoidussa järjestelmässä valvojan oikeudet ovat laajemmat. — Nämä näkökohdat vaikuttavat kahteen suuntaan. Niiden nojalla voidaan ensiksikin summaarisesti määrätä valvontavallan laajuus sen mukaan, onko kysymys sentralisoidusta vai desentralisoidusta hallintoelimestä. Toiseltapuolen taas saattaa valvontavallan laatu ja laajuus antaa johtoa ratkaistaessa onko valvonnanalaista elintä pidettävä desentralisoituna vai valtion omaan virkakoneistoon kuuluvana.

Valtionvalvontaa sen kaikissa muodoissa, olkoon sitten kysymys virkavalvonasta, hallintovalvonasta tai alamaisvalvonasta, karakterisoi se, että valvonta tapahtuu julkisen intressin nimessä, yleisten etujen suojaamiseksi. Tässä suhteessa valvonta siis jyrkästi eroaa yksityisoikeudellisesta h o l h o u k s e s t a, johon sitä on joskus aikaisemmin

²⁴⁾ Vrt. F. Hagerup, Oikeus ja kulttuuri XIX vuosisadalla, Porvoo 1923, s. 67.

²⁵⁾ Maspétiol et Laroque s. 9; Hauriou s. 482.

²⁶⁾ Maspétiol et Laroque s. 10; Preuss s. 306.

tahdottu rinnastaa²⁷⁾. Holhoushan nim. lähinnä tarkoittaa holhotin, holhuunalaisen suojaamista, valtionvalvonta taas, kuten sanottu, tarkoittaa antaa suojaa valtion yleiseduille²⁸⁾. Edelleen ilmenee ero holhouksen ja valvonnan välillä menettelytavoissa. Valvonta ei, kuten yksityisoikeudellinen holhous, yleensä sisällä sitä, että valvoja ryhtyisi toimimaan valvonnanalaisen puolesta, vaan tarkoituksena on vain pitää silmällä, että valvonnanalaisen toiminta pysyy lain osoittamissa rajoissa²⁹⁾. — Syvemmin puuttumatta kysymykseen millä tavoin julkinen intressi vaikuttaa nimenomaan juuri hallintovalvonnan luonteeseen ja millä tavoin desentralisoitu hallinto, ellei se ole valvonnanalainen, saattaa uhata valtion yleisetuja, viittaamme vain pariin seikkaan, joilla kosketellussa suhteessa näyttää olevan erikoisen suuri merkitys. Ensiksi: koko oikeusjärjestyksen arvovalta heikkenee, ellei sitä niiltäkin osilta, jotka säännöstelevät desentralisoitua hallintoa, tarkoin noudateta. Ja tähän perusteeseen, joka voidaan esittää erityisesti oikeusvalvonnan eli laillisuusvalvonnan välttämättömyyden todistamiseksi voidaan lisätä toinen, joka osoittaa minkälainen merkitys tarkoituksenmukaisuusvalvonalla saattaa olla julkisten intressien suojaajana. Itsehallintoyhdyskuntain varainhankinta ja varainkäyttöhän saattaa, jos se yleisohjeilla aivan tarkoin säännöstellään, tehdä itsehallinnon tosiasiallisesti merkityksettömäksi hävittämällä itsehallinnolle ominaisen omavastuisuuden. Jos taas verotusvallalla varustettujen itsehallintoyhdyskuntien varainhankinta ja -käyttö jätetään kokonaan vapaaksi, saattaa se odottamatta tyhjentää valtion verolähteet tai saattaa yhdyskunnan asiat niin huonolle kannalle, että valtion täytyy ryhtyä antamaan sille taloudellista tukea. Ainoa todella tehokas ja kyllin joustava keino julkisten intressien suojaamiseksi näyttää näinollen olevan laillisuusvalvontaa täydentävän tarkoituksenmukaisuusvalvonnan käyttäminen itsehallintoyhdyskuntien toiminnan valvonnassa.

²⁷⁾ Tästä mainitsee mm. *Mayer* II s. 394. — Ranskalaisessa lainopillisessa kielenkäytössä »valvontaa» ja »holhous» usein ilmaistaan samalla sanalla, kuten kirjallisuusluettelossamme mainitun *Maspétiolin* ja *Laroquen* teoksen »La tutelle administrative» nimikin osoittaa. Ks. myös *G. de Bezin*, *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative* (thèse), Toulouse 1906 ja *E. Graille*, *De la tutelle administrative et de la forme des actes des établissements de bienfaisance en matière de marchés, de travaux et de fournitures* (thèse), Paris 1913.

²⁸⁾ *Gierke* s. 643 ss; *Schoenborn* s. 27; *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 304.

²⁹⁾ *Leon Michoud*, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français* I—II, 3. éd., mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence par *Louis Trobatas*, Paris 1932, s. 308.

Tässä esittämämme sisältää toteamuksen, että valtionvalvonta saattaa olla sekä oikeusvalvonnan että tarkoituksenmukaisuusvalvonnan luontoista ³⁰⁾, ja johtaa kysymykseen, mikä on valtiovalvonnan suhde oikeudenkäyttöön. Tämä kysymyshän koskee valvonnan osalta lähinnä vain laillisuusvalvontaa. Kysymykseen kohdistuvat *Gierken* ³¹⁾ ja *Schoenbornin* ³²⁾ selvittelyt valaisevat kumpikin osaltaan, toinen toistaan täydentäen, lainkäytön ja valtionvalvonnan välisiä eroavaisuuksia ³³⁾. Kuitenkin, jos asia otetaan aivan käytännöllisesti, voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi, onko vastakohta-asettelua valtionvalvonta — oikeudenkäyttö ollenkaan syytä suorittaa ³⁴⁾. Tarkoituksenmukaisuusvalvontahan on yleensä aina helposti ja selvästi erotettavissa lainkäytöstä. Mitä taas tulee oikeusvalvontaan, täytyy sen eroittamisen lainkäytöstä tapahtua samalla tavoin kuin lainkäytön ja hallinnon välisen rajankäynnin yleensäkin. Tätä eroittelua ei tarvitse sotkea sen asiaa pinta-puolisesti tarkasteltaessa helpostikin sekaannusta aiheuttavan seikan, että vaikka valtionvalvonta kokonaisuutena katsoen soveltuu paraiten luettavaksi hallintoon, saattaa osan valvontamenettelystä jossakin käytännössä esiintyvässä tapauksessa muodostaa lainkäyttötoimi, so. sen vahvistaminen, mitä konkreettisessa tapauksessa on pidettävä lainmukaisena ³⁵⁾. Voihan kysymys, onko valvonnanalainen täyttänyt sille kuuluvat tehtävät tai ylittänyt toimivaltansa rajat, usein viime kädessä joutua tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällöin ei asiaa kuitenkaan ole käsitettävä niin tai ainakaan sitä ei tarvitse käsittää niin, että tuomioistuin varsinaisesti suorittaisi valvontatoimintaa, toimisi valvontaviranomaisena. Lainkäyttötoimihan muodostaa vain erään erillisen osan valvontamenettelystä, jossa selvänä hallinnollisena menettelyn osana esiintyy asian vireillepano oikeudessa.

Näin siis valtionvalvonta ja lainkäyttö liittyvät toisiinsa. Vielä lähemmin ja niinkuin näyttää, useissa tapauksissa aivan eroittamattomasti kietoutuvat toisiinsa valtionvalvonta ja valtion poliisitoiminta.

»Politian» eli »poliisin» alkuaan hyvin laaja sisältö on aikojen kuluessa supistumistaan supistunut, niin että poliisin voidaan nykyään,

³⁰⁾ Vrt. *Maunz*, Die Staatsaufsicht s. 57.

³¹⁾ *Gierke* s. 648.

³²⁾ *Schoenborn* s. 29 ss.

³³⁾ Ks. myös *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 304.

³⁴⁾ Vrt. *Maunz*, Die Staatsaufsicht s. 49.

³⁵⁾ Vrt. *Triepel* s. 141.

ainakin Suomen positiivisessa oikeudessa, selittää lähinnä tarkoittavan vain ns. turvallisuuspoliisia, so. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämistä torjumalla valtion pakkovaltaa käyttäen yksityisiä ja yhteiskuntaa uhkaavia vaaroja ³⁶⁾).

Sanomattakin on selvää miten läheisessä yhteydessä erityisestikin alamaisvalvonnaksi nimittämämme valtion valvontatoiminta on poliisitoiminnan kanssa. Läheinen, joskaan ei ehkä yhtä silmiinpistävä yhteys vallitsee myös hallintovalvonnan ja poliisitoiminnan välillä. *Willgren* selittää niiden välisen eron olevan siinä, että poliisitoiminta suuntautuen kansalaisia vastaan sellaisinaan koettaa estää ulkoisia vaaroja saattamasta yhteiskunnan hyvinvointia ja turvallisuutta vaaranalaiseksi, kun sensijaan valvonnassa on etusijalla toiminnan positiivinen puoli eli se toiminta, jonka tarkoituksena on saada valvonnanalaiset täyttämään tehtävänsä ³⁷⁾). Tällaisilla selityksillä voidaan tietysti koettaa osoittaa, missä hallintovalvonnan ja poliisitoiminnan välinen raja kulkee. Mutta tässä kysymyksessä, samoin kuin äskeisessä lainkäytön ja hallintovalvonnan erottamista koskevassa kysymyksessä, voidaan asettua myös sille kannalle, että rajan täsmällinen osoittaminen ei ole tarpeellista eikä ehkä edes mahdollista. Samalla tavoin kuin hallintovalvontaan liittyy lainkäyttötoimia, samalla tavoin voi siihen liittyä poliisitoimiakin, joiden ei kuitenkaan senvuoksi, että ne esiintyvät valvontamenettelyn osina, tarvitse muuttaa oikeudellista luonnettaan. Ne säilyttävät edelleenkin poliisitoimen luonteensa samalla tavoin kuin valvontamenettelyyn sisältyvät lainkäyttötoimet säilyttävät lainkäyttötoimen luonteensa ³⁸⁾).

3. Hallintovalvonnan sisältö.

Hallintovalvonnan sisältönä on käyttämämme määritelmän mukaan huolenpito siitä, että valvonnanalaiset täyttävät niille kuuluvat tehtävät eivätkä ylitä toimivaltansa rajoja. Tämän mukaisesti voidaan puhua positiivisesta valvonnasta (että tehtävät täytetään) ja negatiivisesta valvonnasta (että toimivaltaa ei ylitetä) ³⁹⁾).

Laillisuusvalvonta eli oikeusvalvonta on hallintovalvonnan

³⁶⁾ *Ståhlberg* II s. 83.

³⁷⁾ *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 304.

³⁸⁾ *Vrt. Hatschek* s. 375.

³⁹⁾ *Gierke* s. 656 ss.; *Hatschek* s. 354; *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 301.

normaalimuoto ⁴⁰⁾ mutta sen rinnalla tulee myös tarkoituksenmukaisuusvalvonta usein käytettäväksi ⁴¹⁾. Edellinen valvontamuoto, laillisuusvalvonta, sisältää ensiksi huolenpidon siitä, että valvonnanalainen suorittaa ne tehtävät, joita sille kulloinkin voimassa olevien säännösten nojalla kuuluu, toiseksi huolenpidon siitä, ettei valvonnanalainen ryhdy tehtäviin, jotka jäävät sen toimivaltapiiriin ulkopuolelle. Laillisuusvalvonta voi siis olla luonteeltaan sekä positiivista että negatiivista. Sitävastoin tulee tarkoituksenmukaisuusvalvonta kysymykseen vain positiiviseen toimintaan kohdistuvana valvontana, jonka tarkoituksena on selvittää, onko tämä toiminta, sen ohessa, että se on laillista, myöskin hyödyllistä ja käytännöllisesti järjestettyä.

Ero laillisuusvalvonnan ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan välillä ei käytännössä ole niin jyrkkä kuin nimityksien ja määritelmien tarkkaaminen näyttää osoittavan. Tätä osoittaa mm. seuraava tarkastelu. Laillisuusvalvonta sisältää silmälläpidon, että valvonnanalainen suorittaa ne tehtävät, joita sille voimassa olevien säännösten mukaan kuuluu, ja että se suorittaa ne voimassa olevien säännösten osoittamalla tavalla. Näinollen siis voidaan, antamalla yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, millä tavoin joku tehtävä on suoritettava, siirtää asia tarkoituksenmukaisuusvalvonnan piiristä laillisuusvalvonnan piiriin, ja päinvastoin, kumoamalla tehtävän suorittamista koskevat yksityiskohtaiset ohjeet, siirtää asia laillisuusvalvonnan piiristä tarkoituksenmukaisuusvalvonnan piiriin.

Nämä viimeksi esittämämme huomautukset viittaavat siihen, ettei liberalismiin klassillista vaatimusta hallintovalvonnan rajoittamisesta vain laillisuusvalvontaan, ole pyrittävä aivan jyrkästi toteuttamaan.

Kun kerran raja laillisuusvalvonnan ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan välillä on kovin muuttuvainen ja helposti muutettavissa, ei ole syytä antaa tälle erottelulle ratkaisevaa merkitystä valvontajärjestelmää rakennettaessa. Lisäksi tulee se jo edellä puheena ollut seikka, että pelkkä laillisuusvalvonta ei näytä aina voivan riittävästi turvata hallintotoiminnan tehokkuutta, ja näin onkin johduttu siihen, että hallintovalvontaan valvonnanalaisten suorittamien toimien laillisuuden tarkkailun ohella sisällytetään myöskin näiden toimien tarkoituksen-

⁴⁰⁾ Vrt. Larsson, SST 1922 s. 304.

⁴¹⁾ Vrt. Fleiner s. 117.

mukaisuuden valvontaa ⁴²⁾. Laillisuusvalvonta on kuitenkin hallintovalvonnan normaalimuoto, kun sensijaan tarkoituksenmukaisuusvalvonta tulee kysymykseen vain sellaisissa tapauksissa, joissa erikoissäännöksistä tai muista seikoista selvästi käy ilmi, että valvontaviranomaisen oikeuksiin on tarkoitettu sisällyttää myös valvonnanalaisen toimen tarkoituksenmukaisuuden valvonta ⁴³⁾.

Kun tullaan näin pitkälle, toteamiseen, että hallintovalvonta voi olla myös tarkoituksenmukaisuusvalvonnan luontoista, tulee oikeastaan jo samalla ratkaistuksi kysymys, onko valvonta aina luonteeltaan vain ehkäisevää, niin sanoaksemme passiivista, vai voiko siihen sisältyä myös aktiivista toimintaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisten päätösten ja toimenpiteitten aikaansaamiseksi ⁴⁴⁾. Jotta tarkoituksenmukaisuusvalvonta muodostuisi kyllin tehokkaaksi, ei se voi aina ja kaikissa tapauksissa rajoittua vain valvonnanalaisen päätösten kumoamiseen ja niiden toimeenpanon estämiseen, vaan täytyy valvontaviranomaisella olla käytettävänä myös aktiivisia keinoja eli keinoja tarkoituksenmukaisten päätösten ja ratkaisujen aikaansaamiseksi ⁴⁵⁾. Mutta samalla tavoin kuin olemme sanoneet laillisuusvalvonnan olevan hallintovalvonnan normaalimuodon, samalla tavoin voimme normaalimuotona tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa pitää passiivista eli ehkäisevää valvontaa. Valvontaviranomaisen aktiivinen toiminta valvonnanalaisen suorittaman epätarkoituksenmukaisen toimen oikaisemiseksi ja valvonnanalaisen tekemän päätöksen asiallisen sisällön muuttaminen ovat asian tärkeyden, yleisen edun vaatimia toissijaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään vasta, elleivät ehkäisevän, passiivisen valvonnan keinot ole osoittautuneet riittävän tehokkaiksi. Voimme esityksemme tässä vaiheessa rajoittua vain tällaiseen ylimalkaiseen toteamiseen, ja palaamme asiaan järempänä ryhtyessämme kirjamme viimeisessä luvussa

⁴²⁾ *Fleiner* s. 117; *Sörndahl* s. 345; *Ståhlberg* I s. 274; *Maunz*, Die Staatsaufsicht s. 64.

⁴³⁾ Tässä ilmenee myös eräs hallintovalvonnan ja virkavalvonnan välinen eroavaisuus, josta *Hatschek* (s. 358) kirjoittaa: »Die Staatsaufsicht hat sich bloss auf die Rechtmässigkeit der von dem beaufsichtigten Körperschaften getroffenen Massregeln zu beschränken, nicht auf die Zweckmässigkeit der Massregeln zu erstrecken, es wäre denn, dass der Gesetzgeber ausdrücklich auch dazu ermächtigt har. Die Dienstaufsicht umfasst sowohl die Frage der Recht- wie der Zweckmässigkeit.»

⁴⁴⁾ Vrt. *Halvar G. F. Sundberg*, Överståthållarämbetet och kommunalstyrelsen, s. 230 teoksessa »Överståthållarämbetet 1634^{18/10} 1934», Stockholm 1934.

⁴⁵⁾ *Sörndahl* s. 346.

tekemään selkoa hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntien ja yhtymien tekemien päätösten alistamisesta.

Sisällyksensä puolesta voitaisiin hallintovalvonnan ilmenemismuotoja ehkä ajatella jaoiteltavan kahteen ryhmään vielä senmukaan ryhtyykö valvontaviranomainen valvontatoimeen omasta aloitteestaan (viranomaisaloitteiset valvontatoimet) vai vasta joko valvonnanalaisen itsensä taikka jonkun ulkopuolisen taholta tulevasta aloitteesta (ulkoaloitteiset valvontatoimet).⁴⁶⁾ Tämän jaoittelun merkitystä vähentää kuitenkin se, että jaoittelu, kuten sen lähempi tarkastelu pian osoittaa, nojautuu pelkästään muodollisiin seikkoihin. Ajatelkaamme nyt esim. alustusmenettelyä eli sellaista järjestelyä, että valvonnanalaisen päätös tulee voimaan vasta sen jälkeen kun valvontaviranomainen on antanut sille hyväksymisensä. Siinäähän asian muodollinen vireillepaneminen tapahtuu valvonnanalaisen itsensä toimesta, mutta tämä vireillepano ei ole harkinnanvarainen, valvonnanalaisen vapaasta tahdosta riippuva toimenpide, vaan pakollinen toimi. Asiallinen ratkaisuvälä siihen nähden, onko johonkin toimeen alistuksen johdosta ryhdyttävä, kuuluu valvontaviranomaiselle, jolla siis oikeastaan on »aineellinen» aloiteoikeus asiassa. Näin ollen on tällainen valvontatoimi asiallisesti samanlainen kuin valvontatoimi, johon ryhdytään valvonnanalaisen antamien raporttien ja ilmoitusten tai valvontaviranomaisen muuten saamien tietojen perusteella, ja kuitenkin olisi puheena olevassa valvontatoimien jaoittelussa valvonnanalaisen antaman ilmoituksen tai ulkoapäin tulneiden tietojen perusteella vireillepantu valvontatoimi luettava viranomaisaloitteisiin valvontatoimiin ja alustusmenettely taas toiseen ryhmään, ulkoaloitteisiin valvontatoimiin, koska siinä asian muodollisena vireillepanijana on valvonnanalainen eikä valvoja. Kun valvontatoimen lukeminen viranomaisaloitteisten tai ulkoaloitteisten ryhmään kuuluvaksi riippuu tällaisista seikoista, jää jaoittelun merkitys pakostakin hyvin vähäiseksi.

4. Hallintovalvonnan kohteet ja valvonnanalaiset asiat.

A. Henkilö.

Tutkittaessa hallintovalvonnan kohteita on paras jälleen ottaa lähtökohdaksi se merkitys, mikä »valvoa»-sanalla on jokapäiväisessä kielenkäytössä.

⁴⁶⁾ Vrt. Sundberg, Kommunalrätt s. 285.

Valvoa-sanan tavallinen kielellinen merkitys sisältää ilmeisestikin sen, että itseään ei kukaan voi valvoa. Kukaan ei esim. voi itse valvoa sitä, että hän pesee hampaansa joka aamu ja ilta tai että hän tulee aamuisin ajoissa työpaikkaansa. Toiminta, joka riippuu valvojan omasta tahdosta ei voi olla hänen oman valvontansa alaisena. Valvonta suuntautuu aina muuhun kuin valvojan omasta tahdosta välittömästi riippuvaan toimintaan ja valvonnan pakko- ja painostuskeinot kohdistuvat aina jonkun muun tahtosubjektin kuin valvojan itsensä tahtoon. Eihän kukaan voi pakottaa itseään, vaan pakolle on ominaista juuri se, että pakotettava saatetaan toimimaan pakottajan haluamalla tavalla, tai muuten estetään sitä toteuttamasta omaa tahtoaan ⁴⁷⁾.

Hallintovalvonta ei siis voi kohdistua sellaisiin valtion laitoksiin, jotka, vaikkakin ne hallintoteknillisesti esiintyisivät jossain määrin itsenäisinä ja erillisinä, ovat vailla omaa tahtoa. Valtio ei voi valvoa sen oman tahdon välittömästi ohjaamaa toimintaa, eikä se myöskään voi koettaa hallintovalvonnan käytettävissä olevilla keinoilla pakottaa itseään, so. oman hallinto-organisminsa osia, määrätynlaiseen toimintaan. Kokonaan toinen asia on tietystikin se, että valtio valvoo, pitää silmällä ja ohjaa niitä fyysillisiä henkilöitä, virkamiehiä, jotka ovat mainitunlaatuisten juridista henkilöllisyyttä ja omaa tahtoa vailla olevien valtionlaitosten toimieliminä ⁴⁸⁾. Näiden fyysillisten henkilöiden toimintaa voidaan luonnollisesti valvoa ja koettaa vaikuttaa heidän tahtoonsa virkavalvonnan pakkokeinoilla, saada heidät toimimaan määrättyllä tavalla.

Kun, kuten sanottu, kukaan ei voi valvoa omaa, oman tahtonsa ohjaamaa toimintaa, merkitsee tämä sitä, että hallintovalvonta on toimintaa, jonka valtio julkisoikeudellisena ja juridisena henkilönä kohdistaa toisten tahtosubjektien, toisten henkilöiden toimintaan.

Ensisijaisesti tulevat hallintovallan kohteina kysymykseen julkisoikeudelliset juridiset henkilöt. Aikaisemmin kohdistui oikeustieteen mielenkiinto voimakkaimmin liittovaltion osavaltioihinsa nähden harjoittamaan valvontaan ⁴⁹⁾. Valtiollisten olojen muuttuessa on tämän tutkimushaaran merkitys vähentymistään vähentynyt ⁵⁰⁾ ja etualalle

⁴⁷⁾ Ståhlberg I s. 349.

⁴⁸⁾ Vrt. Hatschek s. 355.

⁴⁹⁾ Triepel s. 4 ss.

⁵⁰⁾ Maunz, Die Staatsaufsicht s. 50.

on astunut käytännölliseltä merkitykseltään yhä tärkeämmäksi käyvä kuntiin kohdistuva hallintovalvonta. Mutta julkisoikeudelliset alueellista itsehallintoa varten olemassaolevat yhdyskunnat eivät enää nykyään jää hallintovalvonnan ainoiksi kohteiksi, sillä muitakin oman tahdon omaavia desentralisoidun hallinnon elimiä on olemassa. Nykyajan valtio käyttää laajassa mittakaavassa apunaan hallintotoiminnassa monenlaisia ei-julkisoikeudellisia yhdyskuntia, yhteenliittymiä ja laitoksia ⁵¹⁾ ja alistaa ne valvontansa alaisiksi siten turvatakseen hallintotoiminnan tavoittelemien päämäärien saavuttamisen ⁵²⁾.

Julkisoikeudellisen juridisen henkilön toiminnan ei suinkaan tarvitse kaikissa osissaan olla valvonnanalaista, vaan saattaa valvonta rajoittua joihinkin määrättyihin toiminnanhaaroihin tai muotoihin. Hallintotoimintaan osallistuviin yksityisoikeudellisiin juridisiin henkilöihin nähden on sääntönä vapaus valvonnasta. Valvonnanalaisuus muodostaa niihin nähden erikoissäännöksiin nojautuvan poikkeuksen ja rajoittuu julkisen intressin nimessä suoritettaviin tehtäviin. Kummassakin ryhmässä hallintovalvonta käytännössä useimmiten rajoittuu vain määrättyyn osaan henkilön toiminnasta. Kumpaankin ryhmään kuuluvat henkilöt voivat harjoittaa samanlaista toimintaa ja voivat senvuoksi joutua samanluontoisien valvonnan, samanlaisten valvontatoimenpiteitten alaisiksi. Tämä seikka aiheuttaa sen, ettei hallintovalvonnan tutkiminen edellytä tarakan rajan vetämistä julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden välille.

Suomen positiivisessa oikeudessa tulevat hallintovalvonnan kohteina lähinnä kysymykseen kunnat. Edelleen ovat, mainitaksemme eräitä muita valvontakohteita, julkisoikeudellisina juridisinä henkilöinä kuntain liitot ⁵³⁾ hallintovalvonnan alaisina. Samoin ovat evankelis-

⁵¹⁾ *Tarjanne*, Lakimies 1937 s. 508. — *Hauriou* (s. 474) kirjoittaa: »Il y a liberté du bien public et du service rendu au public, des institutions et des oeuvres privées peuvent se créer pour rendre des services au public. A côté de l'administration publique, qui sera l'ensemble des institutions administratives rattachées au gouvernement par la direction ou par des formes directes et complètes de contrôle, telle que la tutelle administrative, il y aura place pour une administration d'intérêt public qui sera l'ensemble des oeuvres privées dans l'intérêt du public, qu'elles soient constituées sous forme d'association, de fondation ou d'établissement d'utilité publique.»

⁵²⁾ *Maunz*, Die Staatsaufsicht s. 77.

⁵³⁾ Maalaiskuntain kunnallislain 42 §:n 5 mom. laissa 13 p. toukok. 1932 (n:o 152): valvontaoikeus ja siitä johtuvat valtuudet, jotka julkisella viranomaisella on määrätynlaisiin kunnallisiin laitoksiin ja yrityksiin nähden, ovat voimassa myöskin vastaavanlaatuisiin, kuntain liittojen ylläpitämiin laitoksiin ja yrityksiin nähden.

luterilaisen ja kreikkalaiskatolisen kirkon seurakunnat sekä rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat ⁵⁴⁾ julkisoikeudellisia juridisia henkilöitä ja sellaisina hallintovalvonnan kohteina. Sensijaan eivät esim. valtion koulut, vankilat ja sairaalat, vaikkakin ne ulkonaisesti olisivat erillisten laitosten luontoisia, ole hallintovalvonnan kohteina, mutta niiden virkamiehet tietystikin ovat valtion virkamiehinä virkavalvonnan alaisia. Maakunnallista itsehallintoa eli ns. korkeamman asteen itsehallintoa ei Suomessa ole järjestetty laajemmalti kuin Ahvenanmaan maakunnan osalta. Lääninhallitusten toimintaan kohdistuva valvonta ei ole hallintovalvonnan vaan virkavalvonnan luontoista ⁵⁵⁾.

Esimerkkejä hallintovalvonnan ulottamisesta julkisoikeudellisten juridisten henkilöiden piirin ulkopuolelle tarjoavat erityisesti ne monenlaiset laitokset, esim. koulut, sairaalat ja lastenkodit, jotka yksityisten ylläpitäminä toimivat julkisen hallinnon tavoittelemien tai ainakin suositusten tarkoituksien toteuttamiseksi. Tällaisten laitosten »yksityiset» omistajat ja ylläpitäjät ovat useimmiten yksityisoikeudellisia juridisia henkilöitä, kuten yhtiöitä, osuuskuntia, yhdistyksiä taikka säätiöitä. Mutta myös fyysillinen henkilö voi olla tällaisen, julkisoikeudellisen valvonnan alaisena olevan laitoksen omistajana ja siinä ominaisuudessaan tulla hallintovalvonnan kohteeksi ⁵⁶⁾.

Tässä ei ole ryhdyttävä käsittelemään niitä moninaisia kysymyksiä, jotka aiheutuvat siitä, että yksityisen omistama laitos palvelee julkista hallintoa. Tutkimuksemme tässä vaiheessa herättää mielenkiintoamme vain kysymys, kohdistuuko valvonta tällaisissa tapauksissa laitoksen toimihenkilöihin vai sen omistajaan. Yksityisen omistama laitos saatetaan nimittäin olla järjestetty niin, että sillä on toimielimiä tai toimihenkilöitä, joiden asettaminen ei riipu laitoksen omistajan tahdosta ja joilla on laitoksen asioissa laajempi tai suppeampi itsenäinen toimivaltapiiri. Kun valvonnan tietystikin täytyy päästä vaikuttamaan laitoksen toimintaa ohjaavaan tahtoon, täytyy sen voida kohdistua, paitsi laitoksen omistajaan, myöskin sen itsenäisellä toimivallalla varustettuihin toimielimiin. Tämä merkitsee sitä, että jos hallintovalvonnan alaisen laitoksen omistajana ja samalla sen toiminnan asiallisena ohjaajana on luonnollinen henkilö, hallintovalvonta kohdistuu tämän luonnollisen henkilön toimintaan ja hallintovalvonnan pakko- ja painostuskeinot tarkoittavat vaikuttaa tämän henkilön tahtoon. Jos taas laitoksella on

⁵⁴⁾ Vrt. *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 305.

⁵⁵⁾ Vrt. *Hatschek* s. 368.

⁵⁶⁾ Vrt. *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 301.

itsenäisellä toimivallalla varustettuja toimielimiä, voi hallintovalvonta kohdistua, paitsi laitoksen omistajaan, myöskin näihin toimielimiin. Tämä valvonnan kaksinainen suuntautuminen vaikuttaa myöhemmin puheeksi otettavalla tavalla siihen, minkälaisia pakko- ja painostuskeinoja milloinkin voidaan käyttää hallintovalvonnan tehostamiseksi.

Muulla tavoin kuin hallintovalvonnan alaisen laitoksen omistajana luonnollinen henkilö tuskin voikaan olla hallintovalvonnan kohteena. Jos nim. sellainen henkilö saa suorittaakseen varsinaisia hallintotehtäviä on häneen kohdistuvaa valtionvalvontaa kai paremminkin pidettävä virkavalvonnan kuin hallintovalvonnan luontoisena.

Willgren lukee, tehdessään selkoa valtionvalvonnan objekteista, niihin myös sellaiset yksityiset, julkisen intressin vuoksi viranomaisten silmälläpidon alaisiksi asetetut yritykset kuin esim. yksityiset rautatiet yleistä yhdysliikennettä varten ja pankkilaitokset. Näissä tapauksissa, hän lausuu, valtion silmälläpito-oikeus perustuu yritykselle myönnettyyn toimilupaan, joka sisältää toimiluvan saajalle asetetun velvoituksen alistua valvonnan alaiseksi ⁵⁷⁾). Nähdäksemme tämä ei ole sopusoinnussa hänen valtionvalvonnasta antamansa määritelmän kanssa. Hänen määritelmänsä mukaan valtionvalvonnan kohteina voivat olla »vissa statsmakten underkastade och med förvaltningsuppgifter o m b e t r o d d a enskilda eller kollektiva personer». Eihän nyt kuitenkaan voida sanoa, että konsessionin varassa toimivalle yritykselle aina tarvitsisi olla uskottuna hallintotehtäviä. Esim. pankin toimintaan ei yleensä sisälly mitään hallintotoimintaa. Tämä ei tietystikään merkitse sitä, etteikö pankki voisi olla toiminnassaan alistettuna viranomaisten valvontaan. Valvonnanalaisuussuhde voi tietysti olla olemassa, mutta sen peruste ja tarkoitus eivät ole samat kuin hallintotehtäviä suorittaviin yhdyskuntiin ja yhtymiin kohdistuvan valvonnan. Konsessionin varassa harjoitettava toiminta saattaa olla puhtaasti yksityisen toiminnan luontoista eikä sitä siis voida ilman muuta rinnastaa hallintotehtäviä suorittavien yhdyskuntien ja yhteisöjen toimintaan kohdistuvaan valvontaan. Niin esim. pankin toiminnan valvonta säännönmukaisesti kuuluu alamaivalvonnan eikä hallintovalvonnan piiriin.

B. Asia.

Koetamme sitten lyhyesti selvittää minkälaisiin asioihin hallintovalvonta suuntautuu.

⁵⁷⁾ *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 305.

Tähän selvittelyyn ryhdyttäessä on aluksi, jos jälleen lähdemme julkisoikeudellisista itsehallintoyhdyskunnista; kosketeltava vanhaa riitakysymystä onko tehtävä ero kunnan »omien» asioiden ja sille »delegeerattujen» valtion asioiden välillä. Ajatus, että kunnalla on oma, luontaisoikeuteen eikä mihinkään valtion antamaan valtuutukseen perustuva oikeus »omien» asioittensa hoitamiseen, on peräisin Ranskan vallankumouksen ajoilta. Tieteisopissa esiintyi tämä ajatus 1800-luvulla hyvin voimakkaana ja vaikutti myös eräitten valtioitten positiiviseen oikeuteen⁵⁸⁾. Hallintoalvonnan kannalta on kysymys kunnan »oman» toimipiirin olemassaolosta mielenkiintoinen sikäli, että tähän piiriin kuuluvien asioiden tietystikin, jos oltaisiin täysin johdonmukaisia, tulisi jäädä hallintoalvonnan vaikutuspiiriin ulkopuolelle, kun taas valtio voisi valvoa kunnille delegeerattujen asiain hoitoa. Käytännön vaatimukset ovat kuitenkin johtaneet siihen, että useat niistäkin liberaaliin koulukuntaan lukeutuvista kirjoittajista, jotka uskovat kunnan »oman» toimipiirin olemassaoloon, ulottavat valtionvalvonnan koskemaan myös näitä kunnan »omia» asioita⁵⁹⁾. Tämä lopputulos, valtionvalvonnan piirin rajoittamattomuus, saa sitten tietystikin täysin riittävän teoreettisen perustan silloin, kun niin sanoaksemme »kemiallisesti puhtaan» liberaalin oikeusvaltion sijaan astuu oikeusvaltion kehittyneempi muoto, kansanvaltaiselle perustalle rakentuva uudenaikainen hallintovaltio, jossa hallintotoiminnan tehokkuusvaatimus tunkee syrjään absoluuttisen vapausvaatimuksen ja jossa senvuoksi paikallisille itsehallintoyhdyskunnille ei tunnusteta »omaa» oikeutta »paikallisten» asioitten hoitamiseen⁶⁰⁾.

Näin siis ero paikallisen itsehallintoyhdyskunnan »omien» ja sille »delegeerattujen» asioiden välillä, joka tapauksessa käy hallintoalvonnan kannalta merkityksettömäksi uudessa oikeusvaltiossa, joka ei määrää kunnan toimivaltapiirin rajoja luontaisoikeudellisten, »asian luonnosta» johdettavien perusteiden nojalla, vaan näkee paikallista itsehallintoa karakterisoivan piirteen siinä, että itsehallintoyhdyskunnat lainsäädännön asettamin rajoituksin itsenäisesti ja omalla vastuullaan, omien elintensä avulla hoitavat niille lainsäädäntöteitse pidätetyt

⁵⁸⁾ Willgren, JFT 1937 s. 861.

⁵⁹⁾ Vrt. Larsson, SST 1922 s. 302.

⁶⁰⁾ Larsson, SST 1922 s. 312. — Frede Castberg, Reisstat — förvaltningsstat (Nordisk Administrativt Tidskrift 1933 s. 120—137). Samasta kysymyksestä Knud Berlin, H. Sundberg ja Wolgast samassa aikakauskirjassa, vuosikerta 1933 ss. 137—148.

asiat⁶¹⁾. Oppi paikallisten itsehallintoyhdyskuntain »omasta» toimivaltapiiristä on menettänyt dogmiarvonsa, ja julkisen edun vaatimukset määräävät hallintovalvonnan asiallisen soveltamisalan. Sama on asialla muihinkin hallintovalvonnan alaisiin valvontakohteisiin kuin julkisoikeudellisiin itsehallintoyhdyskuntiin nähden: niiden »omia» asioita ei voida aina jättää valvonnan ulkopuolelle. Kysymys, mihin asioihin hallintovalvonta on ulotettava, riippuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista, julkisen edun vaatimuksista. Tämä merkitsee sitä, että julkisen edun vuoksi ehdottomasti välttämätön hallintotoiminta aina on oleva valvonnan alaisena, kun sensijaan valvonnan ulottaminen toimintaan, joka tosin on hyödyllistä, mutta ei julkisten etujen kannalta ehdottomasti välttämätöntä, on jätettävä riippumaan kunkin toimintahaaran laadusta. Tässä toimintahaaran laadun huomioon ottavassa harkinnassa, samoin kuin kysymyksen ollessa hallintovalvonnan pakko- ja painostuskeinojen soveltamisalan määrittämisestä kunkin toimintahaaran osalta, asetetaan vastakkain kysymyksessä olevan toiminnan hyödyllisyys ja se mahdollisuus, että toiminnan harjoittaja lopettaa toimintansa tai ei ollenkaan ryhdy sitä harjoittamaan, jos valvontaan ryhdytään. Jos valtio siis katsoo olevan parempi, ettei toimintaa ollenkaan harjoiteta, kuin että sitä harjoitetaan valvonnatta, saatetaan valvonta voimaan. Jos taas yleisten etujen kannalta on parempi, että toimintaa harjoitetaan vaikka ilman valvontaa, kuin että toiminta kokonaan lakkaa tai että siihen ei ollenkaan ryhdytä, luopuu valtio valvonnan voimaansaattamisesta.

Vielä on hallintovalvonnan »asiallista» suuntautumista tutkittaessa pantava merkille eräs hallintovalvonnan ja alamaivalvonnan välinen eroavaisuus. Olemme sanoneet hallintovalvonnan olevan sisällöltään toiselta puolen positiivista, toiselta puolen negatiivista. Positiivisen valvonnan tarkoituksena on pitää huolta siitä, että valvonnanalaiset hoitavat niille kuuluvat tehtävät. Negatiivinen valvonta taas tarkoittaa estää valvonnanalaisia ylittämästä toimivaltansa rajoja. Jos nyt tätä jakoa silmälläpitäen tarkastelemme esim. yksityisoikeudelliseen juridiseen henkilöön kohdistuvaa valtionvalvontaa havaitsemme, että mikäli on kysymys hallintovalvonnasta, valvonta on sisällöltään sekä positiivista että negatiivista, mikäli taas on kysymys alamaivalvonnasta, pelkästään negatiivista. Julkinen intressi tulee nim. yleensä tyydytetyksi sillä, että yksityisoikeudellinen juridinen henkilö toiminnassaan pysyy sen toiminnalle asetettujen rajojen sisäpuolella⁶²⁾. Mutta jos tällainen henkilö on

⁶¹⁾ Vrt. Herrnritt s. 188.

⁶²⁾ Hatschek s. 355.

saanut hallintotoimintaa suorittaakseen, vaatii valtion etu, että tämä toiminta myös tulee hoidetuksi, ja senvuoksi joutuu henkilö myös positiivisen valvonnan kohteeksi. Kosketellussa suhteessa on hallintovalvonta siis lähempänä virkavalvontaa kuin alamaisvalvontaa, sillä virkavalvonnassahan positiivisella, tehtävien suorittamisen turvaamista tarkoittavalla valvonnalla on hyvin tärkeä merkitys, joskin virkavalvontaan tietysti tämän positiivisen valvonnan ohessa kuuluu huolenpito siitä, että virkamies ei virkatoiminnassaan ylitä toimivaltansa rajoja.

5. Valvontaviranomaiset.

Valtionvalvonnan tarkoituksena on yleisen edun, valtion edun suojeleminen ja puolustaminen. Tämä selittää sen, että valtionvalvonnan täytyy olla keskitetty valtion viranomaisten hoidettavaksi⁶³). Kuitenkaan ei tämän periaatteen omaksuminen estä käytännössä järjestämästä valvontaa eräiden valvontahaarain alalla siten, että valvontaa alemmissa asteissa hoitavat sellaiset toimielimet, jotka eivät ole valtion viranomaisia tavallisessa merkityksessä. Jos nim. nämä valvontatehtäviä suorittavat, valtion omaan varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomat toimielimet vuorostaan ovat valvontatoiminnassaan valtion viranomaisten valvonnan alaisia ja velvolliset näiden antamia ohjeita noudattamaan, tulee vaatimus valvontavallan keskittämisestä valtion viranomaisten käsiin täytetyksi. Virkavalvonnassa voi valvontatehtävien uskominen valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomille toimielimille tuskin tulla kysymykseen, mutta hallintovalvonnassa sellaista valvontavallan delegausta tapahtuu usein, eikä näytä mahdottomalta sekään, että samalaista menettelyä voitaisiin käyttää myös alamaisvalvonnassa.

Ylin valvontaviranomainen kaikessa valtion harjoittamassa valvontatoiminnassa on Suomessa tasavallan presidentti, joka, kuten voimassa olevan hallitusmuodon 32 §:ssä sanotaan, valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä vaatia tietoja ja toimeenpanna tarkastuksia. Tasavallan presidentin valvontatoiminta kuuluu lähinnä virkavalvonnan piiriin, mutta hänen ylivalvojaominaisuutensa tulee näkyviin siinä, että hän valvoo myös viranomaisia, jotka harjoittavat hallinto- ja alamaisvalvontaa.

Tässä ei ole ryhdyttävä yksityiskohtaisesti selostamaan mitkä val-

⁶³) Maspétiol et Laroque s. 85.

tionvalvontaa harjoittavat viranomaiset muuten mitäkin valvontatehtäviä alemmissa asteissa hoitavat. Toteamme vain lyhyesti, että virka-valvontaa kuhunkin virkamieheen nähden harjoittaa ensisijaisesti hänen lähin virkaesimiehensä ja että alamaisvalvonta lähinnä kuuluu poliisin hoidettavaksi ⁶⁴⁾. Hallintovalvontaan kuuluvat tehtävät jakaantuvat useiden viranomaisten kesken, jopa useissa tapauksissa niinkin, että sama hallintovalvonnan valvontakohde on kahden tai useamman valvontaviranomaisen alaisena. Niin esim. kunnat, joiden valvonta lähinnä kuuluu lääninhallituksille ⁶⁵⁾, ovat tämän ohessa erityisten hallinnon haarojen alalla esim. kouluhallituksen ⁶⁶⁾ ja lääkintöhallituksen ⁶⁷⁾ valvonnan alaisina. Hallintovalvonta, joka kohdistuu muihin valvontakohteisiin, kuin julkisoikeudellisiin alueyhdyskuntiin, on enimmäkseen erikoisviranomaisten huolena. Esimerkkejä tapauksista, joissa hallintovalvonta alemmissa asteissa on muiden kuin varsinaisten valtionviranomaisten hoidettavana, tarjoaa erityisestikin maataloudellinen järjestötoiminta ⁶⁸⁾.

6. Hallintovalvonnan menettelytavat ja keinot.

Valvonnan pääfunktсионit ovat valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toimenpiteet epäkohtien syntymisen ehkäisemiseksi sekä havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

Tarkkailutoiminta, valvonnanalaisen toiminnan silmälläpito ja tietojen hankkiminen valvonnanalaisesta toiminnasta, voi hallintovalvonassa olla järjestettynä joko niin, että valvonnanalaisella on velvollisuus antaa valvojalle erinäisiä valvonnanalaista toimintaa koskevia tietoja, tai

⁶⁴⁾ *Triepel* s. 146.

⁶⁵⁾ Lääninhallitus pitää silmällä, että kuntien asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan, sekä antaa, milloin havaintojensa perusteella katsoo tarpeelliseksi, kuntien viranomaisille neuvoja ja ohjeita (asetus lääninhallituksesta, ann. 12 p. helmik. 1937, as.kok. n:o 85, § 13).

⁶⁶⁾ Kansakouluja perustavat ja ylläpitävät kunnat ja kansakoululaitos on kunnan hallinnon alainen, mutta kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluu valtiolle ja on uskottu lähinnä kouluhallitukselle (laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista, ann. 18 p. toukok. 1923, as.kok. n:o 137, § 1).

⁶⁷⁾ Terveystoimintalaki, ann. 1 p. heinäk. 1927 (n:o 192), § 1; asetus lääkintöhallituksesta, ann. 17 p. elok. 1934 (n:o 319), § 2.

⁶⁸⁾ MaatalousvaltionapumMP § 1: maataloushallitus voi harkintansa mukaan jättää asianomaisen keskusjärjestön tehtäväksi tarkastaa ja valvoa sen kaikkien tai määrättyjen jäsenyhtymien toimintaa ja varojen hoitoa.

niin, että valvonnanalainen ei ole velvollinen suoranaiseen aktiiviseen tiedonantotoimintaan, vaan ainoastaan velvollinen alistumaan silmälläpitoon, tarkastuksiin ja katselmuksiin⁶⁹⁾. Ylimpänä ohjeena, joka hallintovalvontaa järjestettäessä määrää tarkkailutoiminnan laadun ja laajuuden, täytyy luonnollisestikin olla valvonnan tehokkuuden turvaamisen. Tästä riippuu, saako valvontakohde suhtautua passiivisesti tarkkailutoimintaan, so. vain alistua tarkkailtavaksi (esim. katselemukset ja virkamiehen läsnäolo asiasta päätettäessä), vai vaaditaanko siltä aktiivista toimintaa, kuten esim. tietojen ja selostusten antamista⁷⁰⁾.

Tarkkailutoimintaan liittyvät valvontatoiminnan muina funktionaarisina monenlaiset ennakko-toimenpiteet epäkohtien syntyminen ehkäisemiseksi ja varsinaiset oikaisu-toimenpiteet, joihin tarkkailun tulokset antavat aihetta⁷¹⁾. Jos valvontaviranomainen puuttuu asiaan vasta silloin, kun valvonnanalainen jo on tehnyt väärin, menetellyt virheellisesti, on kysymyksessä repressiivinen valvontakeino. Mutta samalla tavoin kuin puhutaan rangaistuksen ennakkoestävästä vaikutuksesta, samalla tavoin voidaan puhua valvontatoimenpiteitten preventiivisestä vaikutuksesta ja preventiivisistä valvontakeinoista⁷²⁾. Hallintovalvonnessa ei ennakkoestävä vaikutus suinkaan rajoitu siihen vaikutukseen, mikä repressiivisen toimenpiteen uhkalla on, vaan käytetään valvonnessa useita muitakin keinoja ja menettelytapoja, joiden tarkoituksena on etukäteen vaikuttaa hallintovalvonnan alaisen toiminnan suuntaan ja muodostumiseen ja mikäli mahdollista ohjata tätä toimintaa sillä tavoin, että repressiivisten keinojen käyttäminen käy tarpeettomaksi.

Hallintovalvonnan preventiivisestä vaikutuksesta puhuttaessa on ensiksi mainittava se yleisohjaava vaikutus, mikä valvontaviranomaisen valvonnanalaiselle ilmoittamalla toivomuksilla ja sille antamalla neuvoilla ja ohjeilla on⁷³⁾. Nämä toivomukset ja ohjeet tarkoittavat auttaa valvonnanalaisista toimimaan niin, ettei siihen tarvitsisi kohdistaa repressiivisiä valvontakeinoja, varsinaisia pakko- tai painostustoimenpiteitä. Valvontaviranomaisen neuvova ja ohjaava toiminta saattaa olla kokonaan vapaata ja vapaamuotoista niin, että neuvon

⁶⁹⁾ Vrt. *Blodig*, s. 49 ja 261.

⁷⁰⁾ *Mayer II* s. 396.

⁷¹⁾ *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 303.

⁷²⁾ *Fleiner* s. 117.

⁷³⁾ Vrt. *Jellinek*, s. 512.

tai ohjeen pyytäminen ei ole pakollista, vaan riippuu valvonnanalaisen harkinnasta. Tähän täysin vapaan ja vapaamuotoisen neuvontatoiminnan piiriin kuuluvat myös ne neuvot, ohjeet ja kehoitukset, joita valvontaviranomainen oma-alotteisesti antaa valvonnanalaiselle. Ajatelkaamme esim. niitä keskusteluja, joita maaherroilla tarkastusmatkoillaan on kunnallisten toimihenkilöiden kanssa ⁷⁴⁾. Toinen tapa, jolla neuvontatoiminta voidaan ajatella järjestetyksi, on se, että valvonnanalainen on velvollinen pyytämään asiassa lausunnon valvontaviranomaiselta. Lausunnon pyytäminen on tällöin pakollisena käsittelymuotona, mutta asian ratkaiseminen kuuluu luonnollisesti tässäkin tapauksessa, koska tarkoitamme nimenomaan juuri neuvontatoimintaa, valvonnanalaiselle.

Paitsi yksityisiä tapauksia koskevilla neuvoilla, koettaa valvontaviranomainen ohjata hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntien, yhteenliittymien ja laitosten toimintaa myöskin vahvistamalla pysyväisiä yleisohjeita ja ohjesääntöjä niiden noudatettavaksi. Neuvontatoiminnasta erottaa ohjesääntöjen vahvistamisen se, että ohjesäännöillä yleensä määrätään, miten valvontakohteen on toimittava, toisin sanoen asetetaan ne rajat, joiden noudattamista valvontaviranomaisen valvonnanalaiseen toimintaan kohdistama valvonta tarkoittaa pitää silmällä. Neuvo ei poista valvonnanalaisen vapaata ratkaisuoikeutta, kun sensijaan ohjesääntömääräykset ovat sitovia ohjeita valvonnanalaisen toiminnalle. Edelleen on erona, että neuvo yleensä kohdistuu konkreettiseen tapaukseen, ohjesääntömääräys abstraktisin tuntomerkein osoitettuihin tapauksiin. Mutta vaikka ohjesääntöjen vahvistaminen tällä tavoin eroaa valvontaviranomaisen neuvontatoiminnasta, on se kuitenkin vaikutukseltaan selvästi preventiivistä laatua ainakin mikäli ohjesäännön tarkoituksena on vain selventää toimintaohjeita, joita valvonnanalaisen muutenkin olisi noudatettava, ja sillä tavoin varjella valvonnanalaista joutumasta repressiivisten valvontakeinojen kohteeksi.

Neuvontatoiminnan ja ohjesääntöjen antamisen lisäksi voidaan keinoina, joilla valvontaviranomainen voi koettaa etukäteen vaikuttaa valvonnanalaisen toiminnan suuntaan ja muodostumiseen, ajatella esim. sellaista järjestelyä, että valvontaviranomainen osallistuu valvonnanalaisen yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen toimihenkilöiden valitsemi-

⁷⁴⁾ Sörndahl s. 347.

seen⁷⁵⁾. Tällaisen järjestelyn tarkoituksena on toimihenkilöpaikkain täyttäminen henkilöillä, joilla on kykyä ja halua toimia valvontaviranomaisen haluamalla tavalla.

Paljon tukevammalla otteella kuin kysymyksen ollessa neuvontatoiminnasta, ohjesääntöjen vahvistamisesta ja osallistumisesta toimihenkilöiden valitsemiseen, valvontaviranomainen tarttuu valvonnanalaisen toimintaan niissä tapauksissa, joissa valvonnanalaisen tekemän päätöksen pätevyyyden ehtona on erityistä alustusmenettelyä noudattaen hankittava valvontaviranomaisen suostumus tai hyväksyminen⁷⁶⁾, tai joissa valvonnanalaisen päätös muutoksen aikaansaamisen tarkoituksessa saatetaan valvontaviranomaisen tutkittavaksi valituksella. Päätöksestä tehtävä ilmoitus, joka joissakin tapauksissa on pakollinen, tarkoittaa vain helpoittaa tarkkailutoimintaa⁷⁷⁾, mutta sensijaan valituksen ja alistuksen luonteeseen kuuluu, että ne voivat johtaa valvonnanalaisen suorittaman toimenpiteen peruuttamiseen tai sen täytäntöönpanon estämiseen, jopa joissakin tapauksissa päätöksen sisällön muuttamiseen. Alistuksella tarkoitamme tällöin toimenpidettä, jolla valvonnankohde voimassaolevia säännöksiä noudattaen valvontaviranomaisen tai kenenkään asianosaisen pyytämättä tai vaatimatta saattaa päätöksensä valvontaviranomaisen tutkittavaksi. Valitus taas on muuan kuin valvonnanalaisen toimesta tapahtuva asian saattaminen valvontaviranomaisen tutkittavaksi. Valituksella ei aina ole päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Sensijaan ei alistettavaa päätöstä yleensä voida panna täytäntöön ennenkuin alustus on ratkaistu⁷⁸⁾.

Valitus- ja alustusmenettely ovat tärkeimmät niistä muodoista, joissa jälempänä tarkemman käsittelyn alaiseksi otettava päätösvallan käyttämisen valvonta tapahtuu. Mutta valvontaviranomainen voi kajota valvonnanalaisen toimintaan monella muullakin tavoin kuin pelkästään niillä keinoilla, jotka määrämuodoissa tapahtuva päätösvallan käyttämisen valvonta asettaa valvontaviranomaisen käytettäväksi. Tähän mitä moninaisimmissa muodoissa tapahtuvaan, jälempänä yksityiskohtaisemman käsittelyn alaiseksi tulevaan varsinaiseen tehokkuusvalvontaan kuuluvat yleensä kaikki ne valvontaviranomaisen valvonnanalaiseen kohdistamat toimenpiteet, joita ei voida lukea

⁷⁵⁾ Sörndahl s. 354; Maunz, Die Staatsaufsicht s. 50.

⁷⁶⁾ Vrt. Jellinek s. 513.

⁷⁷⁾ Sörndahl s. 350.

⁷⁸⁾ Vrt. Ignatius, NAT 1935 s. 310.

päätösvallan käyttämisen valvontaan eikä kohta puheeksi tuleviin pakko- ja painostustoimenpiteisiin kuuluviksi.

Varsinaisiin pakkokeinoihin turvaudutaan hallintovalvonnassa yleensä vasta silloin⁷⁹⁾, kun valvonnanalainen poikkeaa siitä menettelystä, jota sen voimassaolevien säännösten tai esim. valituksen tai alistuksen johdosta annetun ratkaisun mukaisesti olisi noudatettava.

Hallintopakon keinot voidaan jakaa välillisiin ja välittömiin. Välillisellä eli psykologisella pakolla koetetaan pakotettavan tahto taivuttaa toteuttamaan pakottajan tahtoa. Taivuttamiskeinona on uhkaaminen jollakin pahalla, joko oikeuden menettämällä tai suoranaisella pahalla. Välitöntä, suoranaista eli fyysillistä on pakko, kun ulkonainen voima johtaa pakonalaista ja estää sitä toteuttamasta omaa tahtoaan⁸⁰⁾.

Ennakoestävältä vaikutukseltaan on rangaistuskin välillistä pakkoa ja vaikuttaa senvuoksi, mikäli on kysymys rangaistusuhan alaisista teoista tai laiminlyönneistä, hallintovalvonnan tukena. Yksityiskohtainen selostus siitä, missä laajuudessa ja mitkä hallinnon yleiset pakkokeinot muuten voivat tulla hallintovalvonnan apukeinoina käytettäviksi, jää esityksemme piirin ulkopuolelle, sillä tulemme esityksessämme koskettelemaan vain niitä pakko- ja painostuskeinoja, jotka valtionapujärjestelmä tarjoaa hallintovalvonnasta huolehtivien viranomaisten käytettäväksi. Rajoitumme tässä vain lyhyesti toteamaan, että hallintovalvonta käyttää sekä välillisiä että välittömiä pakkokeinoja. Tämän toteamuksen lisäksi tarvitsee meidän tässä yhteydessä kiinnittää huomiota vain pariin seikkaan, joilla näyttää voivan olla erityistä merkitystä tutkimuksemme kannalta.

Hallintovalvonnassa on pakko- ja painostuskeinojen käyttäjänä yleensä aina julkinen viranomainen. Se saattaa olla joko valvontatoimintaa harjoittava viranomainen itse, tai, ellei joidenkin pakkokeinojen käyttäminen kuulu sen toimipiiriin, virka-apua antava viranomainen. Joissakin tapauksissa voi hallintovalvonnan suorittaminen kuitenkin olla uskottu valtion varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomille elimille⁸¹⁾. Näitä tapauksia koskevista erikoissäännöksistä riippuu, miten laajat toimivaltuudet tällaisella apuelimellä on, ja onko sillä käytettävään joitakin pakko ja painostuskeinoja, vai täytyykö sen, pakon käyttä-

⁷⁹⁾ Vrt. *Jellinek* s. 513.

⁸⁰⁾ *Ståhlberg* I s. 349.

⁸¹⁾ Ks. esim. *PienviljelijäinavustusA* § 10.

misen osoittautuessa välttämättömäksi, turvautua valtion viranomaisen apuun.

Pakkokeinojen kohteina taas on luonnollisia tai juridisia henkilöitä ⁸²⁾. Luonnollinen, fyysillinen henkilö voi olla hallintovalvonnan tehostamiseksi käytettävän pakkokeinon kohteena joko hallintovalvonnan alaisen julkis- tai yksityisoikeudellisen juridisen henkilön toimihenkilönä tai yleishyödyllisen, hallintovalvonnan alaisen laitoksen omistajana. Juridisista henkilöistä tulevat hallintovalvonnan pakkokeinojen kohteina ensisijaisesti kysymykseen julkisoikeudelliset juridiset henkilöt, mutta myöskin yksityisoikeudelliset juridiset henkilöt voivat olla hallintovalvonnan alaisina ja samalla siis hallintovalvontaa tehostavan hallintopakon kohteina. Tietystikään eivät kaikki pakkokeinot voi tulla käytettäviksi kaikissa tapauksissa. Sellaiset pakkokeinot, joissa, kuten esim. vangitsemisessa, edellytetään luonnollisen henkilön ominaisuuksia, eivät voi tulla käytettäviksi juridisiin henkilöihin nähden ja senvuoksi ne voidaan, paitsi luonnollisiin henkilöihin, kohdistaa vain juridisia henkilöitä edustaviin tai niiden puolesta toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Toiselta puolen saattaa olla olemassa sellaisiakin pakko- ja painostuskeinoja (esim. toiminnan kieltäminen ja juridisen henkilön lakkauttaminen), jotka soveltuvat käytettäviksi yksinomaan juridisia henkilöitä, ja vielä rajoitetummin, vain määrätynlaatuista juridisia henkilöitä kohtaan.

Välilliset pakkokeinot kohdistuvat joka tapauksessa yleensä suoraan pakotettavaan (fyysilliseen tai juridiseen) henkilöön. Välittömät pakkokeinot sensijaan, vaikkakin niillä harjoitetaan pakkoa henkilöä kohtaan, saattavat olla joko lähinnä esineisiin, varallisuuteen taikka tietysti myös suoraan henkilöön kohdistuvia ⁸³⁾. Niin esim. hallintovalvonnan alaisen laitoksen valvonnassa välitön pakko, esim. joidenkin esineiden pakolla toteutettava luovututtaminen tai lunastaminen valtiolle, kohdistuu suoraan omaisuuteen vaikka toimenpiteeseen ryhtymisellä uhkaaminen tapahtuu tarkoituksessa vaikuttaa omaisuuden omistajan tahtoon.

Erikoistapauksissa voidaan hallintovalvonnan tehostajina käyttää keinoja ja menettelytapoja, jotka jäävät varsinaisen hallintopakon systeemin ulkopuolelle. Niinpä esim., kuten tulimme jo äsken ohimennen maininneeksi, juridisen henkilön lakkauttamisen uhka voi vaikuttaa hallintovalvontaa tehostavasti. Samanlainen vaikutus voi olla toimiluvan tai erityisten toimivaltuuksien peruuttamisen uhalla. Esim. yksi-

⁸²⁾ Ståhlberg I s. 355.

⁸³⁾ Ståhlberg I s. 356.

tyisoppikoulua voidaan painostaa uhkaamalla määrääjäksi tai kokonaan peruuttaa sille myönnetty oikeudet päästää oppilaita yliopistoon ja antaa todistuksia, jotka tuottavat samanlaisia oikeuksia kuin valtion oppikoulujen antamat todistukset ⁸⁴⁾. Käytännöllisesti tärkeimpiä näistä erikoistapauksissa kysymykseen tulevista painostuskeinoista ovat kuitenkin ne, jotka valtionapujärjestelmä asettaa valvontaviranomaisten käytettäväksi ja joiden käyttämistä hallintovalvonnan tehostajina tutkimuksemme juuri tarkoittaa selvitellä. Esityksemme tässä vaiheessa voimme tyytyä vain lyhyesti mainitsemaan, että nämä valtionapujärjestelmän hallintovalvontaa harjoittavan viranomaisen käytettäväksi asettamat painostuskeinot ovat valtionavun lakkauttaminen, valtionavun takaisinperiminen ja valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen ja lunastaminen valtiolle.

⁸⁴⁾ YksityisoppikouluA § 2 ja 23.

III LUKU

VALTIONAPU

1. Käsite.

Koettaessamme luoda tosioloja vastaavan »valtionavun» käsitteen otamme lähtökohdaksi valtionapu-sanana kielellisen sisällön.

Valtionapu-nimityksessä ilmaistaan ensiksikin avustuksen antaja: valtionavun antajana on aina valtio. Valtionapuja eivät siis ole esim. kuntain yksityisille antamat köyhäinhoitoavustukset tai kuntain rahasuoritukset toisille kunnille köyhäinhoitoasioissa, kaikkein vähimmin tietysti kuntain rahasuoritukset valtiolle¹⁾. Mutta vaikka mikään muu oikeussubjekti kuin valtio ei voi olla valtionavun antajana, ei tämä kuitenkaan estä sitä, että valtio myöhemmin puheeksi tulevalla tavalla käyttää muita itsenäisiä oikeussubjekteja apunaan valtionapujen jakamisessa.

Avustuksen valtionapuluonnetta ei muuta se, että joku toinen taloussubjekti on ensisijaisessa vastuussa maksun suorittamisesta. Valtionavun luontoinen on siis esim. se lastensuojelulain²⁾ 39 §:n 1 momentin nojalla tapahtuva suoritus, jolla valtio korvaa kunnalle eräitä tämän lain soveltamisesta aiheutuneita kustannuksia, joista huollonalaisen lapsen tai nuoren henkilön vanhemmat ja muut köyhäinhoitolain mukaan elatusvelvolliset ovat ensisijaisessa vastuussa, mutta joita ei ole voitu heiltä periä. Muutenkaan ei, yhtä vähän kuin tällaisessakaan tapauksessa, se seikka, että valtion antama avustus voidaan jälkeempään periä joltakin korvausvelvolliselta, poista avustuksen valtionapuluonnetta.

Kun kerran valtio ei voi antaa avustusta itselleen, ei sen rahasuori-

¹⁾ Vrt. esim. irtolaislain (ann. 17 p. tammik. 1936, n:o 57) 41 §:n 5 mom.: irtolaisen pitämisestä valtion työlaitoksessa aiheutuvista kustannuksista on sen kunnan, jossa irtolainen on otettu irtolaiskäsittelyn alaiseksi, korvattava valtiolle yksi kolmannes.

²⁾ Ann. 17 p. tammik. 1936, n:o 52.

tus omalle elimelleen eli siis tarkemmin sanoen sen toisen elimen rahasuoritus sen toiselle elimelle, ole valtionapu. Valtionapuja eivät ole maksut, joita suoritetaan varsinaisessa hallintotoiminnassa hallintokoneiston sisällä ylemmältä elimeltä alemmalle tai päinvastoin, tai joita toisiinsa rinnastetut, valtion omat hallintoelimet suorittavat toinen toisilleen. Kun esim. lääninhallitus toimittaa rahaa kruununvoudille, ei tämä toimi tietystikään ole valtionavun suorittamista. Valtionavun luontoinen voi olla vain valtion taloudellinen suoritus jollekin toiselle taloussubjektille. Voimme toistaiseksi tyytyä tähän niukkaan toteamukseen, mutta palaamme asiaan tämän luvun seuraavassa alajaksossa, jossa tulemme yksityiskohtaisemmin tutkimaan kysymystä minkälaiset henkilöt voivat saada valtionapuja.

Mitä sitten sanoo valtionapu-sanan jälkimmäinen yhdysosa? Se viittaa tarkoitukseen, mihin valtionavun antamisella pyritään. Tarkoituksena on avustaa ja tukea valtionavun saajaa tai jotain valtionavun saajan toiminnan haaraa. Apua annetaan valtion hyödyllisenä pitämään tarkoitukseen, jonka valtio katsoo olevan tällaisen tuen tarpeessa. Avustustarkoituksen kuuluminen valtionavun tunnusmerkistöön osoittaa ensinnäkin, etteivät ne taloudelliset suoritukset, joita valtio tekee kansainvälisten sitoumustensa täyttämiseksi, ole valtionapuja. Niin esim. maksut, joita Suomen valtio poroaitasopimusten mukaan suorittaa Norjalle ³⁾, eivät ole valtionavun luontoisia. Valtionapuna ei liioin voida pitää Suomen valtion maksuja kansainliitolle tai muille kansainvälisille yhteistoimintaelimille ⁴⁾, esim. vuosimaksuja kansainvälisen jäähdytyslaitoksen ylläpitämiseksi ⁵⁾.

Yhtä selvää ei enää ole, onko vai ei valtionavun luontoisina pidettävä sellaisia kansainvälisille yhteistoimintaelimille meneviä suorituksia, jotka eivät suorastaan nojaudu valtioiden välisiin sitoumuksiin. Onko pidettävä valtionapuna esim. sitä vuosimaksua, jonka Hallintotieteitten Kansainvälisen Instituutin (Institut International des Sciences Administratives, Bryssel) jäsenvaltiot suorittavat tälle tutkimuslaitokselle?

³⁾ Laki Norjan kanssa toimenpiteistä porojen estämiseksi kulkemasta valtakuntain rajan yli tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, ann. 17 p. huhtik. 1936 (n:o 216), asetus tämän sopimuksen voimaansaattamisesta, ann. 15 p. toukok. 1936 (n:o 217), sopimuksen teksti Suomen asetuskokoelman 'sopimussarjassa n:o 26/1936.

⁴⁾ Tulo- ja menoarvio v:lle 1938, 5 Pl. IV 4.

⁵⁾ Sopimus muutoksista Pariisissa 21 päivänä kesäkuuta 1920 allekirjoitettuun, kansainvälisen jäähdytyslaitoksen perustamista Pariisiin koskevaan kansainväliseen sopimukseen, Suomen asetuskokoelman sopimussarja n:o 21/1938, 9 artikla.

Tarkoituksenahan on avustaa ja tukea instituutin toimintaa ja tähän näyttäisi viittaavan siihen, että instituutin jäsenmaksua voitaisiin pitää valtionapuna. Mutta tällaisen jäsenmaksun näyttää eräs toinen syy sulkevan pois valtionavun piiristä. Po. laatua oleva instituutti, jonka toiminta ei ole Suomen valtion ohjattavissa ja jonka toiminnan keskus lisäksi on ulkomailla, ei ole Suomen valtion yksinomaisen ja tehokkaan valvonnan alaisena. Suomen valtio ei voi valvoa antamansa avustuksen käyttöä samalla tavoin kuin jos avustuksen saajan kotipaikka olisi Suomessa. Ei senvuoksi voisi olla tarkoituksenmukaista koettaa pakottaa saman käsitteen sisälle tällaiselle instituutille meneviä kannatusmaksuja ja valtionapuja tämän sanan tavallisessa merkityksessä eli valtion avustustarkoituksessa tekemiä taloudellisia suorituksia valtion omassa valtipiirissä toimiville, valtiota alempiasteisille talousyksiköille.

Tutkiessamme sitten edelleen, mitä selvitettävänä olevan valtionapukäsitteen avustus-momentti sisältää, havaitsemme, että valtio antaa monella tavoin tukea taloudelliseen vaihtoliikenteeseen osallistuville taloussubjekteille, mutta valtionapujen antamista ei kaikki tällainen tuki suinkaan ole. Esim. suojelutullien voimaansaattamisella aiheutettu hintain kohoaminen ei ole valtionapu. Suojelutullithan ovat tuontitulleja, joita kannetaan kotimaisen tuotannon suojelemiseksi ulkomaiselta kilpailulta. Tällaisten tullien kantaminen tosin aiheuttaa sen, että kotimainen tavarantoimittaja ja myyjä saa tavarastaan korkeamman hinnan kuin mitä hän muuten voisi saada, mutta hän ei saa tätä hinnaneroa rahasuorituksena valtion kassasta vaan suoraan ostajalta⁶⁾. Sama on asianlaita hintoja alentavasti vaikuttaviin rajahintoihin nähden: niissäkin tapahtuvat rahaoperatiot yksityisten kesken eikä ostajan hyväksi tuleva taloudellinen hyöty senvuoksi ole valtionavun luontoista. Vielä voidaan esimerkkinä mainita, että lainsäädäntötoimenpitein tapahtuva koron säännöstely, vaikkakin se taloudellisesti tukee velallista, ei sisällä valtionavun myöntämistä.

Nämä esimerkit osoittavat, että niistä monista tavoista, joilla valtio voi jonkun alemman taloussubjektin hyväksi puuttua talouselämän kulkuun, hyvin suuri osa jää valtionapujärjestelmän ulkopuolelle. Samalla nämä esimerkit näyttävät johtavan ajatukseen, että vain suoranaisten taloudellisten suoritusten, jonka valtio tekee toiselle alempiasteiselle taloussubjektille, on valtionapu.

⁶⁾ Sundberg, NAT 1935 s. 351.

Edelleen: avustaminen näyttää edellyttävän positiivista toimintaa valtion taholta. Kun valtio ryhtymättä positiiviseen avustustoimintaan vain luopuu perimästä sille tulevaa maksua tai saatavaa, ei maksuvelvollisen näin saamaa taloudellista etua pidetä valtionapuna. Valtionapua ei tämän mukaisesti myöskään ole se, kun valtio alentaa asutustilallisten vuotuismaksuja⁷⁾ tai kun valtioneuvosto 21 päivänä joulukuuta 1929 annetun lain perusteella myöntää jollekin maksuvelvolliselle vapautuksen valtiolle tulevan maksun tai korvauksen suorittamisesta. Valtionavun antamista ei liioin ole vapaakirjeoikeuden tai postirahanvapauden myöntäminen⁸⁾, koska siinäkin on vain kysymyksessä luopuminen yleissäännösten mukaan valtiolle tulevien maksujen kantamisesta eikä suoranaisestä taloudellisesta suorituksesta, jolla omaisuutta siirrettäisiin valtiolta toiselle taloussubjektille. Valtion takuun myöntäminen ei sekään ole oikeudelliselta luonteeltaan samaa kuin valtionavun antaminen⁹⁾. Sensijaan on, suoranaisena taloudellisena suorituksena, esim. valtion osanotto eräiden pankkien ulkomaisten lainojen agiotappioiden korvaamiseen oikeudelliselta luonteeltaan valtionavun myöntämistä¹⁰⁾.

Mielenkiintoisia sovellutusesimerkkejä esittämällemme säännölle, jonka mukaan valtionapuja ovat vain valtion toisille taloussubjekteille tekemät suoranaiset taloudelliset suoritukset, antaa mm. laki maanmittaustoimitusten avustamisesta valtionvaroilla¹¹⁾. Tämän lain 3 §:n mukaan voidaan, jos tila siirretään verraten etäiseen paikkaan tai jos siirto muuten tuottaa erityistä haittaa ja hankaluutta, tilan omistajalle myöntää valtionvaroista erityinen hänen varallisuutensa sekä haitan ja hankaluuden suuruus huomioonottaen arvioitu apuraha, enintään 10.000 markkaa. Tässähän ilmeisesti on kysymys valtionapuna pidettävästä suoranaisestä taloudellisesta suorituksesta. Mutta lain 2 §:ssä tarkoitet-

⁷⁾ Laki asutustilallisten vuotuismaksujen alentamisesta, as.kok. n:o 385/1936.

⁸⁾ Ks. esim. as.kok. n:o 327/1935: postirahanvapauden myöntäminen Suomen vankeusyhdistys r.y:lle.

⁹⁾ Ks. esim. asetus valtion takuun myöntämisestä Suomen matkailijayhdistyksen obligatiolainasta, as.kok. n:o 331/1935.

¹⁰⁾ Ks. esim. laki valtion osanotosta Osuuskassojen Keskuslainarahasto-Osakeyhtiön vuonna 1930 valtion takuulla ottaman ulkomaisen obligatiolainan agiotappion korvaamiseen, ann. 25 p. toukok. 1934 (n:o 227); laki valtion osanotosta Suomen asuntohypoteekkipankin vuosina 1927 ja 1928 ottamain ulkomaanrahanmäärien obligatiolainain agiotappioiden korvaamiseen, ann. 7 p. helmik. 1936 (n:o 89).

¹¹⁾ Ann. 31 p. toukok. 1938 (n:o 217).

tujen suoritusten oikeudellinen luonne ei ole yhtä selvä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan siirtokustannukset sekä kustannukset sellaisten teiden teosta, jotka tehdään toimituksen yhteydessä tai sen johdosta ja joiden tekeminen on välttämätöntä tarkoituksenmukaisen tilusjärjestyksen aikaansaamiseksi, maksetaan etukäteen valtionvaroista. Edelleen säädetään samassa pykälässä, että kun toimituksesta on yleisempää hyötyä ja siitä aiheutuneet kustannukset ovat verraten suuret, voidaan, jos asianosaisen taloudellinen tila antaa siihen aihetta, enintään puolet siirtokustannuksista ja 1 momentissa mainituista tientekokustannuksista suorittaa valtionvaroista lopullisena menona. Ennakkomaksut on sitten po. lakiin liittyvän asetuksen mukaisesti asianomaisten tilanomistajain ja -haltijain maksettava takaisin kymmenen vuoden kuluessa siten, että kymmenesosa kannetaan heiltä vuosittain valtion veronkannon yhteydessä¹²⁾. Ovatko nämä valtion suoritukset valtionapuja? Mitä ensiksi tulee takaisinperittäviin ennakkomaksujen osiin, on niistä sanottava, että ne eivät ole valtionapuja vaan avustuslainoja. Tosin olemme edellä sanoneet, ettei se seikka, että avustus voidaan jälkeensä periä joltakin korvausvelvolliselta, poista avustuksen valtionapulouonnetta. Näin sanottaessa katsotaan asiaa kuitenkin sen henkilön kannalta, jota tarkoitetaan avustaa eli jolle avustus maksetaan. Esilläolevassa esimerkissämme, kun on kysymys maanmittaustoimitusten kulujen suorittamisesta, on suorituksen vastaanottajana toimituksen suorittanut maanmittari. Hänen kannaltaan ei suoritus missään tapauksessa voi olla valtionavun luontoinen, vaan on se vain palkkio suoritetusta työstä. Se, jonka avustamista ennakkomaksujärjestely tarkoittaa, on tilan omistaja. Mutta hänelle ei suoriteta mitään rahamäärää, joten avustustoimenpide hänen kannaltaan nähtynä ei ole valtionavun, vaan kuten jo sanoimme, avustuslainan luontoinen. Kaikki tämä koskee kuitenkin vain ennakkomaksujen takaisinperittävää osaa. Entä sitten ne siirto- ja tientekokustannusten osat, jotka valtio ottaa lopullisesti vastaan? Niitäkään tuskin voidaan lukea valtionapuihin, sillä niissä ei omaisuutta siirretä valtiolta avustettavalle, vaan valtio yksinkertaisesti ottaa vastatakseen eräästä muuten avustettavan vastattavaksi kuuluvasta suorituksesta. Nämä tapaukset ovat verrattavissa sellaisiin myöhemmin puheeksi tuleviin, käsityksemme mukaan valtionapujärjestelmän ulkopuolelle jääviin tapauksiin, joissa valtio ottaa suorittaakseen

¹²⁾ Asetus maanmittaustoimitusten avustamisesta valtionvaroilla annetun lain täytäntöönpanosta, ann. 16 p. kesäk. 1938 (n:o 249), § 8.

valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomien yhdyskuntien ja yhteisöjen toimihenkilöiden palkkoja tai yhdyskunnan tai yhteisön muita menoja.

Voitaisiin kuitenkin ehkä ajatella, että ainakin ne tapaukset, joissa maanmittauskustannukset jäävät lopullisesti valtion kannettaviksi, saataisiin suljetuksi valtionapujärjestelmän piiriin, jos asia selitettäisiin niin, että avustaminen tapahtuu luontais suorituksena, eikä sillä toimella, kun maanmittauskustannukset maksetaan valtion varoista. Tämä merkitsisi sitä, että valtion ei katsottaisi tekevän rahasuoritusta tilan omistajan hyväksi, vaan ajateltaisiin että valtio lahjoittaa tilan omistajalle eräitä palveluksia, nim. maanmittaustoimituksen suorittajan työn, jonka valtio maksaa. Saadaksemme selville, voidaanko asia näin konstruoida, on tutkittava, voidaanko valtionapuja yleensä antaa luontais suorituksina.

Suoranainen taloudellinen suoritus, jonka valtio tekee toiselle taloussubjektille, voi tietysti olla muutakin kuin rahasuoritus. Esimerkkeinä luontais suorituksena annettavasta avustuksesta mainitsemme kiinteän omaisuuden korvauksetta luovuttamisen¹³⁾, kirjojen antamisen kirjastoille¹⁴⁾ ja metsänparannustöihin yksityismailla annettavat puunsiemenet ja taimet¹⁵⁾. Näissä tapauksissa avustaminen tapahtuu luovuttamalla avustettavalle kiinteätä tai muuta irtainta omaisuutta kuin rahaa, ja ovat nämä avustusmuodot senvuoksi läheisesti verrattavissa rahaavustuksiin. Yhtä läheinen ei enää ole yhteys rahaavustuksen ja omaisuuden käytettäväksi luovuttamisen välillä. Kun valtio esim. antaa työkaluja käytettäväksi metsänparannustöissä yksityismailla, ei tätä mielestämme ole pidettävä valtionavun myöntämisenä sillä eihän valtionapuna yleensä pidetä edes rahalainan myöntämistä. Vielä vähemmän voidaan valtionapuna pitää valtion muiden taloussubjektien hyväksi teettämiä työsuorituksia kuten ilmaisen työnjohdon myöntämistä metsänparannustöihin, silta- ja tiesuunnitelmien, kustannusarvioiden ja työselitysten laatimista valtion asianomaisen viranomaisen toimesta valtion kustannuksella¹⁶⁾ ja rakennussuunnitelmien laati-

¹³⁾ Ks. esim. laki valtioneuvoston oikeuttamisesta luovuttamaan Helsingin kaupungin 12 kaupunginosassa 365 neliössä, Vaasanrinteen 5:ssä sijaitseva koulu-talo tontteineen Teollisuusseutujen Evankelioimis seuralle seuran kristillis-yhteiskunnallisen toiminnan keskuksi- (as.kok. n:o 215/1937).

¹⁴⁾ KirjastoL § 9.

¹⁵⁾ MetsänparannusL § 2.

¹⁶⁾ Valtioneuvoston päätös kunnan- ja kyläteiden silta- ja tiesuunnitelmien

mista ¹⁷⁾. Jos tällaisia työsuorituksia pidettäisiin luontaisasuorituksena annettuina valtionapuna kävisi valtionavun käsitteen määrittelemineen hyvin vaikeaksi, sillä samalla tavoinhan voitaisiin selittää valtionavun luontoiseksi kaikki julkisten viranomaisten toimet, jotka tavalla tai toisella koituvat yksityisten hyväksi. Niin olisi valtionavun myöntämisenä pidettävä esim. ilmaista rokottamista, tai mennäksemme vielä pitemmälle, säätiedoitusten antamista valtion viranomaisten toimesta. Sanomattakin on selvää, että jos valtion valtionavun piiri päästetään tällä tavoin laajenemaan, käsite kokonaan menettää käytännöllisen merkityksensä.

Yhdenmukaisesti tässä esitetyn kanssa voitaneen katsoa, ettei käsittelemäämme maanmittauskustannuksia koskevaa tapausta voida vetää valtionapujärjestelmän piiriin vaikka se selitettäisiin niinkin, että siinä avustettava saa valtiolta hyväkseen vain palveluksia eikä mitään rahasuoritusta.

Olemme näin päätyneet siihen tulokseen, että työsuorituksia ei voida pitää valtionapuna, mutta että kiinteän tai muun irtaimen omaisuuden kuin rahan luovuttaminen saattaa olla rahassa annettuun valtionapuun verrattavissa. Meidän täytyy siis tutkimukssamme kiinnittää huomiota myös luonnossa, luontaisasuorituksina annettaviin valtionapuihin.

Äitiysavustus voidaan antaa raha- tai luontaisavustuksena tahi osittain kummassakin muodossa ¹⁸⁾. Kuten erityisesti tämä esimerkki osoittaa saattavat raha-avustus ja luontaisavustus tulla käytettäväiksi rinnakkain ja toistensa asemasta. Tämä näyttää viittavan siihen, että niitä avustuksen luonnetta oikeudellisestikin tutkittaessa olisi käsiteltävä yhdessä. Ilmeistä onkin, ettei ainakaan avustustoiminnan tarkoitus eroita toisistaan näitä eri avustusmuotoja: samaan tarkoitukseen voidaan antaa sekä luontais- että raha-avustusta. Ero on pelkästään avustuksen muodossa. Tämä muotoero on merkityksellinen erittäin-

laatimisesta eräissä tapauksissa valtion viranomaisten toimesta, as.kok. n:o 7/1937, § 1.

¹⁷⁾ Jos maaherra on käyttänyt valtion viranomaista tai yksityistä asiantuntijaa rakennussuunnitelmaa laadittaessa, suoritettakoon siitä aiheutuneet kustannukset valtionvaroista, mutta voi maaherra, sen mukaan kuin kohtuulliseksi harkitaan, velvoittaa maanomistajan, jolla on rakennussuunnitelmasta etua, korvaamaan ne valtiolle kokonaan tai osaksi (huhtik. 24 p:nä 1931 ann. asemakaavalain 59 § 4 mom. laissa 16 p:ltä kesäk. 1938, as. kok. n:o 243).

¹⁸⁾ ÄitiysavustusL § 4.

kin senvuoksi, että se saattaa vaikuttaa avustuksen väärinkäyttämisen johdosta kysymykseen tulevien pakko- ja painostuskeinojen käyttämiseen. Niin esim. avustuksen takaisinperiminen ei useinkaan sovellu samalla tavoin käytettäväksi luontais- kuin raha-avustukseen. Mutta voitaisiin ehkä ajatella, että luontaisavustuksen saaja velvoitettaisiin maksamaan valtiolle korvausta sellaisessa tapauksessa, jossa vastaavanlaisen, raha-avustuksena annetun valtionavun takaisinperiminen voisi tulla kysymykseen. Tällöin siis vaadittaisiin määrättyä rahasummaa samoin kuin rahassa annettua valtionapua takaisinperittäessä. Kun lisäksi huomautamme siitä, että luontaisavustuksen takaisinperimisvaade ja vaatimus rahassa annetun valtionavun turvin hankitun omaisuuden palauttamisesta valtiolle voivat tarkoittaa aivan samanlaisia suorituksia, nimittäin omaisuuden luovuttamista, onkin mielestämme tullut riittävän selvästi osoitetuksi, ettei valtionavun väärinkäyttämisen johdosta käytettävien pakko- ja painostuskeinojen luonne pakoita tekemään jyrkkää eroa luontais- ja raha-avustusten välillä. Kuitenkaan ei lainopillinen kielenkäyttö näytä tottuneen sulkemaan saman yhteisnimityksen sisälle näitä molempia avustusmuotoja. Toisin sanoen, valtionavuilla tarkoitetaan yleisimmin vain rahasuoritusta, ei sensijaan luonnossa annettavaa avustusta. Tämän mukainen on ainoan valtionapuja yleisesti koskevan lainsäädäntötuotteen, ValtionavustusVNP:n, terminologia. Tämä valtioneuvoston päätös tarkoittaa nim. valtionavulla vain rahassa maksettavia avustuksia. Samaa terminologiaa tulemme noudattamaan tässä esityksessämme, jossa valtionapu-nimityksellä, mikäli ei nimenomaan toisin sanota, tarkoitetaan vain raha-, ei luontaisavustuksia.

Olemme siis havainneet, että vaikka luonnossa annettu avustus aineellisesti, tarkoitukseltaan olisi aivan raha-avustuksen kaltainen, avustuksen muoto sulkee sen pois tavallisen kielenkäytön mukaisen valtionavun käsitteen piiristä. Tämä osoittaa miten suuri merkitys avustuksen muodolla voi olla valtionavun piiriä määrittäessä. Selvää on kuitenkin, etteivät pelkät muodolliset seikat riitä valtionavun tunnusmerkeiksi. Eiväthän suinkaan kaikki valtion rahasuoritukset muille talousyksiköille ole valtionapuja. Erottelussa on senvuoksi käytettävä rinnan muodollisia ja asiallisia erotteluperusteita, ja erityisesti tutkittava, aikaisempaa esitystä täydentäen, minkälaista tarkempaa johtoa valtionavun avustus-ominaisuus saattaa valtionavun käsitteen tarkemmassa määrittelyssä antaa.

Avustushan kielellisesti tavallisesti merkitsee avun tarpeessa olevan tukemista, vahvemman heikommalle antamaa tukea. Se ei yleensä edellytä ainakaan sellaista vastasuoritusta, joka täysin ja täsmällisesti korvaisi saadun avun. Samantapainen täytyy nähtävästi asianlaidan olla valtionapuun nähden. Siinäkään eivät valtionavun antajan suoritus ja valtionavun saajan vastasuoritus yleensä ole tarkoitettut olemaan keskenään tasapainossa. Valtio joko antaa saamatta itselleen mitään, ainakaan mitään varsinaista taloudellista vastasuoritusta, tai saa vastasuorituksen, joka ei vastaa valtion tekemää uhrausta. Maksut, joita valtio suorittaa osallistuessaan yksityisoikeudelliseen vaihtoliikenteeseen ja taloudelliset suoritukset, joita se taloudellisen voiton saavuttamisen tarkoituksessa tekee osallistuessaan yksityisoikeudellisiin yrityksiin, eivät siis ole valtionapuja. Vahingonkorvauksen luontoinen suoritus valtion toiminnan aiheuttaman vahingon johdosta, jossa suorituksessa korvauksen suuruus määräytyy vahingon suuruuden mukaan, ei myöskään ole valtionapu. Mutta käytännössä esiintyy luonnollisestikin usein tapauksia, joissa avustus ja korvaus ovat niin sekaantuneet toisiinsa, että on hyvin vaikea sanoa, onko kysymyksessä valtionapu vai ei. Asian tekee vielä vaikeammaksi se, että valtio julkisen intressin nimessä usein ottaa vastatakseen vahingosta sellaisissakin tapauksissa, joissa vahinko ei aiheudu valtion hallintotoiminnasta. Erityisesti juuri tällaisissa tapauksissa jää monasti suoritusten avustus- ja korvausmomenttia vastakkain vertailevan harkinnan varaan, onko suoritusta pidettävä valtionavun luontoisena. Aivan selviä tapauksia ovat tietystikin esim. pakkolunastuskorvaukset, joita valtio maksaa kun kiinteätä omaisuutta yleisen tarpeen vaatiessa lunastetaan valtiolle¹⁹⁾, ja korvaukset, joita valtio erinäisissä muissa tapauksissa maksaa pakolla vaatimistaan suorituksista²⁰⁾. Tällaiset korvaukset eivät mitenkään voi sekaantua valtionapuihin. Yhtä selvää ei sensijaan ole onko valtionapuna pidettävä hirvien ja karhujen tekemien vahinkojen johdosta valtion varoista suoritettavia avustuksia²¹⁾, kotieläintautien ehkäisemistarkoituksessa tape-

¹⁹⁾ Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen, ann. 14 p. heinäk. 1898 (n:o 27).

²⁰⁾ Ks. esim. laki sotilasmajoituksesta, ann. 30 p. kesäk. 1919 (n:o 92 s. 1); laki sotilaskyydytyksestä, ann. 30 p. kesäk. 1919 (n:o 92 s. 22); laki sotilaitokselle rauhan aikana annettavista luontaisuuksista, ann. 16 p. huhtik. 1920 (n:o 94).

²¹⁾ Asetus hirvien tekemien vahinkojen johdosta valtion varoista suoritettavasta avustuksesta, ann. 21 p. toukok. 1937 (n:o 228); valtioneuvoston päätös karhujen tekemien vahinkojen korvaamisesta, ann. 7 p. helmik. 1930 (n:o 61).

tuista eläimistä maksettavia korvauksia ²²⁾ ja korvauksia ihmishenkiä pelastettaessa sattuneista tapaturmista ²³⁾. Kun näissä tapauksissa korvausmomentti ilmeisesti on voimakkaampi kuin avustusmomentti, näyttävät ne jäävän valtionapujen piirin ulkopuolelle. Entä sitten esim. tulvavahinkojen korvaaminen avustuksia jakamalla? Siinä saattaa jo avustustarkoitus esiintyä voimakkaampana ilmeten esim. siinä, että vain vähävaraiset pääsevät jaosta osallisiksi ²⁴⁾, mutta voitaneen se ehkä kuitenkin yleensä lukea korvauksiin eikä valtionapuihin. Sensijaan esim. sokeille maksettava avustus ²⁵⁾ näyttää paremminkin avustuksen kuin korvauksen luontoisena olevan luettava valtionapuihin. Sama on asianlaita äitiysavustukseen nähden ²⁶⁾. Rajatapauksen muodostaa mm. avustus vakinaisessa palveluksessa olevien asevelvollisten omaisille ²⁷⁾. Tämän suorituksen sosiaalinen luonne näyttää viittaavan siihen, että se olisi luettava valtionapuihin eikä korvauksiin kuuluvaksi. Entä sitten sellainen rahasuoritus kuin vahingollisesta eläimestä maksettava tapporaha ²⁸⁾? Näyttäisi olevan yleisen kielenkäytön vastaista lukea sitä valtionapuihin, eikä siihen mitään pakkoa olekaan. Se tosin määrätynlaista toimintaa elvyttävältä vaikutukseltaan muistuttaa valtionapuja, mutta avustustarkoitus puuttuu kokonaan. Toivottu toiminta, vahingollisten eläinten hävittäminen, tapahtuu julkisen intressin vuoksi ja suorituksen ja vastasuorituksen voidaan ehkä ajatella olevan sellaisessa tasapainossa, että valtion suorittamaa maksua voidaan pitää korvauksena ja sellaisena valtionapujen piirin ulkopuolelle jäävänä.

²²⁾ Laki kotieläintautien ehkäisemisestä, ann. 29 p. syysk. 1922 (n:o 232); § 7 muut. 20 p. toukok. 1935 (n:o 197).

²³⁾ Laki ihmishenkiä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta, ann. 12 p. huhtik. 1935 (n:o 158).

²⁴⁾ Vrt. asetus avustustoimenpiteistä tulvien aiheuttamien seurauksien lieventämiseksi, ann. 16 p. tammik. 1925 (n:o 12).

²⁵⁾ Valtioneuvoston päätös sokeiden avustuksesta, ann. 20 p. tammik. 1938 (n:o 61).

²⁶⁾ ÄitiysavustusL § 1.

²⁷⁾ OmaistenavustusL § 1.

²⁸⁾ Suden ja ahman tappamisesta Suomessa suoritetaan valtion varoista 1000 mk:n ja karhun tappamisesta 500 mk:n suuruinen palkinto. Poikasista, jotka on tapettu ennen heinäk. 1 päivää, suoritetaan kuitenkin vain puolet täysikasvuisten eläinten tappamispalkinnosta (metsästyslaki, ann. 6 p. huhtik. 1934, n:o 146, § 54, muut 226/1937). Hylkeistä maksaa valtio tapporahaa 50 mk kpl:lta, mikäli tarkoitukseen on varoja myönnetty (valtioneuvoston päätös 2 p:ltä helmik. 1928, n:o 44). Mainittakoon vielä, että tapporahoja maksavat myös riistanhoito- ja kalastus-hoitoyhdistykset, poropaliskunnat ja kunnat.

Käyttämämme menettelytapa, suorituksen korvaus- ja avustusmerkityksen vertailu, näyttää edelleen osoittavan, että jos valtio monopolisoi jonkun taloudellisen toiminnan haaran, tätä toimintaa aikaisemmin harjoittaneille mahdollisesti maksettavat korvaukset eivät yleensä ole valtionavun luontoisia²⁹⁾. Asia saattaa ehkä olla toisin, jos näitä korvauksia maksetaan monopolisoinnin vuoksi suoranaiseen taloudelliseen ahdinkoon joutuneille yksityisille henkilöille. Tällaiset sosiaalipoliittiset syyt saattavat vahvistaa suorituksen avustusluonnetta niin paljon, että suoritus saa valtionavun luonteen.

Tällä tavoin näyttää suorituksen syy voivan vaikuttaa suorituksen luonteeseen mikäli on kysymys valtion suhteesta yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin. Julkisoikeudellisiin yhdyskuntiin nähden asiantaia saattaa olla toinen. Kun valtio suorittaessaan asianmukaisin laisäädäntötoimin julkisten yhdyskuntain tehtävien ja tulolähteitten järjestelyä tai uudestijakoa esim. riistää kunnalta jonkun tulolähteen, ei kunnalla yleensä ole mitään sellaista oikeutta »korvauksen» saamiseen, että tämä oikeus voisi vaikuttaa kunnalle ehkä annettavan uuden tulon tai tulolähteen luonteeseen. Jos kunnalle annettava uusi tulo ulkonaisesti esiintyy valtion kassasta maksettavan rahasuorituksen muodossa (esim. korvaukset menetetyistä sakko-osuuksista³⁰⁾, on sitä pidettävä valtionapuna eikä minään korvauksena³¹⁾. Jos taas kunnan saama uusi tulo on ulkonaiselta luonteeltaan esim. uusi vero, ei sen syntymätapa tai tarkoitus voi muuttaa sitä valtionavun luontoiseksi³²⁾. Sama

²⁹⁾ Vrt. *Magne Schjødt*, Erstatningsspørsmål ved gjennomføring av statsmonopol (Förhandlingarna å det sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors 1937, Bilaga III).

³⁰⁾ Syysk. 8 p. 1899 ann. asetuksen (n:o 41) mukaan saavat kaupungit menetetyistä sakko-osuuksista valtiolta korvausta, joka kuitenkin rahan arvon alennuttua on menettänyt käytännöllisen merkityksensä. Valtion tulo- ja menoarvioon v:lle 1938 on näitä korvauksia varten otettu 48.000 mk:n suuruinen arviomääräraha.

³¹⁾ Toisin *Sundberg* (NAT 1935 s. 352), jonka mukaan esim. valtion tulo- ja menoarvioon otetut, tuulaakioikeuksien lakkauttamisen johdosta kaupungeille maksettavat määrärahat eivät ole valtionavun vaan vahingonkorvauksen luontoisia. — Mainittakoon, että *Lars Gustaf Linde* (Sveriges finansrätt, Stockholm 1887, s. 395) käsittelee tuulaakimaksujen korvauksia ja eräitä muita kaupunkien lakkautettujen oikeuksien »korvauksia» statsanslag-otsakkeen alla.

³²⁾ Toisella kannalla mm. *Oskar Jaeger* (Finanslaere, Oslo 1930, s. 736), joka selittää, että kunnalle siirretty vero on dotatsionin luontoinen. — Vrt. myös *Willgren*, Finansrätt s. 574. — *Ståhlberg* (Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3 pain. Helsinki 1926, s. 89) näyttää katsovan, että kun maalaiskuntain kunnallislaki ja kaupunkien kunnallislaki (kummassakin § 5, alkuperäisessä muodossaan) puhuivat »valtion kunnalle myöntämistä varoista», näihin varoihin oli luettava

on asianlaita muihin julkisoikeudellisiin yhdyskuntiin nähden. Valtionavun luontoista on esim. kreikkalaiskatolisille seurakunnille annettava verohyvitys, jota valtio suorittaa nykyään 150.000 mk vuodessa ³³⁾. Niinikään on valtionapua se rahaerä, joka säännöllisesti otetaan valtion tulo- ja menoarvioon maksettavaksi Ahvenanmaan maakunnalle maaveron lakkauttamisen johdosta ³⁴⁾.

Vielä osoittavat valtionavun avustus-momentti ja suorituksen ja vastasuorituksen västakkain vertaileminen, ettei valtionapuna ole pidettävä esim. sotainvalidieläkettä ³⁵⁾, virkamiehen palkkaa ja säännöllistä ja ylimääräistä eläkettä sekä lahjapalkkiota ja hautausapua, dosenttistipendiä ³⁶⁾, eräille toimenhaltijoille maksettavia ns. erärahoja ³⁷⁾ ja virkamiehille ³⁸⁾, eräissä tapauksissa muillekin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleville ja heidän omaisilleen ³⁹⁾ maksettavia tapaturma-

kuuluvaksi mm. koiravero. Käsityksemme mukaan tarkoitetaan valtion kunnalle myöntämällä varoilla mainituissa lainkohdissa lähinnä varsinaisia valtionapuja, kun taas koiravero kuuluu niihin veroihin, joita kunta saattaa (kuten po. pykälän aikaisemmin kolmannessa, nyttemmin, 18 p. toukok. 1934 tapahtuneen lainmuutoksen jälkeen, toisessa momentissa säädetään) määrätä suoritettavaksi »voimassaolevien tai vastedes säädettävien perusteiden mukaan».

³³⁾ Laki Suomen kreikkalaiskatolisille seurakunnille suoritettavasta verohyvytyksestä, ann. 10 p. toukok. 1935 (n:o 192).

³⁴⁾ Laki määrärahan myöntämisestä Ahvenanmaan maakunnalle maaveron lakkauttamisen yhteydessä, ann. 10 p. jouluk. 1929 (n:o 380).

³⁵⁾ Laki eläkkeestä vapaussodassa haavoittuneille sotureille sekä kaatuneitten ja sairauden johdosta kuolleitten soturien perheenjäsenille, ann. 28 p. huhtik. 1919 (n:o 55); laki korvauksen suorittamisesta eräille vapaussotaan tai siihen liittyneihin sotilaallisiin toimiin osaaottaneille henkilöille ja heidän omaisilleen, ann. 29 p. toukok. 1931 (n:o 189); laki viimeksimainitun lain 1 §:n soveltamisesta, ann. 10 p. helmik. 1933 (n:o 48); valtioneuvoston päätös sotainvalidiiden ja heidän omaistensa ylimääräisistä eläkkeistä ja avustuksista, ann. 13 p. toukok. 1937 (n:o 202).

³⁶⁾ Asetus Helsingin yliopiston dosenttistipendeistä, ann. 26 p. helmik. 1938 (n:o 102).

³⁷⁾ Rajavartiolaitoksen kantamiehistölle maksetaan palveluksesta erotessa eroraha, jonka suuruus vaihtelee palvelusvuosien perusteella lasketun nousevan asteikon mukaan neljästä kuuteentoista prosenttiin palvelusaikana maksettujen peruspalkkioiden määrästä. Jos kantamiehistöön kuuluva palvelusaikanaan kuolee, suoritetaan erorahaa vastaava määrä hänen vaimolleen ja alaikäisille lapsilleen. (Laki rajavartiolaitoksen kantamiehistöille maksettavasta erorahasta, ann. 6 p. toukok. 1938, as. kok. n:o 192.)

³⁸⁾ Laki valtion viran- ja toimenhaltijain tapaturmakorvauksista, ann. 12 p. huhtik. 1935 (n:o 154).

³⁹⁾ Ks. laki korvauksen suorittamisesta sotapalveluksessa sattuneen ruumiinvamman tai sairauden johdosta, ann. 24 p. maalisk. 1938 (n:o 130).

korvauksia ⁴⁰⁾. Valtionapua eivät myöskään ole esim. virkamiehen matka- ja muuttokustannusten korvaus ja päiväraha ⁴¹⁾, asevelvollisen päiväraha ⁴²⁾ ja päiväraha ja matkakorvaus kansanedustajille ja presidentin valitsijamiehille ja muille julkisissa tehtävissä käytettävillä luottamusmiehille ja toimihenkilöille ⁴³⁾. Rajatapauksia ovat muuten kuin säännöllisten, lakimääräisten eläkkeiden lisänä maksettavat ylimääräiset eläkkeet, kuten taiteilija- ja kirjailijaeläkkeet ja ns. kunniaeläkkeet ⁴⁴⁾. Niitäkään ei yleensä kait lueta valtionapuihin kuuluviksi, minkä voitaneen selittää johtuvan siitä, että ne ulkonaisesti muistuttavat virkamieseläkkeitä.

Kuten jo huomautimme saattaa usein olla vaikeata ratkaista onko jokin valtion alempiasteiselle taloussubjektille tekemä taloudellinen suoritus korvauksen vai avustuksen luontoinen. Yhtä vaikeata saattaa joskus sellaisissa tapauksissa, joissa ilmeisestikään ei ole kysymys korvauksen luontoisesta suorituksesta, olla sen seikan selvittäminen onko kysymyksessä avustuksenluontoinen toimenpide. Mutta on tuskin välttämätöntä koettaa vetää tarkkaa rajaa tällekin taholle. Varsinainen avustustarkoitus näyttää nim. usein valtionavussa kokonaan tai miltei kokonaan häviävän erityisesti silloin, kun valtionapuja myönnetään talouspoliittisista syistä. Esim. vientipalkkiot ⁴⁵⁾ ja hintojen vakiinnuttamispalkkiot ⁴⁶⁾, viljelyspalkkiot ⁴⁷⁾, lannanhoito- ja käyttöpalk-

⁴⁰⁾ Vrt. *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 55.

⁴¹⁾ Ks. esim. asetus matkakustannusten korvauksesta ja päivarahasta, ann. 30 p. jouluk. 1937 (n:o 496); valtioneuvoston päätös rajavartiolaitoksen viran ja toimen haltijain matka- ja muuttokustannusten korvauksesta ja päivarahasta, ann. 5 p. toukok. 1938 (n:o 194).

⁴²⁾ Asetus asevelvolliselle suoritettavasta päivarahasta, ann. 12 p. tammik. 1935 (n:o 7).

⁴³⁾ Ks. esim. valtioneuvoston päätös erinäisille lautakunnille ja toimitusmiehille tulevasta korvauksesta, ann. 9 p. kesäk. 1938 (n:o 232) ja valtioneuvoston päätös valtion komiteain puheenjohtajille ja jäsenille suoritettavista päivärahoista ja matkakustannusten korvauksesta, ann. 13 p. tammik. 1938 (n:o 29).

⁴⁴⁾ *Nevanlinna*, Suomen valtiotalous s. 92.

⁴⁵⁾ Ks. esim. KalanvientipalkkioVNP § 1.

⁴⁶⁾ Ks. esim. valtioneuvoston päätös eräiden kotieläinhoidon tuotteiden hintojen vakiinnuttamiseksi v. 1938 maksettavista palkkioista, as. kok. n:o 3/1938.

⁴⁷⁾ Asetus uudis- ja laidunviljelyksistä pienviljelijöille annettavista palkkioista, as. kok. n:o 112/1937. — Valtioneuvoston päätös sokerijuurikkaan viljelijöille v. 1936 suoritettavasta viljelyspalkkiosta, as. kok. n:o 223/1936. — Valtioneuvoston päätös Pohjois-Suomessa tuotetuista sipuleista ja sikurijuurista v. 1938 suoritettavista viljelyspalkkioista, as. kok. n:o 89/1938.

kiot ⁴⁸⁾ ja valtion osanotto muihin maanparannustöiden kustannuksiin ⁴⁹⁾ ovat sellaisia suorituksia, joissa valtionavun elvyttävän vaikutuksen tavoittelemisen on määräävänä avustustarkoituksen jäädessä takalalle. Niiden lukeminen valtionapujen ryhmään kuuluvaksi ei johdukaan avustustarkoituksesta. Pääpainoa ei näissä tapauksissa ole pantava siihen, että asiassa on kysymys taloudellisesti vahvemman taloudellisesti heikommalle antamasta tuesta, vaan ratkaisevan merkityksen saa suorituksen ja vastasuorituksen välinen epäsuhte: valtio julkisen edun nimessä uhraa varojaan tarkoitukseen saamatta itselleen mitään taloudellista vastasuoritusta avustuksen saajalta.

Käyttämämme esimerkit osoittavat, että valtion toiselle taloussubjektille tekemän taloudellisen suorituksen tarkoituksen tutkiminen ei suinkaan aina voi antaa varmaa vastausta kysymykseen, onko suoritusta pidettävä valtionavun luontoisena. Asian voi tehdä vielä monimutkaisemmaksi se, että yhdellä suorituksella voi olla useampia tarkoituksia. Näistä voi tietysti joissakin tapauksissa joku tarkoitus muita voimakkaampana määräävästi vaikuttaa suorituksen luonteeseen eli siis esiintyä muiden tarkoitusten rinnalla niin voimakkaana, että sen perusteella voidaan ratkaista, onko suoritusta pidettävä valtionapuna vai ei. Mutta aina ei asia näin selviä. Silloin voivat, epäselvissä tapauksissa, suorituksen muoto ja muut ulkonaiset seikat joskus antaa johtoa tutkittaessa onko suoritus valtionavun luontoinen. Voimme ottaa esimerkiksi valtion alaiselle taloussubjektille antaman lainan ⁵⁰⁾. Sitä ei yleensä, ainakaan meillä Suomessa, pidetä valtionapuna ⁵¹⁾, vaikka se avustamis-

⁴⁸⁾ Maatalousministeriön päätös pienviljelijöille myönnettävistä lannanhoito- ja käyttöpalkkioista, as. kok. n:o 258/1935.

⁴⁹⁾ Ks. esim. maatalousministeriön päätös, joka sisältää väliaikaisia määräyksiä avustusten myöntämisestä salaojitustöihin, as. kok. n:o 151/1935.

⁵⁰⁾ Ks. esim. laki varojen myöntämisestä lainoiksi maataloustuotannon edistämiseksi (ann. 23 p. toukok. 1930, n:o 200): Maataloustuotannon edistämisrahaston varoista myönnetään lainoja uudisviljelyksiä, laitumien perustamista, viljelysten perusparannuksia sekä maataloudellisia uudisrakennuksia varten (§ 1, muut, lailla n:o 381/1935). Näistä varoista myönnetään lainoja kunnille ja Osuuskassojen Keskuslainerahasto-Osakeyhtiölle, näiden edelleen, kuntien suoraan ja Keskuslainerahasto-Osakeyhtiön osuuskassojen välityksellä viljelijöille lainattaviksi (§ 2). — Avustus ja laina esiintyvät usein rinnakkain, aivan samanlaisiin tarkoituksiin annettuina. Ks. esim. valtioneuvoston päätös avustuksien ja lainojen myöntämisestä maaseudun asunto-olojen parantamiseen, ann. 17 p. maalisk. 1938 (n:o 128).

⁵¹⁾ Mainittakoon kuitenkin mitä *Otto Wittschieben* lausuu subventsioineista: »In der Regel sind es Beihilfen lucrativer Art, doch kommen auch rückzahlbare,

tarkoituksessa annettaisiinkin saajalle hyvin edullisilla ehdoilla ⁵²⁾. Ratkaisevan merkityksen saa avustuslainan oikeudellista luonnetta määrittäessä takaisinmaksuvelvollisuus. Edullisten lainaehtojen muodossa annettu avustus peittyy tämän velvollisuuden alle, eikä sellainen jako, että avustuslainaa pidettäisiin osaksi lainana, osaksi taas valtionapuna, ole mahdollinen.

Tässä sanottu ei tietystikään merkitse sitä, etteikö valtionavun saamiseen voisi liittyä velvollisuus määrätynlaisiin vastasuorituksiin. Päävastoin voidaan normaalina pitää juuri sitä tapausta, että valtionavun vastaanottaminen velvoittaa sen saajan eräisiin tehtäviin tai suorituksiin, asettaa sille määrättyjä velvollisuuksia ⁵³⁾. Mutta nämä suoritukset eivät ole avustuksen takaisinmaksun luontoisia. Kun valtionapua annetaan esim. koulua varten on saajan suorituksena koulun ylläpito, mutta ei avustuksen takaisinmaksaminen. Kokonaan toinen asia on sitten tietysti se, että valtionavun takaisinperimistä joissakin tapauksissa käytetään hallintovalvonnassa valtionavun saajaan kohdistuvana painostuskeinona kuten myöhemmin tulemme esittämään.

Riippumatta siitä, onko valtionapu puhtaasti avustusluontoinen vai liittyykö siihen korvaustarkoitus tai pyrkimys joidenkin sosiaalisten tai talouspoliittisten päämäärien toteuttamiseen, valtionavun antamisen perustana on joka tapauksessa julkinen intressi.

Valtionapuja annetaan tarkoituksiin, joiden toteuttaminen on yleisen edun kannalta välttämätöntä tai ainakin suotavaa ⁵⁴⁾. Tämä ei merkitse sitä, etteikö valtionapu voisi hyödyttää ja olisi useissa tapauksissa nimenomaan tarkoitettukin hyödyttämään myös tai ehkä ensi sijassa yksityisiä intressejä. Mutta tällöinkin on asia selitettävä niin, että julkinen intressi vaatii valtionapujen antamista: valtionapua annetaan yleishyödylliseen tarkoitukseen, vaikkakin se lähinnä hyödyttää yksityistä. Vaikka siis esim. jotkut viljelyspalkkiot käytännössä vaikuttaisivat sen, että ko. maataloustuotteen viljeleminen ei muodostu ainoastaan hyvin kannattavaksi, vaan joidenkin viljelijöiden osalta suorastaan hyvää voittoa tuottavaksi, ei viljelyspalkkio senvuoksi menetä valtion-

mitunder sogar verzinsliche Subventionen vor» (Das österreichische Finanzrecht, I. Band: Die allgemeinen Rechtsgrundlagen des österreichischen Finanzwesens, Graz 1926, s. 95).

⁵²⁾ *Nevanlinna*, Suomen valtiotalous s. 86.

⁵³⁾ *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 47.

⁵⁴⁾ *Vrt. Sundberg*, NAT 1935 s. 355.

apuloukonnettaan. Tällaiset tapaukset, joissa valtionavut näyttävät ensisijaisesti hyödyttävän yksityisiä, eivät voi muuttaa valtionavun luonnetta yhtä vähän kuin valtion virkamiehille maksettavan palkan oikeudellista luonnetta voi muuttaa se, että joku varakas virkamies ei samalla tavoin kuin vähävarainen tarvitse palkkaa toimeentulonsa turvaamiseksi. Sääntönä ja lähtökohtana on tietysti kuitenkin aina pidettävä sitä, ettei valtionapuja anneta voittoa tuottavaa toimintaa varten⁵⁵⁾. Jos nim. valtionavulla tuettu toiminta normaalitapauksessa tuottaa voittoa, on valtionavun avustustarkoitus kokonaan hävinnyt. Valtionapua ei liioin tarvita toiminnan synnyttämiseksi tai elvyttämiseksi ja valtion edun mukaista on siis tältä osalta muuttaa järjestelmää poistamalla tarpeettomiksi ja tarkoituksettomiksi käyneet valtionavut tai pienentämällä niitä.

Finanssiopillisesti jaoittelee *Nevanlinna* valtion menoja seuraavasti: valtion oman tuotannon kustannukset, apurahat, lainain anto, osakkeiden osto ja avustukset⁵⁶⁾. Apurahoja ovat tässä jaoittelussa rahasuoritukset, joita valtio, velvoittamatta niiden saajia takaisin maksuun tai saamatta heiltä muuta taloudellista oikeutta, tekee yksityisille taikka yhteisölle, jotta nämä suorittaisivat tai voisivat suorittaa jotakin toimintaa, jota valtio pitää suotavana taikka ainakin hyödyllisenä (esim. yksityiskoulujen valtionavut, kuntain valtionavut lääkärin palkkaamiseksi, vientipalkkiot jne.). Avustukset taas ovat *Nevanlinnan* mukaan rahamaksuja, joita valtio suorittaa yksityisille taikka yhteisölle vaatimatta näiltä siitä toimintaa taikka muuta vastinetta.

Lainopillisessa kielenkäytössä on »valtionapu» piiriltään ilmeisestikin laajempi kuin *Nevanlinnan* määrittelemä »apuraha», sillä valtionapuihin kuuluu myös sellaisia suorituksia, jotka *Nevanlinna* lukee esittämässään jaoittelussa »avustuksiin». Päädymme senvuoksi aikaisemman, suorituksen ja vastasuorituksen suhdetta koskevan selvittelyn ja muiden esittämiemme käsiterajoitusten nojalla seuraavaan määritelmään: valtionapu on rahasuoritus, jonka valtio, velvoittamatta avustuksen saajaa takaisinmaksuun tai saamatta siltä itselleen muuta, suoritusta vastaavaa taloudellista oikeutta, julkisen intressin

⁵⁵⁾ Joissakin tapauksissa on tämä nimenomaan lainsäädännössä julkilausuttu. Ks. esim. *SairaalaL* § 2: valtionavun saamiseksi vaaditaan, että laitos on perustettu ja että sitä ylläpidetään yleishyödyllisessä tarkoituksessa omistajalle taloudellista etua tuottamatta.

⁵⁶⁾ *Nevanlinna*, Suomen valtiotalous s. 2.

nimessä tekee alaiselleen yksityiselle tai yhteisölle.

Kuten näkyy sisältää tämä määritelmä sekä muodollisia että aineellisia tuntomerkkejä. Kun muotovaatimukseksi tässä asetetaan, että suorituksen tulee tapahtua rahamaksuna valtion kassasta olisi määritelmämme mukaisia valtionapuja ehkä oikeastaan nimitettävä valtion-avuuksi muodollisessa merkityksessä eroitukseksi laajemmasta, myöskin luonnossa annettavat valtionavut itseensä sisällyttävästä aineellisesta valtionavun käsitteestä, jonka piiri on rajoiltaan epämääräisempi kuin muodollisten valtionapujen piiri. Tässä tutkimuksessamme puhumme kuitenkin vain lyhyesti »valtionavuista» tarkoittaessamme valtionapuja niiden muodollisessa merkityksessä eli siis rahassa maksettuja avustuksia.

2. Valtionavun saajat.

Edellä on jo ollut puhetta siitä, että valtionapuja eivät ole maksut, joita suoritetaan valtion oman hallintokoneiston sisällä toiselta hallintoelimeltä toiselle, vaan ainoastaan rahasuoritukset, joita valtio tekee toisille, alempiasteisille taloussubjekteille. Tässä olisi nyt lähemmin selostettava minkälaiset taloussubjektit voivat olla valtionapujen saajina.

Valtionapujen saajina voivat olla ensiksikin luonnolliset henkilöt. Tällainen henkilö kelpaa valtionavun saajaksi riippumatta siitä, onko hänellä oikeustoimikelpoisuus vai ei. Myös alaikäinen henkilö voi siis saada valtionavun. Luonnollinen henkilö voi saada valtionapua joko varsinaisesti itseään, omia tehtäviään varten (esim. sokeainavustukset, viljelyspalkkiot) tai sitten siinä tarkoituksessa, että hän voisi valtionavun turvin suorittaa määrätynlaista julkisten intressien kannalta hyödyllistä toimintaa, esim. ylläpitää opetus- tai hyväntekeväisyyslaitosta⁵⁷⁾. Vain jälkimmäiseen ryhmään kuuluvilla eli siis julkisten intressien kannalta tärkeän ja yleishyödyllisen toiminnan tukemiseksi annetuilla valtionavuilla on merkitystä hallintovalvonnan kannalta. Teemme niistä tarkemmin selkoa tämän valtionavun saajia koskevan esityksemme loppuosassa.

Suurempi käytännöllinen merkitys kuin luonnollisille henkilöille annetuilla valtionavuilla on valtionavuilla, jotka annetaan juridisille henkilöille eli oikeussubjekteille, jotka eivät ole luonnollisia henki-

⁵⁷⁾ »ValtionavustusVNP § 1 edellyttää avustusten antamista »yksityisille henkilöille» ja »yksityisten hoidossa oleville laitoksille».

löitä⁵⁸⁾. — Kysymykset, miten juridinen henkilö on määriteltävä ja mitä oikeusmuodostumia on pidettävä juridisinä henkilöinä, ovat tietoisopissa riidanalaisia⁵⁹⁾. Meillä ei ole mitään syytä syventyä tässä näihin teoreettisiin riitakysymyksiin. Riittää, kun toteamme, että valtionavun saajana voi, paitsi fyysillisiä henkilöitä, olla jokainen itsenäinen taloussubjekti eli siis sellainen oikeusmuodostuma, joka voi olla itsenäisenä ja erillisenä oikeuksien ja velvollisuuksien omaajana. Tällaisista oikeusmuodostumista käytämme seuraavassa yhteisnimitystä juridiset henkilöt.

Käydessämme tutkimaan juridisia henkilöitä valtionapujen saajina on aluksi kiinnitettävä huomiota julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden välillä tavallisesti tehtävään eroon. Tämän eron osoittamiseksi on oikeustieteessä esitetty useita eri perusteita⁶⁰⁾. Yhtenä erotteluperusteena on käytetty juridisen henkilön tehtävää: jos juridisen henkilön tehtävä on luonteeltaan yksinomaan tai pääasiallisesti julkisoikeudellinen ja henkilö on velvoitettu (valtiota kohtaan) tämän tehtävän suorittamiseen, silloin on henkilö julkisoikeudellinen. Jos taas tehtävä koskee vain yksityisoikeudellisia tarkoituksia ja yksityisiä etuja, on juridinen henkilö yksityisoikeudellinen. Toisena erotteluperusteena on käytetty juridisen henkilön merkitystä valtion kannalta. Tämän mukaan olisivat julkisoikeudellisia ne juridiset henkilöt, joiden olemassaolo ja toiminta on erityisen tärkeää valtion kannalta ja jotka senvuoksi ovat valtion erityisen huolenpidon ja valvonnan alaisina. Yksityisoikeudellisia olisivat taas ne juridiset henkilöt, joilla ei ole tällaista erikoista merkitystä valtiolle. Myös on erotteluperusteeksi ehdotettu juridisen henkilön syntymistapaa. Julkisoikeudellisia olisivat tämän mukaisesti valtion perustamat juridiset henkilöt, muut juridiset henkilöt taas olisivat yksityisoikeudellisia. Vielä on esitetty sellainen oppi, että jaettaessa juridisia henkilöitä julkis- ja yksityisoikeudellisiin on annettava ratkaiseva merkitys henkilön toiminnan laadulle sillä tavoin, että jos henkilön toimintaa voidaan pitää valtiovallan toimintana, toimijaa on pidettävä julkisoikeudellisena juri-disena henkilönä, muussa tapauksessa taas katsottava tämän oikeus-

⁵⁸⁾ *Ekström* s. 390.

⁵⁹⁾ Ks. esim. *Niilo A. Mannio*, Yhteisöllisestä juridisesta henkilöstä (*Lakimies* 1918 ss. 1—86); *A. R. Heikonen*, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa silmälläpitäen erikoisesti perillisten omistusoikeussuhteita (*Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja* N:o 6), Helsinki 1936, s. 130 ss.

⁶⁰⁾ Ks. esim. *Jellinek*, s. 165.

muodostuman kuuluvan yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden joukkoon ⁶¹⁾).

Ei edes viimeksimainittu erotteluperuste, vaikkakin se näyttää onnistuneemmalta kuin toiset, voi vetää tarkkaa rajaa julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden välille. Se ei ratkaise kaikkia tapauksia. Nykyajan yhteiskunnassa julkinen valta kutsuu eräisiin julkisiin tehtäviin osallisiksi laitoksia, järjestöjä ja yhtymiä, joiden rakenteessa yksityinen ja julkinen puoli yhtyvät erottamattomalla, monasti vaikeasti selitettävällä tavalla ⁶²⁾. Raja julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden välillä jää senvuoksi eräiltä osiltaan epätarkaksi. Tätä osoittaa sekin, että usein puhutaan »puoli-julkisoikeudellisista» juridisista henkilöistä tarkoittaen niillä henkilöitä, jotka eivät selvästi kuulu toiseen tai toiseen po. ryhmistä ⁶³⁾. Rajan epäselvyydestä huolimatta voi tästä julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden välisestä erottelusta olla hyötyä oikeustieteelle ja voimme käyttää sitä tässäkin tutkimuksessa. Mutta juuri esillä olevassa esityksemme jaksossa käsiteltävien kysymysten kannalta ei tämän rajan tarkka määrittäminen ole ollenkaan välttämätöntä, sillä valtionapujen saajina voivat olla sekä yksityisoikeudelliset, että julkisoikeudelliset juridiset henkilöt.

Mutta vaikka julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden kesken tehtävällä erolla ei ole ensisijaista merkitystä tutkittaessa kysymystä, mitkä henkilöt voivat olla valtionapujen vastaanottajina, on tietystikin suuri merkitys kysymyksellä, mitkä yhdyskunnat, yhteenliittymät tai muut muodostumat yleensä ovat juridisia henkilöitä eli sellaisia itsenäisiä taloussubjekteja, että ne voivat saada valtionapuja. Tätä kysymystä emme, kuten jo sanoimme, luonnollisesti-kaan voi tässä tyhjentyvästi käsitellä, vaan on meidän rajoituttava sel-

⁶¹⁾ *Ekström* s. 398. — *Y. J. Hakulinen*, Julkisoikeudelliset säätiöt (Lakimies 1934 s. 282). Vrt. siihen, *K. J. Ståhlberg*, Yksityisoikeudellinen säätiö ja valtiotalta (Lakimies 1935 ss. 54—58).

⁶²⁾ *Erich II* s. 281.

⁶³⁾ Mainitsimme tässä yhteydessä, että *Sundberg* (Kommunalrätt s. 31) selittää kunnan syntyvän yksityisoikeudelliselle perustalle. Hän kirjoittaa mm.: »Det är icke den statliga maktdelegationen, som ensam skapar kommunen. Makten gives åt en redan faktiskt bestående samhällsbildning, ej sällan representerad av en enligt privaträttens regler organiserad sammanslutning. Kommunen har sålunda ett Janusansikte: den är en privaträttslig juridisk person, utrustad med viss offentligrättslig makt.»

vittämään sitä vain muutamilla hajanaisilla huomautuksilla ja esimerkeillä, joiden tarkoituksena on valtionapuja koskevaan lainsäädäntöön nojautuen valaista sitä omaksumaamme pääsääntöä, että valtionavun saajanä voi, aikaisemmin puheena ollein rajoituksin, olla jokainen itsenäinen taloussubjekti.

Kun sanomme, että kaikki juridiset henkilöt voivat olla valtionapujen vastaanottajina, ei tämä suinkaan merkitse sitä, että mikä tahansa juridinen henkilö voisi saada minkä tahansa valtionavun. Säännöllisesti kunkin valtionapulajin saajain piiri rajoitetaan tätä valtionapua koskevilla säännöksillä, joilla määrätään, mille henkilöille avustuksia voidaan jakaa. Osaksi käytetään tässä valtionapujen saajain piirin määrittämisessä täsmällisen juridisen merkityksen omaavia nimityksiä esim. sanomalla, että avustuksia voidaan antaa kunnille, osakeyhtiöille, osuuskunnille, säätiöille ja yhdistyksille. Mutta tämän ohessa valtionapuja koskeva lainsäädäntö mielellään käyttää myös melko epämääräisiä ja laajasisältöisiä sanontatapoja puhuessaan valtionapujen saajista. Tällaisia epätasällisiä termejä ovat mm. »yhtymä», »yhteisö» ja »yhteenliittymä», jotka usein esiintyvät valtionapujen saajain luetteloissa⁶⁴⁾. Muina esimerkkeinä mainitsemme sellaiset sanonnat, kuin että valtionapujen saajina mainitaan »tehdaslaitokset ja muut asianharrastajat»⁶⁵⁾ ja »liikemytykset»⁶⁶⁾. Juuri tällaisissa tapauksissa, joissa valtionavun saajain piiri on määrätty käyttämällä täsmällistä juridista merkitystä vailla olevia nimityksiä, edellä vahvistamamme valtionavun saajia koskevat säännöt tulevat käytettäviksi.

Niiden nojalla voimme ensiksi todeta, että valtionapuja voivat saada sellaiset yksityisoikeudelliset juridiset henkilöt kuin yhdistyslain alaiset rekisteröidyt aatteelliset yhdistykset, osuuskunnat, osakeyhtiöt ja yksityisoikeudelliset säätiöt. Samoin voivat myös esim. keskinäiset vahinkovakuutusyhdistykset⁶⁷⁾ ja työttömyyskassat⁶⁸⁾ olla valtionapujen saajina. Suurempi käytännöllinen merkitys on kuitenkin julkisoikeudellisille juridisille henkilöille ja niiden joukossa erityisesti kun-

⁶⁴⁾ Ks. esim. SairaalaL § 1, YksityiskansakouluA § 2, MaatalousoppilaitosL § 2, KasvatustaitosL § 1, TyksämielisL § 1, KotiteollisuusoppilaitosL § 2 ja MaamieskouluA § 2.

⁶⁵⁾ AmmattikouluA § 13.

⁶⁶⁾ Asetus työnjohtajakouluista, ann. 2 p. maalisk. 1920 (n:o 53), § 12.

⁶⁷⁾ KalastusvakuutusL § 1.

⁶⁸⁾ TyöttömyyskassaL § 1.

nille annettavilla valtionavuilla. Ennenkuin ryhdymme puhumaan julkisoikeudellisista juridisista henkilöistä valtionapujen saajina mainitsemme eräitä puolijulkisoikeudellisia yhdistyksiä ja yhteenliittymiä. Lähimpänä yksityisoikeudellisia yhdistyksiä ja muita yksityisoikeudellisia juridisista henkilöitä ovat niistä ne, joihin kuulumisen on vapaaehtoista. Sellaisia ovat esim. osakunnat Helsingin yliopistossa ja kaupakamariyhdistykset. Toisen ryhmän muodostavat lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten muodostetut pakkoyhdistykset kuten kalastushoitoyhdistykset, elinkeinonharjoittajain yhdistykset, lauttausyhdistykset, tilusrauhoidusyhdistykset, poronhoitoyhdistykset ja paliskunnat sekä pakolliset ylioppilasyhdistykset (esim. Teknillisen korkeakoulun ylioppilasyhdistys)⁶⁹). Kaikki nämä yhteisöt ja yhteenliittymät, samoin esim. kylätiekunta⁷⁰), voivat saada valtionapuja. Mainittakoon vielä, että aikaisemmin, ennen oppivelvollisuuslain voimaantuloa, oli kansakoulupiireille annetuilla valtionavuilla hyvin suuri käytännöllinen merkitys⁷¹).

Siirrymme sitten puhumaan varsinaisista julkisoikeudellisista juridisista henkilöistä valtionapujen saajina. Niistä olemme jo maininneet kunnat, jotka meillä Suomessa nykyään muodostavatkin valtionapujen saajain ryhmistä tärkeimmän. Viittaamme vain kansakouluavustuksiin osoittaaksemme miten suuri merkitys kunnille annettavilla valtionavuilla on valtion menotaloudessa⁷²). Alkeiskuntien ohella voivat valtionapujen saajina olla myös kuntain liitot⁷³), joita lähinnä tarkoitettaneen puhuttaessa »kuntayhtymistä» valtionapujen saajina⁷⁴). Kuntain

⁶⁹) Ks. lähemmin V. Merikoski, Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta, Helsinki 1935, s. 100 ss.

⁷⁰) TieavustusL § 1; tielaki, ann. 3 p. toukok. 1927 (n:o 165), VI luku.

⁷¹) Ks. G. Lönnbeck, Angående § 119 af folkskoleförordningen (Tidskrift, utg. af Pedagogiska föreningen i Finland, 1882). Nytemmin, oppivelvollisuuslain tultua voimaan, vastaa kunta kokonaisuudessaan oppivelvollisuuden aiheuttamista menoista ja kansakouluavustukset annetaan kunnille eikä koulupiireille.

⁷²) Kunnat saavat valtionapuja monia muitakin tarkoituksia varten, ks. esim. SairaalaL § 1, KättilöL § 6, TyöväenopistoL § 3, KansankirjastoL § 5. KasvatuslaitosL § 1, TylsämielisL § 1 ja AmmattikouluA § 13.

⁷³) Jos kuntien edustajain kokous on päättänyt perustaa yhteisen pysyvän laitoksen tai yrityksen, jonka se katsoo vaativan oman itsenäisen järjestysmuodon, hallinnon ja talouden, kokous voi mainittua tarkoitusta varten perustaa kuntien liiton. Liiton perussääntö on alistettava maaherran vahvistettavaksi. (Maalaiskuntain kunnallislaki § 42 laissa 13 p. toukok. 1932, as. kok. n:o 152.)

Vrt. myös Sundberg, Kommunalrätt s. 178.

⁷⁴) Ks. esim. SairaalaL § 1 ja TylsämielisL § 1.

edustajain kokous sensijaan ei muodosta sellaista itsenäistä ja pysyvää taloussubjektia, joka voisi olla valtionavun saajana. Julkisoikeudellisenä yhdistyksenä toimiva kuntain liitto ei ole ainoa kuntain välisen yhteistoiminnan muoto. Kunnat voivat muodostaa myös v:n 1919 yhdistyksen alaisia yhdistyksiä, jotka sitten kun ne on lain osoittamalla tavalla rekisteröity, voivat saada valtionapuja kuten muutkin rekisteröidyt aatteelliset yhdistykset. Samoin voivat kunnat tietysti perustaa osakeyhtiöitä ja saada niille valtionapuja ⁷⁵⁾.

Korkeamman asteen itsehallintoa tämän nimityksen varsinaisessa merkityksessä ei Suomessa vielä ole järjestetty. Meillä ei siis ole sellaisia valtionapujen saajia, jotka vastaisivat eräiden muiden maiden maakuntia, provinsseja yms. Poikkeusasemassa on kuitenkin Ahvenanmaan maakunta, joka julkisoikeudellisen itsehallintoyhdyskunnan ominaisuudessaan voi saada valtionapuja ⁷⁶⁾.

Kirkollisen itsehallinnon alalla muodostavat evankelisluterilaisen ja kreikkalaiskatolisen kirkon seurakunnat sellaisia itsenäisiä taloussubjekteja, jotka voivat tulla kysymykseen valtionapujen saajina. Vielä voidaan valtionapujen saajina mainita uskonnonvapauslain osoittamalla tavalla rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat.

Tässä luetellut yhteisöt ja yhteenliittymät ja niiden toimielimet ovat yleensä selvästi ja helposti valtion omasta hallintokoneistosta erotettavissa. Mutta kaikissa tapauksissa ei erottelu ole yhtä helppoa. Ajatelkaamme esim. Suomen evankelisluterilaisen kirkon järjestelyä. Seurakunnathan ovat selvästi erillään valtion hallintokoneistosta ja ne voivatkin, kuten jo mainitsimme, saada valtionapuja. Mutta voiko itse kirkkokunta niitä saada? Voidaanko hiippakunnille antaa valtionapuja? Evankelisluterilaisella kirkollahan ei ole omaa, pysyvää, koko kirkkoa varten olemassaolevaa hallintoelintä. Kirkkoliskokous kokoontuu vain joka viides vuosi ja on koolla vain aivan lyhyen ajan. Hiippakunnilla on pysyväisinä hallintoeliminä tuomiokapitulit. Piispojen palkat ja tuomiokapitulien menot maksetaan valtion varoista ⁷⁷⁾. Kreikkalaiskatolisella kirkolla sensijaan on, paitsi määräaikaaisia kirkkoliskokouksia, oma pysyväinen hallintoelin, kirkkokunnan kirkollishallitus, jonka henkilökunnan palkkaukset ja

⁷⁵⁾ Tällaisen mahdollisuuden edellyttää mm. SairaalaL § 1.

⁷⁶⁾ Willgren, Finansrätt s. 574; Paul Johan Klinthe, Ålandsdelegationen och dess verksamhet, Uppsala 1938, s. 69 ss.

⁷⁷⁾ Ks. esim. valtion tulo- ja menoarvio v:lle 1938, 10 Pl. II.

viraston muut menot valtio suorittaa. Samoin pitää valtio yllä kreikkalaiskatolista pappisseminaaria ja suorittaa eräitä muita tämän kirkkokunnan menoja ⁷⁸⁾. Mielenkiintoinen on käsiteltävänä olevassa suhteessa myös suojeluskuntajärjestön oikeudellinen asema. Suojeluskuntajärjestö kuuluu osana tasavallan puolustusvoimiin (laki suojeluskuntajärjestöstä ⁷⁹⁾, § 1). Sen virat ja toimet ovat valtion virkoja ja toimia (§ 5). Valtion tulo- ja menoarviossa on, paitsi määrärahaa peruspalkkaisista viroista ja toimista aiheutuviin menoihin, osoitettava järjestön muihin kustannuksiin apuraha, jonka suuruudesta eduskunta vuosittain päättää (§ 6). Suojeluskuntajärjestöllä sekä siihen kuuluvalla piirillä ja paikallisella suojeluskunnalla on oikeus hankkia ja omistaa kiinteätä ja irtainta omaisuutta sekä vastaanottaa lahjoituksia ja testamentteja (§ 7). Paikallispäällikön apuna suojeluskunnan yleisissä ja taloudellisissa asioissa toimii nelijäseninen esikunta (asetus suojeluskuntajärjestöstä ⁸⁰⁾, § 37). Samoin on piiripäälliköllä apunaan esikunta (§ 38). Suojeluskunnan esikunta päättää suojeluskunnalla olevien muiden kuin valtiolle kuuluvien tai valtion myöntämien varojen tai omaisuuden käytöstä ja hoidosta noudattaen hyväksyttyä talousarviota, sekä kantaa ja vastaa suojeluskunnan puolesta. Sama on voimassa suojeluskuntapiirin esikunnan oikeudesta ja velvollisuudesta suojeluskuntapiiriin sekä sen varoihin ja omaisuuteen nähden (§ 39). Koko suojeluskuntajärjestön ylimpänä hallintoelimenä on suojeluskuntain yliesikunta. Helsingin yliopisto on julkisoikeudellinen laitos ⁸¹⁾. Valtio maksaa yliopiston opettajien ja virkamiesten palkat ja muut yliopiston ylläpitokustannukset. Vaikka yliopistolla on itsehallinto ⁸²⁾ toimivat esim. kansleri, rehtori ja konsistori varainhoitoa koskevissa asioissa valtion viranomaisina, joiden on toiminnassaan, revisiolaitoksen valvonnan alaisina, noudatettava valtion tulo- ja menoarviota. Yliopistolla on täysi vapaus määrätä vain niistä varoista, jotka se on saanut yksityisoikeudellisella perustalla ⁸³⁾. Mainitsemme vielä leski- ja orpokassat, jotka maksavat eläkkeitä valtion virkamiesten leskille ja arvoille ⁸⁴⁾. Nämä kassat ovat nekin julkisoikeudellisia, määrätynlaatuiseen itsehallinto-oikeuden omaavia laitoksia ⁸⁵⁾.

⁷⁸⁾ Valtion tulo- ja menoarvio v:lle 1938, 10 Pl. III.

⁷⁹⁾ Ann. 22 p. jouluk. 1927, n:o 347.

⁸⁰⁾ Ann. 4 p. toukok. 1928, n:o 156.

⁸¹⁾ Ekström s. 487.

⁸²⁾ Hallitusmuodon 77 §.

⁸³⁾ O. Hj. Granfelt, Helsingfors universitets självstyrelse, JFT 1929 s. 428.

⁸⁴⁾ Niiden organisatiosta ks. esim. puolustusministeriön päätös ohjesäännön

Näiden erilaisia hallintotarkoituksia tavalla tai toisella palvelevien yhteenliittymien järjestysmuotoa ja niiden suhdetta valtioon koskevat selostukset osoittavat ensiksikin, että käytännössä ei suinkaan aina ole ilman muuta selvää mitkä toimielimet kuuluvat valtion omaan hallintokoneistoon, mitkä taas hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntain, yhtymäin ja laitosten organisatioon. Edelleen on todettava, ettei edes julkisen oikeuden alalla liioin aina ole selvää, mitä oikeusmuodostumia on pidettävä juridisina henkilöinä ja siis kelpoisina saamaan valtionapuja. Viittaamme vain evankelisluterilaisen ja kreikkalaiskatolisen kirkon olojen järjestelyyn. Voimatta asiaan tässä paremmin syventyä mainitsemme vain lyhyesti siitä, että evankelisluterilaista kirkkoa, jolla ei edes ole omia täytäntöönpano- ja hallintoelimiä, tuskin voidaan pitää juridisena henkilönä⁸⁶⁾. Viitattakoon kuitenkin kirkkolain 455 §:n 4 momenttiin⁸⁷⁾. Tämän lainkohdan mukaan kirkolliskokous voi valtuuttaa erityiset valitsemansa henkilöt tai jonkun tuomiokapitulin vastaanottamaan lahjoja ja testamentteja, jotka tehdään kirkolle kristinopin taidon edistämiseksi ja kristillisen elämän vartuttamiseksi ynnä seurakuntien yhteisinä pidettäviin tarkoituksiin, sekä sellaisissa asioissa edustamaan kirkkoa kolmatta miestä kohtaan ja viranomaisten edessä. Kirkolliskokouksen asiana on niinikään vahvistaa määräyksiä sellaisen omaisuuden hoidosta ja käyttämisestä. Luomalla erityisiä pysyviä toimielimiä nämä erikoissäännökset eräältä osalta poistavat sen toimintakyvyttömyyden, mikä näyttää estävän pitämästä kirkkoa juridisena henkilönä sanan tavallisessa merkityksessä. Kirkolliskokouksen näiden säännösten perusteella valtuuttaman henkilön tai tuomiokapitulin toimivalta rajoittuu kuitenkin vain määrätynlaatuisiin asioihin ja juuri tällaisten erikoissäännösten olemassaolo osoittaa, että kirkon juridinen henkilöllisyys ei ole aivan selvä.

Esittämämme mukaan ei evankelisluterilaiselle kirkolle siis voida antaa valtionapuja, koska niitä tuskin voidaan pitää kirkollislain 455 §:n 4 momentin tarkoittamiin lahjoihin kuuluvina. Sama pitänee paikkansa myös hiippakuntiin nähden, sillä niitäkään ei voitane pitää julkis-

vahvistamisesta puolustuslaitoksen leski- ja orpokassalle, ann. 29 p. toukok. 1931 (n:o 197).

⁸⁵⁾ Ekström s. 487.

⁸⁶⁾ Vrt. *Montgomery* s. 380; *Ekström* s. 491. — Evankelisluterilaisen kirkon oikeusaseman kehityksestä ks. *R. F. Hermanson*, Till frågan om den evangelisk-lutherska kyrkans i Finland ställning enligt nu gällande rätt (JFT 1929 ss. 81—95).

⁸⁷⁾ Laissa 22 p:ltä jouluk. 1933 (n:o 455),

oikeudellisina juridisina henkilöinä. Sensijaan saattaa asianlaita olla toisin kreikkalaiskatoliseen kirkkokuntaan nähden. Sillä on omat pysyväiset hallintoelimensä ja omaa omaisuutta, joten sitä ehkä voidaan pitää erillisenä juridisena henkilönä, jolloin se tietysti myös voi saada valtion-apuja ⁸⁸⁾).

Tutkimuksen piirin ulkopuolelle jää kirkkokuntain ja hiippakuntain oikeudellisen luonteen tarkempi selvittäminen, joka tietysti, jos oikeuskelpoisuuskysymykset siinä ratkeaisivat toisella kuin esittämällämme tavalla, johtaisi vastaamaan toisella tavoin myös kysymykseen voivatko ne saada valtionapuja. Voimmekin senvuoksi, näihin tehtävämme alasta syrjään jääviin kysymyksiin enempää huomiota kiinnittämättä, ryhtyä edelleen tutkimaan valtion varojen käyttöä riidattomasti erillisinä julkisoikeudellisina oikeussubjekteina olemassa olevien oikeusmuodostumien hyväksi.

Esittämistämme selostuksista selviää, että vaikka yhteenliittymä muodostaisi erillisen oikeussubjektin, tämä ei suinkaan aina sisällä sitä, että valtion varojen käyttäminen yhteenliittymän tarkoitusten toteuttamiseksi aina merkitsisi valtionapujen myöntämistä sille. Valtion varoja voidaan käyttää erillisenä oikeussubjektina olemassaolevan yhteenliittymän tai yhdyskunnan tarkoitusten toteuttamiseksi aivan samalla tavoin kuin niitä käytetään kiinteästi valtion virkakoneiston puitteissa tapahtuvassa hallintotoiminnassa eli siis niin, että valtio suorittaa yhteenliittymän menon niinkuin se olisi valtion itsensä vastattavaksi kuuluva menoerä. Mutta näiden yhteenliittymien toimintaan voi sisältyä myös sellaista varainkäyttöä, joka ei tapahdu tällä tavoin ja joka ei ole sidottu valtion hallintotoiminnassa noudatettaviin sääntöihin. Tällaisessa vapaammassa varainkäytössä yhteenliittymän elimet eivät toimi ensisijaisesti valtion virkamiehinä vaan lähinnä juuri yhdyskunnan eliminä. Vastuu toiminnasta ei lepää toimihenkilön hartioilla hänen (valtion) virkamiesominaisuudessaan vaan kantaa taloudellisen vastuun ensisijaisesti itse yhteenliittymä. Käsityksemme mukaan kysymys, onko valtion taloudellinen suoritus tällaiselle itsenäiselle taloussubjektille valtionavun luontoinen, ratkeaa myönteiseen suuntaan, jos varat tämän suorituksen tapahtuessa siirtyvät valtion omaisuudesta tuon toisen taloussubjektin omaisuuteen sen vastuulla hoidettaviksi. Jos taas tällaista vastuun siirtämistä ei tapahdu, ei ole kysymyksessä valtion-

⁸⁸⁾ Vrt. laki Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan seurakunnille suoritettavasta verohyvityksestä, ann. 10 p toukok. 1935 (n:o 192) § 3.

avun antaminen vaan sellainen järjestely, että valtio ottaa menoerän kantaakseen. Tästä erotteluperusteesta on mielestämme pidettävä kiinni siitakin huolimatta, että se voi joissakin tapauksissa tuntua kovin muodolliselta. Erottelulla on merkityksensä siitä huolimatta, että asiallisesti, tavoiteltavan tuloksen kannalta, saattaa olla samantekevää maksaako valtio suorastaan jonkun menoerän vai antaako se valtionavun tämän menoerän suorittamista varten.

Tämä valtionavun saajan omavastaisuuden periaate on nimenomaan julkaillut mm. kansakoululaitoksen kustannuslaissa, jossa sanotaan, että oppivelvollisuudesta annetussa laissa säädetyn kansakoululaitoksen perustaa ja ylläpitää sekä oppivelvollisuuden aiheuttamista menoista vastaa kunta kokonaisenaan, saaden valtiolta avustusta⁸⁹⁾. Ne kansakoululaitoksen ylläpitämiseen tarkoitettut varat, jotka valtio antaa kunnille niiden omalla vastuulla vaikkakin valtion antamien ohjeiden mukaan ja valtion valvonnan alaisena hoidettaviksi, siis esim. avustukset kansakoulunopettajien palkkaukseen, ovat valtionapuja⁹⁰⁾. Sensijaan eivät valtionapuja ole esim. kansakoulunopettajain eläkkeet, jotka valtio suoraan, kuntien välitystä käyttämättä, maksaa eläkkeisiin oikeutetuille⁹¹⁾.

Tuloksena tässä suorittamastamme tarkastelusta on siis toteaminen, että valtionapujen saajina joka tapauksessa voivat olla vain itsenäiset taloussubjektit, mutta että valtion taloudelliset suoritukset näidenkin taloussubjektien hyväksi ovat valtionavun luontoisia vain jos luovutettavat varat suorituksen tapahtuessa siirtyvät valtion omaisuudesta valtionavun saajan omaisuuteen⁹²⁾. Tähän sääntöön olemme

⁸⁹⁾ KansakouluL § 1. — Vrt. laki kansakoulun järjestysmuodon perusteista, ann. 18 p. toukok. 1923 (n:o 137), § 1 mom. 3: kansakouluja perustaa ja ylläpitää sekä hoitaa kunta valtion avustuksella sen mukaan kuin lailla ja asetuksilla säädetään.

⁹⁰⁾ KansakouluL § 15 mom. 1 (as. kok. n:o 273/1937): opettajille 7, 9—11 ja 14 §:n mukaan tulevat palkat ja palkkiot suorittaa valtio kunnille.

⁹¹⁾ KansakouluL § 28.

⁹²⁾ Voimme mainita erään korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen, jossa selvästi erotetaan toisistaan se tapaus, että valtio ottaa kantaakseen itsehallintoyhdyskunnan jonkun menoerän, ja se, että tarkoitukseen annetaan valtionavustusta.

KHO katsoi lokak. 28 p:nä 1920 antamassaan päätöksessä (selostuksia n:o 104), että K:n kunta, joka v. 1913 oli sanomalehdissä haettavaksi julistanut kunnanlääkärin toimen sanotussa kunnassa ja siinä ilmoittanut, että tointa seurasi 5000 mk:n palkka, sen kautta oli sitoutunut vastaamaan siitä, että lääketieteenlisensiaatti

johtuneet tarkastellessamme yhdyskuntia ja yhteenliittymiä, jotka tosin ovat itsenäisiä taloussubjekteja, mutta jotka kuitenkin hyvin kiinteästi liittyvät valtion hallinto-organisaatioon. Mutta sääntö näyttää pitävän paikkansa laajemmallakin alalla. Jos valtio ottaa suorittaakseen minkä tahansa muun juridisen henkilön menoja, esim. sen toimihenkilöiden palkkoja ja suoritus tapahtuu suoraan valtion kassasta palkan saajalle, jää tällainen rahaoperatio kokonaan valtionapujärjestelmän ulkopuolelle. Syyt, jotka johtavat siihen, että valtio ottaa tämän menoerän suorittaakseen, saattavat olla aivan samanlaatuisia kuin ne, jotka ovat valtionapujen myöntämisen perustana. Mutta se, jonka puolesta tai hyväksi maksu suoritetaan, ei ollenkaan saa rahoja haltuunsa, joten sille ei asiassa synny mitään vastuuta eikä sitä vastaan myöskään voida käyttää niitä painostuskeinoja, joilla valtionapujen käytön valvontaa voidaan tehostaa.

Eroavaisuudet niiden tapausten välillä, joissa valtio on ottanut suorittaakseen joitakin alemman taloussubjektin menoja, ja niiden, joissa valtio vain myöntää avustusta tällaisten menojen suorittamiseen, saattavat käytännössä osoittautua hyvinkin merkityksellisiksi. Ne saattavat ilmetä mm. siinä, että valtionapua yleensä on anottava, mutta sen sijaan niissä tapauksissa, joissa valtio on ottanut kantaakseen joitakin alemman taloussubjektin menoja, ei menoerän suorittamisen anominen juuri voine tulla kysymykseen. Valtio on kerta kaikkiaan ottanut po. menoerät vastuulleen, eikä sen, jonka puolesta suoritus tehdään, tarvitse tehdä mitään anomusta asiassa, vaan korkeintaan antaa asian ratkaisemista varten tarpeellisia tietoja.

Jälempänä, selostaessamme valtionapujen saamisen oikeudellista luonnetta ja vaikutusta, otamme vielä puheeksi eräitä tapauksia, joissa eroavaisuudet valtionapujärjestelmän puitteissa tapahtuvan avustami-

V:lle, joka sanotun ilmoituksen perusteella oli toimeen otettu ja sitä jatkuvasti hoitanut 1 päivään kesäkuuta 1914 asti, oli kunnanlääkärinvirkaan liittyvä palkka vastamainitun määräisenä suoritettava. Sen vuoksi ja kun valtion K:n kunnalle vielä vuodelta 1917 myöntämää 2500 markan määrää ei ollut pidettävä valtion suoraan maksamana osana kunnanlääkärien palkasta vaan kunnalle valtionvaroista puheena olevaan tarkoitukseen tulevana avustuksena, eikä se seikka, että valtionvaroista vuodelta 1914 tätä avustusta ei oltu suoritettu, niinollen voinut vapauttaa kuntaa ylempänä kerrotusta sitoumuksesta, KHO velvoitti kunnan V:lle suorittamaan vaaditun palkan v:n 1914 tammik. 1 p:n ja kesäk. 1 p:n väliseltä ajalta, mutta V:n vaatimus saada korkoa puheenalaiselle maksamatta olevalle osalle palkasta hylättiin lakiin perustumattomana.

sen ja toiselta puolen suoran kustannuksiin osallistumisen välillä ilme-
nevät hyvin selvinä.

Puhumme sitten laitoksista valtionapujen saajina.

Äsken jo mainitsimme Helsingin yliopiston ja ne leski- ja orpokassat, jotka huolehtivat valtion virkamiesten jälkeenjääneille omaisille maksettavista eläkkeistä. Ne ovat julkisoikeudellisia juridisia henkilöitä, itsenäisinä, erillisinä oikeussubjekteina olemassaolevia julkisoikeudellisia laitoksia⁹³⁾. Mutta ei olisi yleisen kielenkäytön mukaista tehdä oikeuskelpoisuutta laitoksen käsitetunnusmerkiksi. Onhan meillä sellaisia »laitoksia» kuin posti- ja lennätinlaitos, rajavartiolaitos ja merivartiolaitos ja valtio voi perustaa esim. sairaaloita, kouluja tai tutkimusinstituutteja tekemättä niistä erillisiä oikeussubjekteja. Se seikka, että on olemassa oikeuskelpoisuutta vailla olevia valtion laitoksia, jotka tarkoituksiensa puolesta saattavat olla täysin rinnastettavissa oikeuskelpoisiin laitoksiin, käy erityisen selvästi ilmi valtion teollisuuslaitosten oloja tarkasteltaessa. Valtion teollisuuslaitoksen hallintoa, mikäli laitosta ei ole muodostettu osakeyhtiöksi, hoitaa valtioneuvoston määräyksestä riippuen joko asianomainen ministeriö (tai keskusvirasto) tahi erityinen johtokunta. Jos asia on järjestetty edellisen vaihtoehdon mukaisesti eli siis siten, että laitosta hoitaa ministeriö tai keskusvirasto, ei laitos ilmeisestikään muodosta erillistä oikeussubjektia. Jos taas laitokselle on asetettu johtokunta, kantaa ja vastaa se laitoksen puolesta. Kauppa- ja teollisuusministeriössä pidetään niistä valtion teollisuuslaitoksista, joilla on johtokunta, erityistä rekisteriä⁹⁴⁾. Näin järjestetyt laitokset muistuttavat ulkonaisesti hyvin paljon sellaisia erillisinä oikeussubjekteina olemassa olevia oikeusmuodostumia kuin esim. osakeyhtiöitä, mutta niitä voidaan tuskin kuitenkaan pitää juridisinä henkilöinä. — Kun tähän vielä lisätään, että yksityishenkilötkin voivat perustaa ja ylläpitää hyväntekeväisyyslaitoksia, sairaaloita, lastenkoteja, kirjastoja yms. »laitoksia» muodostamatta niitä juridisiksi henkilöiksi, ja huomautetaan siitä, että tällaisilla yksityisten perustamilla ja ylläpitämillä laitoksilla voi olla myös julkisoikeudellisia tehtäviä⁹⁵⁾, voidaan sanoi, että laitos-nimitys tavallisessa kielenkäytössä vain suhteelli-

⁹³⁾ Willgren, Förvaltningsrätt s. 44.

⁹⁴⁾ Laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista, ann. 13 p. toukok. 1931 (n:o 168).

⁹⁵⁾ Erich II s. 282.

sen harvoin tarkoittaa erästä juridisten henkilöiden ryhmää ⁹⁶⁾. Useimmiten tarkoitetaan laitoksella vain määrätarkoitukseen aiotun omaisuuden ja tarkoituksen toteuttamista varten pysyväisesti olemassaolevien toimielinten kokonaisuutta ⁹⁷⁾ kiinnittämättä huomiota oikeuskelpoisuuskysymykseen. Tässä laajassa merkityksessä käytämme laitos-sanaa esityksessämme. Mikäli näyttää tarpeelliselta käsitellä erikseen oikeuskelpoisuuden omaavia ja sitä vailla olevia laitoksia nimitämme edellisiä »itsenäisiksi», jälkimmäisiä taas »epäitsenäisiksi» laitoksiksi ⁹⁸⁾. Niin on siis esim. Helsingin yliopisto itsenäinen laitos, kun taas yliopiston Historiallis-kielitieteellinen laitos, Maantieteellinen laitos, Farmaseuttinen laitos ja Lainopillinen seminaarikirjasto ⁹⁹⁾ ovat epäitsenäisiä laitoksia. *Fleiner* lausuu ¹⁰⁰⁾, että julkisoikeudellisten laitosten jaoittelulla itsenäisiin ja epäitsenäisiin on ensi sijassa vain siviilioikeudellista merkitystä; hallinto-oikeudellisesti sitä vastoin esiintyvät epäitsenäiset laitokset aivan samalla tavoin kuin itsenäiset laitokset julkisen hallinnon »kantajina». Kuten kohta tulemme osoittamaan, on tämä, jos sitä niin tahdotaan nimittää, siviilioikeudellinen ero kuitenkin nimenomaan juuri valtionapujärjestelmän kannalta hyvin tärkeä.

Yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden piirissä käy jaoittelu itsenäisiin ja epäitsenäisiin laitoksiin tarpeettomaksi, sillä »laitokset» eivät muodosta erillistä yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden ryhmää. Itsenäisiä yksityisoikeudellisia laitoksia ei ollenkaan ole olemassa. On vain epäitsenäisiä laitoksia, joiden omistajina voi olla mihin tahansa henkilöryhmään kuuluvia henkilöitä ¹⁰¹⁾. Epäitsenäisen laitoksen omistajana voi olla paitsi yksityisoikeudellinen juridinen henkilö, esim. osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö, myöskin luonnollinen henkilö.

Laitoksen järjestysmuoto ei ole sillä tavoin riippuvainen siitä, onko laitos itsenäinen vai epäitsenäinen, julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen, että laitoksen itsenäisyys-ominaisuus sulki pois ulkopuolisen vaikutuksen laitoksen toimihenkilöiden asettamiseen ja laitok-

⁹⁶⁾ Vrt. *Jellinek* s. 165.

⁹⁷⁾ Vrt. *Fleiner* s. 322, *Maunz* s. 74, *Hatschek* s. 496, *Mayer* II s. 331 ja *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 44.

⁹⁸⁾ *Herrnritt* s. 231.

⁹⁹⁾ Näiden laitosten organisatiosta ks. esim. asetus Helsingin yliopiston farmaseuttisesta laitoksesta, anni. kesäk. 10 p. 1938 (n:o 229).

¹⁰⁰⁾ *Fleiner* s. 322.

sen toimintaan yleensä tai että laitoksen kuuluminen yksityisoikeudellisten laitosten ryhmään estäisi antamasta viranomaisille määrätynlaatuista määräämisvaltaa laitoksen asioissa ¹⁰²). Itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten olot on yleensä järjestetty niin, että niiden toimintaa valvovilla viranomaisilla on suuri määräämisvalta laitoksen toimihenkilöpaikkain täyttämässä ja niiden asioiden hoidossa muutenkin. Sama on asianlaita monissa tapauksissa yksityisoikeudellisiin epäitsenäisiin laitoksiin nähden. Niin voi esim. jonkun yksityisoikeudellisen yhteisön tai yhdistyksen omistamalla yleishyödyllisellä laitoksella olla oma johtokunta tai muu toimeenpaneva elin, joka toimii erillään laitoksen omistajan toimeenpanevasta elimestä ja jonka kokoonpano saattaa olla ylläpitäjäyhtymän, laitoksen kannattajan tahdosta riippumaton ¹⁰³) ja valtion viranomaisen määrättävissä. Kuten myöhemmin tulemme osoittamaan, käy tämä seikka hyvin tärkeäksi tutkittaessa laitoksen toiminnassa ilmenneiden epäkohtien poistamiseksi käytettävien pakko- ja painostuskeinojen suuntautumista.

Kun nyt tämän tarkastelun valossa tutkimme laitoksia valtionapujen saajina, havaitsemme ensiksi, että itsenäiset laitokset, joita siis kuitenkin on vain julkisoikeudellisia, voivat saada valtionapuja. Sensijaan eivät epäitsenäiset julkisoikeudelliset laitokset voi olla valtionapujen saajina, mutta avustus voidaan kyllä, mikäli ei ole kysymys valtion itsensä omistamista laitoksista, antaa laitoksen omistajalle, julkisoikeudelliselle juridiselle henkilölle käytettäväksi laitoksen hyväksi. Niin esim. kunnallisten kansakoulujen rakennusavustukset samoin kuin avustulainatkin myönnetään yleensä »mainitulle kunnalle puheenalaista koulua varten» ¹⁰⁴). Tietysti voi sitten esiintyä tapauksia, joissa on vaikea ratkaista, onko kysymyksessä oleva oikeusmuodostuma itsenäinen julkisoikeudellinen laitos vai ei. Otamme esimerkiksi kuntain liiton, joka on perustettu sairaalan ylläpitämistä varten. Voidaan olla eri mie-

¹⁰¹) Tällaista konstruktia. — juridinen tai luonnollinen henkilö epäitsenäisen laitoksen omistajana — pitää lainsäätäjä silmällä mm. TyöväenopistoA 2 ja 3 §:ssä lausuessaan, että kun halutaan perustaa työväenopisto ja saada sille oikeus päästä valtionapua nauttivaksi laitokseksi, opiston ohjesääntöön on otettava tiedot opiston omistussuhteista. Vielä mainitsemme, että ValtionavustusVNP puhuu »yksityisten hoidossa olevista laitoksista», joille voidaan myöntää valtionapuja.

¹⁰²) Vrt Willgren, Förvaltningsrätt s. 42.

¹⁰³) Tarjanne, Lakimies 1937 s. 515.

¹⁰⁴) Ks. esim. opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 24 p:ltä toukok. 1929 n:o 1781 koskeva Uuraan kansakoulun rakennusavustusta.

liä siitä, onko tällaista oikeusmuodostumaa pidettävä itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena vai onko tapaus konstruoitava niin, että siinä on julkisoikeudellinen yhdistys epäitsenäisen laitoksen omistajana. Jos edellinen vaihtoehto hyväksytään, voi, äsken esittämämme säännön mukaan, sairaala julkisoikeudellisena laitoksena saada valtionavun. Jos taas asetutaan jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle, on lopputulos käytännöllisesti katsoen sikäli sama, että sairaalan hyväksi voidaan antaa valtionapuja, mutta asia on silloin teoreettisesti konstruoitava niin, että valtionapu annetaan julkisoikeudelliselle yhdistykselle, kuntain liitolle, käytettäväksi sen omistaman epäitsenäisen laitoksen nim. sairaalan hyväksi. Sama konstruktio tulee sovellettavaksi kaikkiin yksityisoikeudellisiin laitoksiin. Kun nim. itsenäisiä yksityisoikeudellisia laitoksia ei ollenkaan ole olemassa, on valtionapu ajateltava aina annetuksi laitoksen omistajalle laitosta varten. Lopputuloksena on siis se, että laitosvaltionapuja voivat laitoksen omistajan¹⁰⁵⁾ tai ylläpitäjän eli kannattajan¹⁰⁶⁾ ominaisuudessaan saada kaikki ne henkilöt, jotka, sen mukaan kuin edellä on esitetty, voivat muutenkin olla valtionapujen saajina¹⁰⁷⁾.

Toistamme vielä: se mitä sanomme valtionavun saajista ei suinkaan merkitse sitä, että kaikki valtionapujen vastaanottajiksi kelpaavat henkilöt voisivat saada kaikenlaisia valtionapuja. Rajoituksia voi olla eri suuntiin esim. siten, että toisia valtionapuja voivat saada vain kunnat, toisia vain yksityiset henkilöt. Usein saattavat tällaiset rajoitukset, vaikkei niitä ole nimenomaan ilmausuttu, seurata asian luonnosta. Eri valtionapuryhmiä ja -lajeja koskevien säännösten tulkinnasta riippuu, mitkä esittämiemme sääntöjen mukaan valtionapujen saajiksi kelpoisista henkilöistä voivat kussakin tapauksessa tulla kysymykseen valtionapujen saajina. Tässä emme tietystikään voi ryhtyä tutkimaan näitä tulkintakysymyksiä. Viittaamme vain aivan ohimennen erääseen seikkaan, jolla ehkä saattaa olla merkitystä ko. asioita ratkaistaessa. Laitosvaltionapuja koskevassa lainsäädännössä lausutaan usein valtionavun saajia osoitettaessa, että valtionapu voidaan antaa »yksityiselle»¹⁰⁸⁾. Tätä säännöstä ei nähdäksemme yleensä ole käsitettävä niin ahtaasti, että katsottaisiin sillä tarkoitettavan vain fyysillisiä henkilöitä, vaan on säännös ymmärrettävä niin, että paitsi julkisoikeudellisia henkilöitä

¹⁰⁵⁾ YksityisoppikouluA § 11.

¹⁰⁶⁾ Vrt. YksityiskansakouluA § 1.

¹⁰⁷⁾ Vrt. *Nevanlinna*, Suomen valtiotalous s. 65.

¹⁰⁸⁾ Ks. esim. YksityiskansakouluA § 2, MaatalousoppilaitosL § 2, KasvatuslaitosL § 1, LastentarhaL § 1, TyöväenlastenL § 1 ja KotiteollisuusoppilaitosL § 2.

myöskin yksityisoikeudelliset henkilöt, niinhysin juridiset kuin luonnolliset, voivat saada näitä valtionapuja.

Tavallisimmin on valtionavun saaja välittömässä suhteessa valtionavun maksajaan, siihen viranomaiseen, joka toimii avustusten jakajana. Toisin sanoen: valtionavun suorittaa ministeriö, keskushallitus, lääninhallitus tai muu valtion viranomainen suoraan valtionavun saajalle. Sellainen järjestely, että ylempi viranomainen uskoo avustusten jakamisen alemman viranomaisen tehtäväksi, ei vaikuta valtionapujen oikeudelliseen luonteeseen¹⁰⁹⁾. Mutta myös muunlaiset järjestelyt, kuin avustusten jakamisen uskomisen alemmille valtionviranomaisille, ovat mahdollisia. Valtionapujen jakaminen voi olla järjestetty esim. siten, että ne suurempina erinä annetaan joillekin julkisoikeudellisille tai puolijulkisoikeudellisille yhdyskunnille, yhdistyksille tai muille yhteensuostumille, jotka sitten jakavat ne edelleen¹¹⁰⁾. Tällaisissa tapauksissa on, jos varat siirtyvät esim. mainitunlaatukselle yhdistykselle sen vastuulla hoidettaviksi, valtionavun ensiasteisena saajana tuo yhdistys. Mutta kun tällainen yhdistys jakaessaan valtionapuna saamaansa rahaa summaa suorittaa hallintotoimintaa, on niitä luonnollisia ja juridisia henkilöitä, joille yhdistys avustuksia jakaa, myöskin pidettävä valtionavun saajina, joita ehkä voimme eroitukseksi »ensiasteisista» saajista nimitää »toisasteisiksi»¹¹¹⁾.

Käytännölliset näkökohdat määräävät käytetäänkö suoraa vai selostetunlaatuista välillistä jakotapaa. Kun välillistä jakotapaa käytetään, täytynee avustusten yleensä kuuluakseen valtionapujen piiriin tosiasiallisesti olla lähtöisin valtion varoista. Mutta toisasteisen avustuksen luonteeseen ei näytä kuitenkaan ratkaisevasti vaikuttavan se, jaetaanko avustukset valtion jo etukäteen käytettäväksi asettamista varoista vai maksetaanko ne etukäteen jakajan varoista ja peritään myöhemmin valtiolta. Niin esim. avustuksia vakinaisessa sotapalveluksessa olevien asevelvollisten omaisille voidaan nähtävästi pitää valtionapuina, vaikka kunta ne saajille suorittaa ja saa vasta jalestapain perii valtiolta korvauksen suorittamistaan avustusmääristä. Menettely näitä avustuksia jaettaessa on seuraavanlainen. Lain mukaan tulee ase-

¹⁰⁹⁾ Vrt. Sundberg, NAT 1935 s. 353.

¹¹⁰⁾ Ks. esim. PienviljelijäinavustusA § 10, HevostalousA § 2 ja § 27.

¹¹¹⁾ Jos erityinen toimielin, lautakunta tms. vain antaa lausunnon siitä, miten avustukset olisi jaettava, eivät avustukset tietystikään ole »toisasteisia». Tällaisista asiantuntijalautakunnista ks. Minni, NAT 1935 s. 376.

velvollisena vakinaisessa sotapalveluksessa olevan henkilön vaimon ja turvattomien lasten, jos heiltä puuttuu varoja elatukseen, valtion varoista saada toimeentuloansa varten riittävä apu. Sama oikeus on asevelvollisen työhön kykenemättömillä vanhemmilla ja eräillä muilla omaisilla, jotka elatukseensa nähden ovat riippuvaisia hänen työansiossaan ¹¹²⁾. Avustusanomukset ratkaisee lääninhallitus. Jos lääninhallitus on hyväksynyt avustusanomuksen, on kunnallislautakunnan tai maistraatin ryhdyttävä toimenpiteisiin vahvistetun avustumäärän suorittamiseksi kunnan varoista. Maksetut avustukset korvaa kunnalle valtio.

Samantapaiseksi saattaa menettely muodostua äitiysavustuksia suoritettaessa. ÄitiysavustusL § 1 mukaan suoritetaan Suomessa asuvalle tai suomalaisella aluksella palvelevalle vähävaraiselle naiselle, joka on Suomen kansalainen tai jolla on täällä turvapaikka-oikeus, valtion varoista äitiysavustusta. Äitiysavustuksen myöntää ja maksaa kunnan huoltolautakunta ja se suoritetaan kunnan varoista, mikäli osaa tai koko avustusta vastaavaa määrää ei ole etukäteen toimitettu kunnalle avustusten suorittamista varten. Valtio korvaa kunnille niiden varoista maksetut avustukset. Näin siis äitiysavustuksetkin tulevat toisasteisina avustuksina luettaviksi valtionapujen joukkoon.

Toisin on asianlaita esim. köyhäinhoitoon nähden. Köyhäinhoitoavustukset saattavat joissakin tapauksissa paljon muistuttaa valtionapuja, mutta ne jäävät kuitenkin valtionapujen piirin ulkopuolelle sen vuoksi, että köyhäinhoito on kunnallinen asia ¹¹³⁾ ja että avustukset siis maksetaan kunnan eikä valtion varoista. Köyhäinhoitoavustuksen luonnetta ei muuta sekään, että kunta eräissä tapauksissa, esim. jos avunsaajana on ollut muu kuin Suomen kansalainen, voi saada valtiolta korvauksen antamastaan köyhäinhoidosta ¹¹⁴⁾. Köyhäinhoidossa ei kunta nim., kuten asevelvollisten omaisia avustettaessa ja äitiysavustusasioissa, toimi vain valtion varain jakajana, vaan hoitaa omia tehtäviään ja suorittaa niistä aiheutuvia maksuja. Köyhäinhoitoavustuksen saaja ei, kuten sanottu, saa tätä avustusta valtion vaan kunnan varoista. Avustusasiasia on hänen ja kunnan keskeinen, avustuksen korvaamiskysymys taas kunnan ja valtion välinen asia.

Kun valtionapujärjestelmää tarkastellaan erityisesti juuri hallinto-

¹¹²⁾ OmaistenavustusL § 1 laissa 9 p:ltä heinäk. 1937 (n:o 293).

¹¹³⁾ Köyhäinhoitolaki § 6.

¹¹⁴⁾ Köyhäinhoitolaki § 49 laissa 7 p:ltä huhtik. 1933 (n:o 112).

valvonnan kannalta, ovat mainitsemistamme valtionapujen saajien ryhmistä ensisijaisena mielenkiinnon kohteena julkisoikeudelliset ja puoli-julkisoikeudelliset juridiset henkilöt. Myös on yksityisoikeudelliset juridiset henkilöt ja lisäksi vielä luonnolliset henkilöt suljettava tutkimuksemme piiriin, kuitenkin vain mikäli näihin ryhmiin kuuluvat valtionavun saajat ovat hallintovalvonnan kohteina.

Tämä rajoitus selittää, miksi erityisestikin viimeksimainittuun ryhmään kuuluville eli luonnollisille henkilöille annettavat valtionavut, yleishyödyllisten laitosten valtionapuja lukuunottamatta, jäävät tutkimuksemme piirin ulkopuolelle. Se johtuu siitä, että yksityisille annettavia valtionapuja ei yleensä anneta hallintotoimintaa varten. Esim. opiskeleminen opintoapurahan turvin ei ole hallintotoiminnan harjoittamista eikä opintoapurahan käyttämisen valvonta hallintovalvontaa. Stipendin käyttämisen valvonta on vain tehostettua alamaishallintoa samoin kuin esim. ehdonalaisessa vapaudessa olevan valvonta¹¹⁵). Eihän se, että ehdonalaisessa vapaudessa oleva määrääjain käy ilmoittautumassa valvojaksi määrätylle henkilölle tai poliisipäällikölle, ole hallintotoimintaa, vaikka valvojan toiminta sitä onkin. Yhtävähän on hallintotoimintaa opintoapurahan käyttäminen, opiskelu opintoapurahan turvin. — Laitokset, vaikkakin ne olisivat yksityisten omistamia, sensijaan usein ovat olemassa sellaisia tehtäviä varten, että niiden toimintaa on pidettävä hallintovalvonnan alaisuuteen kuuluvana toimintana. Tämän vuoksi näyttelevätkin laitosvaltionavut ja laitoksien toimintaan kohdistuva valtionvalvonta huomattavaa osaa esityksessämme.

3. Valtionapulajit.

Valtionapuja voidaan jaoitella ryhmiin ja alaryhmiin useita eri jaoitteluperusteita käyttäen. Jaosta raha- ja luontaisavustuksiin on jo edellä ollut puhetta. Samoin olemme tehneet selkoa valtionapujen jaosta »ensimmäisiin» ja »toisasteisiin», minkä jaon perustana on se seikka, että valtionapujen saajat toisissa tapauksissa ovat välittömässä suhteessa valtionavun antajana olevaan valtion viranomaiseen, toisissa tapauksissa taas avustusten jakaminen on järjestetty sillä tavoin, että ne suurempina erinä annetaan muiden kuin valtion viranomaisten edelleen jaet-

¹¹⁵) Asetus rangaistusten täytäntöönpanosta § 13 ja 14 laissa 9 p:ltä lokak. 1931 (n:o 278), asetus ehdonalaisesti vapautetun vangin valvonnasta (as. kok. n:o 279/1931).

taviksi. Niinikään voidaan esim. valtionavun saajia edellä puheena-olleella tavalla käyttää jaoitteluperusteena ja siis jakaa valtionavut ryhmiin senmukaan, onko saajana julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen juridinen henkilö vai yksityinen, luonnollinen henkilö. Mutta jo aivan pintapuolinen tarkastelu osoittaa, että esim. tällainen valtionapujen saajien perusteella suoritettu jaoittelu on vain muodollinen ¹¹⁶⁾ ja että samaan ryhmään kuuluvien valtionapujen välillä voi olla paljon suurempia asiallisia eroavaisuuksia kuin joidenkin tässä jaoittelussa eri ryhmiin kuuluvien valtionapujen kesken. Vastaanottajain mukaan suoritettu jaoittelu ei senvuoksi kelpaa valtionapujen systemaattisen esityksen perustaksi. Sama koskee myös toisia mainitsemiamme jakoja, nim. jakoa raha- ja luontaisavustuksiin ja ensiasteisiin ja toisasteisiin.

Paitsi näitä jaoitteluperusteita voidaan löytää vielä useita muitakin. Niin voidaan jaoittelun perustaksi ottaa esim. avustuksen tarkoitussmääräykset. Vanhastaan on ollut tapana erityisesti finanssiopillisessa kirjallisuudessa jakaa valtion alempiasteisille oikeussubjekteille antamat taloudelliset avustukset subventsiooneihin ja dotatsiooneihin sen mukaan, onko kysymyksessä erityistä tarkoitusta, määrättyä tehtävää varten annettu avustus, vai avustus, joka tarkoittaa tällaista määrätarkoitusta osoittamatta vahvistaa hakijan taloudellista asemaa ¹¹⁷⁾. Määrätarkoitusta varten annettu valtionapu eli siis subventsiointi on siis, ottaaksemme esimerkin Suomen voimassaolevasta oikeudesta, se avustus, jota valtio Kansakoulun mukaisesti antaa kunnalle kansakoulumenojen suorittamista varten. Tarkoitussmääräys, joka tosin eräiltä osiltaan on melko epämääräinen, rajoittaa myöskin väkijuomayhtiön vuosivoitosta kunnille jaettavien osuuksien käyttöä ¹¹⁸⁾. Dotat-

¹¹⁶⁾ Sundberg, NAT 1935 s. 353.

¹¹⁷⁾ Willgren, Finansrätt s. 573; Nevanlinna, Julkinen talous s. 53; Hensel s. 95. — »Die Zuwendungen von Geldmitteln des Staates oder der höheren Kommunalverbände an die Gemeinden lassen sich in zwei Kategorien Scheiden: einmal in solche, die der Gemeinde zu beliebiger Verwendung u. anderseits in solche, die ihr mit einer Zweckbestimmung behaftet überwiesen werden» (Paul Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig 1897, s. 330).

¹¹⁸⁾ Valtion saamasta väkijuomayhtiön vuosivoiton ylijäämästä suoritetaan kullekin kunnalle rahamäärä, joka vastaa 12 mk. jokaista kunnassa edellisenä vuonna hengille kirjoitettua asukasta kohti, ei kuitenkaan enempää kuin 30 % sanotusta ylijäämästä. Kunnan näin saamista varoista on vähintään puolet käytettävä kunnan valtiolta saamien jo erääntyneiden tai sinä vuonna erääntyvien lainojen tahi, ellei niitä ole, muualta otettujen epäedullisten lainojen takaisin maksamiseen tai verotasausrahaston perustamiseen tai kartuttamiseen. Jäljellä oleva osa kunnalle tulevista varoista on käytettävä kansansivistystä ja raittiutta edistä-

sioonin luontoisia taas ovat esim. sokeille valtion varoista annettavat avustukset ¹¹⁹⁾ ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille kunnille suoritettavat erikoisavustukset ¹²⁰⁾.

Subventsiot ja dotatsiointi tutkittaessa ei voida olla kiinnittämättä huomiota siihen, että kaikki juridiset henkilöt ovat olemassa vain määrättyjä, rajoitettuja tarkoituksia varten ¹²¹⁾. Tämä vaikuttaa myös juridisen henkilön omaisuuden luonteeseen sillä tavoin, että omaisuutta voidaan käyttää vain määrättyihin tarkoituksiin ¹²²⁾. Näin siis juridiselle henkilölle annettu dotatsiointi liittyy jonkunlainen tarkoitussääntely. Tosin on tällainen dotatsiointiin liittyvä tarkoitussääntely sisällöltään hyvin laaja ja epämääräinen silloin kun on kysymys juridisesta henkilöstä, jonka tehtäväpiiri on laaja (esim. kunta). Mutta tarkoitussääntely on silloinkin olemassa ja sen merkitys valtionavun käyttötavan määrittämisessä lisääntyy sitä mukaa kuin juridisen henkilön tehtäväpiiri supistuu. Toisin sanoen: mitä suppeampi juridisen henkilön tehtäväpiiri on, sitä enemmän lähestyy dotatsiointin tarkoitussääntelyä subventsiointin tarkoitussääntelystä ja sitä vaikeampi on havaita asiallista eroa subventsiointin ja dotatsiointin välillä. Osoittaaksemme esimerkillä eroittelun vaikeutta voimme ajatella, että valtio antaa kunnalle avustuksen ruumiinpolttolaitoksen ylläpitämistä varten. Kun tämä avustus annetaan määrättyä tarkoitusta varten on se käyttämämme määritelmän mukaan luonteeltaan subventsiointi. Jos taas valtio antaa aivan samanlaisen avustuksen yhdistykselle, jonka yksinomaisena ja

viin tarkoituksiin, niin myös alkoholistien tai muuhun yhteiskunnalliseen huoltoon. (Laki väkijoukkojen verottamisesta ja sen vuosivoiton käyttämisestä, ann. 20 p. toukok. 1935, as. kok. n:o 207.)

¹¹⁹⁾ Valtioneuvoston päätös sokeiden avustuksesta, ann. 20 p. tammik. 1938 (n:o 61).

¹²⁰⁾ Ks. esim. tulo- ja menoarvio v:lle 1938, 15 Pl. V. 2.

¹²¹⁾ »Aucune personne morale, pas même l'état, n'absorbe en entier la vie individuelle de ses membres. Quant aux groupements plus modestes, les communes, établissements publics, associations et fondations de droit privé, il ne se proposent en général que la satisfaction d'un seul des besoins de leurs membres, nettement déterminé par la charte constitutive du groupement.» (Léon Michoud, La théorie de la personnalité morale et son application au droit français I—II, 3 éd., mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence par Louis Trobat, Paris 1932, s. 152.)

¹²²⁾ Tähän ajatukseen perustuu »la théorie de la spécialité» Ranskan tieteenopissa, »Zweckvermögen» eräiden saksalaisten kirjailijain esityksissä ja Englannin »ultra vires». Ks. lähemmin V. Merikoski, Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta, Helsinki 1935, s. 81 aliviite 32.

ainoana tehtävänä on ruumiinpolttolaitoksen ylläpitäminen, olisi avustusta kait pidettävä dotatsioonina, koska se annetaan saajan toiminnan tukemista varten yleensä.

Nämä selvittelyt osoittavat, että dotatsioonien ja subventsioonien välisellä eroittelulla saattaa olla merkitystä vain mikäli on kysymys valtionapujen saajista, joiden tehtäväpiiri on hyvin laaja ¹²³⁾. Mutta tätä eroittelua ei voida ulottaa kaikkiin valtionapuihin eikä valtionapujen järjestelmällistä esitystä senvuoksi voida rakentaa tällekin perustalle.

Valtionavun tarkoitusta on koetettu käyttää avustusten systemaattisen jaoittelun pohjana muiltakin näkökannoilta kuin dotatsiooni — subventsiooni eroittelun kannalta. Erästä sellaisesta jaoitteluperusteesta on ollut puhetta jo johdannossa, jossa olemme tehneet selkoa valtionapujärjestelmän käyttämisestä verontasoiutus- eli finanssitasoiutukseen. Verontasoiutusavustuksia ovat verotusvallalla varustetuille julkisoikeudellisille alueyhdyskunnille annetut valtionavut, joiden tarkoituksena on vähentää yhdyskuntaan kuuluvien verorasitusta. Näillä avustuksilla pyritään tasoittamaan julkisten yhdyskuntain toiminnasta väestölle syntyviä rasituksia ja etuja maan eri osissa, joissa muuten, esim. erilaisen varallisuustilan, väestötiheyden ja muiden sellaisten seikkojen vuoksi voisi näissä suhteissa syntyä suurta erilaisuutta ¹²⁴⁾. Toisena pääryhmänä verontasoiutusavustuksen rinnalla esitetään tavallisesti ns. tehonlisäämisavustukset, so. avustukset, joiden tarkoituksena on synnyttää ja tukea valtiota hyödyttävää toimintaa.

Jako verontasoiutusavustuksiin ja tehonlisäämisavustuksiin seuraa useissa tapauksissa samoja linjoja kuin dotatsioonien ja subventsioonien välinen eroittelu, sillä verotusvaltaa käyttävälle julkisoikeudelliselle itsehallintoyhdyskunnalle annettu dotatsiooni vaikuttaa tietystikin yhdyskuntaan kuuluvien veronmaksajain verotaakkaa pienentävästi ¹²⁵⁾. Tietysti voi subventsioonillakin olla samanlainen vaikutus, mutta useimmiten lienee subventsioonissa kuitenkin etualalla tehonlisäämistarkoitus. Subventsiooni vaikuttaa verorasitusta tasoittavasti erityisesti silloin, kun se annetaan verotusvaltaa käyttävälle julkisoikeudelliselle yhdyskunnalle tarkoitukseen, jonka toteuttamisesta avus-

¹²³⁾ Vrt. Sundberg, NAT 1935 s. 356.

¹²⁴⁾ Nevanlinna, Julkinen talous s. 53.

¹²⁵⁾ Vrt. Sundberg, NAT 1935 s. 356.

tuksen saajan on huolehdittava, tai josta se huolehtii riippumatta siitä annetaanko tarkoitukseen avustusta vai ei. Jos taas subventsioonin lupaamisella tarkoitetaan houkutella avustuksen saamiseen oikeutettu yhdyskunta ryhtymään toimintaan, joka ei ole sille pakollista, ei subventsiooni enää vaikutakaan verorasitusta pienentävästi, vaan ehkä päinvastoin, kun subventsioonilla maksetaan vain osa ko. toiminnan kustannuksista, tätä räsitusä lisäävästi.

Olemme jo aikaisemmin todenneet, että valtionapujärjestelmän suoranainen, välitön merkitys finanssi- eli verontasoisuksen kannalta rajoittuu vain valtion ja verotusvaltaa käyttävien julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntain välisiin suhteisiin. Jo tästä seikasta johtuu, ettei jakoa verontasoisavustuksiin ja tehonlisäämisavustuksiin voida käyttää valtionapujen systemaattisen esityksen pohjana. Lisäksi voidaan sanoa, ettei tällä jaolla saada olla kovin suurta käytännöllistä merkitystä edes sillä rajoitetulla alalla, jolla sitä edelläesitetyn mukaan voitaisiin soveltaa. Usein nim. verontasois- ja tehonlisäämistarkoitukset yhtyvät samassa avustuksessa sillä tavoin, että on vaikea sanoa kumpaan ryhmään avustus kokonaisuutena ottaen on luettava. Useissa tapauksissa on valtionavun jakoperusteet määrätty sillä tavoin, että vaikka avustuksen ensisijaisena tarkoituksena ilmeisesti on hallintotoiminnan tehon lisääminen, tämän ohessa otetaan huomioon myöskin avustuksen saajan taloudellinen asema, ja siten siis saatetaan valtionapu vaikuttamaan myös verorasitusta tasoittavasti. Tällaisia tapauksia esiintyy mm. teitten rakentamista ja kunnossapitoa varten annettavien valtionapujen joukossa. Niin on esim. TieavustusL 3 §:ssä säädettyä, että kunnanteille annetaan perusavustuksena enintään 40 %, Pohjois-Suomessa ja Karjalan rajaseuduilla enintään 50 % teiden kunnossapidosta aiheutuvista kustannuksista. Edelleen säädetään samassa pykälässä, että avustuksen määrä voidaan vähävaraisille kunnille koroittaa enintään 15 %:lla. Avustus, joka perusluonteeltaan on tehonlisäämisavustus, vaikuttaa samalla verorasitusta tasoittavasti senvuoksi, että se myönnetään suurempana vähävaraisille kuin varakkaille kunnille. Toisena esimerkkinä tehonlisäämisavustuksen ja verontasoisavustuksen sisällyttämisestä samaan suorituskeen voimme mainita eräitä paljon vanhempia säännöksiä. V. 1883 annetussa keisarillisessa asetuksessa rokotuksesta Suomenmaassa ¹²⁶⁾ säädettiin, että avuksi rokotajan palk-

¹²⁶⁾ Ann. 17 p. jouluk. 1883, as. kok. n:o 39.

kaamiseen ja muihin rokotuksessa sattuviin menoihin oli valtion varoista maksettava vuotuinen rahamäärä kaikille niille kunnille, joissa ei ollut rokotusainevarastoja, laskettuna 25 mk:n mukaan kullekin kunnalle Kuopion ja Oulun lääneissä ja muissa lääneissä 20 mk:n jälkeen jokaisesta kunnan väkiluvun tuhannesta hengestä. Vielä voidaan mainita siitä, että niissä tapauksissa, joissa valtionavut lasketaan toisenlaisten perusteiden mukaan maalaiskunnille kuin kaupungeille, järjestely tarkoittaa verontasoitusta. Verontasoituksen aikaansaamiseksi on kaupungit, joiden veropohja yleensä on suurempi kuin maalaiskuntien, joissakin tapauksissa jätetty kokonaan ilman valtionapua, toisissa tapauksissa taas määrätty niiden valtionavut pienemmiksi kuin maalaiskuntien (esim. kansakouluavustukset)¹²⁷⁾.

Nämä esimerkit riittävät osoittamaan, että tehonlisäämis- ja verontasoitustarkoitukset voivat käytännössä sekaantua toisiinsa sillä tavoin, että usein on epäselvää kummanluontoisena avustusta on pidettävä ja että siis valtionapujärjestelmää ei voida ryhtyä esittelemään lähtien jaoittelusta verontasoitusvaltionapuihin ja tehonlisäämisavustuksiin.

Ennenkuin menemme eteenpäin, huomautamme vielä erästä seikasta, joka sekin osaltaan osoittaa, ettei verontasoitusvaltionapujen ja tehonlisäämisavustusten välinen raja suinkaan ole aivan tarkka ja täsmällinen. Olemme edellä todenneet, että jako verontasoitusvaltionapuihin ja tehonlisäämisavustuksiin varsinaisesti koskee vain verotusvaltaa käyttäville julkisoikeudellisille yhdyskunnille annettavia avustuksia. Tällaisille yhdyskunnille annetaan avustuksia siinä tarkoituksessa, että niille veroa maksavien henkilöiden verorasitus tasautuisi. Mutta sama pyrkimys, tarkoitus ottaa huomioon veronmaksajain taloudellinen asema ja heidän taloudellinen kantokykynsä, saattaa vaikuttaa määrättäessä myös muille valtionapujen saajille kuin verotusvaltaa käyttäville julkisoikeudellisille yhdyskunnille annettavien valtionapujen suuruutta. Voimme tässäkin ottaa esimerkkejä tieavustuksia koskevasta lainsäädännöstä. Mainitsimme jo edellä siitä, että TieavustusL 3 §:n mukaan kunnille annettavien avustusten suuruutta määrättäessä vaikuttavat rinnakkain tehonlisäämis- ja verontasoitustarkoitukset. Lain 4 §:ssä säädetään mm. seuraavaa: perusavustuksena kylätielle annetaan muualla Suomessa enintään 30 % sekä Pohjois-Suomessa ja Karjalan rajaseuduilla enintään 40 % tien kunnossapidosta aiheutuvista kustannuksista. Vaikka tässä on kysymys kylätietä var-

¹²⁷⁾ Waronen s. 57.

ten annettavasta avustuksesta eli siis avustuksesta, jota ei anneta varsinaista verotusvaltaa käyttävälle julkisoikeudelliselle yhdyskunnalle, määräytyy avustuksen suuruus aivan samojen periaatteiden mukaan kuin lain 3 §:ssä. Toisin sanoen: TieavustusL 4 §:n selostettu säännös ottaa huomioon veronmaksajain veronmaksukyvyyn ja pyrkii siis osaksi vaikuttamaan verorasitusta tasoittavasti. Nyt voidaan tietysti sanoa, että kun kylätiekuntaan kuuluminen on pakollista ja tiekunta voi vaatia maksuja tieosakkailta ¹²⁸⁾, voidaan kylätietä varten annettuja valtionapuja, vaikka niitä ei annetakaan verotusvaltaa käyttäville pakkoyhdyskunnille, hyvin pitää verontasointusavustusten luontoisina. Ehkä kylätieavustusten luonne voidaankin selittää tällä tavoin, mutta on helppo löytää tapauksia, joihin tällaiset selitykset eivät sovi. Kun esim. KansanopistoL 2 §:ssä säädetään, että opisto saa vuotuista avustusta 45—60 % sekä jos opisto toimii rajaseudulla tai sen toiminta-alue on vähävaraista paikkakuntaa, enintään 15 % lisäävustusta, ovat säännöksen perustana olevat syyt ilmeisesti samanlaisia kuin tieavustusasioissa, vaikkakaan tässä ei ole kysymys veron- tai muiden maksujen kantamiseen oikeutetulle pakkoyhdyskunnalle annettavista avustuksista eikä avustusta siis juuri voitane lukea varsinaisten verontasointusavustusten joukkoon kuuluvaksi ¹²⁹⁾.

Eräs valtionapujen tarkoituksimääräyksiin perustuva jako, jolla on merkitystä valtionapujärjestelmän oikeustieteellisessä selvittelyssä, on valtionapujen jaoittelemisen ryhmiin sen mukaan onko avustus annettu pakolliseksi määrättyä toimintaa varten (esim. kuntien kansakoulujen valtionavut), vai onko se annettu tarkoitukseen, jonka toteuttamiseen ryhtyminen ei kuulu valtionavun saajan julkisoikeudellisiin velvollisuuksiin (esim. yksityisoppikoulujen valtionavut) ¹³⁰⁾. Kuten myöhemmin tulemme osoittamaan, saattaa avustettavan toiminnan pakollisuus taikka vapaaehtoisuus vaikuttaa erityisesti siihen, miten ankariksi valtionavun saamisen ehdot asetetaan ja

¹²⁸⁾ Tielaki, ann. 3 p. toukok. 1927 (n:o 165), VI luku.

¹²⁹⁾ Huomautettakoon tässä yhteydessä vielä, että puhuttaessa »verontasauksesta» ei meillä tarkoiteta yksinomaan menettelyä, jonka päämääränä on poistaa erillisten veronmaksualueitten välisiä epätasaisuuksia, vaan myöskin verorasituksen tasaamista saman veronmaksupiirin sisällä eri veronmaksukausien kesken. Tässä viimeksimainitussa merkityksessä käytetään verontasaus-nimitystä mm. kuntain verontasausrahastoista puhuttaessa. Ks. esim. laki väkijuomayhtiön verottamisesta ja sen vuosivoiton käyttämisestä, ann. 20 p. toukok. 1935 (n:o 207).

¹³⁰⁾ Vrt. *Fleiner* s. 108.

miten voimakkaita valvontakeinoja käytetään. Mutta valtionapujen järjestelmällisen esityksen pohjaksi tämäkään jaoittelu tuskin kelpaa, sillä on olemassa valtionapuja, joita ei voida lukea kumpaankaan mainituista ryhmistä. Sellaisia ovat esim. kunnille annetut dotatsioonit, jotka tukevat kunnan toimintaa kokonaisuudessaan eikä vain kunnan pakollisten hallintotehtävien suorittamista. Toinen seikka, joka vähentää tämän jaoittelun arvoa, on se, että jaoittelu koskee vain pakollisia tehtäviä suoritettaville valtionapujen saajille annettavia avustuksia. Valtionavut, jotka annetaan muille henkilöille, jäävät kokonaan tämän jaoittelun ulkopuolelle.

Käytännöllistä merkitystä vailla näyttää valtionapujen systemaattista esitystä suunniteltaessa myöskin olevan paikallisille itsehallintoyhdyskunnille annettujen valtionapujen jaoittelu sen mukaan, onko avustus annettu itsehallintoyhdyskunnan »omia» vai valtion sille siirtämiä tehtäviä varten. Valtionapujen jakaminen kahteen ryhmään tällä perusteella käy epätarkaksi ja vähäarvoiseksi jo pelkästään senvuoksi, että itsehallintoyhdyskuntain tehtävien jakaminen toiselta puolen niiden »omiiin» eli niille luonnostaan kuuluviin ja toiselta puolen niille »delegeerattuihin» tehtäviin ei ole riittävällä tarkkuudella toteutettavissa ¹³¹⁾.

Ennenkuin esityksemme seuraavaan jaksoon siirtyen ryhdymme puhumaan valtionapujen määräämisperusteihin nojautuvista jaoittelusta on tässä vielä otettava puheeksi eräs valtionapujen jako, jossa perusteena ei ole valtionavun saaja eikä avustuksen tarkoitukseen. Tarkoitamme valtionapujen jakoa lakimääräisiin ja harkinnanvaraisiin eli lahjanluontoisiin.

Lakimääräisillä valtionavuilla tarkoitetaan lakeihin tai asetuksiin perustuvia avustuksia, joiden jakaminen ei riipu viranomaisen harkinnasta, vaan jotka on annettava kaikille niille henkilöille, jotka täyttävät valtionavun saamiselle asetetut ehdot. Sellaisissa tapauksissa on lain tai asetuksen valtionavun saajaksi osoittamalla henkilöllä oma subjektiivinen oikeus avustuksen saamiseen ¹³²⁾. Toisen ryhmän, harkinnanvaraiset avustukset, taas muodostavat ne valtionavut joiden saamiseen millään henkilöllä ei ole lakiin tai asetukseen perustuvaa oikeutta ja joiden antaminen siis on viranomaisen harkinnan varassa. Esimerkkinä lakimääräisistä valtionavuista mainit-

¹³¹⁾ *Fleiner* s. 113.

¹³²⁾ *Tarjanne*, Lakimies 1937 s. 514.

semme, että kaupunki voimassaolevan lainsäädännön mukaan saa kansakoululaitoksensa ylläpitämiseksi yleisistä varoista avustusta 440 markkaa kutakin kansakouluoppilasta kohden ¹³³). Harkinnanvaraisia taas ovat esim. eräät KansankirjastoL:iin perustuvat valtionavut. Tässä laissa säädetään mm., että maalaiskunnassa toimiva yhdistys, jonka tarkoituksena on kansansivistyksen ja itseopiskelun edistäminen, voi kirjastolleen, jos se on yleisön käytettävissä, saada avustusta valtioneuvoston harkinnan mukaan 50 % kirjallisuuden ostamiseen ja sitomiseen käyttämistään varoista, kuitenkin sellaisin rajoituksin, että avustusta voidaan vuosittain antaa enintään 1000 mk. yhdistystä ja 5000 mk. kuntaa kohti. Yhdistyksellä ei ole mitään oikeutta vaatia avustuksen saamista, vaan riippuu avustuksen antaminen tai antamatta jättäminen viranomaisen harkinnasta.

Kysytään, milloin syntyy vaatimus lakimääräisen valtionavun saamiseen?

Selvänä voitaneen pitää, että kun eduskunta myöntää kokonaan uuden määrärahan esim. kunnille jaettaviksi avustuksiksi, millään kunnalla ei pelkästään tämän päätöksen nojalla eli siis ennen kuin jakamisperusteet on lainsäädäntöteitse yksityiskohtaisesti järjestetty, ole oikeudellista vaatimusta suuruudeltaan määrätyn avustuksen saamiseen ¹³⁴). Eduskunnan päätös määrärahan myöntämisestä päätökseen liittyvine käyttömääräyksineen vaikuttaa lähinnä vain hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin ¹³⁵), mutta ei perusta subjektiivisia oikeuksia valtionapujen saajiksi tarkoitetuille henkilöille. Vasta sitten kun »lakimääräiseksi» tarkoitetun valtionavun jakamisperusteet on asianmukaisesti vahvistettu, on valtionavun saajaksi tarkoitettulla henkilöllä oikeus vaatia valtionavun saamista. Toiselta puolen taas valtionapu ei ole »lakimääräinen» sanan varsinaisessa merkityksessä vielä yksistään sillä perusteella, että avustusten jakamisperusteet on lainsäädäntöteitse vahvistettu. Saattaa nim. olla niin, että avustusten myöntäminen, vaikka jakoperusteet onkin vahvistettu laissa, on tehty riippuvaiseksi siitä onko valtion tulo- ja menoarviossa myönnetty varoja tarkoitukseen ¹³⁶). Tällöinkin siis valtionavun saajaksi tarkoitetun henkilön oikeus vaatia

¹³³) KansakouluL § 17; valtioneuvoston päätös kaupungeille ja kauppalloille vuosina 1938—1940 oppilasmäärän mukaan maksettavasta valtionavustuksesta, ann. 7 p. tammik. 1938 (n:o 18).

¹³⁴) Vrt. Markull, s. 482.

¹³⁵) Vrt. Sundberg, Villkor för anslag s. 67.

¹³⁶) Ks. esim. TieavustusL § 1.

avustuksen saamista syntyy vasta silloin, kun nämä molemmat edellytykset, tarkoitukseen käytettävissä oleva määräraha ja lailla vahvistetut jakamissäännökset, ovat olemassa samanaikaisesti. Mitä sensijaan tulee varsinaisiin, ehdottomiin lakimääräisiin valtionapuihin, syntyy oikeus niiden saamiseen tulo- ja menoarvion määrärahoista riippumatta silloin, kun lain valtionavun saamiselle asettamat ehdot ovat tulleet täytetyiksi. Nämä valtionavuthan kuuluvat sellaisiin valtion menoihin, jotka varainhoitovuonna voimassa olevien säännösten mukaan ovat maksettavat ja sellaisinaan vähentämättä, tulo- ja menoarvioon otettavat ¹³⁷⁾. Mutta tulo- ja menoarviosta riippumattakin on jokaisella oikeus hakea valtiolta mitä hänelle on laillisesti tuleva ¹³⁸⁾, joten siis esim. se, että tulo- ja menoarviosta erehdyksen vuoksi olisi jäänyt pois määräraha joidenkin lakimääräisten valtionapujen maksamista varten, ei estäisi lain valtionavun saajiksi osoittamia henkilöitä vaatimasta näitä avustuksia maksettaviksi.

Harkinnanvaraisen valtionavun saamiseen ei kenelläkään ole omaa, subjektiivista oikeutta. Valtionavun jakajan harkinnan varassa on, jaetaanko tällaisia valtionapuja ja kenelle niitä jaetaan. Kuitenkin, jos näitä valtionapuja ryhdytään jakamaan, viranomaista sitoo oikeusvaltiossa voimassa oleva kansalaisten tasa-arvoisuuden, samanlaisen kohtelun periaate, joka vaatii suhtautumaan samalla tavoin kaikkiin keskenään samanlaisessa asemassa oleviin henkilöihin. Valtionavun harkinnanvaraisuus siis antaa viranomaiselle huomattavasti enemmän liikkumisalaa kuin lakimääräisyys, mutta se, että valtionapu on tehty harkinnanvaraiseksi, ei suinkaan oikeuta viranomaista menettelemään mieltävaltaisesti avustuksia jakaessaan. Yhtenä käytännöllisenä seuraamuksena näistä lakimääräisen ja harkinnanvaraisen valtionavun välisistä eroavaisuuksista näyttää olevan se, että valtionapujen jakamisessa syrjäytetty henkilö voi, kysymyksen ollessa lakimääräisestä valtionavusta, kohdistaa valtioon vaatimuksen valtionavun saamisesta, kun sensijaan, jos ko. valtionapu on luonteeltaan harkinnanvarainen, sitä ei voida valtiolta vaatia, mutta avustusten jakamisessa syrjäytetty voi, samanlaisen kohtelun periaatteeseen vedoten, syyttää valtionapujen jakajaa virheellisesti menettelystä.

Eräänlaisena välimuotona lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen välillä ovat sellaiset tapaukset, joissa viranomaisen vapaasta harkinnasta riippuu onko laitos tai toimintahaara tunnustettava yleis-

¹³⁷⁾ Hallitusmuodon 68 §.

¹³⁸⁾ Hallitusmuodon 70 § 2 mom.

hyödylliseksi ja avustukseen oikeutetuksi ja valtionavun saajaksi tarkoitetulle henkilölle vasta senjälkeen, kun tällainen tunnustus tai toteaminen on tapahtunut, syntyy todellinen lakimääräinen oikeus avustuksen saamiseen¹³⁹). Lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen välistä eroa himmentää vielä se, että perusluonteeltaan lakimääräisenä pidettävän valtionavun suuruus saattaa myöhemmin puheeksi tulevalla tavalla olla riippuvainen valtionapujen jakajan harkinnasta. Tällaisissa tapauksissa valtionavun nauttijaksi tarkoitetun henkilön oikeus valtionavun saamiseen tulee täysin täsmällistetyksi vasta kun viranomainen on määrännyt annettavan avustuksen suuruuden.

Lakimääräisiä valtionapuja on eriasteisia riippuen siitä, minkäasteisella lainsäädäntötuotteella valtionavun saamisen ehdot on määrätty. Valtionavun saamisen ehdot voidaan määrätä esim. varsinaisella lailla, presidentin antamalla asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä ja tämän mukaisesti jakaa valtionavut ryhmiin. Onko sitten lakimääräisiin valtionapuihin rinnastettavina pidettävä myös sellaisia avustuksia, joiden jakamisen ehdot on määrätty presidentin ja valtioneuvoston antamia asetuksia alempiasteisilla yleissäännöksillä, siis esim. ministeriöiden tai keskusvirastojen päätöksillä? Kun pidämme lakimääräisinä valtionapuina sellaisia avustuksia, joiden saamiseen valtionavun saajiksi osoitetuilla henkilöillä on oikeus, on kysymykseen nähdäksemme vastattava myöntävästi, mikäli po. laatua olevat yleissäännökset velvoittavat valtiota ja siten luovat valtionavun saajiksi tarkoitetuille henkilöille oikeuden vaatia valtionavun maksamista. Jos siis tällaisen alemman virka-asteen tai viranomaisen päätös valtionapujen jakamisesta koskevassa asiassa sisältää vain päätöksen antajan alaisten viranomaisten noudatettavaksi tarkoitettuja virkaohjeita, ei päätös perusta valtionapujen saajiksi tarkoitetuille henkilöille mitään »lakimääräisiä» subjektiivisia oikeuksia valtionapujen saamiseen. Jos taas on kysymyksessä esim. asetuskokoelmassa julkaisemalla yleisön tietoon saatettu ministeriön päätös, jossa valtionavun jakamisen ehdot vahvistetaan, syntyy näiden ehtojen mukaan valtionavun saamiseen oikeutetuille henkilöille valtionavun saamiseen samantapainen oikeus kuin jos jakamisedhot olisi vahvistettu lailla tai asetuksella. Ministeriö on nim. itsekin velvollinen noudattamaan näin vahvistamia määräyksiä, niin kauan kuin ne ovat voimassa.

Erottelu lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen välillä

¹³⁹) Vrt. Sundberg, NAT 1935 s. 357.

ei sekään näytä tarjoavan riittävän lujaa pohjaa valtionapujen systemaattiselle käsittelylle. Lakimääräiset ja harkinnanvaraiset valtionavut eivät nim. aina ole tarkoin toisistaan erotettavissa. Niin on esim. KansanopistoL:ssa säädetty, että vähintään 2 vuotta toiminut ja lain asettamat ehdot täyttävä kansanopisto saa valtiolta vuotuista avustusta valtioneuvoston harkinnan mukaan 45—60 % todellisista menoistaan, sekä, jos oppilaitos toimii rajaseudulla tai jos sen toiminta-alue on vähävaraista paikkakuntaa, enintään 15 % lisäavustusta. Tämä säännös tarkoittanee sanoa, että lain asettamat ehdot täyttävälle kansanopistoille maksettava minimiavustus on 45 % opiston todellisista menoista. Tältä osaltaan on valtionapu lakimääräinen. Mutta valtioneuvosto voi tätä avustusta määrää harkintansa mukaan lisätä ja lisämäärä ei tietystikään ole lakimääräistä vaan harkinnanvaraista valtionapua. Tällä tavoin voivat siis lakimääräinen ja harkinnanvarainen valtionapu sulautua samaan suoritukseen ja vaikea on ajatella näiden saman suorituksen eri osien välillä olevan niin suuria asiallisia eroavaisuuksia, että ne johtaisivat käsittelemään erikseen avustuksen lakimääräisösaa ja harkinnanvaraista osaa.

Ehkä vielä paremmin kuin äsken käyttämässämme esimerkissä nämä lakimääräisen ja harkinnanvaraisen valtionavun moninaiset yhteensulautumismahdollisuudet ilmenevät TieavustusL:ssa. Tämän lain mukaan myönnetään tarkoitusta varten osoitettujen määrärahojen puitteissa valtionavustusta kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoon. Perusavustuksena kunnanteille annetaan muualla Suomessa enintään 40 % sekä Pohjois-Suomessa ja Karjalan rajaseuduilla enintään 50 % teiden kunnossapitokustannuksista. Kuitenkin voidaan avustuksen määrää korottaa vähävaraisille kunnille enintään 15 %:lla. Näistä säännöksistä käy selville, että tieavustusten »lakimääräisyys» riippuu kunkin varainhoitovuoden osalta ensiksi vuoden tulo- ja menoarviosta. Ja siinäkin tapauksessa, että tulo- ja menoarvioon on otettu määräraha tieavustuksia varten, on kunnan oikeus avustuksen saamiseen sikäli epämääräinen, että avustuksen yläraja tosin on määrätty, mutta ei sen alarajaa. Viranomaiset ovat kuitenkin avustuksia jakaessaan velvollisia suhtautumaan tasapuolisesti kaikkiin hakijoihin, joilla kullakin siis käytännöllisesti katsoen on samanlainen mahdollisuus avustuksen saamiseen kuin vastaavassa asemassa olevalla kanssahakijalla.

Valtionapujen jakoa lakimääräisiin ja harkinnanvaraisiin ei ole sekoi-

tettava jatkuvien¹⁴⁰⁾ eli säännöllisten ja kertakaikkisten valtionapujen väliseen erotteluun. Tosin on lakimääräinen valtionapu monissa tapauksissa samalla säännöllinen sikäli, että suoritus tapahtuu samojen sääntöjen mukaan useiden varainhoitokausien aikana, valtionapu uusiintuu samanlaisena vuodesta vuoteen. Mutta säännöllinen, joka vuosi uusiintuva valtionapu voi myös olla harkinnanvarainen joko sillä tavoin, että vain valtionavun suuruus riippuu viranomaisen harkinnasta, tai niin, että myöskin se kysymys, onko valtionapua ollenkaan myönnettävä, on harkinnan varassa, jossa viimeksimainitussa tapauksessa valtionavun »säännöllisyys» ei siis perustukaan lainsäädäntöön eikä myönnettävä »säännöllinen» valtionapu ole luonteeltaan »lakimääräinen». Tällaisissa viimeksimainittua laatua olevissa tapauksissa valtionavun »säännöllisyys» perustuu oikeastaan vain vakiintuneeseen menettelyyn, jota valtio ehkä tosiasiallisesti on pakotettu noudattamaan senvuoksi, että valtionavun maksamisen lopettaminen johtaisi valtion välttämättömänä pitämän toiminnan lakkaamiseen. Mitä taas tulee valtionavun kertakaikkis-ominaisuuteen on helppo havaita, että se saattaa tulla kysymykseen sekä lakimääräisiin että harkinnanvaraisiin valtionapuihin nähden. Kertakaikkisia harkinnanvaraisia ovat useat sosiaalisista syistä jaettavat tilapäisavustukset. Esimerkkinä kertakaikkisista lakimääräisistä valtioavuista voidaan mainita eräiden yleishyödyllisten laitosten, kuten esim. kansakoulujen ja sairaalain rakentamis- ja perustamiskustannuksiin myönnettävät valtionavut. Säännöllisiä lakimääräisiä valtionapuja taas ovat esim. kunnille vuosittain maksettavat avustukset kansakoululaitoksen ylläpitokustannuksiin.

Eräänlaisena välimuotona säännöllisen, esim. vuosittain annettavan valtionavun ja kertakaikkisen valtionavun välillä on se tapaus, että kertakaikkinen valtionapu määrätään maksettavaksi useammassa erässä¹⁴¹⁾. Avustusten jakaminen voi olla järjestetty myös sillä tavoin, että niistä etukäteen päätetään useamman varainhoitokauden osalta. Niin esim. v. 1937 annettu TieavustussuoritusVNP säättää 1 §:ssään, että kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoa varten myönnetään valtionavustus menoarviossa kunakin vuonna varatun määrärahan puitteissa jaettavaksi kolmen vuoden ajaksi kerrallaan käsittäen ensimmäinen avustuskauti vuodet 1938, 1939 ja 1940.

Säännöllinen lakimääräinen valtionapu näyttää, asiaa pintapuolisesti

¹⁴⁰⁾ Ks. YksityisoppikouluA § 6.

¹⁴¹⁾ ValtionavustusVNP § 5.

tarkasteltaessa takaavan valtionavun nauttijalle hyvin turvatus aseman. Valtionavun saaja tietää saavansa jatkuvasti nauttia avustusta, jonka saamiseen sillä on lain turvaama oikeus ja jonka määrän se voi etukäteen tarkoin laskea. Mutta itse asiassa ei valtionavun nauttijan asema kuitenkaan ole täysin turvattu, sillä vaikka sillä on oikeus vaatia lakimääräisen valtionavun saamista, sillä ei ole oikeutta vaatia valtionapua koskevien säännösten pysyttämistä laissa. Valtio voi siis aina asianmukaisin lainsäädäntötoimin poistaa valtionavun säännöllisyys-ominaisuuden ja muuttaa valtionavun saamisen edellytyksiä. Valtiota ei voi estää näin menettelemästä edes sellainen eräisiin valtionapusäännöstöihin liitetty julkilausuma, että valtionavun saajat saavat säännöllisesti nauttia hyväkseen valtionavun niin kauan kuin täyttävät valtionavun nauttimiselle asetetut ehdot. Tällainen julkilausuma on mm. Sairaala-L:ssa, jonka 7 §:ssä on säädetty, että valtionapua kunnossapito- ja käyttökustannuksiin saa mielisairaala sekä tuberkulosisairaala ja -parantola jatkuvasti niin kauan kuin valtionavun saamisesta voimassaolevat säännökset täytetään. Jo tämänlaatuiset säännökset itse osoittavat, että valtionavun saamisen ehtoja voidaan niiden estämättä muuttaa ja asettaa lisäehtoja valtionavun saamiselle ¹⁴²⁾. Mutta täysivaltainen lainsäätävä voi mennä vieläkin pitemmälle ja kokonaan kumota säännöksen, joka oikeuttaa säännöllisesti nauttimaan valtionapua niin kauan kuin valtionavun saamiselle asetetut ehdot täytetään. Tällainen valtionavun nauttimiseen oikeuttava säännös voidaan kumota samassa järjestyksessä kuin se on annettukin. Ja jos kerran näin voidaan menettellä kysymyksen ollessa valtionavuista, joiden säännöllisyys ja jatkuvaisuus on erikoissäännöksellä nimenomaan turvattu, eivät muut valtionavut voi olla paremmin suojattuja. Valtio voi aina, jos ei muuten niin ainakin lainsäädäntötoimin muuttaa valtionapupolitiikkaansa jopa niinkin jyrkästi, että sen aikaisemmin suosimat laitokset ja yritykset ehkä joutuvat taloudelliseen perikatoon (esimerkkinä voimme ajatella kieli- ja kansallisuuspolitiikan vaikutusta valtion koulu- ja sivistystoimeen). Valtionavut, tai oikeammin, oikeudet valtionapujen saamiseen, eivät siis missään tapauksessa ole »saavutettuja oikeuksia» samassa merkityksessä kuin esim. omistusoikeus tai virkamiehen oikeus palkkaan ja eläkkeeseen ¹⁴³⁾, eikä edes kolmas mies, esim. jonkun yleishyödyllisen laitoksen luotonantaja, ole turvattu valtionapupolitiikan muutosten mahdol-

¹⁴²⁾ Vrt. J. Steiger, *Der Finanzhaushalt der Schweiz*, I Band, Systematische Darstellung der Grundzüge des Finanzhaushaltes der Schweiz, Bern 1916, s. 182 ss.

¹⁴³⁾ Vrt. Erich I s. 227.

lisesti aiheuttamia taloudellisia romahduksia vastaan. Valtionavun lakimääräisyys merkitsee vain sitä, että oikeus valtionavun saamiseen on turvattu niin kauan kuin laki on voimassa, mutta ei sensijaan turvaa valtionavun saajaa lainsäätäjää vastaan.

Lainsäätäjää itseään vastaan eivät lakimääräisten valtionapujen saajiksi osoitetut henkilöt siis ole turvatut. Sensijaan eivät hallintoviranomaiset voi kajota heidän oikeuksiinsa eli lain säännöksistä poiketen olla antamatta heille puhtaasti lakimääräisiä valtionapuja. Mutta monissa tapauksissa hallintoviranomaiset kyllä voivat päästä käsiksi sellaisiinkin valtionapuihin, jotka ovat perusluonteeltaan lakimääräisiä. Niin on asianlaita esim. niissä tapauksissa, joissa oikeus valtionavun saamiseen syntyy vasta, kun hallintoviranomainen on enemmän tai vähemmän vapaata harkintavaltaa käyttäen todennut ko. toiminnan avustukseen oikeutetuksi. Vielä voi, kuten olemme edellä maininneet, lakimääräisen avustuksen suuruus olla hallintoviranomaisen harkinnan varassa. Kaikissa tällaisissa tapauksissa, joissa oikeus perusluonteeltaan lakimääräisen valtionavun saamiseen tavalla tai toisella riippuu hallintoviranomaisten päätöksistä, riippuu myös tällaisten päätösten pysyväisyyttä ja muuttamattomuutta koskevista yleisistä säännöistä voiko hallintoviranomainen toimenpiteellään aiheuttaa sen, että valtionavun nauttija menettää hyväkseen saamansa perusluonteeltaan lakimääräisen valtionavun.

Eräiden tapausten varalta on valtionapuja koskeviin oikeussäännöksiin otettu nimenomaisia säännöksiä siitä, että eräät valtionapujen jakamisenmenettelyssä annetut hallintoviranomaisten päätökset, joista valtionapujen saajain oikeudet ovat riippuvaisia, ovat jälkeinpäin valtionavun saajan vahingoksi muutettavissa. Sellaisia säännöksiä sisältää mm. TieavustussuoritusVNP. Tässä valtioneuvoston päätöksessä säädetään, että avustukset myönnetään kolmen vuoden ajaksi kerrallaan, mutta että mikäli avustuskauden aikana avustuksesta osallinen kylätie muutetaan kunnantiekse tai sanotunlaiseen kunnan- tai kylätiehen liitetään uusi kunnan- tai kylätie taikka sen osa, voidaan aikaisempi tien avustuspäätös tarkistaa kulumassa olevan avustuskauden loppuajaksi. Kun luonnollisestikaan ei olisi ollut tarpeellista nimenomaisella säännöksellä osoittaa että kolmivuotiskautta koskevaa valtionapujen antamista tarkoittavaa päätöstä voidaan muuttaa valtionapujen saajan hyväksi antamalla sille entistä suurempi valtionapu, täytynee tämän säännöksen merkitä sitä, että aikaisemmalla päätöksellä vahvistettua avustuksen määrää

voidaan uudella päätöksellä pienentää eli siis muuttaa päätöstä valtionavun saajan vahingoksi.

Kertakaikkisten ja säännöllisten valtionapujen välisellä erottelulla, joka nojautuu vain avustusten suoritustapaan, ei voi olla perustavaa merkitystä valtionapujärjestelmän rakentamisessa. Samaa on sanottava avustuksen tarkoituksen huomioonottavasta valtionapujen jaosta toiselta puolen perustamiskustannusavustuksiin eli perushankinta-avustuksiin ja toiselta puolen ylläpitoavustuksiin, mikä jako useimmiten lankeaa yhteen kertakaikkisten ja säännöllisten valtionapujen välisen eroittelun kanssa, mutta koskee lähinnä vain laitosvaltionapuja ¹⁴⁴⁾.

Tämä jako ei kuitenkaan aina seuraa samoja linjoja kuin kertakaikkisten ja säännöllisten valtionapujen jaoittelu. Onhan hyvin ajateltavissa, että esim. sellaista perushankinta-avustusta kuin valtionapua koulun opetusvälineistön täydentämiseen jaetaan säännöllisesti, vuosittain. Vuotuisesta ylläpitoavustuksesta tällainen säännöllinen perushankinta-avustus eroaa siinä, että ylläpitoavustus luonteensa mukaisesti yleensä tulee vuoden aikana loppuun kulutetuksi, niin että siitä ei jää mitään jällelle, kun sensijaan perushankintavalTIONAVUISTA on varainhoitokauden loputtua jällellä ne omaisuusesineet, jotka on hankittu näiden avustusten turvin ¹⁴⁵⁾. Mikäli taas on kysymys omaisuuden hoitamisesta, voidaan perustamiskustannusavustusten ja ylläpitovalTIONAPUJEN välistä eroa ehkä koettaa luonnehtia sanomalla, että jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat ne avustukset, jotka käytetään korjauksiin eli siis käytön ja kulumisen haitallisten vaikutusten poistamiseen, kun sensijaan varsinaiset uusimistyöt ja kertakaikkiset parannustyöt ja hankinnat maksetaan perustamiskustannusavustuksilla ¹⁴⁶⁾. Mutta nämä eroittelut eivät tietystikään yhtä vähän kuin muidenkaan esittämiemme jaoittelujen rajat ole aivan täsmällisiä, eikä käytännössä aina edes pyritä siihen, että avustukset olisivat luonteeltaan puhtaasti toiseen tai toiseen ryhmään kuuluvia. Usein ovat avustukset sellaisia, että ne ovat osaksi yllä-

¹⁴⁴⁾ Ks. esim. SairaalaL § 1 ja 3, joissa eroitetaan toiselta puolen perustamiskustannukset, toiselta puolen vuotuiset kunnossapito- ja käyttökustannukset. Perustamiskustannusten veroisina pidetään niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat laitoksen laajentamisesta tai peruskorjauksista. Eroittelusta tarkemmin ks. SairaalaA § 7.

¹⁴⁵⁾ Ks. esim. MaatalousoppilaitosL 8 §:n 7 kohta verrattuna 5 §:ään.

¹⁴⁶⁾ Vrt. esim. valtioneuvoston päätös kunnan ja kyläteiden kunnossapidon avustuksesta vuoden 1937 aikana, ann. 5 p. helmik. 1937 (n:o 78).

pitoavustuksen, osaksi perustamiskustannus- eli perushankinta-avustuksen luontoisia ¹⁴⁷⁾.

Olemme näinollen tulleet siihen tulokseen, ettei mikään käsittelimistämme jaoitteluperusteista kelpaa valtionapujärjestelmän systemaattisen esityksen pohjaksi ¹⁴⁸⁾. Mutta tämä ei suinkaan merkitse sitä, että esittämämme jaoittelut olisivat merkitystä vailla valtionapujen oikeustieteellisessä käsittelyssä. Päinvastoin on sanottava, että nämä jaoittelut puutteellisuuksistaan ja epätarkkuudestaan huolimatta saattavat olla hyvin hyödyllisiä, jopa suorastaan välttämättömiä valtionapujärjestelmän käytössä esiintyvien käytännöllisten kysymysten selvittämisessä. Ajatelkaamme edellä lakimääräisistä valtionavuista esittämämme lisäksi esim. sitä suurta budgettioikeudellista merkitystä, mikä lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen erottelulla on. Lakimääräiset valtionavut, mikäli avustusten jakamista ei ole tehty riippuvaiseksi siitä, onko tulo- ja menoarviossa osoitettu tarkoitukseen varoja, ovat sellaisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja, jotka ehdottomasti on otettava valtion tulo- ja menoarvioon. Sensijaan ei tällaista pakkoa ole olemassa harkinnanvaraisiin valtionapuihin nähden, mikäli nim. on kysymys todellisista harkinnanvaraisista valtionavuista eikä vain sellaisista lakimääräisistä valtionavuista, joiden suuruuden määrittäminen on jätetty valtionavun antajan harkinnan varaan ¹⁴⁹⁾.

4. Valtionapujen suuruuden määrittäminen.

Valtionavun suuruuden määrittävät riippuvat luonnollisestikin hyvin kiinteästi avustuksen tarkoituksesta ja muista avustuksen luonteeseen vaikuttavista tekijöistä. Tehonlisäämisvaltionavun suuruus määrätään tai ainakin se pitäisi määrätä silmälläpitäen kokonaan toisia seikkoja kuin jos kysymyksessä on valtionapu verontasoituksen aikaansaamiseksi ¹⁵⁰⁾ ja valtionapu, joka annetaan yksityiselle henkilölle,

¹⁴⁷⁾ Ks. esim. MaatalousoppilaitosL § 5.

¹⁴⁸⁾ Vrt. Sundberg, NAT 1935 s. 358.

¹⁴⁹⁾ Vrt. E. Nevanlinna, Suomen valtion tulo- ja menoarvio, Helsinki 1921, s. 32.

¹⁵⁰⁾ Kansakouluavustusjärjestelmän kehitysvaiheet osoittavat kiintoisalla tavalla, miten valtionapujen suuruuden määrittämisessä noudatettavat perusteet ovat riippuvaisia avustuksen perusluonteesta eli siitä, onko se tehonlisäämis- vai verontasoitusavustus. Ennen oppivelvollisuuslain voimaantuloa oli kansakouluavustusten

voi vain harvoissa tapauksissa (esim. yleishyödyllisten laitosten laitosvaltionavut) tulla suuruudeltaan määräytyksi samojen perusteitten mukaan kuin kunnalle annettava valtionapu. Kun kuitenkin monet eri tekijät aina vaikuttavat sekä vahvistettaessa perusteita, joiden mukaan valtionapujen suuruus on määrättävä, että näitä säännöksiä sovellettaessa, näyttää mahdottomalta panna kokoon mitään järjestelmää näistä eri määräämistavoista. Rajoitumme senvuoksi seuraavassa vain aivan lyhyeseen selostavaan esitykseen käytännössä tärkeimmistä menettelytavoista, joita valtionapujen suuruuden määräämisessä käytetään¹⁵¹).

Asian luonnosta seuraa, että joudumme kiinnittämään huomiota etupäässä vain lakimääräisiin valtionapuihin, sillä tässä valtionapujen ryhmässä määräämisperusteilla on se tärkeä merkitys, että ne osoittavat minkälainen vaade valtionavun saajaksi tarkoitetulla henkilöllä on valtiota kohtaan. Sensijaan ei valtionapujen suuruuden määräämisperusteilla ole samaa merkitystä varsinaisiin harkinnanvaraisiin valtionapuihin nähden, koska harkinnanvaraisen valtionavun suuruus samoin kuin valtionavun antaminen tai antamatta jättäminen yleensä on valtionavun antajan harkinnasta riippuvainen. Tietysti on mahdollinen myös sellainen järjestely, että valtionavun myöntäminen tai epääminen on viranomaisen harkinnan varassa, mutta jos valtionapu myönnetään, sen suuruus määräytyy laissa vahvistettujen perusteitten mukaan. Mutta tällaiset valtionavut eivät oikeastaan olekaan harkinnanvaraisia enää sen-

tarkoituksena edistää kansakoululaitoksen kehitystä ja ohjata sitä tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Valtionavustukset olivat tehonlisäämisavustusten luontoisia: aina kun kansakoulutoimessa tahdottiin saada aikaan uudistuksia ja parannuksia, turvauduttiin säännöllisesti uuden valtionavun myöntämiseen. Oppivelvollisuuslaki muutti kansakoululaitoksen järjestysmuodon perusteet sillä tavoin, että kunnat tulivat velvollisiksi ylläpitämään kansakouluja. Samalla valtionapujen alkuperäinen tarkoitus, koulutoimen vapaaehtoinen kehittäminen, kadotti huomattavan osan merkityksestään ja oppivelvollisuuslain kunnille aiheuttamat velvollisuudet toivat esille toisen periaatteen, kuntien raskaiden keventämisen. Oppivelvollisuuslain kanssa samanaikaisesti hyväksytty kansakoululaitoksen kustannuslaki ja tämän v. 1926 toimitettu uusinnos eivät kuitenkaan ratkaisevasti luopuneet entisistä periaatteista. Kustannuslaki ei ottanut huomioon sitä mahdollisuutta, että kunta, joka voi saada runsaat valtionavut, vieläpä joskus sataan prosenttiin saakka, voi hankkia kouluilleen tarpeettomasti kalustoa, opetusvälineitä tai kohtuuttoman komeita kouluhuoneistoja. Tätä seikkaa, että valtionapujen määräämisperusteita ei oltu mukautettu lainsäädännön omaksuman uuden periaatteen mukaisiksi, piti elokuussa v. 1931 mietintönsä antanut kansakoulumenojen supistamislautakunta oikaisemista kaipaavana epäkohtana (Komiteamietintö n:o 13/1931 s. 8).

¹⁵¹). Siihen, että valtionavun suuruus erinäisissä tapauksissa voi olla tehty riippuvaiseksi jonkun tulolähteen tuotosta, emme tässä kiinnitä huomiota.

jälkeen kun päätös avustuksen myöntämisestä on tehty, vaan muuttuu valtionapu, mikäli jakamisperusteet on tarkoitettu viranomaista sitoviksi, tällöin luonteeltaan lakimääräiseksi.

Yksinkertaisin tapaus valtionavun suuruutta määrättäessä on se, että valtionavun suuruus on ilmoitettu määrättynä rahasummana. Niin on esim. ÄitiysavustusL:ssä säädetty, että avustus on 450 mk. kussakin synnytystapauksessa kuitenkin siten, että useampien lasten synnytyessä avustus annetaan täysimääräisenä kutakin vastasyntynyttä lasta kohden. Tämä avustus suoritetaan raha- tai luontaisavustuksena tai osittain kummassakin muodossa. Äitiysavustus on siis kertakaikkinen määräsuumainen lakimääräinen valtionapu. Tämänlaatuiset, suuruudeltaan etukäteen määräsuumana määrätyt ja kaikissa tapauksissa samansuuruiset valtionavut ovat melko harvinaisia. Tavallisesti nim. valtionavun suuruus määräytyy tai on ainakin tarkoitettu määräytymään avustettavan toiminnan kustannusten mukaan. Tässä valtionapujen suuruuden määräämisessä kustannusten mukaan käytetään mitä moninaisimpia menettelytapoja. Monet erilaiset arvio- ja laskuperusteet saattavat tulla käytettäviksi ja järjestelmän joustavuutta voidaan koettaa lisätä uskomalla valtionavun myöntäjälle joku määrä vapaata harkintavaltaa valtionavun suuruuden määräämisessä. Yksinkertaisin tapaus, jossa valtionavun suuruus riippuu kustannuksista, on se, että valtio ottaa kokonaan vastuulleen jonkun hallintohaaran kustannukset tai jonkun erillisen kustannuserän. Tällaista menettelyä käytetään mm. eräiden kansakoulumenojen suorituksessa. Valtio suorittaa kansakoululaitoksen ylläpitoon maalaiskunnille opettajien peruspalkat, kasvatusavut, ikälisät, johtajain palkkiot sekä veiston- ja käsityönopeettajain palkkiot¹⁵²⁾. Vaikka valtio maksaa nämä kustannukset kokonaisuudessaan, on tässä kuitenkin, kuten aikaisemmin olemme selittäneet, kysymys valtionavuista, sillä valtio ei maksa näitä palkkoja ja palkkioita suoraan opettajille vaan kunnille.

Esimerkkinä valtionavuista, jotka lasketaan määräosana kokonaiskustannuksista, voimme mainita teiden rakentamiseen ja kunnossapitoon annettavat avustukset¹⁵³⁾. Käytännössä esiintyy sellaisiakin järjestyliä, että valtionapu tosin lasketaan määräosana kokonaiskustannuksista, mutta on kuitenkin vahvistettu ylin summa, johon valtionapu saa nousta. Esim. kuntain kansankirjastojen valtionavut on vahvistettu 35—50

¹⁵²⁾ KansakouluL § 7, 9, 10, 11, 14 ja 15.

¹⁵³⁾ TieavustusL § 2.

%:ksi kunnan kirjastojen todellisista menoista, mutta samalle kunnalle annettava avustus ei saa olla enempää kuin 30.000 mk.¹⁵⁴⁾. Kaikissa tapauksissa ei lähtökohtana valtionavun suuruutta määrittäessä pidetä avustettavan toiminnan todellisia kokonaiskustannuksia, vaan määrätään valtionapu muista perusteista lähtien, vaikka perusajatuksena tällöinkin on se, että valtion on otettava kantaakseen osa avustettavan toiminnan kustannuksista. Esimerkiksi voimme ottaa kaupunkien ja kauppaloiden kansakoulujaan varten saamat, oppilasluvun perusteella määrättävät avustukset. Niistä on säädetty, että kaupunki saa kansakoululaitoksensa ylläpitämiseksi valtiolta vuosittain 440 mk. ja kauppalalla 60 mk. kutakin oppilasta kohden¹⁵⁵⁾. Samantapaisia ja samaan perusajatukseseen nojautuvia määräämisperusteita käytetään myös esim. sairaaloiden ja muiden hoitolaitosten valtionapuja laskettaessa sillä tavoin, että valtionavun suuruus määrätään hoitopäivien luvun mukaan. Niin annetaan esim. mielisairaalle sekä tuberkuloosisairaalle ja -parantolalle valtionapua vuotuisiin kunnossapito- ja käyttökustannuksiin edellisen vuoden sairaanhoitovuorokausien lukumäärän perusteella mielisairaalle 11 mk. ja tuberkuloosisairaalle ja -parantolalle 14 mk. sairaanhoitovuorokaudelta¹⁵⁶⁾. Työnvälitystoimintaa varten annettavien valtionapujen suuruus määräytyy käsiteltyjen tapausten luvun mukaan sillä tavoin, että avustusta maksetaan 10 mk. jokaiselta työnvälitykseltä¹⁵⁷⁾. Vielä mainitsemme, muihin mitä moninaisimpiin ja mitä erilaisimpiin valtionapujen suuruutta määrittäessä käytettäviksi tuleviin menettelytapoihin puuttumatta, että sellaisetkin perusteet kuin vakuutustekniset periaatteet voivat tulla käytettäviksi valtionapuja laskettaessa¹⁵⁸⁾.

Kun valtionavun suuruuden määrääminen tapahtuu avustettavan toiminnan kustannusten perusteella voi asia olla järjestetty joko niin, että kustannusten suuruus arvioidaan etukäteen ja tämä arvio otetaan valtionavun määräämisen pohjaksi, tai niin, että valtionapu suoritetaan jälkikäteen todellisten tai jonkun määrätyn laskuperusteen mukaan laskettujen kustannusten perusteella.

¹⁵⁴⁾ KansankirjastoL § 5.

¹⁵⁵⁾ Valtioneuvoston päätös kaupungeille ja kauppaloille kansakoululaitoksen ylläpitämiseen vuosina 1938—1940 oppilasmäärän mukaan maksettavasta valtionavustuksesta, ann. 7 p. tammik. 1938 (n:o 18).

¹⁵⁶⁾ SairaalaL § 4.

¹⁵⁷⁾ TyönvälitysL § 15.

¹⁵⁸⁾ Ks. esim. laki puolustuslaitoksen leski- ja orpokassalle annettavasta valtionapurahasta, ann. 29 p. toukok. 1931 (n:o 188), § 2.

Usein nämä menettelytavat yhdistetään sillä tavoin, että valtionavun saajalle maksetaan osa kustannuksista ennakkomaksuna, mutta valtionavun lopullinen suuruus lasketaan vasta varainhoitokauden lopussa, jolloin loppuosa avustuksesta suoritetaan.

Luettelemamme valtionapujen suuruuden määäämistavat tulevat lähinnä kysymykseen tehonlisäämisvaltionavuissa. Kysymyksen ollessa verontasoitusavustuksista muodostuvat perusteet erilaisiksi. Avustuksen saajan taloudellinen asema ja veronmaksajain maksukyky on otettava huomioon ja usein täytyy silloin turvautua vapaaseen harkintaan valtionapujen suuruutta määrättäessä. Kun, kuten olemme maininneet, tehonlisäämis- ja verontasoitustarkoitus usein sulautuvat yhteen, voi tämä tietysti vaikuttaa myös avustuksen suuruuden määäämisperusteisiin. Niin voi verontasoituspyrkimys vaikuttaa perusluonteeltaan tehonlisäämisvaltionapuihin kuuluvien avustusten määäämisperusteisiin sillä tavoin, että valtionavustusosuuksien ylä- ja alarajat asetetaan eri kohdille eri avustuksensaajaryhmissä. Esim. avustukset kunnan- ja kyläteiden rakentamista ja kunnossapitoa varten ovat, kuten olemme aikaisemmin osoittaneet, perusluonteeltaan tehonlisäämisvaltionapuja, mutta voimassaolevien säännösten mukaan vaikuttavat myös verontasoituspyrkimykset niiden suuruuden määäämiseen. TieavustusL:n mukaan annetaan nim. perusavustuksena kunnanteille muualla Suomessa enintään 40 %, mutta Pohjois-Suomessa ja Karjalan rajaseuduilla enintään 50 % teiden kunnossapidosta aiheutuvista kustannuksista. Avustuksen määrää voidaan kuitenkin korottaa vähävaraisille kunnille enintään 15 %:lla. Kaikki nämä järjestelyt, jotka asettavat Pohjois-Suomen ja Karjalan rajaseudut maan muita osia edullisempaan asemaan ja antavat mahdollisuuden maksaa koroitettuja avustuksia myös muualla Suomessa oleville vähävaraisille kunnille, tarkoittavat verontasoituspyrkimysten toteuttamista.

Siihen nähden, miten verontasauspyrkimykset voivat vaikuttaa muiden kuin verotusvaltaa käyttävien julkisoikeudellisten yhdyskuntain nauttimien valtionapujen suuruuteen, viittaamme aikaisempaan verontasausavustusten ja tehonlisäämisavustusten välistä eroa koskevaan esitykseen.

Esityksemme valtionapujen määäämisperusteista ei, kuten olemme huomauttaneet, tarkoita olla tyhjentävä, mutta se jäisi pahasti vaillinaiseksi ja yksipuoliseksi, elleimme nimenomaan mainitsisi siitä, m i k ä

merkitys vapaalla harkinnalla on valtionapujen suuruutta määrättäessä.

Edellä, valtionapulajeista puhuessamme ¹⁵⁹⁾, olemme tehneet selkoa lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen välisestä erosta. Olemme havainneet, että lakimääräisiä ovat valtionavut, joiden myöntämiseen valtion viranomainen on lailla velvoitettu, harkinnanvaraisia taas sellaiset valtionavut, joiden antaminen tai antamatta jättäminen on viranomaisen harkinnan varassa. Nythän on tietysti lähellä se ajatus, että vapaa harkinta valtionavustuksen suuruutta määrättäessä tulisi kysymykseen vain jälkimmäiseen ryhmään kuuluviin valtionapuihin nähden. Näin ei kuitenkaan todellisuudessa ole asianlaita, vaan käytetään vapaata harkintaa myös lakimääräisten valtionapujen suuruutta määrättäessä. Tosin voi tietystikin lakimääräinen valtionapu olla laissa suuruudeltaan tarkoin määrätty, mutta sen suuruus on myöskin voitu jättää valtionavun antajan harkinnan varaan, jolloin avustuksen lakimääräisyys siis merkitsee sitä, että avustus on annettava sen suuruisena kuin avustusten jakaja toimivaltansa ja mahdollisesti asetettujen maksimi- ja minimirajain puitteissa määrää. Toiselta puolen taas on ajateltavissa, kuten olemme jo aikaisemmin huomauttaneet, myös sellainen järjestely, että harkinnanvaraisen valtionavun suuruuden määräämistä ei ole jätetty valtionavun myöntäjän harkinnan varaan, vaan on säädetty, että jos valtionapu myönnetään, sen suuruus määräytyy erityisten laissa vahvistettujen, täsmällisten perusteiden mukaan.

Vapaa harkinta voi siis tulla kysymykseen paitsi varsinaisten harkinnanvaraisten myöskin lakimääräisten valtionapujen suuruutta määrättäessä. Tämä toteaminen osoittautuu tärkeäksi kun tarkastelemme mikä merkitys vapaalla harkinnalla valtionapujen suuruuden määräämisessä on nimenomaan juuri hallintovalvonnan kannalta. Vapaa harkintahan, mikäli on kysymys siitä, annetaanko valtionapua vai ei, sisältää sen, että valtionavun myöntäjä voi tehdä valtionavun antamisen kutakin yksityistapausta koskevista yksityiskohtaisista ehdoista riippuvaksi. Mikäli taas on kysymys vapaasta harkinnasta lakimääräisiä valtionapuja myönnettäessä, on harkittavana vain se kysymys, minkä suuruisena valtionapu annetaan. Valtionavun saajan, joka tyytyy minimimääräiseen avustukseen, ei tarvitse tehdä mitään myönnytyksiä, alista mihinkään ehtoihin, joita ei ole yleissäännöksillä vahvistettu kaikkia vastaavanlaatuaisia valtionapuja koskeviksi. Mutta jos viranomainen

¹⁵⁹⁾ Ks. ed. s. 88 ss.

antaa valtionavun suurempana kuin mihin lain säännökset ehdottomasti velvoittavat, muodostuu asia samantapaiseksi kuin varsinaisia harkinnanvaraisia avustuksia jaettaessa: valtionavun antaminen voidaan tehdä kutakin yksityistapausta koskevista yksityiskohtaisista ehdoista riippuvaksi.

Valaistaksemme tätä esimerkillä voimme ajatella, että laki lupaa valtionapuna maksettavaksi 30—50 % jonkun yleishyödyllisen laitoksen ylläpidon vuotuisista kokonaiskustannuksista. Valtionavun saajaksi osoitetulla henkilöllä on silloin oikeus tämän säännöksen nojalla vaatia itselleen minimimääräistä, kolmenkymmenen prosentin valtionapua, mutta viranomaisen, jonka harkinnasta valtionavun suuruuden määrääminen lain asettamain maksimi- ja minimirajain sisällä riippuu, voi myöntää avustuksen suurempana asettaen ehdon, että avustuksen saaja suostuu täyttämään jotain sellaista, johon se muuten, voimassaolevien yleissäännösten mukaan, ei olisi velvollinen. Tällä tavoin voi vapaan harkinnan perusteella tapahtuva valtionapujen suuruuden määrääminen, samalla kun se lisää valtionapujen saajain riippuvaisuutta valtiosta, tehokkaasti edistää hallintotoiminnalla tavoiteltavien tarkoituserien toteuttamista. Lisäksi, mikäli on kysymys säännöllisesti määräjoittain uusiutuvista avustuksista, vapaan harkinnan perustalla tapahtuva valtionavun maksamisen lopettaminen tai avustuksen pienentäminen soveltuu myöhemmin puheeksi tulevalla tavalla käytettäväksi joustavana ja tehokkaana hallintovalvonnan painostuskeinona. Samalla tavoin voidaan painostuskeinona usein käyttää säännöllisesti maksettavan valtionavun pienentämistä sellaisissa tapauksissa, joissa valtionavun suuruuden määrääminen on jätetty viranomaisen harkinnan varaan, vaikkakaan avustus ei kuulu varsinaisiin harkinnanvaraisiin vaan lakimääräisiin.

Ennenkuin päätämme valtionapujen määräämisperusteita koskevan esityksemme koskettelemme muutamalla sanalla kysymystä, mikä valtionapujen määräämisessä noudatettava järjestelmä turvaa hallintotoiminnalle suurimman tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden.

Suuruudeltaan vapaasta harkinnasta riippuvien ja laissa kiinteästi määrättyjen valtionapujen välisestä erosta oli juuri puhetta. Olemme koettaneet osoittaa, että suuruudeltaan harkinnanvaraisilla valtionavuuilla on hallintovalvonnan kannalta katsottuna eräitä hyviä ominaisuuksia. Mutta asialla on toinenkin puoli: vaatimus hallintotoiminnan

jatkuvaisuuden ja pysyväisyyden turvaamisesta saattaa tehdä välttämättömäksi sellaisen järjestelyn, että valtionapujen suuruus lailla vahvistetaan. Ratkaistaessa, onko valtionapujen suuruus jätettävä valtionavun antajan harkinnan varaan vai laeissa kiinteästi määrättävä, on siis asetettava vastakkain nämä kaksi päätekijää: toiselta puolen harkintavaraisen määräämistavan joustavuus ja sen merkitys hallintovalvonnan kannalta, toiselta puolen vaatimus hallintotoiminnan tasaisen jatkuvaisuuden turvaamisesta. Näiden tekijäin vastakkain punnitsemisesta riippuu kumpi järjestelmä missäkin tapauksessa osoittautuu edullisemmaksi ¹⁶⁰⁾. Ehdotonta etusijaa voidaan tuskin antaa kummallekaan järjestelmälle. Nykyään niitä hyvin paljon käytetään rinnakkain, toinen toistaan täydentämässä erityisestikin sillä tavoin, että avustuksen suuruuden määräämisperusteet tosin pääkohdissaan vahvistetaan laissa, mutta avustusten jakajalle kuitenkin jätetään riittävästi liikkuma-alaa lailla vahvistettujen maksimi- ja minimirajain ja muiden ehtojen puitteissa.

Nämä näkökohdat, joista riippuu, onko lakimääräisen valtionavun jakamisperusteet laissa kiinteästi vahvistettava vai onko jätettävä jonkun verran tilaa avustusten jakajan vapaalle harkinnalle, vaikuttavat tietysti myös ratkaistaessa onko valtionapu tehtävä lakimääräiseksi vai onko sen myöntäminen tai epääminen kokonaan jätettävä viranomaisen harkinnan varaan. Valtionapujen tekeminen kokonaan harkinnanvaraisiksi edistää hallintotoiminnan joustavuutta ja lisää hallintovalvonnan tehokkuutta. Lakimääräisyysjärjestelmä taas ehkä turvaa paremmin avustettavan toiminnan tasaisen kulun. Riippuen siitä, kummille tekijöille kussakin asiassa annetaan suurempi merkitys, lainsäätäjä valitsee lakimääräis- tai harkinnanvaraisjärjestelmän, tai, jos valtionavulla tahdotaan samalla kertaa turvata hallintotoiminnan tasaista kulkua ja joustavuutta sekä hallintovalvonnan tehokkuutta, käyttää lakimääräis- ja harkinnanvaraisjärjestelmää rinnakkain.

Kuinka sitten on asianlaita laeissa vahvistettuihin kiinteisiin valtionapujen suuruuden määräämisperusteisiin nähden? Onko niiden joukossa sellaisia, jotka voitaisiin hallintotoiminnan mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen järjestelyyn pyrittäessä asettaa toisten edelle? Tätäkään kysymystä, joka ei varsinaisesti kuulu tutkimuksemme piiriin, emme voi ryhtyä tässä perusteellisemmin selvittämään, vaan rajoitumme vain muutamiin ylimalkaisiin huomautuksiin ¹⁶¹⁾.

¹⁶⁰⁾ Vrt. Koch, Staats- und Selbstverwaltung 1934, s. 80.

¹⁶¹⁾ Kysymystä tarkastelee erityisesti verontasoituksen kannalta S. Hagströmer

Kokemus eräissä maissa, joissa valtionapujärjestelmällä on jo pitemmän aikaa ollut suuri käytännöllinen merkitys, näyttää osoittavan, että jos valtionapujen suuruus määrätään absoluuttisesti eli määräsummana tai sitten pelkästään avustettavan toiminnan kustannuksia lähtökohtana pitäen, määräosana näistä kustannuksista, seuraukset voivat helposti muodostua hallintotoiminnan terveille kehitykselle haitallisiksi. Selvää onkin, että jos esim. jonkun hallintotoiminnan haaran kaikki kustannukset peitetään valtionavuilla, jotka siis automaattisesti lisääntyvät kustannusten lisääntyessä, tämä ei suinkaan ole omiaan johtamaan siihen, että ko. hallintotoiminnassa noudatettaisiin mahdollisimman suurta huolellisuutta ja säästäväisyyttä ¹⁶²). Sama on, vaikkakin tietysti vähemmässä määrässä, asianlaita niissä tapauksissa, joissa valtionavuilla korvataan määräosa, määräprosentti avustettavan toiminnan kokonaiskustannuksista. Mitä pienemmän osan avustettavan toiminnan kustannuksista valtionavun saaja itse maksaa, sitä huolettomammaksi varojen käyttö tietystikin muodostuu ¹⁶³). Lisäksi voidaan prosenttijärjestelmää vastaan huomauttaa, että se voi aikaansaada epätervettä kilpailua valtionapujen nauttijain kesken, houkutella tarpeettomiin yrityksiin ¹⁶⁴) ja asettaa taloudellisesti voimakkaat valtionapujen saajat edullisempaan asemaan kuin taloudellisesti heikot ¹⁶⁵). Jos siis käytetään prosenttijärjestelmää, on koetettava löytää keinoja mainitsemiemme epäkohtien torjumiseksi. Sellaisina keinoina näyttävät voivan tulla kysymykseen erityisestikin tehokkaan valvonnan järjestäminen ja prosenttijärjestel-

kirjoituksessaan Skatteutjämningsproblemet i Sverige sedd från synpunkten av ett förbättrat bidragssystem (Nordisk Administrativt Tidsskrift 1935 s. 298—304).

¹⁶²) Encyclopedie française (X, painos v:lta 1935, sivu 10. 56—7) kirjoittaa: »Il est d'ailleurs indispensable que, même dans le cas où la subvention est le plus élevée, une partie de la dépense soit laissée à la charge de la collectivité bénéficiaire. Celle-ci ne doit pas être tentée de faire des prodigalités, qui ne lui coûteraient rien.»

¹⁶³) Komiteanmietintö n:o 13/1931 s. 15.

¹⁶⁴) Theo Glenck (Das Subventionssystem im Bund, Diss. Zürich 1912) kirjoittaa Sveitsin valtionapujärjestelmän uudistuksesta mm. seuraavaa: »Das ganze System sollte vor allem darauf hinrichten, dass die Subventionen nicht mehr nach den kantonalen Ausgaben bemessen werden, die Kantone also keine Veranlassung haben, mehr ausgeben zu müssen, um vom Bunde mehr erhalten zu können für die Subventionsfähiger Ausgaben.»

¹⁶⁵) Herman Finer, Recent reforms in English Local Government (Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1930 s. 226). — Mainittakoon, että kun Englannin valtionapujärjestelmä vv. 1928—1929 annetuilla laeilla (Rating and Valuation Act 1928, Local Government Act 1929) uudistettiin, prosenttijärjestelmän käyttöä valtionavustusten suuruuden määräämisessä rajoitettiin huomattavasti.

män täydentäminen harkinnanvaraisjärjestelmällä, jonka puitteissa kunkin tapauksen erikoislaatu voidaan ottaa huomioon ¹⁶⁶⁾.

5. Myöntämismenettely ja maksattaminen.

Yhtenäisiä säännöksiä siitä, minkälaiset menettelytavat voivat tulla käytettäviksi valtionapuja pyydettyessä ja myönnettäessä, ei ole olemassa. Menettely vaihtelee asian ja avustuksen laadun mukaan. Ei voida asettaa edes sellaista yleistä sääntöä, että valtionapu myönnettäisiin vain hakemuksesta, sillä erityisestikin säännölliset lakimääräiset valtionavut voidaan hyvin ajatella myönnettäviksi ilman varsinaista, joka vuosi uudistettavaa anomusta. Tällaisissa tapauksissa saattaa hakemuksen ehkä korvata se, että valtionavun haluaja sen myöntäjälle antaa valtionavun suuruuden määrittämiseksi tarpeellisia tietoja tai muuten osoittaa haluavansa saada valtionavun. Säännönmukaisesti valtionavun saamiseen kuitenkin tarvitaan valtionavun haluajan aloite, jota valtionapuja koskevassa lainsäädännössä usein, kun on kysymys lakimääräisistä valtionavuista, nimitetään tilaukseksi ¹⁶⁷⁾. Harkinnanvaraisia valtionapuja sensijaan ei voida tilata, vaan on valtionavun haluajan aloite luonteeltaan anomus eli hakemus. Monien tapausten varalta on annettu seikkaperäisiä säännöksiä siitä, mistä seikoista valtionapuhakemuksen tai -tilauksen tulee sisältää tietoja ja mitä asiakirjoja ja selvityksiä siihen on liitettävä. Hakemus tai tilaus voidaan määrätä kirjotettavaksi erityiselle kaavakkeelle ¹⁶⁸⁾.

Valtionavun laatu, nimenomaan se seikka, onko kysymyksessä lakimääräinen vai harkinnanvarainen valtionapu, saattaa vaikuttaa myöskin valtionavun myöntämistoimen luonteeseen. Kun on kysymyksessä lakimääräinen valtionapu, saattaa valtionavun antajan toimenpide rajoittua vain maksumääräyksen antamiseen, sillä valtionapu on annettava, jos sen saamiselle asetetut ehdot on täytetty. Jos taas myönnettävä valtionapu kuuluu harkinnanvaraisten joukkoon ei myöntämistoimen enää ole sidottua hallintotoimintaa. Nämä eroittelut saattavat vaikuttaa esim. muutoksenhakuperusteisiin. Kysymykseen saako valtion-

¹⁶⁶⁾ Vrt. Webb s. 94 ja komiteanmietintö n:o 13/1931 s. 15.

¹⁶⁷⁾ Vrt. esim. TyöväenopistoA § 15 ja KansakouluA § 2 mom. 2.

¹⁶⁸⁾ Asetus työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain toimeenpanosta, ann. 23 p. maalisk. 1934 (n:o 126), § 17 asetuksessa 28 p:ltä tammik. 1938 (n:o 64).

avun myöntämisen tai epäämisen sisältävään ratkaisuun hakea muutosta tuskin voidaan näin aivan yleisesti esitettyinä antaa myöntävää tai kieltävää vastausta. Ellei erikoissäännöksiä asiasta ole, riippuu muutoksenhakumahdollisuus siitä onko muutoksenhaku asian ratkaisijan toimenpiteistä yleensä mahdollista.

Ns. toissijaisten valtionapujen jakamisessa noudatettava menettely¹⁶⁹⁾ ja yleensä muiden kuin valtion omaan virkakoneistoon kuuluvien toimielinten osallistuminen valtionapujen jakamiseen¹⁷⁰⁾ järjestetään erikoissäännöksin. Täten määrätään toissijaisen valtionavun jakajana olevan toimielimen toimivallan rajat ja osoitetaan miten sen toimintaa valvotaan.

Menettelystä, jota on noudatettava jo myönnettyä tai muuten maksettavaksi tulleen valtionavun suorittamisessa, on useihin valtionapuryhmiin nähden olemassa erikoissäännöksiä¹⁷¹⁾. Niissä tapauksissa, joita erikoissäännökset eivät koske tai joissa asian luonnosta ei muuta seuraa, tulevat sovellettaviksi ValtionavustusVNP:n säännökset siitä, millä tavoin valtionavun myöntämisestä on saajalle ilmoitettava ja miten maksattaminen tapahtuu. Tässä valtioneuvoston päätöksessä säädetään, että kun valtion tulo- ja menoarvioon otetusta määrärahasta myönnetään valtionavustusta kunnalle, seurakunnalle, järjestölle, yhdistykselle, yhtiölle taikka yksityiselle henkilölle tai yksityisten hoidossa olevalle laitokselle, on, mikäli ei asetuksessa, valtioneuvoston päätöksessä tai sopimuksessa, jonka asianomainen ministeriö on tehnyt avustuksensaajan kanssa, ole toisin määrätty, asianomaisen ministeriön tai, jos keskusvirastolla on oikeus valtionavun antamiseen, tämän siitä kirjeellisesti ilmoitettava avustuksen saajalle avustusta suorittavan viranomaisen välityksellä tai muulla tavalla. Myönnettyt avustukset maksetaan avustuksensaajalle neljännesvuosittain kunkin vuosineljänneksen viimeisen kuukauden 1 päivänä, kuitenkin siten, että enintään 20 000 mk:n suuruisia vuotuisia tai erityisiä kertakaikkisia menoja varten myönnettyjä avustuksia saadaan maksumääräyksen antamiseen oikeutetun viranomaisen harkinnan mukaan suorittaa harvemmissa erissä tai yhdeläkin kertaa.

¹⁶⁹⁾ Ks. esim. PienviljelijäinavustusA § 10.

¹⁷⁰⁾ Ks. esim. maatalousministeriön päätös, joka sisältää väliaikaisia määräyksiä avustusten myöntämisestä salaojitustöihin (as. kok. n:o 151/1935). Avustushakemukset tehdään Suomen Salaojitusyhdistykselle. Avustukset myöntää maataloushallitus, mutta ne suorittaa mainittu yhdistys.

¹⁷¹⁾ Ks. esim. KansakouluL § 13.

IV LUKU

VALTIONAVUN ANTAMISEN OIKEUDELLINEN
LUONNE JA VAIKUTUS

Finanssiopillisena oppisanana tarkoittaa valtionapujärjestelmä erästä julkistaloudellista ohjelmaa, menettelytapaa, jota voidaan käyttää julkisessa taloudessa. Positiivisoikeudellisesti, voimassa olevan oikeusjärjestyksen osana valtionapujärjestelmällä taas ymmärretään sellaista oikeussäännösten ja niitä täydentävien hallintosäännösten ja -määräysten kokonaisuutta, jonka puitteissa eräiden julkisen hallinnon tavoittelemien päämäärien toteuttamista tarkoittavat toimet tapahtuvat. Valtionapujärjestelmä on julkisoikeudellinen instituutti. Sitä koskevat oikeussäännökset ja valtionavun antamisen luomat oikeussuhteet kuuluvat julkisen oikeuden alaan ¹⁾. Mutta valtionapuja koskeva oikeussäännöstö on sellainen julkisoikeudellinen oikeussäännöstö, jolla on yksityisoikeudellisia seuraamuksia eli johon kuuluvien säännösten soveltamisen vaikutukset tuntuvat yksityisoikeuden alalla. Julkisoikeudelliseen oikeussäännöstöön kuuluvien oikeussäännösten soveltaminen tuo nim. usein mukanaan yksityisoikeudellisia seuraamuksia säännösten silti kadottamatta sanottua ominaisuuttaan. Niin esim. pakkolunastus, veronkanto ja palkan maksaminen virkamiehelle, samoin kuin valtionavun antaminen ja takaisinperiminen johtavat kaikki omaisuuden siirtymiseen toiselta omistajalta toiselle, mutta vastaavat oikeussäännöstöt pysyvät silti julkisoikeudellisina ²⁾.

Valtionapujärjestelmä luodaan yleissäännöksillä, mutta sen käynnissäpito tapahtuu hallintotoimilla, joilla yleissäännöksiä sovelletaan yksityistapauksiin. Valtionavun myöntäminen ja maksaminen ei kokonaisuutena katsoen ole pelkkä tosiasiallinen toimi. Se ei myöskään ole sellainen toimi, jossa valtio asettuisi yksityisten tasalle, samaan ase-

¹⁾ Vrt. *Tarjanne*, Lakimies 1937 s. 519.

²⁾ *Onni Talas*, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Helsinki 1924, s. 76.

maan, samojen oikeussäännösten alaiseksi kuin nekin. Näinollen, jos seurataan hallintotointen jakoa tosiasiallisiin, yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin ³⁾, valtionavun antamistoimi tulee luettavaksi viimeksimainittuun ryhmään eli siis julkisoikeudellisiin hallintotoimiin.

Julkisoikeudellisten hallintotoimien alaryhmyksessä kaksipuolisiin ja yksipuolisiin hallintotoimiin ⁴⁾ kuuluu valtionavun myöntäminen jälkimmäiseen ryhmään, yksipuolisiin hallintotoimiin. Tosinhan valtionavun saaminen useissa tapauksissa velvoittaa saajan joihinkin määrättyihin suorituksiin, mutta nämä velvoitukset eivät synny valtionavun antajan ja saajan keskinäisellä sopimuksella, vaan sillä tavoin, että valtionavun saajan suoritus tai suoritussitoumus eli toisin sanoen hänen suostumisensa valtionavun ehtojen täyttämiseen on tehty valtionavun myöntämisen edellytykseksi ⁵⁾. Se seikka, että valtionapu usein myönnetään yksityisen tekemän anomuksen tai hakemuksen perusteella, ei muuta myöntämistointa luonteeltaan kaksipuoliseksi hallintotoimeksi. Pidetäänhän valtion virkaan nimittämistäkin yksipuolisena hallintotoimena, vaikka se tapahtuu hakemuksen perusteella.

Jaotellussa oikeustoimiset — oikeustekoiset hallintotoimet ⁶⁾ kuuluu valtionavun myöntäminen, ensiksi mainittuun ryhmään, oikeustoimisiin hallintotoimiin eli siis hallintotoimiin, jotka ovat oikeustoimen luontoisia, joissa toisin sanoen toimijan tahto kohdistuu määrättyjen oikeusvaikutusten aikaansaamiseen. Tällä toteamuksella on merkitystä erityisestikin siinä suhteessa, että oikeustoimen luontoihin hallintotoimiin voidaan, mikäli niihin ryhtyminen riippuu viranomaisen harkinnasta ja laki sen nimenomaan sallii tai asianomainen suostuu, liittää ehtoja ja sivumääräyksiä ⁷⁾. Oikeustoimisten hallintotoimien jaossa hallintokäskyyn, hallintolupaun, kelpoisuuden perustamiseen ja oikeuksien perustamiseen ⁸⁾ kuuluu valtionavun myöntäminen viimeiseen ryhmään, oikeuksia perustaviin hallintotoimiin.

Siirrymme sitten kysymyksiin, vaikuttaako valtionavun saaminen valtionavulla tuetun toiminnan tai valtionavun saajan oikeudelliseen luonteeseen. Miten

³⁾ *Ståhlberg* I s. 315.

⁴⁾ *Ståhlberg* I s. 318.

⁵⁾ *Vrt. Fleiner* s. 211.

⁶⁾ *Ståhlberg* I s. 321.

⁷⁾ *Ståhlberg* I s. 336.

⁸⁾ *Ståhlberg* I s. 337 ss.

näihin kysymyksiin johdutaan, käy selville, kun ajattelemme minkälaiset henkilöt voivat saada valtionapuja ja minkälaista toimintaa varten avustuksia annetaan. Valtionapuhan voidaan antaa esim. yksityisoikeudelliselle juridisille henkilölle. Kun valtionavun antamiseen usein liittyy joidenkin julkisten valtaoikeuksien uskominen valtionavun saajalle, on lähellä se ajatus, että valtionavun saaja, joka ei ole julkisoikeudellinen juridinen henkilö, valtionavun saadessaan muuttuisi sellaiseksi, tai että valtionavun saaminen ainakin muuttaisi valtionavulla tuetun toiminnan luonteeltaan julkisoikeudelliseksi. Kysymys valtionavun antamisen vaikutuksesta valtionavulla tuetun toiminnan oikeudelliseen luonteeseen voi tulla esille myös sellaisessa tapauksessa, että valtionapu annetaan julkisoikeudelliselle juridisille henkilölle toimintaa varten, joka sellaisenaan ei ole julkisoikeudellista, vaan jota mikä tahansa yksityisoikeudellinen henkilö voisi harjoittaa.

Vastaus kysymykseen, muuttaako valtionavun saaminen valtionavun saajan oikeudellista luonnetta, on eräiden tapausten osalta ilman muuta selvä. Kuten olemme aikaisemmin esittäneet, voivat valtionavun saajina olla mm. fyysilliset henkilöt. Kun fyysillinen henkilö saa valtionavun, ei saajan henkilöominaisuus tämän vuoksi muutu toisenlaiseksi: saaja ei voi muuttua jonkinlaiseksi julkisoikeudelliseksi fyysilliseksi henkilöksi. Kysymys valtionavun saamisen vaikutuksesta saajan oikeudelliseen luonteeseen koskeekin lähinnä juridisia henkilöitä. Muuttuuko yksityisoikeudellinen juridinen henkilö julkisoikeudelliseksi saadessaan valtionavun? Tähänkin kysymykseen, näin yleisesti otettuna, voidaan käytäntöön viitaten pitemmittä perusteluitta vastata kieltävästi. Valtionavun saaminen ei sellaisenaan riitä muuttamaan yksityisoikeudellista juridista henkilöä julkisoikeudelliseksi. Mutta tämä ei tietystikään merkitse sitä, etteikö valtionavun saamisella ja siihen mahdollisesti liittyvillä valtuuksilla julkisen vallan käyttämiseen ehkä voisi yhdessä muiden asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa olla merkitystä ratkaistaessa, onko henkilöä pidettävä julkisoikeudellisena vai yksityisoikeudellisena.

Toisesta kysymyksestä, koskeva valtionavun antamisen vaikutusta avustettavan toiminnan luonteeseen, emme selviä yhtä helpolla. Kysymys on otettava yksityiskohtaisemman käsittelyn alaiseksi.

Sundberg ⁹⁾ selittää, että kun valtionapu annetaan jotakin kunnallisen toiminnan haaraa varten muodostuu tämä toimintahaara kunnalli-

⁹⁾ *Sundberg*, NAT 1935 s. 369.

sen itsehallinnon luontoiseksi. Kunnallinen toiminta jakaantuu nimitäin hänen käsityksensä mukaan kunnan taloudelliseen hallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon. Edellinen hallintolaji käsittää yksityisoikeudellisen juridisen henkilön ominaisuudessa tapahtuvan huolenpidon kunnan »omista» taloudellista laatua olevista asioista. Kunnallisen itsehallinnon piiriin taas kuuluvat ne tehtävät, jotka on säännöstelty valtion antamalla yleissäännöksillä ja joille siten on annettu julkisten asiain luonne. Velvoittamalla tai valtuuttamalla valtio antaa paikallisille, kansalaisten muodostamille elimille hoidettavaksi tehtäviä, jotka muuten kuuluisivat valtion virkaelimille. Samalla siirretään taloudellinen vastuu toiminnasta periaatteessa kunnille. Tällaisella toimeksiannolla voi olla myöskin valtionapusäännöksen luonne. Valtionapusäännöksellähän nim. annetaan epäsuora valtuutus määrätynlaiseen toimintaan, kun tällainen säännös luonnollisestikin edellyttää, että kunta voi harjoittaa tarkoitettua laatua olevaa, valtionavulla tuettavaksi tarkoitettua toimintaa. Tällä tavoin muodostuu valtionapusäännöksillä säännöstelty kunnan toiminta luonteeltaan julkisoikeudelliseksi: toiminta on kunnallisten elinten suorittamaa valtion paikallishallintoa eli siis kunnallista itsehallintoa. Edelleen selittää Sundberg, että sisältö, jonka valtionapujärjestelmä näin antaa kunnalliselle toiminnalle, on sekä muodollista että aineellista laatua. Samantapainen aineellinen, ei sensijaan muodollinen muutos tapahtuu Sundbergin mielestä yksityisessä eli yksityisoikeudellisen henkilön harjoittamassa toiminnassa kun sitä ryhdytään harjoittamaan valtionavun turvin. Antamalla tarkoitukseen taloudellisen avustuksen valtio toteaa toiminnan olevan julkisten etujen kannalta tärkeitä. Toimivina eliminä ovat kuitenkin yksityiset oikeussubjektit eivätkä valtion elimet ja senvuoksi toiminta muodoltaan pysyy yksityisen toiminnan luontoisena vaikkakin se asiallisesti on julkista hallintotoimintaa.

Sundberg on siis sitä mieltä, että valtionavulla tuettu toiminta aina on asiallisesti, ja jos saajana on julkisoikeudellinen juridinen henkilö, tämän lisäksi myös muodollisesti, julkista hallintotoimintaa. Tämä merkitsee sitä, että valtionavun antaminen eräässä tärkeässä suhteessa kokonaan muuttaa toiminnan laadun toisenlaiseksi kuin mitä se on aikaisemmin ollut. — Valtionavun myöntämiselle voidaan tuskin kuitenkaan kaikissa tapauksissa antaa tällaista merkitystä ainakaan, jos valtionavun piiri esitetään niin laajana kuin olemme tehneet. Voidaanhan esityksemme mukaan valtionapuja antaa sellaistakin toimintaa varten, joka ei missään tapauksessa, ei aineellisesti eikä muodollisesti, voi muo-

dostua julkiseksi hallintotoiminnaksi. Ajatelkaamme esim. opiskelu-apurahaa tai tutkijastipendiä: sen turvin suoritettu opiskelu tai tutkimustyö ei ole hallintotoimintaa edes aineellisessa, vielä vähemmän muodollisessa merkityksessä. Toiselta puolen taas on helppo osoittaa, että on olemassa sellaista julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten juristien henkilöiden hoitamaa hallintotoimintaa, joka ei tapahdu valtion-apujen varassa. Eihän esim. julkisoikeudellisten alueyhdyskuntain pakollisten tehtäviensä hoitamiseksi suorittaman toiminnan oikeudellinen luonne ole riippuvainen siitä, annetaanko toimintaa varten valtion-apua. Mutta vielä selvemmäksi käy asia, kun tarkastelemme yksityisoikeudellisia juridisia henkilöitä valtionapujen saajina. Otamme esimerkiksi sellaisen tapauksen, että yksityisoikeudellinen yhdistys, rekisteröity aatteellinen yhdistys, perustaa koulun. Oikeus koulun perustamiseen saattaa olla tehty riippuvaiseksi valtion viranomaisen antamasta luvasta. Koulu voidaan asettaa valtion tarkastuksen alaiseksi. Sen antamille todistuksille voidaan antaa julkisen asiakirjan luonne ja sille voidaan antaa kurinpitovaltaa oppilaisiinsa nähden ja muita julkisia valtaoikeuksia ¹⁰⁾. Lyhyesti sanoen: koulun toiminta voi olla sekä muodollisesti että aineellisesti julkisen hallintotoiminnan luontoista, ja näin voi asia olla aivan riippumatta siitä saako koulu valtionapua vai ei. Yhtenä esimerkkinä mainitsemme vielä sähkölaitosten valvonnan nykyisen järjestelyn. Voimassaolevan lain mukaan on sähkölaitosten rakentamisen, käyttämisen ja hoitamisen valvonta kauppa- ja teollisuusministeriön asiana, mutta ministeriö voi antaa näiden laitosten tarkastamisen erityinen ministeriön asettamat vaatimukset täyttävän tarkastusjärjestön tehtäväksi ¹¹⁾. Tämän säännöksen nojalla onkin kauppa- ja teollisuusministeriö antanut sähkölaitosten tarkastamisen valtakunnassa »Sähkö-tarkastuslaitos — Elektriska Inspektoratet r.y., r.f.» nimisen tarkastusjärjestön tehtäväksi samalla oikeuttaen yhdistyksen perimään tarkastuksesta aiheutuvat maksut ¹²⁾. Tässäkin siis yksityisluontoisena yhdistyksenä rekisteröity yhteenliittymä harjoittaa hallintotoimintaa ¹³⁾.

Nämä esimerkit mielestämme selvästi osoittavat, ettei valtionavun saamista ja toiminnan julkisoikeudellista luonnetta voida kytkeä yhteen

¹⁰⁾ Laki yksityisten koulujen ja kasvatuslaitosten perustamisesta ja ylläpitämisestä, ann. 5 p. maalisk. 1919 (n:o 26 s. 1), muut. 5 p. huhtik. 1935 (n:o 145); YksityisoppikouluA.

¹¹⁾ Laki sähkölaitoksista, ann. 11 p. toukok. 1928 (n:o 167).

¹²⁾ Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös, ann. 25 p. maalisk. 1929 (n:o 125).

¹³⁾ Tarjanne, Lakimies 1937 s. 511.

ainakaan sillä tavoin, että katsottaisiin julkisoikeudellista voivan olla vain sellaisen toiminnan, johon saadaan valtionapua. Toinen kysymys on sitten, voidaanko näiden kahden asian ehkä ajatella olevan keskenään sellaisessa yhteydessä, että valtionavun saaminen jotakin toiminnanhaaraa varten aina muuttaisi tämän toimintahaaran luonteen julkisoikeudelliseksi. Vastaamme kieltävästi tähänkin kysymykseen. Valtionavun saaminen saattaa eräissä tapauksissa merkitä taloudellisesti niin vähän, että olisi suhteetonta antaa tämän seikan yksin määrätä toiminnan oikeudellista luonnetta. Julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen toiminnan rajoja hahmoteltaessa ei yhdelle ainoalle joissakin tapauksissa käytännöllisestikin katsoen toisarvoiselle seikalle saa antaa ratkaisevaa merkitystä, vaan on toiminnan oikeudellista luonnetta määrittäessä lähdettävä laajemmalla pohjalta. On tutkittava, mikä on toiminnan tarkoitus, minkälaisilla keinoilla ja menettelytavoilla sitä pyritään toteuttamaan, miten valtio voi vaikuttaa toiminnan suuntaan, minkälaisia pakkokeinoja toimijan käytettävänä on ja mitä pakkokeinoja sitä vastaan voidaan käyttää. Kaikki nämä tekijät voivat vaikuttaa toiminnan oikeudelliseen luonteeseen. Ne on kaikki otettava asiaa tutkittaessa huomioon eikä luokiteltava toimintaa julkisoikeudelliseksi pelkästään sillä perusteella, että siihen annetaan valtionapua. Jos asiaa arvosteltaisiin valtionavun myöntämisestä ainoana ratkaisevana tekijänä pitäen, olisi julkisoikeudellisena pidettävä esim. laiva- tai lentoliikenneyhtiön toimintaa, jota valtio avustaa. Näin ei asiaa kuitenkaan käsitetä. Vaikka valtio antaa avustusta Suomen Höyrylaiva Osakeyhtiölle säännöllisen laivaliikenteen ylläpitämiseksi Turun ja Tukholman välillä ja Aero OY:lle lentoliikenteen ylläpitämiseksi reiteillä Helsinki—Turku—Tukholma ja Helsinki—Tallinna ¹⁴⁾, ei näiden yhtiöiden toiminta kokonaisuudessaan tai edes avustetun toimintahaaran osalta muodostu luonteeltaan julkisoikeudelliseksi, vaan pysyy edelleenkin yksityisoikeudellisena. Valtion intressit eivät suinkaan aina vaadi valtionavulla avustettavan toiminnan tekemistä julkisoikeudelliseksi. Päinvastoin saattaa tavoiteltava tulos usein olla paremmin saavutettavissa yksityisoikeuden puitteissa pysyteltäessä kuin jos toiminta muodostettaisiin julkisoikeudelliseksi. Tämä ajatushan on mm. johtanut useiden valtion teollisuuslaitosten muodostamiseen osakeyhtiöiksi ¹⁵⁾. Kun valtio näin asettaa tällaisten valtion omistamien yritysten toiminnan yksityisoikeu-

¹⁴⁾ Tulo- ja menoarvio v:lle 1937, 12 Pl. X. 2 ja 3.

¹⁵⁾ Jouluk. 31 p. 1931 annetulla lailla (n:o 387) on valtioneuvosto oikeutettu luovuttamaan Outokummun kaivos, valtion rikkihappo- ja superfosfaattitehtaat,

den sääntöjen alaiseksi ja kun valtion omistama osakeyhtiö, samalla tavoin kuin muutkin yksityisoikeudelliset juridiset henkilöt, voi saada valtionapuja, osoittaa tämäkin, ettei sääntö, jonka mukaan pelkkä valtionavun antaminen aina muuttaisi avustetun toiminnan luonteeltaan julkisoikeudelliseksi, voi olla pitävä.

Vaikka näin tulemme siihen tulokseen, ettei valtionapu suinkaan aina tee avustettua toimintaa julkisoikeudelliseksi edes aineellisessa merkityksessä ¹⁶⁾, emme mitenkään tahdo väheksyä valtionavun saamisen merkitystä avustetun toiminnan laadun määrittämisessä. Väitämme vain, ettei valtionavun saaminen sinänsä tee toimintaa julkisoikeudelliseksi. Samalla on kuitenkin heti selitettävä, että valtionavun myöntämiseen hyvin usein liittyy seuraamuksia, jotka vaikuttavat valtionavulla tuetun toiminnan oikeudelliseen luonteeseen. Seuraavissa luvuissa käsittelemme lähemmin näitä kysymyksiä.

Verratessamme valtionavun antamista eräisiin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin havaitsemme useita silmään pistäviä yhtäläisyyksiä. Ajatelkaamme esim. sellaista tapausta, että osakeyhtiö antaa rahallista tukea yhtiön omistaman tehtaan läheisyydessä toimivalle yksityisoikeudellisen, rekisteröidyn yhdistyksen omistamalle ammattikoululle. Tällainen avustus muistuttaa kieltämättä hyvin paljon valtionapua, jota sama oppilaitos ehkä saa nauttia. Toiseksi esimerkiksi voimme ottaa toiminnan matkailureittien kaunistamiseksi. Sellainen toimintahan voidaan ajatella järjestettäväksi useammalla eri tavalla, mm. siten, että valtio jakaa avustuksia matkailureitin varrella olevien kiinteistöjen omistajille saadakseen nämä suorittamaan joitain korjaus- tai raivaustöitä kiinteistöillään. Mutta toiminta voi jäädä myös yksityisen aloitteen varaan, jolloin on ajateltavissa, että esim. joku matkailijayhdistys tai matkailureittien kaunistamisen erikoistehtäväkseen omaksunut yhdistys kosketellussa tarkoituksessa jakaa avustuksia kiinteistöjen omistajille. Voipa käydä niinkin, että valtio ja yksityiset rinnakkain, samoja keinoja käyttäen, eli siis jakamalla avustuksia kiinteistöjen omistajille, toimivat samojen päämäärien saavuttamiseksi. Sanomattakin on selvää, että tällaisilla valtion ja yksityisten antamilla avustuksilla on monia vertauskohtia. Selvänä erona, josta ehdottomasti on pidettävä kiinni, on kuitenkin se, että julkisen intressin nimessä tapahtuva val-

valtion puunjalostuslaitokset sekä Imatran voimalaitos niitä varten perustettaville osakeyhtiöille, joihin on sovellettava voimassaolevan osakeyhtiölain säännöksiä.

¹⁶⁾ Tarjanne, Lakimies 1937 s. 514.

tionavun antaminen luo avustuksen saajan ja antajan välille julkisoikeudellisen oikeussuhteen, kun sensijaan yksityisen toiselle yksityiselle antama avustus, vaikkakin se annettaisiin julkisten intressien kannalta tärkeän tai hyödyllisen päämäärän toteuttamiseksi, ei riistä avustuksen antajan ja vastaanottajan väliseltä oikeussuhteelta sen yksityisoikeudellista luonnetta. Tästä erosta johtuu, että, vaikkakin yksityisen toiselle yksityiselle antaman avustuksen tutkiminen saattaa joissakin tapauksissa antaa johtoa valtionapua koskevia kysymyksiä selviteltäessä, analogiaa on käytettävä hyvin varovaisesti.

Valtionavun antamista yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin verratesamme havaitsemme sen lähinnä muistuttavan määrätarkoitukseen aiottua lahjaa ¹⁷⁾. Tällaista lahjaa voitaneenkin pitää jonkunlaisena perusmuotona luonnehdittaessa valtionavun antamiseen verrattavia yksityisoikeudellisia oikeustoimia, vaikkakin jotkut näistä oikeustoimista voivat joskus joutua siviilioikeuden järjestelmässä luettaviksi kokonaan toisiin oikeustoimiryhmiin kuuluviksi. Asiaan enemmän syventymättä viittaamme vain lyhyesti siihen, että siviilioikeudessa ei määrätarkoitukseen aiottuna lahjana pidetä esim. sellaista taloudellista suoritusta, joka on tarkoitettu käytettäväksi saajan omaksi eduksi ¹⁸⁾, eli siis, jos käytämme valtionapujärjestelmän esittelyssä esiintyvää nimitystä, dotatsioonia. Yksityisen toiselle yksityiselle antama »dotatsiooni» on pelkkä lahja, eikä mikään määrätarkoitukseen aiottu lahja. Toiselta puolen taas on huomattava, että jos yksityishenkilö A:n antaessa yksityishenkilö B:lle taloudellisen suorituksen B sitoutuu puolestaan joihinkin vastasuorituksiin, ei ko. oikeustoimi enää ole A:n suorittama yksipuolinen oikeustoimi (so. lahja tai määrätarkoitukseen aiottu lahja), vaan oikeustoimi muodostuu kaksipuoliseksi, A:n ja B:n väliseksi sopimukseksi. Näistä huomautuksista huolimatta voitaneen, kuten olemme tehneet, määrätarkoitukseen aiottua lahjaa pitää perustyyppinä valtionavun antamiseen verrattavia yksityisoikeudellisia oikeustoimia luonnehdittaessa, eikä valtionavun antamisen vertaaminen yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin missään tapauksessa voi muuttaa sitä tulosta, johon olemme tulleet käsitellessämme tämän luvun alussa kysymystä, onko valtionavun antaminen oikeudelliselta luonteeltaan yksipuolinen vai kaksipuolinen hallintotoimi. Olemme pitäneet valtionavun antamista yksipuolisena hallintotoimena, vaikka valtionavun saaja useissa tapauk-

¹⁷⁾ Vrt. *Montgomery* s. 631, *Ekström* s. 757 ja *Hakulinen*, Perusteettoman edun palautus s. 203.

¹⁸⁾ *Hakulinen*, Perusteettoman edun palautus s. 203.

sisä ottamalla vastaan valtionavun sitoutuu määrätynlaisiin suorituksiin ja vertailu yksityisoikeudellisten oikeustoimien kanssa niin ollen näyttäisi viittaavan siihen, että valtionavun antaminen tällaisissa tapauksissa voisi muodostua kaksipuoliseksi hallintotoimeksi. Hallintotoiminta voidaan kuitenkin tällaisissakin tapauksissa pitää yksipuolisena, jos valtionavun saajalle syntyviä velvoituksia ei johdeta valtionavun antajan ja valtionavun saajan välisestä sopimuksesta, vaan ajatellaan näiden velvollisuuksien syntyvän siten, että suostuminen velvollisuuksien täyttämiseen on tehty valtionavun saamisen edellytykseksi. Samalla tavoin virkasuhteen perustaminen konstruoidaan yksipuoliseksi hallintotoimeksi selittämällä, että virkaan nimitettävän suostumus on nimittämisen ehtona¹⁹⁾. Vielä voidaan huomauttaa siitä, että hallintotoimista on valtavasti suurin osa yksipuolisia, kun sensijaan kaksipuoliset oikeustoimet eivät suinkaan kuulu harvinaisuuksiin, joten siis mitään syvempää ristiriitaa ei oikeastaan ole siinä, että kahdesta keskenään ulkonaisesti samankaltaisesta toimesta se, joka tapahtuu kahden yksityisen kesken, on kaksipuolinen oikeustoimi, mutta se, jossa valtio on osallisena, yksipuolinen hallintotoimi. Julkinen intressi astuu valtionavun antamisessa esiin niin voimakkaana, että sopimukselle oleellinen asianosaisten välinen tasa-arvoisuus häviää ja hallintotoimi muodostuu yksipuoliseksi.

Valtionavun saaminen ohjaa avustuksen saajan toiminnan määrättyyn suuntaan ja rajoittaa monella tavoin avustuksen saajan toimintavapautta. Nämä rajoitukset tuntuvat erityisestikin omaisuuden käytössä. Ensiksi tietystikin itse valtionapua ja valtionavun turvin hankittua omaisuutta saa käyttää vain määrättyllä tavalla ja määrättyyn tarkoitukseen. Mutta nämä omaisuuden käytön rajoitukset voivat ulottua vielä laajemmalle. Useinhan nim. valtionavun saaja tai ulkopuoliset henkilöt antavat omaisuutta tai varoja käytettäväksi samaan tarkoitukseen, mihin valtioapu on myönnetty, ja silloin valtionavun antamiseen liittyvät omaisuuden käytön rajoitukset saattavat ulottua koko tähän omaisuuskompleksiin. Omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksiin lähemmin puuttumatta otamme tässä käsiteltäväksi vain kysymyksen, voiko valtionavun saaminen muodostua suoranaiseksi omistusoikeuden rajoitukseksi ja siis esim. estää valtionavun saajaa luovuttamasta omaisuutta toiselle henkilölle.

Valtionapuja koskevassa lainsäädännössä tapaa usein säännöksiä,

¹⁹⁾ Ståhlberg I. s. 154.

joiden tarkoituksena on osoittaa millä edellytyksillä valtionapua nauttivan laitoksen omaisuus voidaan siirtää toiselle omistajalle. Niin esim. KasvatuslaitosL 8 § säättää seuraavaa: kouluhallitus voi, valtionavun jäädessä entiselleen, myöntyä avustusta nauttivan kunnallisen tahi yksityisen kasvatuslaitoksen luovuttamiseen toiselle ehdolla, että se tai ne, joille laitos luovutetaan, kirjallisesti sitoutuvat sitä ylläpitämään noudattamalla voimassa olevia määräyksiä. Vastaavanlaisen säännöksen sisältää mm. TylsämielisA § 9. YksityisoppikouluA 21 §:ssä taas sanotaan, että kouluhallitus saa antaa luvan koulun ylläpitämisoikeuden siirtämiseen toiselle niine oikeuksineen ja valtionapuineen, jotka koululle ehkä on myönnetty, ellei koulun omistaja luovuttamisella tarkoita taloudellisen voiton saavuttamista, ja ehdolla, että koulua edelleenkin ylläpidetään voimassa olevien määräysten mukaan. Kun näissä säännöksissä valtion viranomaisille annetaan oikeus myöntää lupa valtionapua nauttivan laitoksen omaisuuden siirtämiseen toiselle henkilölle, johdumme kysymään, mikä on seurauksena siitä, että tällainen lupa evätään. Vastamme esittämällä esimerkin. Jos ajattelemme, että esim. yksityisen omistama kasvatuslaitos vastoin kouluhallituksen kieltoa luovutetaan uudelle omistajalle, voitaneen katsoa, että laitos on luovutettu »muuhun tarkoitukseen» ja ryhtyä KasvatuslaitosA 11 §:n nojalla perimään valtionavun saajalta takaisin osaa laitokselle myönnetystä valtionavuista. Mutta itse luovutuksen pätevyys ei kouluhallituksen luvan puuttuminen vaikuta sillä tavoin, että se tekisi luovutuksen mitättömäksi tai oikeuttaisi vaatimaan luovutetun omaisuuden käyttämistä mahdollisesti takaisin perittävien valtionapuerien maksuun. Valtiolla ei nimittäin ole mitään esinekohtaista oikeutta luovutettuun omaisuuteen, vaan ainoastaan obligatoorinen oikeus valtionavun saajaa kohtaan. Vain velvoiteoikeudellinen perusta on siis myös sellaisella kanteella, jolla lääkintöhallitus, valtionapua nauttineen sairaalan siirryttyä toiselle omistajalle, SairaalaA 10 §:n mukaisesti vaatii laitoksen omaisuuden luovuttamista valtiolle lunastusta vastaan.

Sääntönä on, että valtionavun saamiseen liittyvä omaisuuden luovuttamiskielto ei tee vastoin tätä kieltoa tapahtunutta luovutusta mitättömäksi eikä siis todella tehokkaasti estä avustuksen nauttijaa luovuttamasta toiselle sitä omaisuutta, jota varten valtionapu on annettu. Luovuttamiskielto tai valtionapujen takaisinperimisehto ei turvaa valtionavun antajalle panttioikeuteen tai kiinnityksenhaltijan oikeuteen verrattavaa oikeutta pitää kiinni itse esineestä eli siitä omaisuudesta, jota

varten valtioapu on annettu tai joka on hankittu valtionavun turvin. Valtion oikeus tähän omaisuuteen ei ole turvattu yhtään sen paremmin kuin yksityisen velaksiantajan oikeus kun velansaajan ja velaksiantajan kesken tosin on sovittu, että määrätty velansaajan omaisuus on takeena velan takaisinmaksamisesta, mutta velanantaja ei ole hankkinut kiinnitystä tähän omaisuuteen tai saanut sitä panttina haltuunsa. Kysymykseen, voidaanko erikoistoimenpitein saada aikaan muunlainen järjestely, voidaanko toisin sanoen takaisinperimisehdon täyttämisen vakuudeksi vahvistaa kiinnitys valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen, näyttää olevan vastattava kieltävästi sillä perusteella, että takaisinperimisvaatimus ei ole vissimääräinen raha- tai tavarasaatava, vaan luonteeltaan ehdollinen vaatimus, joka voidaan toteuttaa vain siinä tapauksessa, että valtionavun saaja rikkoo valtionavun saamisen ehtoja vastaan, ja joka yleensä vasta tällöin tulee myös suuruudeltaan tarkoin määrättyksi. Ne haitat, joita valtiolle voi aiheutua siitä, että takaisinperimisvaatimuksen toteuttaminen ehkä ei ole riittävän tehokkaasti turvattu, ovat helposti torjuttavissa siten, että käytetään avustuksen asemasta avustuslainaa. Tällainen lainahan tietysti voidaan kiinnittää ja turvata siten valtion edut.

Jos kerran valtiolla ei ole esinekohtaista oikeutta valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen, merkitsee sellainen säännös, joka velvoittaa esim. valtionapua nauttivan yleishyödyllisen laitoksen omistajan hankkimaan valtion viranomaisen suostumuksen laitoksen luovuttamiseen toiselle omistajalle, asiallisesti katsoen lähinnä vain sitä, että säännöksen noudattamatta jättäminen voi johtaa laitosta varten annettujen valtionapujen lakkauttamiseen ja ehkä lisäksi valtionapujen takaisinperimiseen ja muiden pakko- ja painostuskeinojen käyttämiseen valtionavun saajaa vastaan. Kysymyksen, voiko luvanhankkimissäännöksen noudattamatta jättäminen tuottaa jotain haitallisia seuraamuksia valtionavun saajan toimihenkilöille eli niille fyysillisille henkilöille, jotka asiassa ovat tämän säännöksen vastaisesti toimineet, voimme tässä, tarkastellessamme asiaa etupäässä valtionavun antajan ja valtionavun saajan välistä suhdetta silmällä pitäen, sivuuttaa, ja tyytyä siihen toteamiseen, että luovuttamiskielto ei missään tapauksessa muodostu varsinaiseksi omistusoikeuden rajoitukseksi.

Kun näin on asianlaita sellaiseen omaisuuteen nähden, joka poisluovutettuna mahdollisesti lakkaa palvelemasta valtionavulla tuettavaksi tarkoitettua tarkoitusta, on tietysti ilman muuta selvää, että valtionavun

saaminen ei voi muodostua omaisuuden luovuttamisen esteeksi sellaisissa tapauksissa, joissa omaisuuden siirtyminen toisiin käsiin ei ole esteenä valtionavun antamisella tavoitellun päämäärän toteutumiselle. Usein tällaisia tapauksia nimenomaan edellytetään valtionapuja koskevissa säännöksissä. Niin voidaan esim. sellaista kiinteätä omaisuutta, jolla suoritettavista maanparannustöistä suoritetaan palkkioita, töiden ja avustuksen suorittamisen vielä ollessa kesken, siirtää toiselle omistajalle. ViljelyspalkkioA 10 §:n 3 momentin mukaan voi maataloushallitus, kun viljelmän omistaja on vaihtunut ennen raivaustöiden päättymistä, siirtää maksamattomat palkkioerät suoritettavaksi viljelmän uudelle omistajalle, mikäli hän sitoutuu loppuun saattamaan edellisen omistajan suoritettavaksi suunnitellut raivaustyöt ja sikäli kuin hänelle muuten voidaan po. asetuksen perusteella palkkiota myöntää.

Kuten esittämästämme selviää, osoittautuu se väittämämme, että valtionavun antajalla ei luovutuskielto- tai takaisinperimisehdon nojalla ole esinekohtaista oikeutta, vaan ainoastaan obligatoorisia oikeuksia valtionavun saajaa kohtaan, käytännöllisiltä seuraamuksiltaan erittäin merkitykselliseksi, mikäli on kysymys omaisuuden siirtymisestä toiselle omistajalle ja valtionavun antajan suhteesta omaisuuden uuteen omistajaan. Omaksumamme käsityksen mukaan valtion asema kolmatta miestä kohtaan jää heikommaksi kuin mitä se olisi, jos valtion ko. oikeutta pidettäisiin luonteeltaan esineoikeudellisena. Valtionavun saajaa itseään kohtaan valtiolla sensijaan kyllä yleensä on käytettävänäään riittävän voimakkaita pakko- ja painostuskeinoja, vaikkakaan valtiolla ei myönnettäisi olevan esinekohtaista oikeutta siihen omaisuuteen, jota varten valtionapu on annettu.

Koettaessamme selvittää, mihin tällaiset valtionavun saajaan kohdistuvat toimenpiteet voivat perustua, palautamme aluksi mieleen mihin siviilioikeudelliseen instituuttiin olemme valtionavun antamista verranneet. Olemme osoittaneet, että valtionapu saattaa usein läheisesti muistuttaa määrätarkoitukseen annettua lahjaa. Kysymme nyt, mitä keinoja lahjan antajalla on valvoa sitä, että lahjaa todella käytetään tarkoituspäämääräyksen osoittamalla tavalla. Hän voi tietysti oikeudessa vaatia lahjan saajan velvoittamista noudattamaan lahjan antamiseen liitettyjä ehtoja tai luovuttamaan lahjan takaisin. Mutta hän voi myöskin jo ennen kuin oikeuden asiassa antama päätös on tullut lainvoimaiseksi saada ulosotonhaltijalta ennakkoturvaa vaatimuksilleen esim. takavarikon tai hukkaamiskiellon muodossa. Samantapaiseksi muodostuu asia

valtionapuihin nähden. Avustuksen takaisinperiminen, mikäli sen käyttäminen on mahdollista, on viimeinen, ankarin toimenpide, mutta ennenkuin siihen ryhdytään tai ennenkuin sitä koskeva vaatimus on lainvoiman saaneella päätöksellä ratkaistu, voidaan valtionavun saajaa vastaan käyttää muita keinoja, joiden tarkoituksena on pakoittaa avustuksen saaja noudattamaan avustuksen tarkoituksmääräystä. Lisättäköön vielä, että näitä muita keinoja voidaan usein käyttää sellaisissakin tapauksissa, joissa valtionapujen takaisinperiminen ei ole mahdollista.

Valtionapujen takaisinperimisestä ja eräistä muista painostuskeinoista, joita valtionapujärjestelmä asettaa valvontaviranomaisten käytettäväksi tulemme tekemään selkoa myöhemmin. Ne, nim. valtionapujärjestelmään kuuluvat painostuskeinot, eivät kuitenkaan aina ole ainoita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä valtionavun saajaa vastaan. Valtionavun saaja voi nim. olla muusta perusteesta kuin valtionavun saamisesta johtuvassa alistussuhteessa valtioon ja sillä tavoin joutua muiden kuin valtionapujärjestelmään kuuluvien pakko- ja painostuskeinojen kohteeksi. Osoittaaksemme millä tavoin nämä eroavaisuudet ilmenevät käytännössä, selostamme menettelyä, jota aikoinaan käytettiin Kemin maalaiskuntaa vastaan, kun se aikoi sijoittaa kunnan sairaalan kansakoulurakennukseen. Asian vaiheet olivat seuraavat. Kemin maalaiskunnan kunnanvaltuusto päätti 24 päivänä kesäkuuta 1928, että kunnan sairaala oli sijoitettava Paattion koulupiirin koulutaloon. Oulun läänin maaherra 1 päivänä lokakuuta 1928 antamallaan päätöksellä toistaiseksi kielsi kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanon, koska asiakirjoista kävi selville, ettei kunta ollut hankkinut valtioneuvoston suostumusta kysymyksessäolevan, edelleenkin alkuperäiseen tarkoitukseensa tarvittavan koulutalon luovuttamiseen toiseen tarkoitukseen, eikä kouluhallituksen hyväksymistä uuden koulutalon piirustuksille. Korkein hallinto-oikeus, joka ratkaisi asian joulukuun 12 päivänä 1928, pysytti maaherran päätöksen voimassa ²⁰⁾.

Kun tarkastelemme tätä tapausta voimassaolevan oikeutemme kanalta, kiintyy huomio KansakouluL 5 §:ään, jossa on säädetty, että maalaiskunta, joka luovuttaa tai ryhtyy käyttämään valtion avustuksella hankittua koulurakennusta muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi, on velvollinen suorittamaan avustuksen takaisin valtiolle. Se, että lakiin on otettu tällainen valtionapujen takaisinperimiseen oikeutava erikoissäännös, ei kuitenkaan voi tarkoittaa estää valtiota käyttä-

²⁰⁾ Tietoja v:lta 1928 n:o 2382.

mästä niitä muita pakko- ja painostuskeinoja, joita valtio yleensä voi käyttää valtionapujen saajia kohtaan pakoittaakseen ne toimimaan valtionavun ehtojen osoittamalla tavalla ja käyttämään valtionavun turvin hankittua omaisuutta valtionavulla tuettavaksi tarkoitettun toiminnan hyväksi. Valtio olisi koyin avuttomassa asemassa, jos se ei, kun kunta esim. päättäisi vuokrata kaikki kansakoulunsa asunnoiksi, voisi tehdä muuta kuin periä takaisin kansakoulurakennuksia varten annetut valtionavut. Kansakoululaitoksen ylläpitäminen kuuluu kunnan pakollisiin tehtäviin, joiden hoitamiseen pakotettaessa voidaan käyttää muitakin kuin valtionapujärjestelmän käytettäviksi tarjoamia painostuskeinoja.

Kun asia selitetään tällä tavoin, käy ilmeiseksi, että selostamassamme Kemin Paattion tapauksessa kysymys, oliko maaherran menettely oikea, on riippumaton siitä, oliko valtiolla silloin voimassaolleen oikeuden mukaan oikeus saada takaisin ko. kansakoulurakennusta varten ehkä annettuja valtionapuja. Maaherran toimenpiteet eivät ollenkaan nojautuneet siihen oikeussuhteeseen, jonka valtionavun antaminen luo sen saajan ja valtion välille, vaan siihen alistussuhteeseen, jossa kunta pakollisten hallintotehtävien hoitajan ominaisuudessaan on valtioon. Tämä merkitsee sitä, että maaherran menettelyä voitaisiin pitää oikeana myös siinä tapauksessa, että siihen olisi sovellettava voimassaolevaa oikeutta ja että ko. omaisuus olisi KansakouluL 5 §:n asettaman takaisinperimisehdon alaista. Tällaisen takaisinperimisehdon olemassaolo ei estäisi maaherraa käyttämästä sellaisia keinoja ja menettelytapoja, jotka ovat valtionapujärjestelmästä kokonaan riippumattomia.

Se seikka, että valtionavun antamisen oikeudellinen luonne ja vaikutus eivät ole olleet riittävästi selvitettyt, on eräiden käytännössä sattuneiden tapausten johdosta käydyssä keskustelussa johtanut muutamiin väärin johtopäätöksiin.

Valtion määräämisvaltaa valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen yliarvioi se käsitys, jonka mukaan, kun kunta myy taikka luovuttaa toiselle henkilölle taikka toiseen tarkoitukseen kansakoululaitokselle kuuluvaa omaisuutta, johon on saatu valtionapua, myynti tai luovutus ei ole laillisesti sitova, ellei siihen ole saatu valtion suostumusta. Yli maalin ampuu myös se vastakkaisen intressipiirin etuja puoltava käsitys, jonka mukaan, paitsi sitä, että valtion suostumusta ei vaadita valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttamiselle, on asetuttava sille kannalle, että voimassaolevan lainsäädännön

mukaan kansakoulurakennuksen luovuttaminen tai sen käyttäminen muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi, ei voi johtaa muiden pakko- tai painostuskeinojen käyttämiseen kuntaa vastaan kuin takaisinperimisehdon toteuttamiseen²¹⁾).

Kuten edellä esittämästämme jo on käynyt selville, ovat nämä molemmat käsitykset osaksi vääriä. Valtion viranomaisen antamalla suostumuksella takaisinperimisehdon alaisen omaisuuden luovuttamiseen ei nim. ole sitä merkitystä, että suostumuksen puuttuminen ehdottomasti tekisi luovutuksen pätemättömäksi, vaan on vapaasti tapahtuvan luovutuksen pätevyys arvosteltava yleisten siviilioikeudellisten sääntöjen mukaan. Jos valtio etukäteen antaa suostumuksensa takaisinperimisehdon alaisen omaisuuden luovuttamiseen, merkitsee tämä käytännöllisesti katsoen sitä, että valtio lupaa olla toteuttamatta takaisinperimisehtoa ja käyttämättä omaisuuden luovuttajaa vastaan muita pakko- ja painostuskeinoja. Mutta mikäli valtio ei ole antanut suostumustaan luovutukseen, ei takaisinperimisehdon toteuttaminen suinkaan ole ainoa sen käytettävissä oleva painostuskeino, vaan voi se käyttää omaisuuden luovuttajaa vastaan kaikkia niitä pakko- ja painostuskeinoja, joita se voisi sitä vastaan käyttää siinäkin tapauksessa, ettei nimenomaista takaisinperimisklausulia olisi yleissäännöksellä tai valtionavun antamiseen liittyvällä erikoisehdolla saatettu voimaan.

Tarkasteltaessa, onko siitä asiointilasta, että valtionavun antajalla on vain obligatooristen oikeuksien luontoisia oikeuksia valtionavun saajaa kohtaan, jotain huomattavampia käytännöllisiä haittoja hallinnon tarkoituksenmukaisen järjestelyn kannalta, voimme ensin todeta, että mikäli on kysymys julkisoikeudellisista itsehallintoyhdyskunnista tai muista valtion hallintokoneistoon melko kiinteästi liittyvistä valtionapujen saajista, kosketeltua laatua olevilla haitoilla ei voi olla kovinkaan suurta käytännöllistä merkitystä. Tämä johtuu siitä, että valtion ja näiden valtionapujen saajain kesken vallitsee hyvin kiinteä yhteys ja vuorovaikutus. Valtionavun saaja on riippuvaisuussuhteessa valtioon monella muullakin tavoin kuin pelkästään valtionavun saamisen perusteella. Valtiolla on käytettävänään monenlaisia pakko- ja painostuskeinoja, joilla se voi pakottavasti ja ohjaavasti vaikuttaa valtionavun saajan toimintaan ja siis myös vaikuttaa siihen, ettei valtio joudu kärsimään vahinkoa senvuoksi, että sen oikeus valtionavun turvin hankittuun omai-

²¹⁾ Suomen Kunnallislehti 1933 s. 148.

suuteen ehkä ei ole riittävästi turvattu. Yksityiskohtiin puuttumatta viittaamme siihen merkitykseen, mikä on sillä seikalla, että valtion hallintokoneistoon läheisesti liittyvien yhdyskuntien ja yhteenliittymien toimihenkilöt yleensä ovat virkamiehiä ja toiminnassaan virkavastuun alaisia. Toinen asiaan vaikuttava seikka on se, että tällaiset yhteenliittymät ja yhdyskunnat toiminnassaan useissa tapauksissa ovat valtion-apujärjestelmästä kokonaan riippumattomien rajoitusten alaisia, jotka rajoitukset saattavat sisältää mm. sen, että yhteenliittymän ja yhdyskunnan elimen toimenpiteen päteväksi tekemiseen vaaditaan valtion viranomaisen myötävaikutusta. Niinpä voidaan esim. säätää, että määrätynlaatuiset päätökset tulevat voimaan vasta kun valtion viranomainen on erityisessä alistusmenettelyssä antanut niille hyväksymisensä.

Näin järjestyy siis valtion oikeuksien turvaaminen käytännössä yleensä varsin tyydyttävällä tavalla, mikäli on kysymys julkisoikeudellisista, valtion omaan hallintokoneistoon kiinteästi liittyvistä valtionapujen saajista. Mutta valtionapujen saajina oleviin yksityisoikeudellisiin henkilöihin nähden eivät valtion oikeudet ehkä aina ole riittävän tehokkaasti turvatut. Esim. avustuksen saajan konkurssissa valtio, kun sillä ei ole esinekohtaista oikeutta avustuksen saajan omaisuuteen, voi menettää antamansa valtionavut. Se, että valtion oikeus ei ole tämän paremmin turvattu, onkin yksi nykyisen valtionapujärjestelmämme kipeimmin korjausta kaipaavia kohtia. Käytännössä on tämän epäkohdan vaikutuksia yksityistapauksissa koetettu poistaa mm. sellaisella menettelyllä, että yksityiskansakouluille valtionapuja myönnettäessä on vaadittu pankkitakauksia vakuudeksi siitä, että valtionavut avustettavaksi tarkoitetun toiminnan lakatessa maksetaan takaisin valtiolle. Yhtenäistä menettelyä ei näissä asioissa kuitenkaan vielä ole vakiintunut.

Lopuksi on valtionavun antamisen ja saamisen oikeudellisia vaikutuksia tutkittaessa kosketettava kysymystä, voiko päätös valtionavun myöntämisestä synnyttää oikeuksia sivullisille? Mitä oikeusvaikutuksia valtionavun myöntämisellä saattaa olla ulkopuoliseen »kolmanteen henkilöön» eli siis muuhun henkilöön kuin valtionavun saajaan nähden?

Ensiksi on huomautettava siitä, että emme pidä tässä ulkopuolisena henkilönä toisasteisen valtionavun saajaa vaan ainoastaan henkilöä, joka ei saa itselleen valtionapua, mutta jonka hyväksi valtionapu voi kuitenkin tavalla tai toisella tulla.

Sääntönä voitaneen pitää, että valtionavun myöntäminen ei synnytä ulkopuolisille mitään omia oikeuksia saada nauttia niitä etuja, joiden turvaamista valtionavun myöntäminen tarkoittaa tai saada toteutetuksi ne toimet tai se ulkonainen olo tila, joiden toteuttamiseksi valtionapu on myönnetty. Ilman muuta on selvää, että kun kaupungit saavat valtionapua kansakoululaitostaan varten 440 mk. vuodessa oppilasta kohden, oppilailla tai oppivelvollisuusiässä olevilla kaupungin asukkailla ei ole mitään oikeutta tähän rahamäärään. Mutta oppilailla ei edes ole valtionavun myöntämiseen perustuvaa oikeutta saada nauttia kansakouluopetusta. Samoin, jos esim. jotain sairaalaa varten on myönnetty valtionapu, sivullisilla ei ole mitään oikeutta vaatia, että sairaala pidetään toiminnassa ja että valtionavun ehtoja muuten noudatetaan. Edelleen: jos kunta saa valtionapua työttömyyden lieventämiseksi, avustuksen myöntäminen ei perusta kunnan työttömille omia subjektiivisia oikeuksia vaatia hätäaputoiden järjestämistä. Ja jos esim. joku karjanjalostusyhdistys saa valtionavun ostamansa siitoseläimen maksamiseksi, avustuksen myöntäminen ei synnytä myyjälle mitään oikeutta tuon avustussumman saamiseen.

Johdonmukaisuus vaatii ulottamaan saman säännön myös sellaisiin säännöllisiin lakimääräisiin valtionapuihin kuin virkamiesten ja toimihenkilöiden palkkausavustuksiin. Vaikka siis valtio maksaa suuruudeltaan tarkoin määrätyn avustuksen kunnankätilöiden palkkaamista varten ²²⁾ ja suorittaa kunnille maalaiskansakoulujen opettajille KansakouluL 7, 9—11 ja 14 §:n mukaan tulevat palkat ja palkkiot ²³⁾, valtionavun myöntäminen ei perusta suoraa oikeussuhdetta valtion ja palkan nauttijan välille eikä avustuksen myöntäminen luo mitään omaa oikeutta avustuksensaajain toimihenkilöille. — Kokonaan toisin on asianlaita niissä tapauksissa, joissa valtio on ottanut itse kantaakseen joitakin toisen taloussubjektin menoja, esim. sitoutunut maksamaan joidenkin sen toimihenkilöiden palkat. Silloin on tällainen toimihenkilö suorassa suhteessa valtioon, mutta silloinkin ei olekaan enää kysymys valtionavusta. Kun on kysymys valtionavuilla palkatuista toimihenkilöistä, on oikeastaan olemassa kaksi toisistaan selvästi erotettavaa oikeussuhdetta: toiselta puolen valtion suhde valtionavun saajaan ja toiselta puolen valtionavun saajan suhde toimihenkilöönsä. Jos siis esim. toimihenkilön palkkaukseen käytettävän valtionavun anominen on laiminlyöty tai oikeus valtionavun saamiseen muuten menetetty, koskee tämä vain

²²⁾ KätilöL § 6.

²³⁾ KansakouluL § 15.

valtionavun saajan ja valtion välistä suhdetta, mutta ei vaikuta toimihenkilön oikeuteen saada palkkansa valtionavun saajaksi tarkoitetulta yhteenliittymältä tai yhdyskunnalta ²⁴⁾. Jos taas yhdyskunta esim. on, luullen saavansa tarkoitukseen valtionapua, luvannut toimeen otettavalle määrättyjä palkkaetuja, mutta avustusta ei sitten saadakaan, yhdyskunta joka tapauksessa on vastuussa siitä, mitä se on asiassa luvannut ²⁵⁾.

Edelleen saattavat eroavaisuudet toiselta puolen valtionapujärjestelmän puitteissa tapahtuvan avustamisen ja toiselta puolen suoran kustannuksiin osallistumisen välillä ilmetä seuraavalla tavalla. Jos valtio on ottanut maksaakseen jonkun toimihenkilön palkan, on tällainen toimihenkilö palkkaukseensa nähden suorassa suhteessa valtioon, joten siis palkkausta koskeva riita on toimihenkilön ja valtion välinen. Jos taas valtio vain antaa avustusta alemmalle taloussubjektille jonkun toimihenkilön palkkaamista varten, ei tällainen toimihenkilö voi vaatia palkkaansa suoraan valtiolta, vaan on hänen, jos asia käy riitaiseksi, kohdistettava vaatimuksensa valtionavun saajaan. Erityisen selvästi tulee po. systeemien välinen ero tällöin näkyviin sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys yksityisoikeudellisten yhteisöjen tai laitosten toimi-

²⁴⁾ Ks. korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 24 p:ltä lokak. 1920 (selostuksia n:o 104) sekä saman tuomioistuimen 2 p. lokak. 1918 antamaa päätöstä (tietoja n:o 79), jossa kunta, joka ei ollut saanut valtionapua opettajan palkkaukseksi syystä, että koulurakennuksia ei oltu pantu asianmukaiseen kuntoon, velvoitettiin kunnan varoista suorittamaan opettajalle valtionapua vastaava korvaus.

²⁵⁾ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 31 p. tammik. 1927 (tietoja n:o 193) ent. kansak.op. J. L:n valituksen johdosta. — Viipurin läänin maaherralle annetussa kirjoituksessa J. L. vaati, että Kivennavan kunta velvoitettaisiin suorittamaan hänelle lukuvuodelta 1924—1925, jolloin hän oli toiminut väliaikaisena opettajana sanotun kunnan Lipolan kansakoulussa, se 3.000 mk:n suuruinen ylimääräinen kalliinajanlisäys, jonka valtio oli vakuuttanut rajaseudun opettajille ja joka viranhakuilmoituksessa oli, mm., viranhaltijalle palkkaeduksi luvattu, mutta jota L. ei ollut kunnan viranomaisilta saanut. Maaherra 23 p. lokak. 1926 antamallaan päätöksellä hylkäsi vaatimuksen. KHO: koska Kivennavan kunnan Lipolan ylemmän kansakoulun väliaikainen miesopettajanvirka oli 29 p. kesäk. 1924 julistettu haettavaksi ilmoittamalla, että virkaan kuului mm. valtiolta 3.000 mk. rajaseudun ylimääräisenä kalliinajanlisäyksenä, ja Kivennavan kunta siten oli joutunut vastaamaan siitä, että L., joka sanotun ilmoituksen perusteella oli virkaan otettu ja sitä lukuv. 1924—1925 hoitanut, tulisi saamaan mainitun palkkaerän, sen tähden ja kun se seikka, ettei mainittua ylimääräistä kalliinajanlisäystä oltu valtion varoista myönnetty, niin ollen ei voinut vapauttaa kuntaa edellämainitusta sitoumuksestaan, KHO, kumoten maaherran päätöksen, velvoitti kunnan kuittia vastaan suorittamaan L:lle mainitun 3.000 mk.

henkilöiden palkkojen järjestelystä. Jos nim. valtio on ottanut maksaakseen toimihenkilön palkan, on tässä julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa mahdollisesti syntyvä riita ratkaistava hallinnollisessa lainkäyttöjärjestyksessä, jos taas valtio vain antaa avustusta toimihenkilön palkkaamiseen, on toimihenkilö yksityisoikeudellisessa palkkaussuhteessa valtionavun saajaan ja palkkauksesta syntyvä riita on tavallisessa oikeudenkäyntijärjestyksessä yleisessä tuomioistuimessa tutkittava ja ratkaistava ²⁶⁾).

Käytännölliset seikat saattavat joissakin tapauksissa houkutella poikkeamaan säännöstä, jonka mukaan valtionavun saajan, esim. jonkun yhdyskunnan tai yhteisön, toimihenkilö on oikeutettu perimään valtionavuista maksettavan palkkansa vain valtionavun saajalta, mutta ei suoraan valtiolta. Tällaisia poikkeamisia lienee aikaisemmin tapahtunut mm. maalaiskansakoulunopettajain palkkausasioissa. KansakouluL 15 §:n 1 mom. mukaan suorittaa valtio maalaiskunnille sanotun lain 7, 9, 10, 11 ja 14 §:n mukaan opettajille tulevat palkat ja palkkiot. Tämä merkitsee mm. sitä, että valtio täysin korvaa kunnille lain 7 §:n mukaiset maalaiskuntain yläkansakoulujen opettajain peruspalkat, kasvatusavut ja ikälisät. Palkan saa opettaja sen kuukauden alusta lukien, jonka kuluessa hän on virkaan astunut. Kuitenkin maksetaan myös elokuun palkka opettajalle, joka on työnsä alkanut syyskuun 1 päivänä. Myöhemmin syyskuulla virkaan astunut opettaja saa elokuun palkan ainoastaan siinä tapauksessa, että hän suorittaa täyden lukuvuoden opetustyön ²⁷⁾). Aikaisemmin lienee tämänlaatuisissa asioissa, joissa tulee kysymykseen palkan maksaminen takakäte, opettajan ehkä jo erottua kunnan palveluksesta tai siirryttyä toiseen kuntaan, joskus menetelty niin, että kouluhallitus on opettajan hakemuksesta maksanut tämän ns. elokuun palkan suoraan opettajalle, mutta nyttemmin on menettely kouluhallituksessa vakiintunut sellaiseksi, että myös nämä elokuun palkat maksetaan kunnille, jotka sitten suorittavat ne opettajille. Menettely on siis pääosaltaan muodostunut esittämämme säännön mukaiseksi. Sikäli on säännön jyrkästä seuraamisesta käytännössä kuitenkin tingitty, että po. laatua olevia asioita on otettu kouluhallituksessa käsiteltäviksi palkansaantiin oikeutettujen opettajain tekemien anomusten perusteella ja siis vaatimatta, että asian pitäisi tulla kouluhallitukseen kunnan kautta

²⁶⁾ Tarjanne, Lakimies 1937 s. 515.

²⁷⁾ KansakouluA § 10.

(mutta silloinkin on palkan maksaminen suoritettu kunnan välityksellä).

Myönnettävä on, että tällaista poikkeamista säännöksen jyrkästä soveltamisesta voidaan käytännöllisillä syillä hyvin puolustaa erityisesti silloin, kun hakija ei enää ole kunnan palveluksessa. Kuitenkin on sanottava, että vaikkakin tällaisen oikotien käyttäminen sallittaisiin, ja vaikka pääsäännöstämme paljon enemmän poiketen vastaavanlaatuisissa tapauksissa mentäisiin niin pitkälle, että avustus kunnan välitystä käyttämättä suoritettaisiin suoraan opettajalle, kunnan vastuu toimihenkilönsä palkasta ei häviä, vaan voidaan hakemus aina osoittaa myös kunnalle. Vielä voidaan huomauttaa, että kun tällaisilla hakemuksilla sallitaan käännyttävän kunnan välitystä käyttämättä suoraan valtion puoleen, ja vielä suuremmalla syyllä, jos avustukset suoritetaan suoraan hakijoille, tämä heikentää valtionavulle ominaista valtionavun saajan omavastuuta, ja näin osoittaa kehitystä siihen, että näitä suorituksia ei enää ole pidettävä valtionapuna sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan valtion suorana osallistumisena alemman taloussubjektin eräiden menojen suorittamiseen.

Tarjanne kirjoittaa, selostaessaan kansakouluopettajain lakkautuspalkkaa koskevien asioiden käsittelyjärjestystä, että kun kunta on velvollinen opettajalle maksamaan vain sellaisen palkan, minkä valtio lain mukaan taas on velvollinen suorittamaan kunnalle, ja ottaen huomioon KansakouluL 15 §:n 1 ja 3 mom. sanonnan, ei ole kaukana ajatus, että itse asiassa myöskin valtio on opettajaan nähden velvoitesuhteessa lainmukaisen palkan maksamiseksi ja ainakin toissijaisesti vastuussa palkan suorittamisesta. Hän mainitsee myös useita tapauksia, joissa kansakoulunopettajain palkkausasioita on opettajain kouluhallituksen päätöksestä tekemäin valitusten perusteella tutkittu ja ratkaistu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ²⁸⁾.

Mielestämme ei se seikka, että näitä asioita käsitellään tällaisessa järjestyksessä, vielä ehdottomasti osoita suoran oikeussuhteen olemassaoloa valtion ja palkansaajan välillä. Noudatettu käsittelyjärjestys voidaan, pitäen kiinni konstruktiostamme, jonka mukaan toimihenkilön ja valtionavun saajan välinen oikeussuhde on erotettava valtion ja valtionavun saajan välisestä suhteesta, selittää käytännöllisyyssyiden perusteella tapahtuvaksi poikkeamiseksi siitä me-

²⁸⁾ *Tarjanne*, Kansakoulunopettajanviran lakkauttaminen s. 2.

nettelytavasta, jota olisi käytettävä, jos teoriaa tahdottaisiin tarkoin noudattaa. Kun palkka joka tapauksessa aina maksetaan kunnan kautta ja kun kuntaa, jos asia on palkansaajan vireillepanema, aina kuullaan asiassa, ei menettely asiallisesti katsoen olekaan niin kovin kaukana normaalina pidettävästä menettelystä, jossa erikseen selvitetään palkannauttijan oikeus palkan saamiseen kunnalta ja kunnan oikeus avustuksen saamiseen valtiolta. Ellei tällaista selittelyä katsota voitavan hyväksyä, ja mikäli palkannauttijan »oma» oikeus palkan saamiseen suoraan valtiolta käytännön tai lainsäädännön vaikutuksesta yhä vahvistuu, tullaan siihen, että koko instituutti irtautuu valtionapujärjestelmästä, ja toimihenkilöiden oikeus palkkaan on, kuten äsken huomautimme, teoreettisesti konstruoitava niin, että heidän katsotaan saavan palkkansa suoraan valtiolta. Sellainen järjestely, että valtio ottaa kantaakseen nämä palkkausmenot, on tietysti kyllä aina mahdollinen, mutta niin järjestetyllä palkkauksella ei ole enää mitään tekemistä valtionapujärjestelmän kanssa.

V LUKU

VALTIONAVUN EHDOT

Ehdolla tarkoitetaan siviilioikeudessa yleensä oikeustoimeen sisällytettyä lisämääräystä, jolla oikeustoimen vaikutus tehdään riippuvaksi jostakin vastaisuudessa ehkä sattuvasta tapauksesta ¹⁾. Kun ehto ymmärretään tässä varsinaisessa, teknillisessä merkityksessä, ei ehdollisena voida pitää esim. sellaista oikeustointa, jossa jonkin toiminnan suorittaminen samalla merkitsee sopimuksen täyttämistä toimivan sopimuspuolen osalta. Toisin sanoen: se, että toinen sopimuskumppani osaltaan täyttää sitoumuksensa, ei voi olla ehtona toisen sopimuskumppanin sitoumuksen syntymiselle ²⁾.

Emme voi tässä julkisoikeudellisessa tutkimuksessamme käyttää näin ahdasta määritelmää, vaan tarkoitamme ehdolla, laajempaan määritelmään turvautuen, kaikkia oikeus- tai hallintotoimeen liittyviä lähempiä määräyksiä. Tämän mukaisesti ovat siis esim. kaikki valtionavun käyttämistä koskevat säännökset ja määräykset ehdon luontoisia ja erikoisesti juuri tässä ilmenee eroavaisuus ahtaammasta ehtomääritelmästä ³⁾. Ehdon luontoinen on jo valtionavun tarkoituismääräys. Kun valtionapu annetaan esim. koulurakennuksen rakentamista varten, on tämä tarkoituismääräys ehdon luontoinen laajan määritelmämme mukaan: valtionapu annetaan ehdolla, että varat käytetään koulutalon rakentamiseen. Vielä suuremmalla syyllä ovat tällöin ehdon luontoisia tietystikin valtionavun käyttöä lähemmin säännöstelevät ohjeet, esim. vaatimukset, joita asetetaan koulutalon rakennustapaan, paloturvallisuuteen, huoneiden kokoon, valaistuksen järjestelyyn yms. nähden.

¹⁾ *Montgomery* s. 606.

²⁾ *Ekström* s. 726.

³⁾ Vrt. *Sundberg*, Villkor för anslag s. 42. — Siviilioikeudessakin on ero ehdon ja tarkoituks- ja käyttömääräyksen välillä käytännössä usein epäselvä (*Montgomery* s. 635, *Ekström* s. 757).

Ehdot, joihin valtionapujen saaminen on sidottu, sisältyvät usein sellaisinaan lakeihin ja asetuksiin. Kun valtionapujen antaminen määrätylaiseen tarkoitukseen on lailla säännöstelty, merkitsee tämä ensiksi sitä, että hallitus saa käyttää eduskunnan tähän tarkoitukseen osoittamia varoja vain näiden säännösten osoittamalla tavalla. Säännökset siis tältä osaltaan kohdistuvat hallituksen ja eduskunnan väliseen suhteeseen, hallituksen varainkäyttöoikeuteen. Toiselta puolen nämä säännökset taas koskevat valtionavun vastaanottajaa osoittaen, missä tapauksessa se voi saada valtionavun ja mihin valtionavun saaminen sitä velvoittaa.

Kaikki valtionapujen ehdot eivät välittömästi nojaudu lakeihin tai asetuksiin. Ehtomääräys voi syntyä myös esim. siten, että eduskunta myöntäessään määrärahan valtionapuina jaettavaksi säätämättä asiasta lakia samalla lausuu, miten määrärahaa on käytettävä. Ajateltavissa on myös sellainen ehtomääräysten syntymistapa, että määrärahan käyttöä koskevat lähemmät ohjeet ilmenevät niistä perusteluista, joihin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä on nojauduttu. Nämä käyttömääräykset voivat tietysti olla sellaisia, että ne vaikuttavat vain eduskunnan ja hallituksen välisiin suhteisiin, mutta ne voivat myös olla valtionapujen saajain noudatettaviksi tarkoitettuja ehtomääräyksiä. Tällaiset valtionapujen saajiin ulottuvat ehtomääräykset siis eivät muodollisesti nojaudu varsinaiseen lainsäädäntötoimeen, jossa eduskunta olisi osallisena, mutta käytännössä kai useinkin erityisiin yleissäännöksiin tai erikoistapausta koskeviin määräyksiin, joita hallinnollisessa lainsäädäntöjärjestyksessä tai hallintotoimin annetaan eduskunnan vahvistamien käyttömääräysten toteuttamiseksi. Valtionapujen käyttömääräyksiä voidaan, paitsi hallinnollisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, antaa esim. sellaisilla asetusta alempiasteisilla yleisluontoisilla pysyväismääräyksillä kuin ministeriöiden ja keskusvirastojen kiertokirjeillä. Näin annetut ehtomääräykset ovat sillä tavoin yleisluontoisia, että ne koskevat abstraktisin tuntomerkein osoitettuja tapauksia. Mutta valtionapuja jakavat viranomaiset voivat kyllä toimivaltansa rajoissa antaa myös konkreettisia tapauksia koskevia ehtomääräyksiä, jotka tavallisesti silloin vahvistetaan valtionavun myöntämisestä koskevassa päätöksessä. Jako yleissäännöksiin vahvistettuihin ja yksityisiin tapauksia koskeviin ehtoihin tulee lähinnä kysymyksen eriaisteisten hallintoviranomaisten vahvistamiin ehtomääräyksiin nähden. Mutta tietysti on ajateltavissa sellainenkin tapaus, että eduskunta myöntää valtionapumäärärahan jotakin yksi-

tyistä tapausta varten. Tällöin voivat yksityistapausta koskevat valtionavun ehdot olla johdettavissa suoraan eduskunnan päätöksestä.

Kun tarkoituksemme on selvitellä valtionapujärjestelmää vain hallintovalvonnan kannalta, emme voi ryhtyä tässä tutkimaan valtion-apuina jaettavien varojen myöntämismenettelyyn ja näiden varojen käyttöön liittyviä eduskunnan ja hallituksen välisiä suhteita koskevia, lähinnä valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvia kysymyksiä ⁴⁾. Sensijaan on syytä ottaa käsiteltäväksi kysymys, onko valtionapuja jakavalla hallintoviranomaisella oikeus tehdä valtionavun saaminen riippuvaiseksi ehdoista, jotka eivät välittömästi nojaudu eduskunnan myötävaikutuksella syntyneeseen lainsäädäntöön tai ole äsken selostamallamme tavalla johdettavissa eduskunnan päätöksistä.

Tarkastellessamme tätä kysymystä aluksi vain ylimmän toimeenpanovallan haltijan toimivaltaa silmälläpitäen, huomautamme kuitenkin ensin siitä, että eduskunta usein myöntäessään määrärahan jotakin tarkoitusta varten samalla valtuuttaa hallituksen antamaan asiasta yksityiskohtaisempia säännöksiä ⁵⁾. Kun tällainen nimenomainen valtuutus on annettu, riippuu hallituksen toimivalta määrarahasta jaettavien valtionapujen jakamiseksi vahvistettaessa luonnollisesti tästä valtuutuksesta. Muuten, eli siis mikäli tällaista erikoisvaltuutusta ei ole annettu, on lähtökohdaksi hallituksen toimivallan rajoja määrättäessä otettava se seikka, että eduskunnan päätöksellä tapahtuva varojen myöntäminen määrättyyn tarkoitukseen ei yleensä merkitse hallituksen velvoittamista vaan ainoastaan sen oikeuttamista näiden varojen käyttämiseen ⁶⁾. Mikäli hallituksen harkinnasta tällä tavoin jää riippumaan, onko varat käytettävä vai ei, sikäli on hallitus kait myös oikeutettu valtionapuja jakaessaan asettamaan ehtoja niiden saajain täytettäväksi ⁷⁾. Luonnollisena rajoituksena on kuitenkin, että nämä ehdot eivät saa tehdä tyhjäksi niitä käyttömääräyksiä, jotka eduskunta on

⁴⁾ Näistä kysymyksistä ks. erittäinkin *Erich* I s. 358 ss. ja II s. 252 ss.; *E. Nevanlinna*, Suomen valtion tulo- ja menoarvio, Helsinki 1921, s. 87 ss.; *Johan Helo*, Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan (Lakimies 1926 s. 183); *Erich*, Budgetpolitik och statsförfattningsrätt (JFT 1931 s. 234); *Allan Viranko*, Budjettioikeudellisia kysymyksiä (Lakimies 1930 s. 1). — Ruotsin oikeudesta on olemassa *Sundbergin* erikoistutkimus »Villkor för anslag».

⁵⁾ *Sundberg*, Villkor för anslag s. 31.

⁶⁾ *Sundberg*, NAT 1935 s. 352.

⁷⁾ *Sundberg*, Villkor för anslag s. 63.

liittänyt varain myöntämistä koskevaan päätökseensä. Toinen rajoitus on se, että jos valtionavun saamisen ehdot on määrätty laissa, hallitus ei voi antaa ehtomääräyksiä, jotka riistäisivät näiltä lain säännöksiltä niille tarkoitetun vaikutuksen. Tämä rajoitushan on aivan itsestään selvä ja helposti toteutettavissa, mikäli on kysymys lainsäännösten kanssa varsinaisesti ristiriitaisista ehtomääräyksistä. Mutta asia voi ehkä käydä vaikeammaksi, jos hallituksen asettama ehtomääräys ei ole ristiriidassa lailla vahvistettujen ehtojen kanssa, vaan vahvistaa vain jonkun ehdon niiden lisäksi. Saattaa joskus olla vaikeata käytännössä ratkaista, onko lailla vahvistettu valtionapujen ehtojen luettelo tarkoitettu tyhjentäväksi vai ei. Jos lakiin sisältyvä ehtomääräysten luettelo on tyhjentäväksi tarkoitettu, ei hallitus tietystikään enää saa asettaa lisäehtoja. Jos taas luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, on lisäehtojen asettaminen sallittua, mutta nämä lisäehdot eivät silloinkaan saa olla senlaatuksia, että ne tekevät kysymystä koskevat lainsäännökset merkityksettömiksi.

Samat näkökohdat, jotka tässä esitetyn mukaan vaikuttavat hallituksen toimivaltaan valtionapuasioissa, näyttävät myöskin määräävän, missä laajuudessa alemmat valtionapujen jakajina toimivat hallintoviranomaiset voivat asettaa ehtoja valtionapujen saamiselle. Tällaista alemmaa viranomaista sitovat lainsäädäntöön sisältyvät säännökset, eduskunnan päätöksestä ehkä johdettavat määrärahan käyttöohjeet ja ylemmien viranomaisten antamat ohjeet ja määräykset. Näiden säännösten, ohjeiden ja määräysten sekä yleisen toimivaltansa rajoissa se voi asettaa ehtoja sen jaettavina olevain valtionapujen saamiselle mikäli ylemmänasteisen elimen toimenpiteillä voimaansaatettu valtionavun ehtojen luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Jos taas valtionavun antamisen ehdot on ylemmänasteisten elinten toimenpiteillä kategorisesti määrätty, ei valtionavun jakajana toimiva viranomainen saa lisäehtoja asettamalla rajoittaa valtionavun saajaksi tarkoitetun henkilön oikeutta avustuksen saamiseen⁸⁾.

⁸⁾ Olemme koettaneet tässä eritellä hallituksen ja viranomaisten ehtojenasettamisoikeutta hieman yksityiskohtaisemmin kuin *Sundberg* (NAT 1935 s. 352), joka asiasta lausuu seuraavaa: »Då anslaget i princip giver Kungl. Maj:t rätt — men icke medför skyldighet för honom — att använda de genom anslaget till förfogande ställda medlen, kommer statsbidraget, så framt ej annorlunda är bestämt genom en under riksdagens medverkan tillkommen författning, att bliva beroende av Kungl. Maj:ts eller eventuellt annan statsmyndighets prövning. Därvid kunna då ytterligare villkor för statsbidragets åtnjutande tillfogas, av Kungl. Maj:t, så framt dessa villkor äga samband med anslagets ändamål och främja detta, av övriga myndig-

Tässä esitetty koskee sekä hallituksen että alempien viranomaisten osalta niinhyvin yksityistapauksia koskevia, valtionavun myöntämisen yhteydessä asetettavia ehtoja kuin yleissäännöksinä annettavia, kaikissa keskenään samanlaisissa, abstraktisin tuntomerkein osoitetuissa tapauksissa sovellettaviksi tulevia lisämääräyksiä. Eroavaisuuksia ilmenee kuitenkin eri valtionapuryhmien, erittäinkin lakimääräisten ja harkinnanvaraisten välillä.

Olemme aikaisemmin esittäneet, että lakimääräisiä valtionapuja on eriasteisia riippuen siitä, onko valtionavun saamisen ehdot määrätty lailla, asetuksella vai valtioneuvoston päätöksellä, ja että näihin lakimääräisiin valtionapuihin rinnastettavina on eräissä tapauksissa pidettävä sellaisia avustuksia, joiden jakamisen ehdot on määrätty alempiasteisilla yleissäännöksillä, esim. ministeriöiden ja keskusvirastojen päätöksillä. Kun ylempiasteinen laki usein siirtää alempiasteiselle laille vallan antaa ylempiasteisen lain pääpiirteittäin säännöstelemästä asiasta yksityiskohtaisempia säännöksiä, merkitsee tämä lakimääräisten valtionapujen jako niiden jakamista ryhmiin sen mukaan minkäasteisia ovat ne alimmanasteiset säännökset, joita asiasta on annettu. Niin esim. kun valtionavusta on annettu säännöksiä lailla ja sitä täydentävällä asetuksella, valtionapu kuuluu po. jaoittelussa asetusr ryhmään. Harkinnanvaraiset valtionavut voidaan nyt ajatella rinnastettaviksi lakimääräisiin sillä tavoin, että ne jaetaan ryhmiin sen mukaan, minkäasteisia niiden jakamista koskevat yleissäännökset ovat. Jos siis harkinnanvaraisesta valtionavusta on annettu säännöksiä vain lailla, kuuluu se laki-ryhmään, jos siitä lisäksi on annettu säännöksiä esim. valtioneuvoston päätöksellä putoaa se pois tästä ryhmästä. Harkinnanvaraisten ja lakimääräisten valtionapujen tällaisella rinnastamisella on merkitystä sikäli, että se osoittaa, että valtionavut, ennenkuin niitä kutakin erikseen koskeva säännöstö on valmis, eivät ole jaettavissa harkinnanvaraisiin ja lakimääräisiin, vaan että kysymys, kumpaan näistä ryhmistä valtionapu tulee kuulumaan, on tullut ratkaistuksi vasta silloin, kun kaikki tätä valtionapua koskevat yleissäännökset on annettu. Valtion elin tai viranomainen, joka näitä yleissäännöksiä antaa, on tässä tehtävässään, harkitessaan, minkälaisia yleissäännöksiä asiassa voidaan antaa ja mm. ratkaistessaan, onko valtionapu tehtävä lakimääräiseksi vai harkinnanvaraiseksi, sidottu niihin sääntöihin, joiden olemme selittäneet määrävän minkälaisia ehtoja valtionavun saami-

heter, därest dessa tillagts rätt därtill, eller om sådant eljest enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler är möjligt.»

selle voidaan asettaa. Nämä säännöt rajoittavat yleissäännösten antajan toimivaltaa. Mutta näiden sääntöjen vaikutus ilmenee myös toisella taholla. Sitten kun kaikki valtionapua koskevat yleissäännökset on annettu, on valtion ja valtionavun saajaksi osoitetun henkilön välinen suhde selvä sikäli, että tiedetään, onko valtionapu lakimääräinen vai harkinnanvarainen ja mitkä ovat valtionavun saamisen yleisehdot. Nyt tulee jälleen esille kysymys, mitä ehtoja valtionavun jakaja saa kussakin konkreettisessa tapauksessa liittää valtionavun myöntämispäätökseen. Ja tässäkin tulevat käytettäviksi samat säännöt kuin ne, jotka ohjaavat viranomaisten toimintaa ehtomääräyksiä annettaessa yleissäännöksillä.

Tämän mukaisesti siis, jos kysymyksessä on puhtaasti lakimääräinen valtionapu, lisäehtojen asettaminen ei ollenkaan voi tulla kysymykseen, koska valtionavun saamisen ehdot on yleissäännöksillä tyhjentävästi lueteltu. Mikäli taas valtionavun antaminen on tehty jakajan harkinnasta riippuvaksi, voidaan valtionavun antamista koskevaan päätökseen liittää lisäehtoja pysyen kuitenkin edelläesitettyjen sääntöjen viitoittamissa rajoissa. Myös voi lisäehtojen asettaminen tulla kysymykseen sellaisissa tapauksissa, joissa valtionapu tosin on perusluonteeltaan lakimääräinen, mutta sen suuruuden määrittäminen on jätetty valtionavun jakajan harkinnan varaan.

Oikeus asettaa ehtoja valtionavun saamiselle määräytyy siis, mikäli on kysymys valtionavun myöntämisen yhteydessä, kussakin konkreettisessa tapauksessa erikseen vahvistettavista ehdoista, lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen välisen erottelun mukaan. Lakimääräisen valtionavun saamisen ehdot on laissa tai po. suhteessa lakiin rinnastettavissa yleissäännöksissä tarkoin määrätty. Kun nämä ehdot ovat täytetyt, syntyy lain säännösten valtionavun saajaksi osoittamalle henkilölle oikeus valtionavun saamiseen, eikä tätä oikeutta voida hallinnollisin toimenpitein poistaa eikä rajoittaa. Lisäehtoja ei siis enää voida valtionavun saamiselle asettaa. Mikäli taas on kysymys harkinnanvaraisista valtionavuista on asianlaita toinen. Niihin voidaan aina avustuksen myöntämisen yhteydessä liittää lisäehtoja. Kuitenkin on huomautettava, ettei se harkintavalta, jota valtionavun jakaja käyttää päättäessään onko harkinnanvarainen valtionapu myönnettävä vai evättävä, ole samaa ja samoin sidottua kuin hallintoviranomaisen valta asettaa lisäehtoja valtionavun saamiselle. Myöntämispäätös eli se ratkaisu, että valtionapu annetaan, nojautuu valtionavun myöntäjän vapaaseen harkintaan. Samoin on tosin vapaan harkinnan varassa ratkaisu, asete-

taanko lisäehtoja vai ei, mutta jos lisäehtoja päätetään asettaa, on harkinta sikäli sidottua, että voidaan asettaa vain sellaisia ehtoja, jotka ovat sopusoinnussa edellä esittämiemme sääntöjen kanssa.

Nämä ovat niin sanoaksemme »oikeudellisia» rajoja eri valtiolinten ja viranomaisten oikeudelle vahvistaa lisäehtoja valtionapujen saajain noudatettaviksi. Näiden oikeudellisten rajojen puitteissa määräytyy ehdon asiallinen sisältö tarkoituksen mukaisuus näkökohtien mukaan. Niin määräävät tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ensiksikin minkälaisia ehtoja verontasotusavustuksiin liitetään. Mutta erityisen selvinä ja jokaisessa tapauksessa huomioonotettavina ilmenevät tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien vaikutukset tehonlissämisvaltionavuissa. Sellaiset valtionavuthan annetaan valtiolle hyödyllisen toiminnan synnyttämiseksi tai ylläpitämiseksi. Valtion oma etu siis vaatii järjestämään tällaisen valtionavun ehdot sellaisiksi, että avustus voi vaikuttaa ja mahdollisimman suurella todennäköisyydellä tulee vaikuttamaan tarkoitettulla tavalla. Toisin sanoen: ehdot eivät saa olla niin ankaria, että ne johtavat toiminnan tyrehtymiseen, että toisin sanoen avustettavaksi tarkoitettun toiminnan harjoittajat mieluummin luopuvat tästä toiminnasta kuin alistuvat näitä ehtoja noudattamaan⁹⁾. Kuitenkin tulee ehtojen olla niin tehokkaita, että avustettava toiminta muodostuu tarkoitustaan vastaavaksi. Nämä näkökohdat on otettava huomioon sekä yleissäännöksin valtionapujen ehtoja vahvistettaessa että, mikäli valtionavun jakajalla on oikeus lisäehtojen asettamiseen, yksityistapauksissa valtionapuja myönnettäessä.

Muut valtionapujen jaoittelut, kuten jako säännöllisiin ja kertakaikkisiin, perustamiskustannusavustuksiin ja ylläpitoavustuksiin jne. eivät näytä osoittautuvan mielenkiintoisiksi valtionapujen ehtoja tutkittaessa.

Asialliselta sisällykseltään voivat valtionapujen ehdot

⁹⁾ KansankirjastoL:n mukaan saa kunta yleensä valtionapua 35—50 % kirjastojensa todellisista menoista. Avustus ei kuitenkaan saa olla enempää kuin 30.000 mk. yhdelle kunnalle. Tästä rajoituksesta on johtunut, että pari suurempaa kaupunkia, joiden kirjastojen kokonaismenoista avustus tulisi muodostamaan hyvin pienen osan, ovat mieluummin luopuneet avustuksesta kuin alistuneet erinäisiin avustuksen nauttimista koskeviin ehtoihin, kuten valtion kirjastoviranomaisten oikeuteen harjoittaa määrätynlaista tarkastusta kirjastojen toimintaan ja henkilökunnan nimitykseen nähden (Waronen s. 26). — Tässä siis valtionavun ehtojen ankaruus on johtanut siihen, että on mieluummin luovuttu valtionavusta kuin alistuttu näitä ehtoja noudattamaan. Valtionavusta luopuminen ei kuitenkaan ole johtanut elvytettäväksi tarkoitettun toiminnan lakkaamiseen.

olla mitä erilaisimpia. Ehdon muodossa esitetään valtionapujen jakamista koskevilla lainsäädännöksissä usein jo toiminnan tarkoitus, esim. jonkun laitoksen perustaminen ja ylläpitäminen¹⁰⁾. Edelleen voidaan ehtoina esittää vaatimuksia, että, ennenkuin valtionapu annetaan, eräiden tosiasiajn pitää olla täytettyjä tai eräiden käytännöllisten järjestelyjen suoritettuja¹¹⁾. Ehtoina voidaan myös antaa yksityiskohtaisia säännöksiä avustettavasta toiminnasta ja valtionavun nauttijalta vaadittavista suorituksista¹²⁾. Tavallista on myös valtionavun saamisen tekeminen riippuvaksi siitä, että valtionavulla avustettava yritys saa taloudellista tukea myös joltain muulta taholta tai että valtionavustuksen saaja itse sitoutuu uhraamaan varoja valtionavulla tuettavaan toimintaan¹³⁾. Usein on valtionavun saamisen ehdoksi asetettu, että valtionavun nauttijan on sitouduttava avustettavan toiminnan lakatessa käyttämään omaisuuttaan määrättyllä tavalla tai maksamaan saamansa valtionavut takaisin valtiolle¹⁴⁾.

¹⁰⁾ SairaalaL § 2 kohta 1: »että laitos on perustettu ja että sitä ylläpidetään yleishyödyllisessä tarkoituksessa omistajalle taloudellista etua tuottamatta».

¹¹⁾ SairaalaL § 2 kohta 2: »että lääkintöhallitus on hyväksynyt laitoksen paikan sekä varsinaisen sairaala- tai parantolarakennuksen piirustukset».

¹²⁾ SairaalaL § 2 kohta 3: »että mikäli on kysymys tuberkulosisairaaloista ja -parantoloista, vähintään puolet sairassijoista on vapaasijoja vähävaraisia tai varattomia sairaita varten». MaatalousvaltionapuMMP § 4:» valtionapua nauttivan maatalouden edistämisyjärjestön on maataloushallituksen määrättävällä tavalla huolehdittava taloudellistilastollisiin tutkimuksiin tarvittavien tietojen kokoamisesta toimintalueellaan sekä tarpeen vaatiessa palkattava erityinen toimihenkilö mainittuja tehtäviä varten.

¹³⁾ Hensel s. 95. — KansankirjastoL § 4: kunnan tulee, saadakseen kansankirjastotoiminnalleen valtiolta avustusta, käyttää kansankirjastotoiminnan hyväksi omalla alueellaan vuosittain määräraha, joka, valtionapu mukaan luettuna, vastaa vähintään 75 penniä kutakin edellisenä vuonna kunnassa hegillepantua asukasta kohti. MaamieskouluA § 2 mom. 3: avustusta annetaan etusijassa sellaisen yksityisluontoisen koulun perustamiseen, jonka toimintaa kunta, yhdistys tai muu yhteisö tahi yksityiset henkilöt ovat sitoutuneet kannattamaan ja jolla on käytettävänä, paitsi koulurakennuksia, havainto-opetukseen soveltuva, riittävän suuri maatalous.

¹⁴⁾ Lukuisiin yleissäännöksiin puuttumatta otamme esimerkin valtionavun myöntämisen yhteydessä vahvistettujen yksityistapausta koskevien ehtomääräysten joukosta. Pernajan Koskenkylän yksityisen kansakoulun kannatusyhdistys r.y:n tekemästä anomuksesta opetusministeriö myönsi sille avustuksen »kuitenkin ehdolla, että yhdistys sitoutuu, jos koulutaloa lakataan käyttämästä tarkoitukseensa, luoyuttamaan sen P:n kunnalle siitä hinnasta, joka sillä, valtionavut pois luettuina, harkitaan olevan yhdistyksen omaa, taikka suorittamaan valtionapua vastaavan

Kaikki nämä erilaiset ehtomuodot ¹⁵⁾ jäävät kuitenkin syrjään tässä tutkimukssamme, jossa päähuomio on kiinnitettävä hallintovalvonnan ja valtionapujärjestelmän kannalta tärkeisiin ehtoihin, eli siis ehtoihin, joilla valtio hankkii itselleen oikeuden valvoa valtionavuilla avustettavaa toimintaa ja joilla valtio saa itselleen mahdollisuuden valtionapujärjestelmän käytettäväksi tarjoamien painostuskeinojen avulla vaikuttaa tähän valtionavuilla tuettuun hallintovalvonnan alaiseen toimintaan.

Siitä, miten tällaiset valtionapujärjestelmään liittyvät valvonta- ja alistussuhteet syntyvät, on jo ensimmäisessä luvussa ollut puhetta. Joka tahtoo saada valtionavun, alistuu siihen, että valtio tähän avustukseen liittyvällä ehtomääräyksellä pidättää itselleen oikeuden valvoa avustuksen käyttöä tai muulla tavoin vaikuttaa valtionavun saajan toimintaan. Tehtävät, joita varten julkisoikeudelliset itsehallintoyhdyskunnat, alkaaksemme jälleen niistä, saavat valtionapuja, voivat olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia. Viimeksimainittua laatua olevien tehtävien suorittamiseen yhdyskunnat eivät ole pakoitettuja vaan riippuu toimintaan ryhtyminen yhdyskunnan vapaasta tahdosta. Mutta valtio voi koettaa lupaamalla tarkoitukseen valtionavun saada aikaan sen, että yhdyskunta ryhtyisi tällaiseen toimintaan. Valtioapu voidaan antaa ehdolla, että valtio saa valvontaoikeuden näin avustettuun toimintaan. Näin siis valtio ikäänkuin »o s t a a» itselleen tällaisen oikeuden ¹⁶⁾ aivan samalla tavoin kuin valtio voi »ostamalla» saada itselleen valvontaoikeuden kaikkiin sellaisiin valtionavun saajiin, jotka eivät ole julkisoikeudellisia itsehallintoyhdyskuntia eivätkä suorita pakollisia hallintotehtäviä. Myöntäessään valtionavun ei-julkisoikeudelliselle henkilölle valtio voi pidättää itselleen oikeuden valvoa avustuksen käyttöä. Tällä tavoin valtio voi saada ohjatakseen valtionavulla tuetun toiminnan, jota esim. yksityinen hyväntekeväisyyslaitos harjoittaa. Voimme ottaa toisen samaa asiaa valaisevan esimerkin yksityiskohtaisemman tarkastelun alaiseksi. Ajatelkaamme, että Suomalainen Lakimiesten Yhdistys r.y. päättää ryhtyä julkaisemaan erityisenä kirjasarjana ulkomaita varten tarkoitettuja selostuksia Suomen oikeudesta. Tällainen julkaisutoiminta on painovapauslain yleissäännösten alainen. Esim. ennakkosensuuri ei

osan takaisin valtiolle». (Opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 4 p:ltä heinäk. 1938 n:o 1602.)

¹⁵⁾ Ks. niistä *Sundberg*, Villkor för anslag ss. 29—30.

¹⁶⁾ *Webb* s. 6.

senvuoksi voisi tulla kysymykseen. Mutta jos yhdistys pyytää valtion-apua tätä julkaisutoimintaansa varten, voidaan valtionavulle panna esim. sellainen ehto, että sarjassa saa julkaista vain valtion viranomaisen, sanokaamme vaikka opetusministeriön julkaistaviksi hyväksymiä teoksia. Yhdistys joko suostuu ehtoon, saa valtionavun, ja valtio saa valvontaoikeuden, tai sitten yhdistys ei suostu alistumaan valvontaan, saa pitää vapautensa ja julkaista sarjaansa sensuroimattomana, mutta ei saa valtionapua.

Samalla tavoin voi valtio, kuten jo mainitsimme, »ostaa» itselleen valvontaoikeuden julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntain vapaaehtoiisiin tehtäviin. Tällaisten yhdyskuntain pakollisiin tehtäviin ei ostokonstruktio sensijaan ollenkaan sovi. Lisäksi voidaan tätä konstruktiota vastaan huomauttaa, että valtio voi aina muuttaa julkisoikeudellisen yhdyskunnan vapaaehtoisen tehtävän pakolliseksi ja, tarvitsematta turvautua valvontaoikeuden ostamiseen, ulottaa valvonnan sellaiseenkin, myös muiden henkilöiden kuin julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntien toimintaan, johon ei anneta valtionapua¹⁷⁾). Mitä merkitystä näillä huomautuksilla on tutkittaessa valtionapujärjestelmää hallintovalvonnan kannalta?

Koskettelemme ensin kysymystä, mikä on valtionapujärjestelmän merkitys julkisoikeudellisten yhdyskuntien pakollisten tehtävien valvonnan kannalta. Voimme ottaa esimerkiksi kuntain kansakouluavustukset. Kun tehtävä on pakollinen, ei valvontaoikeutta voida ajatella valtionavulla »ostetuksi», vaan perustuu valvontaoikeus kansakoululaitoksen järjestelyä koskeviin yleissäännöksiin. Valtionapujärjestelmä ei kuitenkaan näissäkään tapauksissa jää valvonnan kannalta merkityksettömäksi, vaan on sillä sama ellei suurempikin sanktioarvo kuin kuntain vapaaehtoisen toiminnan valvonnessa. Kun nim. tehtävä, käyttämässämme esimerkissä kansakoulujen perustaminen ja kunnan kansakoululaitoksen ylläpitäminen, joka tapauksessa on suoritettava¹⁸⁾, mutta sen suorittaminen, jos valtio ei toimintaa taloudellisesti tue, käy kunnalle hyvin raskaaksi, pyrkii velvoitettu luonnollisestikin toimimaan sillä tavoin, että se saa hyväkseen valtionavun. Velvoitettu koettaa siis oman

¹⁷⁾ Ks. esim. laki yksityisistä sairaanhoitolaitoksista, ann. 6 p. toukok. 1938 (n:o 197). Yksityisen sairaanhoitolaitoksen saa perustaa vain lääkintöhallituksen luvalla. Annettu lupa voidaan peruuttaa, niin ikään laitos sulkea, milloin pätevää syytä harkitaan siihen olevan.

¹⁸⁾ KansakouluL § 1.

etunsa vuoksi täyttää valtionavun ehdot, ja niiden hallinto-oikeudellisten pakkokeinojen lisäksi, joita velvoitettua kohtaan muutenkin voidaan käyttää, tulevat vielä valtionavun lakkauttaminen, takaisinmaksaminen jms. valtionapujärjestelmälle ominaiset painostuskeinot. Tällä tavoin siis valtionapujärjestelmä lisää myös kuntain pakollisiin tehtäviin kohdistuvan hallintovalvonnan tehokkuutta.

Mikä merkitys on sitten niillä huomautuksilla, että valtio voi, tahtoessaan lisätä valvontavaltuuksiaan, muuttaa julkisoikeudellisen yhdyskunnan vapaaehtoisen tehtävän pakolliseksi, ja, tarvitsematta turvautua valvontaoikeuden »ostamiseen», ulottaa valvonnan sellaiseenkin myös yksityisten harjoittamaan toimintaan, johon ei anneta valtionapua?

Nämä mahdollisuudet ovat tietysti aina teoreettisesti olemassa, mutta käytännössä ne eivät paljoakaan vähennä sitä merkitystä, mikä valtionapujärjestelmällä hallintovalvonnassa on. Otamme ensin tarkasteltavaksi jälkimmäisen tapauksen. Ajatellaanpa nyt, selvittääksemme sitä havainnollisesti, vaikka sellaista äsken esimerkkinä käyttämäämme tapausta, että Suomalainen Lakimiesten Yhdistys perustaa uuden julkaisusarjan määrätynlaatuisten ulkomaille levitettävien teosten kustantamista varten. Edellä esitetyllä tavalla valtio voi, jos tarkoitukseen anotaan valtionapua, »ostaa» itselleen oikeuden valvoa sarjan toimittamista. Mutta toistakin menettelytapaa voidaan tietysti käyttää valvonnan voimaansaattamiseen. Valtio voi saattaa tällaisen julkaisutoiminnan valvontansa alaiseksi muuttamalla painovapauslakia ja eräitä yleisiä kansalaisvapauksia turvaavia perustuslainsäännöksiä. Sellaisen valvonnan toteuttaminen käytännössä ei kuitenkaan ole mikään aivan yksinkertainen asia, eivätkä ne toimenpiteet, joita valvonnan aikaansaamiseksi olisi suoritettava, olisi missään järjellisessä suhteessa tavoiteltavaan tulokseen. Lisäksi tulee se seikka, että jos pidetään kiinni kansalaisten tasa-arvoisuuden periaatteesta, valvonta olisi järjestettävä yhtäläisten periaatteitten mukaan kaikkia abstraktisilta tuntomerkeiltään samanlaisia tapauksia koskevaksi. Mutta tämä saattaisi olla peräti epätarkoituksenmukaista. Monilla toimialoilla saattavat valtionkin hyödyllisiksi tunnustamat päämäärät olla paremmin saavutettavissa vapaamuotoisen kuin määrättyihin kaavoihin sidotun ja ankaran valvonnan alaisen toiminnan avulla. Nykyajan liberaalinen valtio ei suinkaan aina pyri tarkoin, yksityiskohtaisin yleissäännöksin säännöstelemään kaikkea yksilöiden toimintaa eikä edes kaikkea yksilöiden harjoittamaa yleishyödyllistä toimintaa, vaan pitää tarkoituksenmukaisempana antaa toi-

minnan tapahtua vapaammissa muodoissa ¹⁹⁾). Valtio, joka tahtoo laajassa mittakaavassa käyttää hyväkseen kansalaisten vapaata työskentelyä valtion hyväksi, kammoaa liian pitkälle menevää keskitystä ja kovin yksityiskohtaista säännöstelyä. »Qui trop embrasse mal étreint», sanoo *Hauriou* ranskalaiselle ominaisesti rohkeata vertausta käyttäen ²⁰⁾ ja tarkoittaen sitä, että jos valtio kerää itselleen liian paljon tehtäviä, se ei voi hoitaa kunnollisesti mitään niistä. Täten siis valtion omat intressit saattavat tehdä vähemmän sopivaksi sellaisen järjestelyn, että valvonta ulotetaan yleisluontoisin pakkosäännöksiin kovin laajalle. Samantapaiset käytännölliset näkökohdat voivat saada suuren merkityksen ratkaistaessa onko valtion valvontavallan laajentamiseksi julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntain pakollisten tehtävien piiriä laajennettava vapaaehtoisten tehtävien kustannuksella. Tarkoituksenmukaisuussyyt saattavat tällöinkin johtaa sellaiseen järjestelyyn, että vapaaehtoisluontoista tehtävää ei muuteta pakolliseksi vaan valtio tyytyy vain, antamalla tarkoitukseen valtionavun, ostamaan itselleen valvontaoikeuden.

Kaiken epäselvyyden välttämiseksi on ehkä syytä nimenomaan huomauttaa siitä, että kun asian havainnollistamiseksi puhumme valvontaoikeuden »ostamisesta» emme suinkaan tarkoita sanoa, että valtio antaisi avustuksia nimenomaan juuri saadakseen niillä tuetun toiminnan valvontansa alaiseksi. Valtio antaa, esimerkkeinä käyttämissämme tapauksissa, avustuksia edistääkseen hyödyllisenä pitämänsä toimintaa ja juuri samassa tarkoituksessa, jotta siis tämä yleishyödyllinen toiminta tulisi suoritetuksi mahdollisimman tehokkaalla tavalla, valtio pidättää itselleen oikeuden valvoa avustamaansa toimintaa. Kun siis puhumme valtionapujärjestelmästä hallintovalvonnan keinona tai hallintovalvonnan tehostajana ei näitä sanontatapoja ole ymmärrettävä niin, että tahdottaisiin sanoa valtionapujärjestelmän olevan olemassa hallintovalvonnan vuoksi, vaan on tarkoituksena vain osoittaa, että tutkimuksen kohteena ovat ne valtionavulla tuetussa toiminnassa hallintovalvonnan alaisen ja valvojan välillä syntyvät oikeussuhteet, joihin valtionavun saaminen tavalla tai toisella vaikuttaa hallintovalvontaa tukevasti.

Mikä on sitten valtionavun ehtojen vaikutus valtionavun saajaksi tarkoitetun henkilön kannalta?

Yleissäännöksiin vahvistetut ehtomääräykset osoittavat ensiksi ne edellytykset, joiden tulee olla olemassa, jotta valtionapu voitaisiin antaa. Ne siis osoittavat niinhysin lakimääräisiin kuin harkinnanvaraisiin valtion-

¹⁹⁾ Vrt. *Sundberg*, NAT 1935 s. 373.

²⁰⁾ *Hauriou* s. 479.

apuihin nähden ne minimivaatimukset, jotka valtionavun saamiselle asetetaan. Lakimääräisiin valtionapuihin nähden ne samalla osoittavat, missä tapauksissa vaatimus valtionavun saamiseen on olemassa.

Jo annettuun valtionapuun nähden ilmenee niinhyvin yleissäännöksen vahvistetun kuin konkreettista tapausta koskevan ehdon vaikutus siinä, että ehtomääräyksen täyttämättä jättäminen voi johtaa valtionavun peräyttämiseen tai muiden sanktioiden käyttämiseen valtionavun saajaa kohtaan.

Avustettuun toimintaan kohdistuvan valtion vaikutusvallan turvaaminen ehtomääräyksin voi muuten tapahtua monella eri tavalla, esim. siten, että valtio pidättää itselleen oikeuden nimittää joitakin valtionavun saajan toimihenkilöitä tai osallistua heidän nimittämiseensä, että määrätynlaiset päätökset ja toimenpiteet tehdään riippuviksi valtion suostumuksesta tai vahvistuksesta tai että valtio pidättää itselleen oikeuden tarkastaa valtionavun saajan tilit tai vahvistaa ohjesääntöjä valtionapujen saajain noudatettaviksi. Tulemme seuraavassa, kirjamme viimeisessä luvussa yksityiskohtaisemmin käsittelemään näitä eri tapauksia.

VI LUKU

VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ HALLINTO-
VALVONNAN TEHOSTAJANA

1. Yleisiä näkökohtia.

Jo aikaisemmin olemme joutuneet toteamaan, että valtionapu aina annetaan määrättyyn tarkoitukseen. Tämä valtionavun ominaisuus esiintyy erityisen selvänä subventsioonissa, jolle tarkat käyttömääräykset ovat suorastaan tunnusmerkillisiä. Mutta myöskin dotatsiooniin sisältyy tarkoituserä, vaikkakin usein epätasallinen. Niin esim. dotatsiooni kunnalle annetaan, vaikkakaan tätä rajoitusta ei avustusta annettaessa nimenomaan ilmoiteta, ainakin sillä asian luonnosta seuraavalla käyttömääräyksellä, ettei valtionapuna saatuja varoja saa käyttää tarkoituksiin, jotka kokonaan jäävät kunnan tehtäväpiirin ulkopuolelle, ja jotka siis eivät sisälly edes sellaisiin asioihin, joita kunta voi vapaaehtoisesti ottaa hoitaakseen. Samoin, jos esim. sokealle annettua avustusta pidetään valtionavun luonteisena, tällaista avustusta, vaikkakaan siihen ei liittyisi mitään yksityiskohtaisia käyttömääräyksiä, ei saa käyttää esim. raha-arpojen ostoon, vaan on avustus käytettävä sen huoltotarkoitusta vastaavalla tavalla ¹⁾).

Tämä vaatimus, että valtionapu on käytettävä määrättyyn tarkoitukseen, ei voi olla vaikuttamatta valtionavulla tuettuun toimintaan kohdistuvan valtion valvonnan luonteeseen. Tietystikään ei avustuksen tarkoituserä edes subventsioonin ollessa kysymyksessä ainakaan kaikissa tapauksissa merkitse sitä, että valtionavun saajan olisi välttämättä hoidettava saamaansa valtionapua eri rahastona tai eri tilinä, josta suoritettaisiin vain tällä valtionavulla tuetun toiminnan aiheuttamia

¹⁾ Ks. esim. valtioneuvoston päätöstä sokeiden avustuksesta, ann. 20 p. tammik. 1938 (n:o 61): sokealle Suomen kansalaiselle, joka asuu maassa ja työskentelee itsensä elättämiseksi tai ammattitaidon hankkimiseksi, voidaan myöntää avustusta joko toimeentulon helpottamiseksi tai näkökyvyn palauttamiseksi tai parantamiseksi.

menoja ²⁾. Mutta tämä vaatimus valtionavun käyttämisestä määrätarkoitukseen sisältää sen, että valtionavun saajan on käytettävä ainakin valtionavun määräinen osa omaisuudestaan valtionavulla avustettavaksi tarkoitettun toiminnan hyväksi. Tarkoituserä on valtionapuun liittyvän ehdon luontoinen, ja valtiolla on avustuksen antajan ominaisuudessaan yleensä oikeus valvoa tämän ehdon noudattamista. Tämä ei luonnollisestikaan merkitse sitä, että valtionapujen saajiin kohdistuva valvonta kaikissa tapauksissa olisi samanlaista ja että tarkoituseräehdon rikkominen kaikissa tapauksissa johtaisi samanlaisiin seuraamuksiin. Tarkoituseräyksen noudattamisen valvontaa voidaan järjestellä yleissäännöksillä tai valtionapujen myöntämisen yhteydessä annettavilla erikoissäännöksillä. Asioiden laadusta riippuu, miten ankaraksi valvonta muodostetaan, minkälaisen tarkkailun alaiseksi valtionavun saaja asetetaan ja miten voimakkaita pakko- ja painostuskeinoja valvontaviranomaisen käteen annetaan. Joustavuutta vaaditaan myös valvontaa koskevien yleissäännösten ja ehtomääräysten soveltamisessa. Käytännössä voi valtio usein jättää kokonaan käyttämättä sille periaatteessa kuuluvan valvontaoikeuden tai olla ryhtymättä valvontavaltuuksiin sisältyviin toimenpiteisiin, ja tarkoituseräehdon rikkomisesta seuraavat sanktiot voivat eri tapauksissa muodostua hyvin erilaisiksi.

Muutenkin hallintovalvonnan menettelytapojen ja pakko- ja painostuskeinojen laatu ja voimakkuus tietysti paljon vaihtelevat eri tapauksissa. Siitä, millä tavoin puhtaat tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat vaikuttavat valtionavulla tuettuun toimintaan kohdistuvan valvonnan muodostumiseen, on edellä jo useampaan otteeseen ollut puhetta. Olemme omaksuneet sen ajatuksen, että valtio myöntämällä johonkin tarkoitukseen valtionavun voi ikäänkuin ostaa itselleen oikeuden valvoa tätä toimintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta johtaa siihen, että valtionavun saamisen ehdot eivät saa, jos valvontaoikeus ajatellaan näin ostetuksi, olla niin ankaria, että avustettavaksi tarkoitettun toiminnan harjoittajat mieluummin luopuvat tästä toiminnasta kuin alistuvat ehtoja noudattamaan. Mutta kuitenkin ehtojen täytyy olla niin tehokkaita,

²⁾ Eri rahastona on erikoissäännöksen vuoksi hoidettava mm. kalastusvakuutusyhdistysten valtionapurahastot, joiden korkotuloja nämä yhdistykset saavat käyttää menojen suorittamiseen (KalastusvakuutusL § 11).

että avustettava toiminta muodostuu tarkoitustaan vastaavaksi. Nämä valtionapuja yleensä koskevat periaatteet vaikuttavat valvonnan alaa ja voimakkuutta määrittäessä ja se konstruktio, että valvontaoikeus ajatellaan valtionavulla ostetuksi, asettaa oikeaan valoon tämän luvun loppuosassa käsiteltäviksi tulevat valtionapujärjestelmälle ominaiset painostuskeinot nim. valtionavun lakkauttamisen ja takaisin perimisen ja valtionavun turvin hankitun omaisuuden valtiolle lunastamisen ja luovututtamisen.

On kuitenkin varottava rakentamasta liian paljon sille ajatukselle, että valtion valvontaoikeus ostetaan ja maksetaan valtionavulla. Kaikki hallintovalvonta ei suinkaan tapahdu valtionapujärjestelmän puitteissa ja usein silloinkin, kun johonkin tarkoitukseen annetaan valtionapua, tämän tarkoituksen toteuttamista tarkoittava toiminta on valtionavun ehdoista riippumattoman valvonnan alaisena. Tällaisissa tapauksissa tavallinen pakkovalvonta ja valvontaoikeuden »ostamisen» pohjalle konstruoitu, ainakin näennäisesti vapaaehtoiseen alistumiseen nojautuva valvonta voivat olla olemassa rinnakkain ja käytännössä sulautua yhteen. Mutta valtionapujärjestelmään kuuluva valvonta ja tavallinen pakkovalvonta voivat olla myös sellaisessa vuorovaikutuksessa keskenään, että jälkimmäinen käyttää edellisen luomia pakkokeinoja sellaisissakin tapauksissa, joihin ajatus valvontaoikeuden hankkimisesta ostamalla ei enää näytä hyvin soveltuvan. Ajatelkaamme esim. sellaista tapausta, että valtionavun lakkauttamista tai takaisinperimistä käytetään painostuskeinona kuntain pakolliseen toimipiiriin kuuluvissa asioissa. Kun kunta joka tapauksessa on velvollinen hoitamaan pakolliset tehtävänsä ja tällaista tehtävää varten annetun valtionavun lakkauttaminen niin ollen merkitsee kunnalle taloudellista tappiota, vaikuttaa valtionavun lakkauttamisen uhka samaan tapaan kuin pakkokeinona käytettävän sakon uhka ja tehostaa täten kunnan pakollisten tehtävien hoitamiseen kohdistuvaa valtionvalvontaa.

Tällaisista seikoista johtuu, että valtionapujärjestelmän puitteissa tapahtuva valvonta monilta osiltaan eroittamattomasti sulautuu yhteen yleisen hallintovalvonnan kanssa. Senvuoksi olemmekin pakoitettut vielä esityksemme tässäkin vaiheessa pitämään silmällä myös muita hallintovalvonnan puolia kuin vain niitä, joissa valtionapujärjestelmän vaikutus esiintyy voimakkaimpana, ja joissa käytetään valtionapujärjestelmälle ominaisia painostuskeinoja.

2. Valtionapujärjestelmän ennakkoestävä vaikutus hallintovalvonnassa.

Valtionapujärjestelmän merkitys hallintovalvonnan kannalta yleensä perustuu kokonaisuudessaan, kaikilta osiltaan siihen erikoiseen taloudelliseen riippuvaisuussuhteeseen³⁾, jossa valtionavun saaja on suhteessaan valtionavun antajaan. Valtionavun saaja on eräällä tavalla, nim. taloudellisesti, riippuvainen valtionavun antajasta ja tämä riippuvaisuusasema antaa hallintovalvontaviranomaisen käytettäväksi eräitä muussa hallintovalvonnassa tuntemattomia taloudellisia painostuskeinoja (esim. valtionavun lakkauttaminen ja takaisinmaksuvaatimus). Näitä valtionapujärjestelmälle ominaisia taloudellisia painostuskeinoja tulemme käsittelemään järempänä tässä luvussa. Nyt esilläolevassa esityksemme alajaksossa on kysymys vain siitä, millä tavoin valtionavun saajan taloudellinen riippuvaisuus valtionavun antajasta voi tehostaa preventiivistä eli ennakkoestävää hallintovalvontaa.

Aikaisemmin, II luvussa, olemme jo alustavasti koskettelleet niitä valvontaviranomaisen käytettävissä olevia keinoja ja menettelytapoja, joiden tarkoituksena on etukäteen vaikuttaa hallintovalvonnan alaisen toiminnan suuntaan ja muodostumiseen ja mikäli mahdollista ohjata tätä toimintaa sillä tavoin, että repressiivisten valvontakeinojen käyttäminen käy tarpeettomaksi. Olemme havainneet, että valvontaviranomainen voi koettaa ohjata valvonnanalaisen toimintaa paitsi yksityistapauksia koskevilla neuvoilla ja ohjeilla, myöskin vahvistamalla pysyväisiä yleisohjeita ja ohjesääntöjä valvonnanalaisen noudatettavaksi sekä osallistumalla valvonnanalaisen yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen toimihenkilöiden valitsemiseen.

Ilmeistä on, että jos valvonnanalainen on jonkinlaisessa taloudellisessa riippuvaisuussuhteessa valvojaan, jokainen näistä funktioneista saa voimakkaasti tehostetun merkityksen. Tämä ilmenee jo kaikessa neuvovassa ja ohjaavassa toiminnassa, joka ei tarkoita ollenkaan nojautua pakkoon. Ajatelkaamme esimerkiksi tehonlisäämisvaltionavulla tuettua toimintaa. Kun sellaisessa toiminnassa valtio ja valtionavun saaja vapaaehtoisesti yhtyvät toimimaan saman päämäärän toteuttamiseksi, on luonnollista, että valtionavun saaja koettaa seurata toisen yhteistyökumppanin, valvontaviranomaisen toivomuksia, neuvoja ja ohjeita. Tällaiseen tulokseen päädytään sitäkin

³⁾ Vrt. Sundberg, NAT 1935 s. 374.

luontevammin, kun valtiolla usein on virastoissaan asiantuntevaa työvoimaa, jonka apuun valtionavun saajat voivat turvautua ⁴⁾). Juuri tällaisessa muotovapaassa ja pakottomassa neuvonta- ja ohjailutoiminnassa pääsee paraiten oikeuksiinsa valtionapujärjestelmän ns. kasvattava vaikutus, jota tietysti sitten vielä voidaan muilla valtionapujärjestelmälle ominaisilla keinoilla tehostaa ⁵⁾). Valtionapujärjestelmään liittyvä neuvonta- ja valvontatoiminta kasvattaa valtionapujen saajia vastuuntuntoiseen, tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen toimintaan.

Neuvontatoiminta voi, kuten aikaisemmin on mainittu, olla järjestetty joko niin, että neuvon pyytäminen ei ole pakollista, vaan riippuu valvonnanalaisen vapaasta tahdosta, tai sitten niin, että valvonnanalainen on velvollinen pyytämään asiassa lausunnon valvontaviranomaiselta ⁶⁾). Joissakin tapauksissa on valvontaviranomaiselle nimenomaisella säännöksellä asetettu velvollisuus pyydetessä antaa neuvoja ⁷⁾), toisissa tapauksissa taas on neuvontatoimintaan ryhtyminen jätetty valvontaviranomaisen harkinnasta riippuvaiseksi ⁸⁾ tai valvontaviranomaiset velvoitettu suoranaiseen aktiiviseen, oma-aloitteiseen neuvontatoimintaan ⁹⁾).

⁴⁾ Webb s. 22.

⁵⁾ »Wirtschaftlich und kulturell war bis jetzt der Nutzen der Subventionen ein bedeutender. Dank der eingehenden Subventionsbedingungen hat der Bund einen ganz bedeutenden erzieherischen Einfluss auf das wirtschaftliche Leben der Kantone ausgeübt». Näin lausuu Hensel (s. 98) yhtyen Steigerin arvosteluun valtionapujärjestelmän vaikutuksista Sveitsissä. J. Steiger on käsitellyt kysymystä valtionapujärjestelmän »kasvattavasta» merkityksestä teoksessaan Der Finanzhaushalt der Schweiz, I Band, Systematische Darstellung der Grundzüge des Finanzhaushaltes der Schweiz, Bern 1916, s. 178.

⁶⁾ Ks. ed. s. 40.

⁷⁾ Ks. esim. TyöttömyyskassaL § 27: valvontaviranomainen on velvollinen pyydetessä antamaan korvauksetta neuvoja niin hyvin laadittaessa kassan sääntöjä kuin myös järjestettäessä kassan toimintaa yleensä.

⁸⁾ Niin esim. lääninhallituksesta 12 p. helmik. 1937 ann. asetuksen (n:o 85) 13 §:ssä, jonka mukaan lääninhallitus voi, milloin havaintojensa perusteella katsoo tarpeelliseksi, antaa kuntien viranomaisille neuvoja ja ohjeita.

⁹⁾ Ks. esim. valtioneuvoston päätös, sisältävä yhteiskunnallisen huollon piiritarkastajien johtosäännön, ann. 12 p. helmik. 1937 (n:o 94), § 1 mom. 1 kohta 3: huoltotoimen piiritarkastajan tulee antaa asianomaisille kuntien viranomaisille neuvoja ja ohjeita huoltotoimen hallinnon ja sen eri aloihin kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja toimittamiseksi sekä esittää keinoja puutteen ja muiden yhteiskunnallisen huollon tarpeen syynä olevien epäkohtien sekä niistä aiheutuvien seurausten ehkäisemiseksi, lieventämiseksi ja poistamiseksi.

Ennakoestävä valvontatoiminta ei kuitenkaan rajoitu pelkkään muodoiltaan epämääräiseen ja vaikutuksiltaan epävarmaan neuvontaan, vaan käsittää myös, kuten olemme jo maininneet, tarkemmin säännöstelltyjä ja tehokkaampia valvontatoimintamuotoja. Niistä otamme ensiksi puheeksi ohjesääntöjen vahvistamisen.

Ohjesäännöt ovat oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollisia yleismääräyksiä. Ohjesääntöjen vahvistaminen on siis hallintotoimintaa, jolla asetetaan, samaten kuin oikeussäännöksiä sisältävällä lailla ja asetuksella, abstraktisin tuntomerkein osoitettujen, ajateltujen tapausten varalta yleissääntöjä, joita on noudatettava aina sellaisen tapauksen satuesssa. Tällaiset hallinnolliset yleismääräykset eli, kuten niitä myös on nimitetty, hallintoasetukset, eivät kuitenkaan sisällä ulospäin vaikuttavia oikeussäännöksiä, vaan ainoastaan hallinnon keskuudessa, so. hallintokoneiston sisäpuolella noudatettavia ohjeita. Ohjesäännöt synnyttävät velvollisuuksia vain sisäänpäin, ylempiä viranomaisia kohtaan, mutta eivät sisällä mitään oikeussääntöjä, jotka vaikuttaisivat ulospäin perustamalla ulkopuolisille oikeuksia tai velvollisuuksia ¹⁰⁾.

Lainsäädäntöä ei ohjesääntöjen vahvistaminen ole. Mutta tämä ei tietystikään merkitse sitä, ettei voimassaolevaa lainsäädäntömenettelyä noudattaen voitaisi antaa yleismääräyksiä, jotka asiallisesti, sisältönsä puolesta kuuluvat ohjesääntömääräysten piiriin. Ohjesääntömääräyksen siirtäminen lakiin on aina mahdollista, sillä onhan muodollisen lain, valtion ylimmästä auktoriteetista lähtöisin olevan säännöksen asiallinen kompetenssi periaatteellisesti rajaton ¹¹⁾, ja myöskin asetuksen muotoa voidaan käyttää yhtä hyvin hallintomääräyksiä kuin oikeussäännöksiä annettaessa ¹²⁾.

Valtionavulla tuetun toiminnan harjoittamisessa ja valtionavun käyttämisessä noudatettavia pysyväisohjeita voidaan siis antaa, sekä lainsäädäntöteitse että lainsäädäntövaltaa vailla olevien hallintoviranomaisten päätöksillä. Ohjesääntömääräykset, joilla tarkoitamme tällaisia viimeksimainittua laatua olevia eli muuten kuin lainsäädäntöjärjestyksessä annettuja pysyväisohjeita, eivät hallinnollisen yleismääräyksen ominaisuudessaan ole oikeudelliselta luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluisivat määrätyn viranomaisen tai edes määrätynasteisen viranomaisen tai valtion elimen annettaviksi. Käytännössä näyttää ohjesääntö-nimitys useimmiten tarkoittavan valtioneuvostoa alempiasteisen viranomaisen,

¹⁰⁾ *Ståhlberg* I s. 318.

¹¹⁾ *Y. W. Puhakka*, Laki ja asetukset Suomen oikeudessa, Helsinki 1925, s. 72.

¹²⁾ *Erich* II s. 280.

toisinaan kuitenkin myös itsensä valtioneuvoston päätöksellä vahvistetuja, lakeihin ja asetuksiin sisältyviä säännöksiä täydentäviä pysyviä ohjeita, jotka muodostavat jonkunlaisen yhtenäisen kokonaisuuden¹³⁾. Mutta kuten sanottu, asiallisesti ohjesääntösäännösten luontoisia yleismääräyksiä voivat sisältää myös lait ja asetukset ja valtioneuvosto voi antaa ohjesääntöjä muutenkin kuin asetuksella, joten siis sellaista sääntöä, että vain valtioneuvostoa alemmat viranomaiset vahvistavat ohjesääntöjä, ei voida asettaa.

Ohjesäännöissä vahvistetaan laeissa ja asetuksissa ja muissa asianmukaisesti voimaansaatetuissa yleissäännöksissä asetettujen ehtojen lisäksi ohjeita ja lisäehtoja valtionapujen saajain noudatettavaksi ja näin siis samat säännöt, jotka edellä esittämämme mukaan määräävät minkälaisia ehtoja mikin viranomainen voi asettaa valtionapujen saajain noudatettavaksi, pääsevät ratkaisevasti vaikuttamaan myös kysymykseen, mitä tämän viranomaisen vahvistamassa ohjesäännössä voidaan määrätä. Viranomaisen, joka ohjesäännön vahvistaa, tulee ohjesäännön-antamisvaltaa käyttäessään pysyä lainsäädännön, ylempien viranomaisten antamien ohjeiden ja määräysten ja oman yleisen toimivaltansa rajoissa¹⁴⁾. Samoin vaikuttavat tietysti ohjesääntöjä vahvistettaessa, mikäli on kysymys valtionavuilla tuetusta ja erityisestikin tehonlisäämisvaltionavuilla tuetusta toiminnasta, samat tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, joiden olemme selittäneet muutenkin pääsevän vaikuttamaan valtionavun ehtoja asetettaessa. Valtionavuilla tuettua toimintaa varten vahvistettavia ohjesääntöjä ei siis ole tehtävä niin ankariksi, että

¹³⁾ Niin esim. SairaalaA 9 §:n 11 kohdan mukaan lääkintöhallitus vahvistaa ohjesäännöt asetuksen tarkoittamille laitoksille ja tulee ohjesääntöjen sisältää tarkemmat määräykset laitoksen hallinnosta ja sisäisestä järjestyksestä sekä yli-lääkärin ja muiden lääkärin, taloudenhoitajan, ylihoitajattaren, hoitajien ja hoitajattarien tehtävistä, velvollisuuksista ja oikeuksista. Kunnankätilöitä varten laaditut säännöt vahvistaa maaherra (KätilöL § 4). Kouluhallitus vahvistaa kansanopistojen (KansanopistoA § 4), työväenopistojen (TyöväenopistoA § 3) ja kuntain kansakoulutoimen (laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista, ann. 18 p. toukok. 1923, as.kok. n:o 137, § 1) ohjesäännöt. Kansankirjastojen sääntöjen, jotka kunnanvaltuusto vahvistaa, tulee olla laaditut valtion kirjastotoimikunnan hyväksymien perusteiden mukaan (KansankirjastoA § 14 kohta 1).

Valtioneuvosto on vahvistanut ohjesäännöt mm. valtion patruunatehtaalalle (13 p. tammik. 1927), valtion ruutitehtaalalle (20 p. tammik. 1927) ja eräille muille valtion teollisuuslaitoksille, jotka eivät ole osakeyhtiöitä. Näitä ohjesääntöjä ei ole julkaistu asetuskokoelmassa.

¹⁴⁾ Ks. ed. s. 130.

avustettavaksi tarkoitettu toiminta tyrehtyy, mutta kuitenkin on ohjesääntömääräykset tehtävä sellaisiksi, että toiminnan tehokkuus tulee turvatuksi.

Valtionapuja jaettaessa ja niiden käyttöä valvottaessa ovat ohjesääntömääräysten vaikutukset samantapaisia kuin muiden valtionapujen jakamista koskevien yleissäännösten ja valtionavun ehtojen vaikutukset yleensäkin. Ohjesääntö siis, mikäli on kysymys jo vahvistetusta, jatkuvaa toimintaa varten annetusta ohjesäännöstä, ensiksikin osoittaa minkälaista ja miten tapahtuvaa toiminnan tulee olla, jotta siihen voitaisiin jatkuvasti myöntää valtionapuja. Jo myönnetyn valtionavun kannalta ilmenee ohjesäännön vaikutus siinä, että ohjesääntömääräysten noudattamatta jättäminen voi johtaa valtionavun lakkauttamiseen tai peräyttämiseen tai muiden pakko- tai painostuskeinojen käyttämiseen valtionavun saajaa tai valtionavun saajan toimihenkilöitä kohtaan.

Ohjesääntöjen vahvistamisen rinnalla on toisena tärkeänä, valtionavulla tuettavaa toimintaa ohjaavana keinona mainittava valvontaviranomaisen osallistuminen valtionapua nauttivan yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen toimihenkilöiden nimeämiseen.

Tämä viranomaisen osallistuminen valtionavun saajan toimihenkilöiden asettamiseen voidaan sekin konstruoida valtionavun ehtona: valtionapu annetaan sillä varauksella, että valvontaviranomainen pääsee määrätyllä tavalla vaikuttamaan asiaan, joka muuten, ellei tällaista varausta olisi tehty, kuuluisi valtionavun saajan vapaasti päätettäviin. Ehtokonstruktio osoittaa, missä tapauksissa nimitysoikeus tai nimitykseen osallistumisoikeus saadaan ja voidaan valtiolle pidättää. Tässähän nim. tulevat vaikuttamaan samat aikaisemmin puheenaolleet, »oikeudelliset» ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat kuin ehtoja asetettaessa yleensä, ja ne vaikuttavat, kuten olemme osoittaneet, sekä yleissäännöksiin annettavia että yksityistapauksia koskevia ehtoja vahvistettaessa.

Valvontaviranomaisen osallistuminen valtionavun saajan toimihenkilöpaikkojen täyttämiseen voidaan ajatella järjestetyksi esim. siten, että valvontaviranomainen suorastaan nimittää toimeen¹⁵⁾, tai niin, että

¹⁵⁾ Ks. esim. TyöttömyyskassaL § 7: kassan hallitukseen voidaan valita ainoastaan kassan jäsen, mutta valittujen lisäksi sosiaaliministeriö voi määrätä kassan hallitukseen yhden jäsenen ja tälle varajäsenen. MaamieskouluA § 8: yksityisluontoisen maamies- ja pienviljelijäkoulun maatalousopettajain toimet julistaa haettavaksi koulun johtokunta, mutta nimittämisen suorittaa maataloushallitus johtokunnan annettua lausuntonsa hakijoista.

toimen täyttämistä tarkoittavaan, valtionavun saajan omaan toimenpiteeseen on saatava valvontaviranomaisen vahvistus eli hyväksyminen. Jälkimmäinen järjestelytapa on käytännössä tavallisempi ¹⁰⁾. Valvontaviranomaisen hyväksymisen hankkimisesta valvonnanalaisen päätökselle sekä päätöksen alistamisesta valvontaviranomaisen vahvistettavaksi tulee tarkemmin puhe jälempänä päätösvallan käyttämisen valvonnan yhteydessä. Tässä kiinnitämme huomiota vain siihen kysymykseen, mikä merkitys valvontaviranomaisen osallistumisella valvonnanalaisen valtionavun saajan toimihenkilöiden nimeämiseen on preventiivisen hallintovalvonnan kannalta.

Riippumatta siitä, mitä puheenalaisista menettelytavoista (suoraa nimittämistä vai hyväksymis- eli alistusmenettelyä) toimien täyttämässä käytetään on valvontaviranomaisen osallistumisella valtionapua nauttivan yhdyskunnan, yhteisön tai laitoksen toimihenkilöiden asettamista koskevien asiain käsittelyyn ja ratkaisemiseen ensiksikin se merkitys, että tarjokkaiden muodollinen kelpoisuus ja heidän sopivaisuutensa täytettävänä oleviin toimiin tulee mahdollisimman pätevästi ja valtion intressit huomioonottaen tutkituksi. Osallistumalla nimittämismenettelyyn tai itse suorittamalla nimityksen valvontaviranomainen voi koettaa pitää huolta siitä, että täytettävänä oleviin toimiin tulee henkilöitä, joilla on edellytyksiä, taitoa ja halua hoitaa tehtäviään niin, ettei repressiivisiä valvontakeinoja tarvitse valtionavun saajaa vastaan käyttää. Po. tavalla järjestetyn nimittämismenettelyn merkitys ennakkostävän hallintovalvonnan kannalta nähtynä ei kuitenkaan johdu yksis-

¹⁰⁾ Työväenopiston johtajan ja vakinaiset opettajat valitsee opiston johtokunta, mutta toimenpiteelle on saatava kouluhallituksen hyväksyminen (TyöväenopistoA § 8 ja 9). Samoin asetetaan toimiinsa kansanopistojen johtajat ja opettajat (KansanopistoA § 10 ja 11). Valtionapua saavien kunnallisten kirjastojen hoitajain ja kirjastoammatillisten virkailijain toimien täyttämistä koskevien asiain ratkaisu kuuluu viime kädessä valtion kirjastotoimikunnalle (KansankirjastoA § 16). Valtionavun turvin toimivan kunnallisen mielisairaalan sekä tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksen lääkärin ja ylihoitajattaren toimiinsa ottamiselle on hankittava lääkintöhallituksen hyväksyminen (SairaalaL § 2). Maatalouden edistämisyjärjestöjen toiminnanjohtajain, sihteerien ja konsulenttien tointen täyttämistä koskevat päätökset on alistettava maataloushallituksen hyväksyttäväksi (MaatalousvaltionapumMP § 8).

Hyväksymismenettely ei ole käytännössä jäänyt pelkäksi muodoksi. Ks. esim. oikeuskanslerin kertomus v:lta 1936 s. 42, jossa kerrotaan, kuinka lääkintöhallitus kieltäytyi hyväksymästä Helsingin kaupungin sairaalahallituksen päätöstä erään alläkäärin toimen täyttämistä koskevassa asiassa ja palautti asian sairaalahallituksen uudelleen käsiteltäväksi.

tään tästä seikasta, vaan tämän ohessa siitä, että valtionapua nauttivien, hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntain, yhteenliittymien ja laitosten toimihenkilöt, joiden nimittämiseen valtio osallistuu, nimittämismenettelyn tällaisen järjestelyn vuoksi saattavat joutua eräänlaiseen »moraaliseen» riippuvaisuussuhteeseen valtiosta. Olkoonkin, että näin toimiinsa määrätty henkilöt eivät ole valtion virkamiehiä ¹⁷⁾, ei se seikka, että valtion viranomaisen osallistuu henkilövalintaan tai suorastaan nimittää toimeen, voi olla vaikuttamatta tapaan, jolla he hoitavat tehtäviään. Valtion viranomaisen nimittäminen tai virkaan hyväksyminen nämä toimihenkilöt koettavat ohjata toimintaansa valtion toivomalla tavalla suuremmassa määrässä kuin jos heidän nimittämisenä olisi kokonaan valtiosta riippumaton. Tällä tavoin siis valtionavun saajan toimihenkilöiden nimittämisjärjestys määrättyissä tapauksissa saattaa vaikuttaa hallintovalvonnan »hiljaisena» tehostajana. Useissa tapauksissa tämän vaikutuksen perustaa, toimenhaltijan »moraalista» riippuvaisuutta valtiosta, vielä tehostaa se, että toimenhaltija saa palkkansa tai osan siitä suoraan tai välillisesti valtion varoista, että hän on valtion viranomaisen kurinpitovallan alainen ja että hän virassapysymisoikeuteen nähden saattaa nimittämiskirjalain mukaan olla samassa asemassa kuin valtion virkamiehet. Nimittämiskirjalain ¹⁸⁾ 22 §:ssä säädetään nim. viimeksimainitusta seikasta, että tämän lain säännöksiä on soveltuvilta osin noudatettava muunkin kuin valtion viran tai toimen haltijaan nähden, jos valtion viranomaisen on sellaisen viran tai toimen haltijan nimittänyt tai ollut nimittämisessä osallisena.

Nimittämiskirjalain 22 §:n mainitseminen johtaa kysymykseen min-kälaiseksi valvontaviranomaisen nimittämän tai valvontaviranomaisen myötävaikutuksella nimitetyn (valtionapua nauttivan yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen) toimihenkilön oikeusasema muodostuu eli mitä toimihenkilön oikeusasemaan vaikuttaa se, että valtion viranomaisen on nimittämisessä osallisena. Tämä kysymys ei kuitenkaan kaikessa laajuudessaan kuulu tutkimuksemme piiriin. Voimme kosketella sitä vain sen erältä, preventtiivisen hallintovalvonnan kannalta mielenkiintoisilta osilta.

Askeinen selostuksemme osoitti, että valtion osallistuminen toimihenkilön nimeämiseen yleensä tosin asettaa tämän eräänlaiseen »moraali-

¹⁷⁾ Vrt. *Tarjanne*, *Lakimies* 1937 s. 517.

¹⁸⁾ Laki valtion viran tai pysyvän toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimeissaan, ann. 29 p. kesäk. 1926 (n:o 202).

seen» riippuvaisuussuhteeseen valtioon nähden ja siten vaikuttaa hallintovalvonnan hiljaisena tehostajana, mutta ei, ellei erityisistä oikeusperusteista muuta seuraa, muulla tavoin vaikuta toimihenkilön asemaan. Lähtökohtana voitaneenkin esilläolevassa kysymyksessä, valtion myötävaikutuksella nimitettyjen toimihenkilöiden oikeusasemaa tutkittaessa, pitää sitä, että vaikka valtio osallistuu valtionapua nauttivan yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen toimihenkilöiden nimeämiseen, näin toimeensa asetetut toimihenkilöt säännönmukaisesti eivät joudu suoraanlaiseen alaisuussuhteeseen tai käskynalaisuussuhteeseen nimittämiseen osallistuneeseen valtion viranomaiseen tai johonkin muuhun valtion viranomaiseen, vaan valtionavun saajaan nähden. Valtionavun saajan tahtoa heidän on toiminnassaan ensi kädessä toteutettava ja sen elinten kurinpitovallan alaisia he lähinnä ovat. Edelleen: valtionviranomaisen toimittama nimittäminen tai viranomaisen osallistuminen toimihenkilön nimittämiseen ei yleensä muissakaan suhteissa perusta suoraa oikeussuhdetta valtion ja toimihenkilön välille. Päinvastoin on toimihenkilö kerrotunlaatuudesta nimittämisjärjestelystä huolimatta toimeensa nimittettynä toisena asianosaisena sellaisessa oikeussuhteessa, jossa toisena asianosaisena on valtionavun saaja, eikä sellaisessa oikeussuhteessa, jossa toisena asianosaisena olisi valtio. Tämä on, kuten sanottu, lähtökohta ja normaalitila, mutta erikoissäännökset voivat tietysti muuttaa asian, ja tehdä toimihenkilön oikeusaseman toisenlaiseksi.

Virassapysymisoikeuteen nähden saattavat, kuten mainitsimme, nimittämiskirjalain säännökset tulla »soveltuvin kohdin» valtion viranomaisen nimittämiin tai viranomaisen myötävaikutuksella nimitettyihin valtionavun saajan toimihenkilöihin sovellettaviksi. Tästä nimittämiskirjalain 22 §:n säännöksestä on tässä vain lyhyesti huomautettava, että »muun kuin valtion viran tai toimen haltija», jonka valtion viranomaisen on nimittänyt tai jonka nimittämisessä valtio on ollut osallisena, yleensä saattaa virassapysymisoikeuteensa nähden tulla nimittämiskirjalain säännösten alaiseksi vain, jos kysymyksessä on valtion hallintokoneistoon läheisesti liittyvän, organisatiomuodoiltaan kiinteän yhdyskunnan tai yhtymän toimihenkilö. Organisiatiomuodoiltaan vähemmän vakiintuneitten, valtion hallintokoneistoon vain löysästi liittyvien yhdyskuntien ja yhteenliittymien toimihenkilöihin nimittämiskirjalain säännökset sensijaan yleensä eivät ole sovellettavissa, vaan on toimihenkilön oikeusasema sopimuksen tai erikoissäännösten varassa. Ja silläkin suppealla alalla, jolla virkamieslain säännökset tämän mukaisesti voivat tulla sovellettaviksi, voitaneen tehdä vielä sellainen rajoitus, että virka-

mieslain katsotaan koskevan vain pysyväisiin, vakiinnutettuihin virkoihin asetettuja virkamiehiä, eli siis virkamiehiä, joiden virkojen ylläpitämisen lait tai asetukset tekevät pakolliseksi ¹⁹⁾ Mutta näiden kysymysten seikkaperäisempään selvittelyyn emme voi tässä yhteydessä ryhtyä. Tutkimuksemme kannalta on tärkeä vain se toteaminen, että valtion myötävaikutuksella toimeensa asetetun toimihenkilön virassapysymisoikeuteen (tarkemmin sanoen: kysymykseen, onko nimittämiskirjallain säännöksiä sovellettava ko. toimihenkilöön) ei ratkaisevasti vaikuta se, nauttiiko asianomainen yhdyskunta tai yhtymä valtionapua, tai edes se, annetaanko valtionapua nimenomaan juuri tämän toimihenkilön palkkaamiseen.

Samaan lopputulokseen tullaan valtionavun saamisen vaikutuksiin nähden tarkasteltaessa näiden toimihenkilöiden oikeusasemaa laajemmalti kuin vain virassapysymisoikeuden kannalta. Vaikka valtionavun saamisella toimihenkilön palkkaamista varten tosin voi olla merkitystä toimihenkilön oikeusasemalle, ei se yksin määrää miten toimihenkilön virassapysymisoikeus ja hänen muut oikeutensa ovat turvatut, vaan on toimihenkilön oikeuksia ja velvollisuuksia tutkittaessa otettava huomioon muutkin tekijät kuin valtionavun nauttiminen toimihenkilön palkkaamiseen. Erikoissäännökset, joihin äsken jo viittasimme, voivat tässä saada tärkeän merkityksen. Ottaaksemme yhden esimerkin niillä voimaansaatetuista järjestelyistä mainitsemme, että Maamieskoulu A 11 §:n mukaan yksityisluontoisten valtionapuja nauttivain maamies- ja pienviljelijäkoulujen opettajat ovat maataloushallituksen kurinpitovalan alaisia ja että maataloushallitus voi, milloin harkitaan syytä siihen olevan, johtokunnan esityksestä toimesta vapauttaa yksityisluontoisen koulun opettajan.

Taloudellisessa suhteessa ovat valtion viranomaisen nimittämät tai muuten viranomaisen myötävaikutuksella toimiinsa asetetut toimihenkilöt välittömässä suhteessa valtionavun saajaan. Tästä seikasta on jo aikaisemmin, omavastuisuusperiaatteen yhteydessä ja valtionavun saamisen oikeudellista luonnetta ja vaikutusta selostettaessa ollut puhetta. Olemme selittäneet, että valtion ja valtionavun saajan välinen oikeussuhde on erottava siitä oikeussuhteesta, joka syntyy, kun valtionavun saaja ottaa palvelukseensa jonkun henkilön, ja että senvuoksi, vaikka

¹⁹⁾ *Arttur Blomberg*, Valtion virkamieslain soveltamisesta kaupunkien viran haltijoihin (Suomen Kunnallislehti 1935 s. 141). — Vrt. *Eino Waronen*, Kaupunkien virkamiesten asemaa koskevat säännökset valtion virkamieslaeissa (Suomen Kunnallislehti 1926 s. 183).

valtionapu olisi tarkoitettu juuri tämän toimihenkilön palkkaamiseen, toimihenkilöllä ei ole oikeutta vaatia palkkaansa suoraan valtiolta, vaan on palkkavaatimus kohdistettava valtionavun saajaan ²⁰⁾. Mutta tämä perusajatus, että valtionavun saaminen ja toimihenkilön palkkaaminen ovat kaksi toisistaan tarkoin eroitettavaa asiaa, johtaa vielä pitemmälle. Sehän nim. merkitsee sitä, että jos toimihenkilöiden palkkaamista varten annetun säännöllisen valtionavun maksaminen lopetetaan, valtionavun saaja ei yksistään tällä perusteella vapaudu niistä taloudellisista velvollisuuksista, joita sillä saattaa olla toimihenkilöitään kohtaan. Otamme esimerkin kansakoululainsäädännöstä. KansakouluL 16 § määrää kaupunkikuntain kansakoulunopettajain minimipalkat. Saman lain 17 §:stä ja sen nojalla annettavasta valtioneuvoston päätöksestä taas riippuu kuinka suuren valtionavun kaupunkikunta vuosittain saa kansakoululaitostaan varten. Nämä KansakouluL 16 ja 17 §:n säännökset eivät ole keskenään sellaisessa yhteydessä, että toista ei voitaisi muuttaa muuttamatta samalla toista. Valtionapujen maksaminen kaupungeille kansakoululaitoksen ylläpitämiseksi voitaisiin siis lainsäädäntötoimella kokonaan lopettaa, mutta pysyttää minimipalkkasäännös edelleen voimassa. Valtionavun maksamisen lopettaminen ei riistäisi kaupunkikansakoulujen opettajain oikeutta palkan saamiseen eikä vapauttaisi kaupunkikuntia niistä taloudellisista velvollisuuksista, joita niillä on kansakoulunopettajia kohtaan. Sama on asianlaita esim. siinä tapauksessa, että valtionapu avustuksen saajan laiminlyönnin tai virheellisen menettelyn vuoksi lakkautetaan. Siinäkin tapauksessa ei valtionavun saaja vapaudu omista taloudellisista sitoumuksistaan, paitsi tietysti jos asiasta on alunperin toisin sovittu tai siitä on olemassa erikoissäännöksiä ²¹⁾.

3. Tarkkailu.

Hallintovalvontaa suorittavan viranomaisen valvonnanalaiseen kohdistama silmälläpito eli tietojen hankkiminen valvonnanalaisesta toiminnasta valvonnanalaiselta mitään vaatimatta tai sitä mitenkään pakoittamatta on varsinaista oikeudellista merkitystä vailla olevaa tosiasiallista toimintaa aivan samalla tavoin kuin sekin, että yksityinen henkilö syrjästä käsin tarkkailee toisen yksityisen toimintaa. Tällainen tarkkailu-

²⁰⁾ Ks. ed. s. 123.

²¹⁾ Vrt. esim. MaamieskouluA § 11 mom. 2: kun yksityisluontoisen koulun valtionavustus lakkautetaan, katsotaan koulun opettajat toimistaan eronneiksi.

han ei millään tavoin kajoa tarkkailukohteen vapauteen eikä tunkeudu tarkkailukohdetta häiriten sen vapauspiiriin. Vasta kun tarkkailu muodostuu sellaiseksi, että se asettaa velvollisuuksia tarkkailunalaiselle, joko sitten velvollisuuden ryhtyä itse toimimaan määrätyllä tavalla tai alistua vapaudesta tinkien sietämään toisten toimintaa, voidaan puhua valvontaviranomaiselle tai muulle tarkkailijalle tai valvojalle syntyvästä tarkkailu- tai valvontaoikeudesta, jota, asiaa valvonnanalaisen kannalta katsottaessa, vastaa valvonnanalaisen toimimis- tai alistumisvelvollisuus ²²⁾).

Hallintovalvonnasta yleensä puhuessamme olemme maininneet, että tämän varsinaisen valvontaoikeuden käyttäminen, so. tietojen hankkiminen valvonnanalaisesta toiminnasta eli toiminnan tarkkailu voi olla järjestettynä joko niin, että valvonnanalaisella on velvollisuus omatoimisesti antaa valvojalle erinäisiä tietoja tai muuten toimia valvonnan helpottamiseksi, tai niin, että valvonnanalainen ei ole velvollinen positiiviseen toimintaan valvonnan helpottamiseksi, vaan ainoastaan velvollinen alistumaan valvontaviranomaisen toimittamiin tarkastuksiin ja katselmuksiin. Tämä valvontatoimintojen kahtiajako sen erotteluperusteen mukaan vaaditaanko valvonnanalaiselta aktiivista, positiivista toimintaa vai riittääkö pelkkä passiivinen tarkkailtavaksi alistuminen, ei tietystikään voi olla aivan tarkka ja täsmällinen. Molemmat tarkkailutoiminnassa käytäntöön tulevat muodot sekaantuvat käytännössä usein toisiinsa. Eihän sellainenkaan tarkkailu, joka ei varsinaisesti tarkoita velvoittaa valvonnanalaista aktiiviseen toimintaan valvonnan helpottamiseksi, yleensä ole toteutettavissa, ellei valvonnanalainen päästämällä valvojan huoneustoonsa, antamalla nähtäväksi tili- ja asiakirjoja tai muilla sellaisilla useinkin oikeudellista merkitystä vailla olevilla mutta tarkkailun suorittamiseksi välttämättömillä tosiasiallisilla toimilla helpota tarkkailua. Rajan epätarkkuus ei kuitenkaan tee puheena olevaa valvontatoimintojen jakoa merkityksettömäksi, vaan voimme hyvin käyttää tätä jakoa tarkkailutoimintaa tutkiessamme.

Valvonnan tehokkuusvaatimuksen olemme sanoneet ratkaisevan, kumpi tarkkailumuoto missäkin tapauksessa valitaan vai käytetäänkö niitä rinnakkain ²³⁾. Näin sanoessamme emme tietystikään ole tarkoittaneet sitä, että valvontaviranomainen voisi aina kussakin esiintulevassa tapauksessa vapaasti ratkaista kumpaa mainituista tietojenhankkimismenettelystä se tahtoo käyttää, vaan on tarkoituksena vain ollut

²²⁾ *Mayer II s. 395.*

²³⁾ *Ks. ed. s. 40.*

sanoa, että nämä eri menettelytavat ovat tarjolla, kun valvontaa ryhdytään yleissäännöksiin tai yksityistapauksia koskevin ehtomääräyksiin järjestämään. Kokonaan toinen kysymys on sitten se, miten pitkälle meneviä tarkkailutoimintavaltuuksia valvontaviranomaisilla kulloinkin voimassa olevain yleissäännösten tai valtionapuun liittyvien erikoisehtomääräyksien mukaan hallintovalvonnessa on.

Tätä viimeksimainittua kysymystä on sen eräältä osalta jo *Hermanson* ²⁴⁾ kosketellut kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa koskevassa esityksessään. *Hermansonin* esitys sisältää lyhyesti seuraavaa. Ei ole olemassa mitään yleissäännöstä, joka velvoittaisi kunnan antamaan lääninhallitukselle selontekoja asioistaan eikä tällaista säännöstä voitaisi hallintoteitse antaaakaan. Mutta kuvernöörillä on ollessaan tarkastusmatkoilla läänissä oikeus paikan päällä henkilökohtaisesti ottaa selkoa kunnan asioista, sillä tällainen asioihin tutustuminen ei voi loukata kunnan itsehallinto-oikeutta. *Hermanson* näyttää kuitenkin tahtovan rajoittaa kuvernöörin valtuudet vain tällaiseen yleistarkkailuun (oikeuteen toimittaa tarkastuksia), ja olla ulottamatta niitä niin pitkälle, että niiden nojalla voitaisiin vaatia kunnalta positiivista toimintaa jonkun erikoiskysymyksen selvittämiseksi. Hän nim. selittää, että kuvernöörillä ei ole, paitsi tietysti erikoissäännösten nojalla, oikeutta vaatia kunnalta tietoa ja selontekoja siitä, millä tavoin joku määrätty asia on hoidettu. *Ståhlberg* ²⁵⁾ sensijaan ei tahdo asettaa tällaista rajoitusta kunnan toimintaa silmälläpitävien valtion hallintoviranomaisten vallalle. Hänenkään käsityksensä mukaan valtio ei voi muissa kuin lain säättämissä tapauksissa panna kunnille yleistä ilmoitusvelvollisuutta, mutta sensijaan voidaan lääninhallitus pitää oikeutettuna erityisestä vaatimuksesta saamaan selkoa jostakin kunnallisasiasta tai kunnan toimenpiteestä. Tämän katsoo hän voitavan päättää siitä, että lääninhallitus on vanhastaan ollut velvollinen valvomaan kunnallisasioiden hoitoa, että maaherran tulee tarkastusmatkoillaan läänissä valvoa erittäinkin kunnallistaloutta saaden kunnassa oleskellessaan vaatia kunnan asiakirjoja ja tilejä nähtäväkseen ²⁶⁾ sekä että kunta on velvollinen viranomaisten pyynnöstä antamaan niille lausuntoja. *Willgren* ²⁷⁾, joka käsittelee kysymystä tarkkailuvallan sisällöstä laajemmalta kuin pelkästään kunnallis-

²⁴⁾ *Hermanson* s. 304 ss.

²⁵⁾ *Ståhlberg* I s. 274 ss.

²⁶⁾ *Vrt. Ignatius*, NAT 1935 s. 311.

²⁷⁾ *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 306.

valvonnan kannalta, selittää, että valvonnanalaisen tulee pitää valvontaviranomaisen saatavissa valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot, tai ainakin antaa sille tilaisuus kerätä tällaisia tietoja, näin siinäkin tapauksessa, että kysymyksessä oleva hallintoala ei kuulu sanotun viranomaisen alaisuuteen. Kirjoittaessaan valtionvalvonnasta nimenomaan kunnallishallinnon alalla *Willgren* lausuu, että kunnalla ei ole mitään yleistä velvollisuutta antaa valvontaviranomaisille selostuksia ja tietoja päätöksistään ja toimenpiteistään. Erikoissäännöksin voidaan kunta kuitenkin velvoittaa tekemään ilmoituksia valvontaviranomaisille, jonka ohessa maaherralla on oikeus liikkeessaan tarkastusmatkoilla läänissään vaatia kunnallisilta viranomaisilta tietoja kunnan asioitten hoidosta ja tilasta ²⁸⁾).

Sekä *Hermanson* että *Ståhlberg* ja *Willgren* lähtevät näissä kunnallisasioihin kohdistuvaa valvontaa koskevissa selvittelyissään siitä nähdäksemme oikeana pidettävästä ajatuksesta, että valvontaviranomaisella on tarkkailutoiminnassa vain ne valtuudet, jotka sille on nimenomaan uskottu, mutta ei mitään yleistä oikeutta velvoittaa valvonnanalaista antamaan tietoja valvonnanalaisesta toiminnasta. Tämä ajatus onkin oikeastaan suoranainen seuraamus liberaalisen oikeusvaltion puitteissa konstruoidusta kunnallisen itsehallinnon käsitteestä ²⁹⁾. Itsehallintohan tarkoittaa juuri sitä, että valtio luo jollekin alaiselleen yhdyskunnalle tai yhteenliittymälle samantapaisen vapaan toimipiirin kuin mikä kansalaisella on liberaalisessa individualistisessa valtiossa. Tämän vapauspiirin sisäpuolella saa itsehallintoyksiköksi muodostettu yhdyskunta vapaasti toimia samalla tavoin kuin yksilö omassa vapauspiirissään ³⁰⁾, ja hoitaa omat asiansa omalla vastuullaan, itse valitsemiensa toimielinten avulla ³¹⁾. Valvontaoikeuden valtio pidättää itselleen, mutta itsehallinnon vapauspiiriä ei valvontaoikeuden käyttäminen saa hävittää ³²⁾,

²⁸⁾ *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 246.

²⁹⁾ Vrt. *Mayer* II s. 394.

³⁰⁾ *V. Merikoski*, Kansalaisten perusoikeuksista, Lakimies 1932 s. 103.

³¹⁾ Vrt. maalaiskuntain kunnallislain 1 §:n 2 mom.: kunnan jäsenten tulee tämän lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat.

³²⁾ Kiintoisan kuvan siitä, miten kiinteästi tarkkailuvallan laajuus on riippuvainen valtion järjestysmuodon peruseriaateista, antaa kansallissosialistisen Saksan hallintojärjestelmän tarkkailu. Kansallissosialistinen oikeusjärjestys ei ollenkaan tunne kunnallista itsehallintoa siinä merkityksessä, joka tälle sanalle on vakiintunut liberaalisessa oikeusvaltiossa. Kunnat tosin hoitavat, kuten 30 p. tammik. 1935 annettu Deutsche Gemeindeordnung lausuu, toimivaltapiiriinsä kuuluvat asiat

vaikkakin valtio tietysti aina voi lainsäädäntöteitse muuttaa itsehallintoyhdyskunnan vapauspiirin rajoja ja siten laajentaa valvontaoikeuksiaan. Valvonta tosin kuuluu, kuten jo aikaisemmin olemme todenneet, välttämättömänä täydennyksenä desentralisoituun hallintojärjestelmään, mutta valvonnan tulee aina nojautua erikoisiin oikeusperusteisiin. Yleistä oikeutta puuttua itsehallintoyhdyskunnan asioihin valtiolla ei ole.

Voimassaolevassa oikeudessamme sisältyy kuntiin kohdistuvaa valvontaa koskeva valvontaviranomaisen tehtäviä määräävä yleisluontoinen perussäännös lääninhallitusasetuksen³³⁾ 13 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lääninhallituksen on pidettävä silmällä, että kuntien asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan, sekä annettava, milloin havaintojensa perusteella katsoo tarpeelliseksi, kuntien viranomaisille neuvoja ja ohjeita. Maaherran tarkastustoiminnasta säädetään saman asetuksen 32 §:ssä, että maaherran tulee tarkasti perehtyä läänin oloihin ja sitä varten tehdä matkoja läänin eri osiin sekä toimittamalla tarkastuksia ja pitämällä läänin väestön kanssa kokouksia hankkia tietoja eri seutujen tilasta ja tarpeista. Esimerkkinä kuntiin kohdistuvaa valvontaa koskevista erikoissäännöksistä mainitsemme köyhäinhoitolain 68 §:n säännökset kuntain köyhäinhoidon valvonnasta. Kuntain köyhäinhoidon valvonta kuuluu lähinnä erityisille huoltotoimen piiritarkastajille, mutta näiden toimittaman valvonnan ohella tulee maaherrojen huolehtia siitä, että köyhäinhoito kunnissa tulee tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetyksi ja toimitetuksi voimassa olevien säännösten mu-

»omalla vastuullaan». Mutta tällä sanonnalla tarkoitettaneen kuitenkin vain sitä, että kunnat ovat erillisiä, itsenäisiä taloussubjekteja. »Oma vastuu» ei nim. tässä merkitse sitä, että kuntain asioiden hoito olisi uskottu kunnan jäsenten valitsemille elimille, ja että kunta sitten taloudessaan saisi tuntea näiden elinten mahdollisesti tekemien erehdysten ja huonon asiainhoidon seuraukset (V. Merikoski, Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä, Lakimies 1937 s. 496). Tällainen suhtautuminen »itsehallintoon», oikeammin sanottuna, paikallishallinnon tällainen järjestely, poistaa tietystikin kaikki tarkkailuvallan rajoitukset. Eräs huomattu kansallissosialistisen hallinto-oikeuden tutkija *Theodor Maunz* (Verwaltung, Hamburg 1936, s. 146) kirjoittaakin: »Das Informieren ist bei allen Gruppen von gemeindlichen Aufgaben möglich und geht von der einfachen Aktendurchsicht über die Berichtseinforderung bis zu Besichtigungen und zur Teilnahme an Gemeinderatsitzungen. Die Gemeindeverwaltung kann sich der Staatsaufsichtsbehörde gegenüber nicht hinter die Amtverschwiegenheit verschanzen; denn diese gibt es ihr gegenüber nicht.»

³³⁾ Ann. 12 p. helmik. 1937 (n:o 85).

kaan, sekä, milloin laiminlyöntiä tai epäkohtia köyhäinhoidossa ilmenee, koettaa taivuttaa asianomaiset täyttämään velvollisuutensa taikka ryhtyä toimiin epäkohtien poistamiseksi.

Tehtäväämme ei kuulu ryhtyä yksityiskohtaisesti selvittämään näiden ja muiden kuntiin kohdistuvaa valvontaa koskevien säännösten sisältöä. Huomautamme vain lyhyesti siitä, että v:n 1937 lääninhallitusasetus ei näytä tarkoittaneen tehdä asiallisia muutoksia lääninhallituksen kuntiin kohdistaman valvonnan järjestelyssä, joten siis lääninhallituksen tarkkailuvaltuudet, mikäli ne nyt yleensä ovat asetuksella annetuista säännöksistä johdettavissa, määräytyvät suurin piirtein samojen sääntöjen mukaan kuin aikaisemminkin. Mutta, kuten sanottu, lääninhallituksen tarkkailuvaltuuksien seikkaperäisempi selvittely ei kuulu tehtäväämme. Tutkimuksemme kannalta on tärkeä vain se toteaminen, että viranomaisilla on kuntaan kohdistuvassa tarkkailutoiminnassa ainoastaan ne valtuudet, jotka voidaan johtaa erikoissäännöksistä, mutta ei sensijaan mitään yleistä valtuutta tarkkailutarkoituksessa mielin määrin sekaantua kunnan asioihin.

Jos kunnallishallintoon kohdistuvaan tarkkailutoimintaan nähdén täten omaksutaan se sääntö, että valvontaviranomaisella on vain ne valtuudet, jotka lainsäädäntö sille selvästi suo, on sama perussääntö tietysti vielä suuremmalla syyllä voimassa sellaisiin hallintovalvonnan kohteisiin nähden, jotka eivät yhtä kiinteästi kuin paikalliset itsehallintoyhdyskunnat liity valtion hallintokoneistoon. Yleissäännöksiä, joilla viimeksimainittua laatua oleviin valvontakohteisiin kohdistuvan tarkkailuvaltan laajuus olisi määrätty, ei ole, ja senvuoksi on kunkin esiintyvän tapausryhmän osalta erikseen tutkittava, miten pitkälle meneviä tarkkailuvaltuuksia valvontaviranomaiselle on annettu. Niitä mitä moninaisimpia erikoissäännöksiä, joiden nojalla tämä tutkiminen on suoritettava, emme tietystikään voi ryhtyä tässä selostamaan. Viittaamme kuitenkin ohimennen erääseen seikkaan, joka tarkkailuvaltuuksien laajuutta koskevaa lainsäädäntöä tarkastellessa pistää silmään, nim. siihen, että valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta vastaavat valvonnanalaisen velvollisuudet usein ilmaistaan valvonnanalaisen yhdyskunnan, yhtymän tai laitoksen toimihenkilöiden tai toimielinten velvollisuuksina³⁴⁾. Kun esim. Ammattikoulu A 10 §:n mukaan koulun johtajan tehtävänä on laatia ja johtokunnan hyväksyttäväksi jättää kauppa- ja

³⁴⁾ Mayer II s. 396 aliviite 7.

teollisuushallitukselle vuosikertomuksen mukana annettavat tilastolliset tiedot ja tilit kuluneelta vuodelta, sekä työsuunnitelma ynnä tulo- ja menoarvio alkavalle vuodelle, kohdistuvat velvoitukset näiden tehtävien suorittamiseen ja tietojen antamiseen oikeastaan itse hallintovalvonnan alaisen yleishyödyllisen laitoksen omistajaan vaikkakin selostetun säännöksen mukaisesti eräät tämän laitoksen toimihenkilöt ja toimitielimet lähinnä ovat vastuussa tehtävien suorittamisesta. Tämä merkitsee käytännössä ensiksi sitä, että jos tehtävien suorittaminen laiminlyödään, voidaan valvontakohtetta itseään, yleishyödyllisen laitoksen omistajaa vastaan ryhtyä käyttämään hallintovalvonnan pakko- ja painostuskeinoja. Mutta tämän ohessa on sillä seikalla, että on osoitettu, mitkä toimihenkilöt lähinnä ovat vastuussa tehtävän suorittamisesta, merkitystä sikäli, että tehtävien laiminlyöminen heidän osaltaan on heidän velvollisuuksiensa vastaista toimintaa ja saattaa senvuoksi johtaa pakko- tai rangaistustoimenpiteisiin heitä vastaan.

Vaikka hallintovalvontaan sisältyvää tarkkailuvaltaa koskevia yleissäännöksiä puuttuu, voidaan kuitenkin esittää eräitä yleisiä näkökohtia, joilla ehkä saattaa olla käytännöllistä merkitystä tarkkailuvallan laajuutta määrättäessä.

Erittäinkin on syytä kiinnittää huomiota kahteen seikkaan, joista ensimmäinen on se, että jos valvonnaanalaiselta vaaditaan vain alistumista tarkkailtavaksi, tämä on tarkkailutoiminnan lievempi muoto, mutta jos taas valvonnaanalaiselta vaaditaan positiivista toimintaa, tietojen ja selvitysten antamista tms., on kysymyksessä ankaramman laatuisen valvonta. Toinen seikka, jolla voi olla merkitystä tarkkailuvallan laajuutta määrättäessä, on se, että hallintovalvonta kohdistuu voimakkuudeltaan hyvin erilaisena eri valvontakohteisiin. Niinpä ovat valtion hallintokoneistoon oleellisina osina kuuluvat, monenlaisia hallintotehtäviä hoitavat paikalliset itsehallintoyhdyskunnat luonnollisestikin yksityiskohtaisemman ja ankaramman valvonnan alaisina kuin valtion hallintokoneistoon löysemmin liittyvät ja vain joitakin erikoistehtäviä hoitavat valvontakohteet.

Kun nyt näiden näkökohtien valossa vertaamme toisiinsa toiselta puolen kuntiin, toiselta puolen muihin hallintovalvonnan kohteisiin kohdistuvaa tarkkailutoimintaa, johdumme ensiksi seuraavaan päätelmään: koska ankarammanlaatuisen hallintovalvonnan kohteita eli julkisoikeudellisia itsehallintoyhdyskuntia ei voida muuten kuin erikoissäännösten perusteella velvoittaa positiiviseen toimintaan tarkkailun helpoittami-

seksi, voidaan tällaista positiivista toimintaa vielä vähemmän, ellei voida nojautua erikoissäännöksiin, vaatia muilta, lievemmän valvonnan alaisilta valvontakohteilta, eli valvontakohteilta, jotka eivät liity valtion hallintokoneistoon yhtä kiinteästi kuin kunnat. Näin ulotetaan sääntö, että valvonnanalaiselta voidaan vain erikoissäännösten perusteella vaatia positiivista toimintaa tarkkailun helpottamiseksi, hallintovalvonnan koko alaa koskevaksi. Tämä sääntö onkin hyvin sopusoinnussa kohtuuden vaatimusten kanssa. On nim. huomattava, että valvonnanalaisen velvoittaminen positiiviseen toimintaan tarkkailun helpottamiseksi usein saattaa aiheuttaa valvonnanalaiselle kuluja, joiden säilyttäminen valvonnanalaisen päälle saattaisi tuntua kohtuuttomalta erityisesti silloin, kun on kysymys valvontakohteista, joiden yhteys valtion hallintokoneistoon ei ole kovin kiinteä.

Kysymme sitten voidaanko samalla tavoin yleistää sääntö, että valvonnanalainen on velvollinen alistumaan tarkkailun kohteeksi, vaikkakaan sitä ei voida pakottaa positiivisella toiminnalla helpottamaan ja avustamaan tarkkailutoimintaa? Edellä esitetyistä selostuksista olemme havainneet, että positiivisen oikeutemme mukaan kunnalliset itsehallintoyhdyskunnat säännönmukaisesti ovat velvolliset alistumaan tarkastuksiin. Tätä sääntöä voidaan tuskin yleistää kaikkia hallintovalvonnan kohteita koskevaksi. Johan pelkästään se seikka, että epäilykset tämän säännön pitävyydestä kunnallishallintoon kohdistuvan tarkkailun alalla on nimenomaisin todisteluin kumottava, viittaa siihen, ettei sääntöä voida ilman muuta yleistää koskemaan sellaisia hallintovalvonnan aloja, joilla valvonnanalainen ei ole niin kiinteässä riippuvaisuussuhteessa valvojaan kuin kunnallishallinnossa. Samaa osoittaa sekin, että useiden hallintovalvonnan piiriin kuuluvien tapausten varalta on onnettu erityisiä säännöksiä tarkkailunalaiseksi alistamisesta ³⁵⁾. Tällaisia säännöksiähän ei tietystikään tarvittaisi, jos yleisenä sääntönä olisi, että valvonnanalaisen on alistuttava sellaiseen tarkkailuun, joka ei

³⁵⁾ Ks. TyöttömyyskassaL § 27: valvontaviranomainen on oikeutettu olemaan saapuvilla kassan hallituksen ja jäsenten kokouksissa sekä milloin tahansa saamaan tarkastettavakseen kassan tilit, hallituksen ja jäsenten kokousten pöytäkirjat sekä muut kassan toimintaa koskevat asiakirjat.

TyönvälitysL § 24: sosiaaliministeriöllä on oikeus tarkastuttaa työnvälitystoimiston ja -asiamiehen sekä työnvälitystä harjoittavain yhdistysten tämän lain alaan kuuluvaa toimintaa, jota varten tarkastajan tulee päästä toimitushuoneisiin ja saada nähtäväkseen kaikki sitä koskevat asiakirjat ja kirjeenvaihto.

TyöväenopistoA § 13: työväenopistojen valvonta kuuluu kouluhallitukselle, joka on suoranaudessa yhteydessä opistojen kanssa ja toimituttaa niissä tarkastuksia.

vaadi siltä positiivista toimintaa. Vielä voidaan mainita eduskunnan kin asettuneen eräässä v. 1933 sen käsiteltävänä olleessa asiassa sille kannalle, että valvontaviranomaisilla on muihin valvonnanalaisiin kuin kuntiin kohdistuvassa hallintovalvonnassa vain ne tarkkailuvaltuudet, jotka niille on nimenomaisin säännöksiin uskottu ³⁶⁾. Sama käsitys ilmenee eräässä toisessa, jo aikaisemmin, nim. v:n 1932 valtiopäivillä käsitellyssä asiassa, jossa oli kysymys siitä, onko valtiontilintarkastajilla

³⁶⁾ Valtiontilintarkastajat olivat kertomuksessaan vuodelta 1934 (s. 59) lausuneet mm., että kun tiedot valtionapuja nauttivien laitosten taloudellisesta asemasta ja avustusvarojen käytöstä ovat eri tavoin ryhmiteltyjä ja eriteltyjä, on valtiontilintarkastajain, joilla ei ole oikeutta tutkia valtionavustusta saaneiden yhdistysten ja laitosten tilinpitoa, vaikea valvoa, onko kysymyksessä olevat valtionavustukset käytetty niihin tarkoituksiin, joihin varoja on myönnetty. Tämän lausunnon johdosta eduskunnan valtionvarainvaliokunta po. valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä (n:o 33 v:n 1937 vp., s. 8) kiinnitti huomiota valtionapujen käytön tarkkailuun. Mietinnössä, jonka eduskunta tältä osalta muuttamattomana hyväksyi, todetaan ensin, että valtiontilintarkastajilla on 27 p. tammik. 1920 annetun ohjesäännön (as. kok. n:o 6 s. 2) mukaan oikeus hankkia tiedokseen tarpeelliset asiakirjat ja selvitykset ja selvitysten hankkimista varten käydä asianomaisessa virastossa tai valtionlaitoksessa. Senlisäksi on valtion revisiolaitoksesta 22 p. jouluk. 1931 annetun asetuksen (as. kok. n:o 373) 1 §:n 6 kohdan mukaan revisiolaitoksen tehtävänä tarkastaa, mikäli tarpeelliseksi havaitaan, myöskin valtion avustusta nauttivien laitosten, yhteisöjen ja kassojen varojen käyttöä ja tilitystä, joskaan sanotun asetuksen revisiolaitoksen oikeuksia ja valtuuksia käsittelevässä III luvussa ei ole mitään määräystä siitä, että revisiolaitoksella olisi oikeus saada nähdäkseen tämänlaatuisten laitosten, seurojen, yhteisöjen ja kassojen tilejä eikä myöskään suorittaa tarkastuksia niiden toimistoissa. Sitävastoin on valtionavustusten käytön valvonnasta ja niiden maksattamisesta 3 p. marrask. 1927 annetun valtioneuvoston päätöksen (as. kok. n:o 304) 4 §:n mukaan valtionavustuksen käyttöä valvovalla viranomaisella, jona tavallisesti toimii asianomainen ministeriö, oikeus saada nähdäkseen avustuksensaajan taloudenhoitoa koskevat tili- ja muut asiakirjat, sikäli kuin ne ovat tarpeen valtionavun ehtojen noudattamisen valvomista varten.

Näihin selostuksiin viitaten valiokunta lausuu: »Kun revisiolaitokselle ja valtionavustusten käyttöä lähinnä valvoville viranomaisille näytään annetun tehtäväksi, mikäli valtionavustusten asianmukaisen käytön valvominen sitä edellyttää, tarkastaa myöskin mainittujen yhteisöjen ja laitosten varojen käyttöä ja tilitystä sekä viimeksi mainituille valvontaviranomaisille saada nähdäkseen niiden taloudenhoitoa koskevat tili- ja muut asiakirjat, näyttää valiokunnasta luonnolliselta, että myöskin valtiontilintarkastajain toimintavaltuuksien, mikäli se harkitaan tarpeelliseksi, pitäisi ulottua yhtä laajalle. Kun voimassa olevat säännökset eivät näytä antavan mahdollisuuksia siihen, olisi hallituksen harkittava valtionavustusten käytön valvontaa ja tarkastusta koskevien säännösten yhdenmukaistamista.»

oikeutta tarkastaa valtion omistamien osakeyhtiöiden tilejä³⁷⁾. Mitään varsinaista ristiriitaa ei ole siinä, että puhutaan »valvonnasta» vaikka »valvojalla» ei ehkä ole oikeutta edes panna toimeen valvontakohteen toimintaan ja asioihin kohdistuvia tarkastuksia, vielä vähemmän oikeutta vaatia siltä aktiivista toimintaa tarkkailun helpottamiseksi. Tässä ei ole sen suurempaa ristiriitaa, kuin esim. siinä, että sanotaan poliisiviranomaisten valvovan aatteellisten yhdistysten toiminnan pysymistä lain ja hyvien tapojen rajoissa, vaikka poliisilla ei, paitsi jos yhdistystä päteillä syillä epäillä lainvastaisesta toiminnasta, ole oikeutta vaatia nähtäväkseen yhdistyksen pöytä- ja asiakirjoja tai päästä yhdistyksen kokoukseen seuraamaan asiain käsittelyä siellä. Valvontaa viranomaiset tällaisissakin tapauksissa harjoittavat, sillä ne tarkkailevat niiden käytettävissä olevin keinoin ja mikäli valvonnallaiselle taattu vapauspiiri ei ole esteenä, valvonnallaisen toimintaa, ja tämän ohessa niiden toimivaltaan ja velvollisuuksiin kuuluu joko itse ryhtyä toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi tai panna vireille menettely, jonka tarkoituksena on näiden epäkohtien hävittäminen.

³⁷⁾ Valtiontilintarkastajat olivat eduskunnalle osoittamassaan kirjelmässä 14 p:ltä helmik. 1933 lausuneet, että vuoden 1932 kuluessa oli eräitä valtion teollisuuslaitoksia muodostettu erillisiksi osakeyhtiöiksi, ja että vaikka muutos olikin laadultaan pääasiallisesti muodollinen, saattoi kuitenkin syntyä epäilyä siitä, oliko valtiontilintarkastajain asia edelleen pitää silmällä näitä laitoksia nim. Oy. Alkoholi-liike Ab., Outokumpu Oy., Imatran Voima Osakeyhtiö ja Veitsiluoto Oy. nimisiä yhtiöitä. Koska valtiontilintarkastajain johtosääntöä vahvistettaessa ei oltu voitu ottaa huomioon tällaisia tapauksia, valtiontilintarkastajat alistivat asian eduskunnan harkittavaksi ja tarkemmin määrättäväksi. Eduskunta antoi valtiovarainvaliokunnan tehtäväksi ottaa harkittavaksi, oliko valtiontilintarkastajain johtosääntöä puheenaolevassa suhteessa täydennettävä. Asian johdosta antamassaan mietinnössä n:o 80 (1932 vp.) valtiovarainvaliokunta ilmoitti pitävänsä suotavana, että hallitus ottaisi harkittavaksi, olisiko ja millä tavoin laajennettava eduskunnan oikeutta valvoa valtion kokonaan tai suurimmaksi osaksi omistamien osakeyhtiöiden toimintaa. Tämän sisällöisen toivomuksen eduskunta kirjelmällään 7 p:ltä huhtik. 1933 hallitukselle esittikin. Kesäk. 22 p. 1933 tasavallan presidentti päätti jättää asian valtioneuvoston käsiteltäväksi. Valtiovarainministeriö hankki sitten asiasta Enso-Gutzeit Osakeyhtiön, Imatran Voima Osakeyhtiön, Outokumpu Oy:n, Veitsiluoto-Osakeyhtiön, Oy. Alkoholi-liike Ab:n sekä Rikkihappo- ja Superfosfaatitehtaat Oy:n lausunnot, joissa kaikissa asetettiin vastustamaan ehdotettua tarkkailujärjestelmän muutosta. Näiden lausuntojen mukaisesti valtioneuvosto päättikin 28 p. jouluk. 1934, että mainittu eduskunnan lausuma toivomus ei toistaiseksi antanut aihetta toimenpiteisiin valtioneuvoston puolelta. Tieto tästä päätöksestä sisältyi hallituksen kertomukseen toimenpiteistään v. 1934 (s. 11), mikä kertomus annettiin v:n 1935 valtiopäiville. Eduskunta ei kertomusta käsitellessään tehnyt päätöksen johdosta mitään huomautusta.

Säännössä, että valvontaviranomaisilla ei hallintovalvonnassa ole mitään yleistä tarkkailuoikeutta, vaan ainoastaan lain sille nimenomaan suomat tarkkailuvaltuudet, ilmenee selvänä tärkeää periaatteellinen ero, joka on olemassa toiselta puolen virkavalvonnan, toiselta puolen hallintovalvonnan välillä ja samoin virkavalvonnan ja alamaishallinnon välillä. Virkavalvonnan perustana on virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuus³⁸⁾ ylempiä viranomaisia kohtaan ja hänen alistamisensa niiden määräysvallan alaiseksi. Virkamiehen kaikkea virkamiesominaisuudessa suorittamaa toimintaa ohjaa julkinen intressi. Sensijaan on sekä hallintovalvonnan alaisella että alamaishallinnon alaisella oma, yksityisille intresseille pyhitetty tai ainakin valtion intressipiirin ulkopuolelle jäävä toimipiirinsä, johon kuului asioihin valtio ei puutu, vaan jonka sisäpuolella nämä valvontakohteet saavat vapaasti toteuttaa omia tarkoituksiaan.

Näistä peruseroavaisuuksista seuraa, että virkasuhde muodostuu sellaiseksi täydelliseksi, rajoituksettomaksi valtasuhteeksi, jonka perusteella valtio voi yksityiskohtaisesti säännöstellä virkamiehen tehtävät ja jonka luonteeseen suorastaan kuuluu rajoitukseton, toimijan kaikkeen virkatoimintaan kohdistuva valvonta. Hallintovalvonta ja alamaishallinnon valvonta sensijaan eivät nojautu tällaiseen totaaliseen valtasuhteeseen³⁹⁾ ja senvuoksi valvojalla niissä onkin vain ne valtuudet, jotka laki sille nimenomaan suo⁴⁰⁾. Tästä johtuu mm., että hallintovalvonnan tarkkailufunktsioonit voivat tapahtua vain lain osoittamassa laajuudessa ja lain osoittamissa muodoissa, kun sensijaan virkavalvontaan kuuluva tarkkailu, joka ei ole tällaisiin rajoituksiin sidottu, mukautuu niin hyvin laajuuden kuin menettelytapojenkin puolesta aina sen mukaan, mitä tarve kulloinkin vaatii.

Omaksumamme käsitys, jonka mukaan valtiolla ei ole yleistä tarkastusoikeutta hallintovalvonnan alaiseen toimintaan nähden, näyttää ensi silmäyksellä valtiolle kovin epäedulliselta. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että valtio ei lopuksi suinkaan ole asiassa huonommalla puolella, vaan että se kyllä voi aina järjestää valvonnan julkisten intressien vaatimuksia vastaavalla tavalla.

Ensiksi: valtio itse määrää valvontavallan rajat ja valvontaviranomaisten toimivallan ja voi siis aina tarpeen tullen, ellei muuten niin

³⁸⁾ *Ståhlberg I* s. 175.

³⁹⁾ *Vrt. Mayer II* s. 395.

⁴⁰⁾ *Willgren, Förvaltningsrätt* s. 302.

ainakin lainsäädäntötoimin, laajentaa valvontaviranomaisten tarkkailuoikeuksia tai peräti velvoittaa valvonnanalaiset positiivisella toiminnalla avustamaan valvontatoimintaa. Niissä tapauksissa, joissa yleissäännöksiä muuttamalla tapahtuva, kaikkiin keskenään samanlaisiin tapauksiin ulottuva valvontavaltuuksien laajentaminen ei ole tarkoituksenmukaista, on valtiolla yleensä käytettävään muita keinoja tehokkaan valvonnan aikaansaamiseksi. Niin on asianlaita esim. valtion omistamien osakeyhtiöiden valvontaan nähden ⁴¹⁾. Niihin kohdistuva valvonta on järjestettävissä yksityisoikeudellisella perustalla, muuttamatta osakeyhtiöiden valvontaa yleensä koskevia säännöksiä. Näiden osakeyhtiöiden osakkeenomistajan ominaisuudessaan valtio voi nimittäin järjestää niiden valvonnan sopivaksi katsomalla tavalla aivan samalla tavoin kuin kuka tahansa muukin osakeyhtiön osake-enemmistön omistaja. Tähän lukuun kuuluvassa alivitteessä n:o 37 siv. 161 selostamassamme asiassa (kysymys, oliko laajennettava eduskunnan oikeutta valvoa valtion omistamien osakeyhtiöiden toimintaa) ei siis tosiasiallisesti ollenkaan voinut olla kysymys valtion valvontavaltuuksien laajentamisesta, vaan ainoastaan siitä, miten valvontavaltuudet oli jaettava valtion toimielinten kesken, eli oliko valvontatehtävät uskottava valtioneilintarkastajille vai jätettävä valtioneuvoston tai sen alaisten viranomaisten huolehdittaviksi.

Toinen tärkeä tekijä, joka vähentää niitä haittoja, joita käsiteltävänä oleva tarkastusvallan laajuuteen nähden omaksumamme käsitys ehkä voisi valtiolle aiheuttaa, on valtionapujärjestelmä. Valtionapujärjestelmä tehostaa hallintovalvontaan sisältyvää tarkkailutoimintaa samalla tavoin kuin hallintovalvonnan alaisiin kohdistuvaa neuvontatoimintaa. Kun valvontaviranomaisen suopeudesta saattaa riippua, saako valvonnanalainen jatkuvasti nauttia valtionapua, viimeksimainittu tietysti yleensä vastustelematta alistuu sellaisiinkin tarkkailutoimiin, jotka menevät pitemmälle kuin mihin voimassaolevat yleissäännökset tai valtionavun nauttimiselle asetetut nimenomaiset ehdot oikeuttaisivat. Tämä koskee kuitenkin lähinnä vain harkinnanvaraisia valtionapuja, ja perusluonteeltaan lakimääräisiä valtionapuja vain, mikäli avustusten

⁴¹⁾ Valtion teollisuuslaitokset, joita ei ole muodostettu osakeyhtiöiksi, ovat valtioneilintarkastajain ja valtion revisiolaitoksen tarkastuksen alaiset riippumatta siitä, hoitaako laitosta joku ministeriö tai keskusvirasto vai onko laitokselle asetettu eri johtokunta (Laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista, ann. 13 p. toukok. 1931, as. kok. n:o 168, § 15).

jakajalle on pidätetty joku määrä vapaata harkintavaltaa esim. avustuksen suuruuden määrittämiseen nähden.

Tällaisen »hiljaisen painostuksen» ohessa valtionapujärjestelmän vaikutus tuntuu hallintovalvontaan sisältyvässä tarkkailutoiminnassa tietysti myös sillä tavoin, että tarkkailuvaltuudet voivat perustua valtionavun antamiseen liittyviin nimenomaisiin, tarkkailuun oikeuttaviin ehtoihin. Ehtoja voidaan, kuten aikaisemmin on selostettu, antaa sekä yleissäännöksillä, esim. lailla tai asetuksella tai hallinnollisella yleismääräyksellä⁴²⁾, että kutakin tapausta varten erikseen, valtionavun myöntämisen yhteydessä.

Niissä tapauksissa, joiden varalta ei ole olemassa valvonnan järjestelyä ja tarkkailuvallan laajuutta koskevia muita yleissäännöksiä tai erikoisehtoja, tulevat voimassaolevan oikeutemme mukaan sovellettaviksi valtionavustusten käytön valvonnasta ja niiden maksattamisesta 3. päivänä marraskuuta 1927 annetun valtioneuvoston päätöksen (ValtionavustusVNP) säännökset. Tämä valtioneuvoston päätös tulee nimittäin, mikäli ei laissa, asetuksessa, valtioneuvoston päätöksessä tai sopimuksessa, jonka asianomainen ministeriö on tehnyt avustuksensaajan kanssa, ole toisin määrätty, sovellettavaksi sellaisissa tapauksissa, kun valtion tulo- ja menoarvioon otetusta määrärahasta myönnetään valtionavustusta kunnalle tai seurakunnalle, järjestölle, yhdistykselle, seuralle, yhtiölle taikka yksityiselle henkilölle tai yksityisten hoidossa olevalle laitokselle. Sen 4 §:ssä säädetään, että valvovalla viranomaisella on oikeus saada nähdäkseen avustuksensaajan taloudenhoitoa koskevat tili- ja muut asiakirjat, sikäli kuin ne ovat tarpeen valtionavun ehtojen noudattamisen valvomista varten. Saman valtioneuvoston päätöksen 3 §:ssä taas on säädetty, että milloin avustusta suoritettaessa ei ole esitetty riittävää selvitystä kalenterivuodeksi myönnetyn avustuksen käyttämisestä ja apurahan saamiseksi annettujen ehtojen täyttämisestä, avustuksen saaja on velvollinen viimeistään ennen seuraavan vuoden maaliskuun 1 päivää lähettämään valvovalle viranomaiselle selostuksen myönnetyn avustuksen käyttämisestä edelliseltä vuodelta. Kuten näkyy, tarkoittaa ensiksi mainittu pykälä lähinnä vain

⁴²⁾ Niin esim. MaatalousvaltionapumMP:n tarkkailusäännökset koskevat kaikkia maanviljelys- ja talousseuroja, pienviljelijäjärjestöjä, meijeriliittoja, kotieläinten jalostusyhdistyksiä, puutarha-, kalastus-, kotitalous- ja kotiteollisuusjärjestöjä ja muita maataloudellista edistystyötä suorittavia seuroja ja yhtymiä sekä niiden keskusjärjestöjä, joille niiden yleisen toiminnan tukemiseksi on valtion tulo- ja menoarviossa myönnetty maataloushallituksen välityksellä annettavaa avustusta.

valtionavun saajan alistamista tarkastukseen, mutta senkin nojalla voitaneen jo vaatia valvonnanalaiselta positiivista toimintaa, esim. lisäselvityksien antamista, jos tarkastuksen toimittamista varten esille annettu tili- ja asiakirjat eivät ole riittävän hyvässä kunnossa. ValtionavustusVNP 3 § taas selvästi tarkoittaa pakottaa valvonnanalaisen positiiviseen toimintaan valvonnan helpoittamiseksi. Sen nojallahan voidaan nim. vaatia valtionavun saajalta selostuksia avustuksen käytöstä. Kummallekin tapaukselle on yhteistä se, että niiden nojalla voidaan valvonnanalainen pakoittaa alistumaan tarkastuksiin tai velvoittaa hänet positiiviseen toimintaan valvonnan helpoittamiseksi vain mikäli se on tarpeellista valtionavun ehtojen noudattamisen valvomista varten. Sen pitemmälle eivät valvontaviranomaisen valtuudet näihin ValtionavustusVNP:n säännöksiin nojautuvassa tarkkailutoiminnassa ulotu.

ValtionavustusVNP:n säännökset ovat luonteeltaan subsidiäärisiä. Ne tulevat sovellettaviksi vain siinä tapauksessa, että valtionavun saajaan kohdistuvaa tarkkailutoimintaa ei ole muilla yleissäännöksillä tai valtionavun antamisen yhteydessä vahvistetuilla ehtomääräyksillä järjestetty toisin tapahtuvaksi. Kun po. valtioneuvoston päätöksen 1 §:ssä puhutaan siitä, että tähän päätökseen sisältyvät tarkkailusäännökset voidaan syrjäyttää »sopimuksella, jonka asianomainen ministeriö on tehnyt avustuksensaajan kanssa», ei tällä ilmeisestikään tarkoiteta mitään julkisoikeudellisen sopimuksen tekemistä avustuksen antajan ja saajan kesken, vaan yksinkertaisesti sitä, että avustuksen myöntämiseen liittyvillä, ko. erikoistapausta koskevilla ehdoilla voidaan yksityiskohtaisesti määrätä tarkkailuvallan laajuudesta, ja että jos tällaisia erikoismääräyksiä on annettu, tarkkailu tapahtuu niitä eikä ValtionavustusVNP:n säännöksiä seuraten.

Kuten ValtionavustusVNP:n 1 § osoittaa, koskevat tähän päätökseen sisältyvät säännökset, paitsi yksityisiä luonnollisia henkilöitä, myöskin yksityisoikeudellisia ja julkisoikeudellisia juridisia henkilöitä. Tässä pykälässähän nim. mainitaan valtionapujen saajina ja hallintovalvonnan kohteina mm. kunnat, seurakunnat, yhdistykset, yhtiöt ja yksityiset henkilöt. Mutta näiden ValtionavustusVNP:n sisältämien tarkkailu- ja valvontasäännösten vaikutukset eivät ulotu laajemmalle kuin siihen oikeussuhteeseen, jonka valtionavun myöntäminen synnyttää valtion ja valtionavun saajan välille. ValtionavustusVNP ei siis sisällä mitään yleisiä hallintovalvontaa koskevia säännöksiä, joiden nojalla esim. kuntiin tai yksityisoikeudellisiin juridisiin henkilöihin kohdistuvaa valtionvalvontaa voitaisiin laajentaa, vaan ovat valvontavaltuudet

erottamattomassa yhteydessä valtionavun kanssa ja häviävät siis samalla kun valtionapu syystä tai toisesta lakkaa. Se ajatus, että valvontaoikeus »ostetaan» valtionavulla, tulee tässäkin hyvin selvästi ilmi.

Käydessämme sitten tutkimaan mille valtioneelimelle tai viranomaiselle hallintovalvontaan kuuluvien tarkkailutehtävien hoitaminen kuuluu on aluksi mainittava siitä jo aikaisemmin puheena olleesta seikasta, että tasavallan presidentti valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä vaatia tietoja ja toimeenpanna tarkastuksia⁴³⁾. Tasavallan presidentti on ylin elin kaikessa valtion harjoittamassa valvontatoiminnassa, mutta hänen valvontatoimintansa kuuluu lähinnä virkavalvonnan eikä hallintovalvonnan piiriin, vaikkakin ylivalvoja-ominaisuus kyllä selvästi tulee näkyviin siinä, että hän valvoo myös viranomaisia, jotka harjoittavat hallintovalvontaa.

Yleisluontoista ja lähinnä virkavalvonnan piiriin kuuluvaa on myös lakien noudattamisen ylimpinä valvojina toimivien oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta⁴⁴⁾. Hallintovalvonnan kannalta on näiden lain noudattamisen ylimpien valvojain toiminnalla merkitystä erittäinkin sikäli, että lakien noudattamisen valvontaan sisältyy myös hallintovalvontaa koskevien säännösten noudattamisen valvonta, eli huolenpito siitä, että hallintovalvontaa suorittavat viranomaiset eivät ylitä toimivaltuuksiaan⁴⁵⁾.

Otamme sitten tarkasteltaviksi varainkäytön tarkkailua varten olemassaolevat erikoiselimet, nim. valtiontilintarkastajat ja valtion revisiolaitoksen.

Ei myöskään valtiontilintarkastajain toimivalta näytä varsinaisesti ulottuvan hallintovalvonnan alalle. Hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin mukaan on jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettava viisi valtiontilintarkastajaa eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo-

⁴³⁾ Hallitusmuodon 32 §.

⁴⁴⁾ Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa, niin ettei ketään laillisessa oikeudessaan sorreta (hallitusmuodon 46 §). Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa (hallitusmuodon 49 §).

⁴⁵⁾ Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävistä ks. *Axel Charpentier*, *Jus-titiekanslerns i Finland ställning och uppgifter* (NAT 1929 s. 205) ja *Y. W. Puhakka*, *Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät* (Lakimies 1929 s. 93).

ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Valtiontilintarkastajain toiminnalla on tietysti lähinnä merkitystä eduskunnan ja hallituksen välisille suhteille, mutta heidän toimintansa käsittää myös alempien viranomaisten eikä pelkästään vain hallituksen varainhoidon tarkkailua ⁴⁶⁾. Askenmainittuun hallitusmuodon pykälään sisältyvän säännöksen mukaan valtiontilintarkastajien tulee viranomaisilta saada tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat. Voimassaolevassa valtiontilintarkastajain johtosäännössä ⁴⁷⁾ lausutaan heidän toimivaltuuksistaan lisäksi, että heillä on oikeus selvityksen hankkimista varten käydä asianomaisessa virastossa tai valtionlaitoksessa. Kuten aliviitteeseen n:o 36 siv. 160 sisältyvästä selostuksesta käy selville on näiden säännösten katsottu osoittavan, että valtiontilintarkastajain tarkkailuvalta ei suoranaisesti ulotu hallintovalvonnan alalle ja että valtiontilintarkastajilla siis ei ole näihin säännöksiin nojautuvaa oikeutta suorittaa valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomien hallintovalvonnan kohteitten varainhoidon tarkkailua edes siinäkin tapauksessa, että on kysymys valtionapujen saajista.

Valtion revisiolaitoksen toimivaltuudet näyttävät käsiteltävänä olevassa suhteessa ulottuvan laajemmalle kuin valtiontilintarkastajain. Hallitusmuodon 71 §:n 1 momentin mukaan on valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten oleva revisionilaitos, jonka tulee ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu. Revisiolaitos toimii valtiovarainministeriön alaisena ⁴⁸⁾ ja on sen tehtävänä mm. tarkastaa valtion virastojen, viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten tilit ja tilinpäätökset ja niiden hoidossa olevasta valtion omaisuudesta laaditut selonteot, seurata yleensä valtion virastojen ja liikeyritysten tilinpidon ja taloudenhoidon kehitystä sekä tarkastaa, mikäli tarpeelliseksi havai-

⁴⁶⁾ Johan Helo kirjoittaa revisiolaitoksen ja valtiontilintarkastajien tehtävistä (Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan, Lakimies 1926 s. 225): Revisiolaitoksen toimittamassa tarkastuksessa on pääpaino ns. numerotarkastuksessa, mutta on siinä useasti varsinkin viime vuosina kiinnitetty huomiota myös budjettioikeutta koskeviin seikkoihin. Valtiontilintarkastajain tehtävänä taas on suu-remmassa määrässä kuin revisiolaitoksen kiinnittää huomiota budjettioikeudelliseen puoleen.

⁴⁷⁾ Valtiontilintarkastajain johtosäännön on eduskunta vahvistanut 7 p. marrask. 1919 ja on se julkaistu asetuskokoelmassa 27 p. tammik. 1920 (n:o 6). Johtosäännön 10 §:n muutoksen eduskunta hyväksyi ja vahvisti 8 p. helmik. 1927 ja muutos julkaistiin asetuskokoelmassa 1 p. heinäk. 1927 (n:o 191).

⁴⁸⁾ Laki valtion revisiolaitoksesta, ann. 17 p. huhtik. 1931 (n:o 126), § 1.

taan, myöskin valtionavustusta nauttivien laitosten, seurojen, yhteisöjen ja kassojen varojen käyttöä ja tilityksiä⁴⁹⁾. Näistä säännöksistä käy selville, että revisiolaitoksen toimivaltuudet määrätyissä tapauksissa ulottuvat myös hallintovalvonnan alalle. Kuitenkin on näitä säännöksiä tulkittava varovasti. Ne eivät suinkaan tarkoita antaa revisiolaitokselle rajattomia tarkkailuvaltuuksia hallintovalvonnan alalla. Viit- taamme vain edellä alivitteessä n:o 36 sivulla 160 selostettuun tapaukseen. Siinä nim. eduskuntakin hyväksyi sen käsityksen, että kun revisiolaitoksen oikeuksia ja valtuuksia koskevassa asetuksessa ei ole mitään määräystä siitä, että revisiolaitoksella olisi oikeus saada nähdäkseen valtionapua nauttivien laitosten, yhteisöjen ja kassojen tilejä ja suorittaa tarkastuksia niiden toimistoissa, revisiolaitokselle tosin on annettu tehtäväksi, mikäli valtionavustusten asianmukaisen käytön valvominen sitä edellyttää, tarkastaa mainittua laatua olevien hallintovalvonnan kohteiden varojen käyttöä ja tilityksiä, mutta sille ei ole annettu oikeutta vaatia nähtäväkseen niiden taloudenhoitoa koskevia tili- ja muita asiakirjoja. Nyt tarvitsee meidän, saadaksemme selville revisiolaitoksen toimivaltaa koskevien säännösten oikeudellisen luonteen, kiinnittää huomiota vain siihen, millaiseksi revisiolaitokselle kuuluvan tilientarkastus-»oikeuden» asiallinen sisältö muodostuu, ellei se aseta mitään velvollisuuksia tarkkailunalaisille, ellei siihen toisin sanoen liity oikeutta vaatia nähtäväksi tili- ja asiakirjoja. Silloinhan tilientarkastus-»oikeutta» koskevat säännökset ovat luonteeltaan vain hallinnollisia yleismääräyksiä, jotka säännöstelevät toimivallan jakoa valvontaviranomaisten kesken. Toisin sanoen: revisiolaitosta koskevassa laissa ja asetuksessa ei tarkoiteta järjestellä valvontaviranomaisten ja valvonnan- alaisten välisiä suhteita valvonnanalaisia velvoittavalla tavalla, vaan siinä säädetään vain, että mikäli määrätynlaatuisten hallintovalvonnan kohteitten tilien tarkkailu muiden tarkkailuun oikeuttavien yleissäännösten tai esim. valtionavun antamiseen liitetyn erikoisehdon nojalla tulee kysymykseen, tämän tarkastuksen suorittaa revisiolaitos. Mitään yleisvaltuutta hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntain, yhteenliittymien ja laitosten toiminnan tarkkailemiseen revisiolaitoksella ei ole.

Olemme siis johtuneet siihen tulokseen, että asetus revisiolaitoksesta ei ainakaan tässä kysymyksessä olevalta osaltaan sisällä varsinaisia hallintovalvonnan alaisiin kohdistuvaan tarkkailuun oikeuttavia, vaan ainoastaan valtion viranomaisten välistä työnjakoa koskevia säännöksiä. Asiaan syvemältä puuttumatta mainitsemme vain aivan lyhyesti siitä,

⁴⁹⁾ Asetus valtion revisiolaitoksesta, ann. 22 p. jouluk. 1931 (n:o 373), § 1.

että olisi tuskin mahdollistakaan asetuksella antaa ainakaan kovin pitkälle meneviä tarkkailuvaltuuksia, jotka kohdistuisivat valtion hallintokoneistoon melko irrallisesti liittyviin hallintovalvonnan valvontakohteisiin. Täytyyhän kuntaankin kohdistuvat tarkkailuvaltuudet voida johtaa laista ⁵⁰⁾. Kaitpa silloin vielä suuremmalla syyllä tarvitaan lakiin perustuva valtuutus kajottaessa kaikissa suhteissa lievemmän valvonnan alaisten valvontakohteitten toimintaan. Mitä vähäisemmän osan hallintovalvonnan alainen toiminta muodostaa valvontakohteen koko toiminnasta, sitä lähemmäksi valvontakohte tulee hallintovalvonnan alaisuudesta kokonaan vapaita, puhtaasti yksityisoikeudellisia toimintasuhteita, joiden vapaa toimipiiri on turvattu samalla tavoin kuin yksilön vapauspiiri ja joiden toimintavapautteen senvuoksi voidaan kajota vain lainsäädännön antaman valtuutuksen perusteella ⁵¹⁾. Esittämämme käsityksen kanssa ei, kuten ehkä voitaisiin väittää, ole ristiriidassa se, että ValtionavustusVNP:llä eli siis valtioneuvoston antamalla asetuksella on annettu hyvinkin pitkälle meneviä tarkkailuvaltuuksia sisältäviä säännöksiä (selostusten vaatiminen ja tilientarkastus). Mainittuun valtioneuvoston päätökseen sisältyviä tarkkailusäännöksiä voidaan nimittäin pitää valtionavun antamiseen liittyvinä ehtoina. Ne eivät siis suinkaan perusta tarkkailutehtäviä hoitaville valtion viranomaisille mitään yleisiä valvontaoikeuksia po. päätöksessä tarkoitettuihin yhdyskuntiin, yhteenliittymiin ja laitoksiin nähden, vaan rajoittuu tarkkailuoikeus vain valtionapujen saajiin. Tarkkailuoikeus siis, kuten olemme sanoneet, »ostetaan» myöntämällä tarkoitukseen valtionapu, ja niinollen tämä oikeus myös raukeaa heti kun valtionavun nauttiminen lakkaa.

Tässä puheena olleiden tarkkailutehtäviä hoitavien valtioelinten ja viranomaisten toimivalta ei ole sillä tavoin rajoitettu, että niiden tarkkailutoiminta kohdistuisi vain joihinkin määrättyihin hallinnonhaaroihin. Suurimmalta osaltaan on hallintovalvontaan kuuluva tarkkailutoiminta kuitenkin uskottu viranomaisille, joiden toimivaltapiirit ovat suppeammat. Ylemmänasteisina tarkkailu- ja valvontaviranomaisina

⁵⁰⁾ Ks. ed. s. 155.

⁵¹⁾ Vrt. esim. laki tilinpäätösten julkisuudesta (ann. 20 p. huhtik. 1928, as. kok. n:o 118), pankkitarkastuslaki (ann. 17 p. maalisk. 1933, as. kok. n:o 89), laki tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten (ann. 9 p. huhtik. 1919, as. kok. n:o 43) ja laki elinkeinonharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä (ann. 14 p. maalisk. 1930, as. kok. n:o 96).

ovat säännönmukaisesti ministeriöt kukin alaisiaan hallintohaaroja koskevilla asioissa. Niiden alaisina toimivat näissä tehtävissä keskusvirastot. Monilla hallintoaloilla valvontatehtävien suorittaminen on ministeriöitä ja keskusvirastojakin alempien erikoisviranomaisien huolena. Voimme ottaa joitakin esimerkkejä kunnallishallinnon alalta. Köyhäinhoito on kunnallinen asia. Ylin johto kuuluu sosiaaliministeriölle (köyhäinhoitolain 66 §)⁵²⁾, jonka alaisina erityiset huoltotoimen piiritarkastajat⁵³⁾ hoitavat varsinaisen valvontatoiminnan. Jos tarkastusviranomaisen huomaa kunnan köyhäinhoidossa laiminlyöntejä tahi muita epäkohtia, tekee se siitä huomautuksen ja neuvoo asianomaisia, miten epäkohdat ovat poistettavissa. Ellei korjausta siten aikaansaada tulee tarkastusviranomaisen ilmoittaa asia lääninhallitukselle (köyhäinhoitolain 67 §). Tarkastajien suorittaman valvonnan ohella tulee myös lääninhallitusten huolehtia siitä, että köyhäinhoito tulee tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetyksi ja toimitetuksi, sekä, milloin laiminlyöntejä tai epäkohtia köyhäinhoidossa ilmenee, koettaa taivuttaa, vaikkei asiasta olisikaan valitettu tai tarkastaja tehnyt siitä ilmoitusta, asianomaiset täyttämään velvollisuutensa taikka ryhtyä toimiin epäkohtien poistamiseksi (köyhäinhoitolain 68 §). Samantapainen tarkastajajärjestelmä kuin köyhäinhoitoasioissa on olemassa kansakouluasioiden hoitoa varten. Valvontatehtäviä hoitavat kouluhallituksen alaisina toimivat kansakouluntarkastajat. Maa-seudun kansakouluntarkastajat ovat valtion virkamiehiä, jotka valtioneuvosto nimittää kouluhallituksen tehtyä virkaehdotuksen. Kaupungin kansakouluntarkastajan palkan sensijaan maksaa kaupunki ja viran täyttää kaupunginvaltuusto, mutta vaali on alistettava kouluhallituksen hyväksyttäväksi⁵⁴⁾.

Mikäli tällaisia lainsäädäntöön perustuvia erikoisjärjestelyjä ei ole, kuuluu hallintovalvontaan sisältyvän tarkkailun suorittaminen ja valtionapujen käytön tarkkailu asianomaisille ministeriöille. Ministeriö voi kuitenkin useassa tapauksessa siirtää sopivaksi harkitsemansa osan tästä työstä, tarkkailusta ja muusta valvontatoiminnasta alaisilleen viras-

⁵²⁾ Laki 7 p:ltä huhtik. 1933 (n:o 112).

⁵³⁾ Laki yhteiskunnallisen huollon piiritarkastuksen viroista ja toimista, ann. 6 p. marrask. 1936 (n:o 341); asetus yhteiskunnallisen huollon piiritarkastuksen viroista ja toimista, ann. 5 p. helmik. 1937 (n:o 93).

⁵⁴⁾ Tarkastajajärjestelmää selostavat tarkemmin *Ignatius*, NAT 1935 s. 314 ss. ja *Larsson*, Kommunalförvaltningens organisation s. 137 ss.

toille tai viranomaisille ⁵⁵⁾, mutta ovat nämä sitten kuitenkin ministeriön ylivallvonnan alaisia ja velvolliset, mikäli erikoissäännösten puuttuessa ValtionavustusVNP:n säännökset tulevat sovellettaviksi, antamaan ministeriölle erityisen näitä asioita koskevan kertomuksen kultaakin kalenterivuodelta ennen seuraavan vuoden maaliskuun 15 päivää ⁵⁶⁾.

Samoinkuin muutakin hallinnollista toimivaltaa voidaan joissakin tapauksissa myös hallintovalvontaan kuuluvia valvontatehtäviä siirtää valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomille yhdyskunnille ja yhteenliittymille, jotka tietysti valvontatoiminnassaan puolestaan ovat valtion ylivallvonnan alaisina. Niin esim. MetsänhoitoyhdistysVNP säättää 7 §:ssään, että metsänhoitoyhdistykselle annetun valtionavun käytön ja avustuksen ehtojen täyttämisen valvonta on, metsähallituksen tarvittaessa antamien tarkempien määräysten mukaan, lähinnä asianomaisen metsänhoitolautakunnan ja keskusmetsäseuran asiana. Samantapaista järjestelyä tarkoittaa MaatalousvaltionapuMMP § 1, jonka mukaisesti maataloushallitus voi harkintansa mukaan jättää asianomaisen maataloushallituksen valvonnan alaisena toimivan keskusjärjestön tehtäväksi tarkastaa ja valvoa keskusjärjestön kaikkien taikka määrättyjen jäsenyhtymien toimintaa ja varojen hoitoa. Näiden alivalvojain tehtävänä on kuitenkin etupäässä vain tarkkailutoiminta. Ainakaan ankarammat pakko- ja painostuskeinot eivät yleensä ole niiden käytettävissä. Mainitussa MetsänhoitoyhdistysVNP:n pykälässä säädetäänkin, että mikäli metsänhoitolautakunta tai keskusmetsäseura havaitsee metsänhoitoyhdistykselle myönnetyn valtionavun käytössä tai yhdistyksen toiminnassa yleensä puutteita, ryhtyköön toimenpiteisiin asiaintilan korjaamiseksi ja tehköön tarpeen vaatiessa esityksen metsähallitukselle. Samantapaiseksi on ilmeisesti tarkoitettu muodostaa MaatalousvaltionapuMMP:n mukaisesti maataloudelliselle keskusjärjestölle uskottu valvonta. Ankarammista toimenpiteistä päättäminen kuuluu siinäkin ylempänä valvojana olevalle valtion viranomaiselle eli maataloushallitukselle.

Selostetut säännökset ovat johtaneet meidät kysymykseen, m i n k ä-

⁵⁵⁾ Ks. esim. TyöttömyyskassaL § 27 mom. 1: kassojen toiminnan valvonta kuuluu sosiaaliministeriölle, jonka määräämä viranomainen valvoo, että työttömyyskassan toiminnassa noudatetaan lain määräyksiä ja kassan sääntöjä.

⁵⁶⁾ ValtionavustusVNP § 2.

laisia pakko- ja painostuskeinoja tarkkailuvaltuuksiin liittyä.

Havaitsimme, että selostamiemme MetsänhoitoyhdistysVNP:n ja MaatalousvaltionapuMMP:n säännösten mukaan ei apuvalvojina toimivien valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomien toimielinten käytettävänä ole ainakaan mitään ankarampia pakkokeinoja, vaan rajoittuu niiden toimivalta pääasiassa vain tarkkailuun eli tietojen hankkimiseen valvonnanalaisesta toiminnasta. Sama ilmiö, tarkkailutehtävien ja pakko- ja painostuskeinojen käyttämisen jakaminen eri käsiin, ulottuu laajemmallekin eli myös valtion oman virkakoneiston piiriin. Tarkkailuviranomaisilla ei aina ole käytettävänä varsinaisia pakkokeinoja, vaan niiden toiminta rajoittuu useassa tapauksessa todella vain tarkkailuun sanan varsinaisessa merkityksessä eli siis vain valvonnanalaisen toiminnan silmälläpitoon, johon sitten voi liittyä neuvojen ja opastuksen antaminen valvonnanalaiselle, kun taas varsinaisten pakkokeinojen ja erinäisten valvonnanalaisiin kohdistuvien painostuskeinojen käyttäminen kuuluu toisille viranomaisille. Oikean kouluesimerkin tällaisesta toimivallanjaosta tarjoo edellä selostamamme, tarkastajajärjestelmän mukainen köyhäinhoidon valvonta. Siinähan tarkkailuviranomainen, huoltotoimen piiritarkastaja, voi epäkohtia havaitessaan antaa huomautuksia ja neuvoja valvonnanalaiselle, mutta ellei parannusta tapahdu, ei se voi muuta kuin tehdä asiasta ilmoituksen lääninhallitukselle. Sillä ei nim. ole käytettävänä valvonnanalaiseen kohdistettavia pakko- ja painostuskeinoja. Tällaista toimivaltajakoa voitaneen pitää tunnusmerkillisenä tarkastajajärjestelmälle. Tietysti voidaan valvonta kuitenkin järjestää niinkin, että tarkkailutoimintaa ja muita valvontafunktsiooneja ei näin tarkoin eroiteta toisistaan, vaan yhdistetään saman viranomaisen tai toimielimen käteen. Otamme jälleen esimerkin kunnallislainsäädännöstä: kun kunta on asetettu ns. lisätyn valvonnan alaiseksi on eräät kunnan elinten päätökset voimaan tullakseen alistettava valvojan tarkastettavaksi ⁵⁷⁾. Tässä siis valvoja, jona voi olla yksi hen-

⁵⁷⁾ Jos kunta on suoriutuakseen taloudellisista vaikeuksistaan anonut ja saanut valtiolta lainan tai apurahan voi valtioneuvosto määrätä kunnan toistaiseksi lisätyn valvonnan alaiseksi. Valvojan tulee katsoa, että kunnan viranomaiset huolellisesti ja säästävääisyyttä noudattaen hoitavat kunnan taloutta ja että kunnan hallinnossa muutenkin toimitaan niin, että kunnan talous saatetaan vakavalle pohjalle ja kunta voi täyttää sille kuuluvat tehtävät ja sitoumukset. Merkittävimmän osan valvonnasta muodostaa laajennettu alistusmenettely, jonka mukaan tärkeimmät kunnan elinten päätökset, mikäli niitä ei voimassaolevien säännösten mukaan jo ole saatettava valtion viranomaisten vahvistettavaksi, on alistettava valvojan tar-

kilö tai erityinen lautakunta, ei ole pelkkä tarkastaja. Valvojan toiminta ei rajoitu pelkkään tarkkailuun, tietojen hankkimiseen ja neuvojen antamiseen. Mutta tällaisissakin tapauksissa Suomen hallintojärjestelmän yleisestä konstruktiosionista johtuu, että valvojalla ei ole käytettävänä varsinaisia hallintopakon keinoja, vaan täytyy valvojan, jos pakkoon turvautuminen käy välttämättömäksi, turvautua lääninhallitukseen. Tässä suhteessa kunnan lisätty valvonta on verrattavissa puhtaasti tarkastajajärjestelmän mukaan järjestettyyn valvontaan.

Olemme näin johtuneet toteamaan, että hallintovalvonta yleensä, ainakin mikäli kysymykseen tulee pakkokeinoin turvautuminen, vaatii useampien toimielinten ja viranomaisten yhteistoimintaa. Näin on asianlaita myös sellaisissa tapauksissa, joissa hallintovalvonta ja valtionapujen käytön valvonta sulautuvat yhteen; tarkkailutoiminta kuuluu usein toisille, alemmille toimielimille tai viranomaisille, kuin valta ryhtyä muihin hallintovalvontaan sisältyviin toimenpiteisiin. Tarkkailijoina ja ensiasteisina valvojina toimivat erikoisviranomaiset ja toimielimet eivät yleensä voi käyttää valvonnanalaista vastaan hallintovalvonnan kaikkia pakkokeinoja, vaan joutuvat käyttämään, pakon osoitautuessa välttämättömäksi, yleisten virka-apua antavien viranomaisten apua.

Erikoisasemassa ovat kuitenkin eräät valtionapujärjestelmälle ominaiset painostuskeinot, erityisesti valtionavun lakkauttaminen. Siinä ei tarvita täytäntöönpanoviranomaisten myötävaikutusta, vaan painostuskeinoa voi käyttää valvontaviranomainen, mikäli se samalla on valtionapujen jakajana. Eikä yleisten täytäntöönpanoviranomaisten apua aina tarvita siinäkin tapauksessa, että tarkkailu ja valtionapujen jakaminen tai lakkauttamisesta päättäminen kuuluvat eri

kastettaviksi. Valvonnan tehokkuuden takeena on erityisestikin se, että valvoja on oikeutettu alistettavassa asiassa ei ainoastaan jättämään hyväksymättä alistetun päätöksen, vaan myöskin vaatimaan sitä muutettavaksi. Viimeksimainitussa tapauksessa palauttaa valvoja päätöksen sille viranomaiselle, joka päätöksen on tehnyt, ja ilmoittaa samalla miten päätöstä on muutettava. Tehdyt muutokset on uudelleen alistettava valvojan tarkastettaviksi. Jos alistetun päätöksen vahvistaminen on evätty tai päätös on määrätty muutettavaksi, voi asianomainen kunnan viranomainen saattaa asian maaherran ratkaistavaksi. Sama mahdollisuus on valvojalla, milloin kunnan viranomainen ei muuta päätöstään valvojan vaatimalla tavalla. (Laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta, ann. 2 p. kesäk. 1933, as. kok. n:o 179; laki tämän lain voimassaoloajan pidentämisestä, ann. 23 p. jouluk. 1936, as. kok. n:o 414; E. H. J. Tammio, Kunta velallisena, Lakimies 1936 s. 185 ss.)

viranomaisille. Valtionavun lakkauttamisesta päättää nim. silloin tietysti valtionapujen jakaja, ellei lakkauttamisesta päättämistä ole nimenomaisin säännöksiin uskottu jollekin toiselle viranomaiselle, jonka tietystikään ei tarvitse olla se viranomainen, jolle yleinen täytäntöönpanovalta kuuluu. Niin esim. eräiden yksityisluontoisten maatalousoppilaitosten valtionavut myöntää maataloushallitus⁵⁸⁾. Avustuksen lakkauttamisesta taas päättää valtioneuvosto⁵⁹⁾. Lääninhallituksen myötävaikutusta ei siis ollenkaan tarvita tällaisen painostuskeinon käyttämisessä.

4. Päätösvallan käyttämisen valvonta.

A. Tarkkailu ja päätösvallan käyttämisen valvonta suhteessa toisiinsa.

Tarkkailu sisällyttää itseensä kaiken valvojan valvonnanalaiseen kohdistaman valvonnanalaisen toiminnan seuraamisen ja silmälläpidon. Kun tästä huolimatta pidämme välttämättömänä käsitellä erikseen päätösvallan käyttämisen valvontaa, johtuu tämä siitä, että tahdomme pitää tarkkailuna vain pelkkää tietojen hankkimista, mutta emme muita valvonnanalaiseen kohdistuvia toimenpiteitä. Tarkkailu on kaikessa valvontatoiminnassa niin sanoaksemme vain valmistavana, epäitsenäisenä asteena⁶⁰⁾, ja tarvitsee, jotta valvonta muodostuisi tehokkaaksi ja tarkoitustaan vastaavaksi, täydennykseksi muita toimenpiteitä. Niin on asianlaita myös päätösvallan käyttämisen valvonnassa. Siinäkään ei pelkkä tarkkailu, pelkkä tietojen hankkiminen riitä. Valvonnan tarkoituksien toteuttamiseksi ei riitä, että valvoja tietää miten valvonnanalainen on päättänyt tai aikoo päättää asian, vaan valvontaviranomaisella täytyy olla mahdollisuuksia tehokkaasti puuttua asiain kulkuun. Tällaisia mahdollisuuksia tarjoavat mm. sellaiset esityksemme tässä alajaksossa selostettaviksi otettavat järjestelyt, että valvonnanalaisen päätökset erityistä määrämuotoista menettelyä noudattaen saatetaan valvontaviranomaisen tutkittavaksi ennenkuin niitä ryhdytään panemaan täytäntöön.

Esitetystä selviää, että vaikka tarkkailutoiminta tosiasiallisesti muodostaa osan päätösvallan käyttämisen valvonnasta, emme kuitenkaan

⁵⁸⁾ MaatalousoppilaitosA § 6.

⁵⁹⁾ MaatalousoppilaitosL § 9.

⁶⁰⁾ Willgren, Förvaltningsrätt s. 306.

käsittele sitä enää tämän otsakkeen alla. Toiseenkin suuntaan on »pää-tösvallan käyttämisen valvonta»-otsakkeen alle kuuluvien asioiden piiriä rajoitettava. Emme nimittäin esityksemme tässä alajaksossa käsittele myöskään niitä varsinaisia pakkotoimenpiteitä, joilla päätösvallan käyt-tämisen valvonnan piiriin luettavat valvontaviranomaisen ratkaisut viime kädessä toteutetaan. Nämä pakkotoimenpiteet otamme esille myö-hemmin. Samoin jäävät myöhemmän esityksen varaan ne »varsinaisen tehokkuusvalvonnan» piiriin lukemamme menettelytavat ja keinot, joilla valvontaviranomainen voi koettaa vaikuttaa valvonnanalaisen päätök-sien asialliseen sisältöön ja päätöksellä toteutettavaksi tarkoitetun pää-määrän toteutumismahdollisuuksiin muulla tavoin kuin nimenomaan kieltämällä jo tehdyn päätöksen täytäntöönpanon tai muuttamalla pää-töksen asialliselta sisällykseltään toisenlaiseksi. Päätösvallan käyttämi-sen valvonta kohdistuu vain varsinaisiin »päätöksiin», erikoista menette-lyä noudattaen ja määrätyissä muodoissa annettuihin ratkaisuakteihin, mutta ei esim. laiminlyönteihin, joihin sensijaan kohdistuvat järempänä puheeksi tulevan varsinaisen tehokkuusvalvonnan piiriin kuuluvat toi-menpiteet. Ja näihin ratkaisuakteihin kohdistuvista toimenpiteistäkin kuuluvat päätösvallan käyttämisen valvontaan vain ne, jotka kajoavat ratkaisuaktin asialliseen sisältöön.

Näin rajoitettuna päätösvallan käyttämisen valvonta tulee positiivisesti määriteltynä käsittämään ne valvontamenet-telyyn sisältyvät toimenpiteet, joilla valvontavi-ranomainen kajoaa valvonnanalaisen päätösval-lan harjoittamiseen vahvistaentaimääräten, miten joku valvonnanalaisen toimivaltapiiriin kuuluva kysymys on ratkaistava tai joku asia järjestettävä. Kun otamme päätösvallan käyttämisen valvonnan näin suppeassa merki-tyksessä, muodostuvat esityksemme tämän osan pääkohteiksi valvonnan-alaisen päätöksestä tehtävä valitus ja valvonnanalaisen päätösten alistaminen, joiden lisäksi on vielä otettava puheeksi moite-kanne.

B. Valitus.

Ennenkuin ryhdymme puhumaan valituksesta tämän sanan ahtaam-massa merkityksessä on muutamalla sanalla kosketeltava kantelua.

Kantelulla, sana otettuna laajimmassa merkityksessään, tarkoitetaan Suomen hallinto-oikeudessa tavallisesti viranomaisen lähimmälle esi-

miehelle taikka muulle viranomaisen toimintaa valvovalle ylemmälle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta, että tuo alempi viranomainen on menettänyt virheellisesti, sekä — ainakin säännönmukaisesti — tähän ilmoitukseen liittyvää vaatimusta tai pyyntöä toimenpiteisiin ryhtymisestä tarkoitettun virheellisyyden johdosta. Ulkonaisesti katsotaan kantelun eroavan valituksesta ennenkaikkea siinä, että se ei ole, kuten valitus, sidottu määrättyihin muotoihin ja määräaikoihin ⁶¹⁾).

Kantelua käytännöllisesti paljon tärkeämpi on Suomen hallinto-oikeudessa valitus, joka on yleinen varsinainen muutoksenhakukeino. Tunnusmerkkillistä sille on, että se on sidottu määrämuotoihin ja sitä on oikeutettu käyttämään vain se, jolla lain mukaan on katsottu olevan valitusoikeus ⁶²⁾).

Kun tarkastelemme hallinto-oikeudellista kantelua ja valitusta hallintovalvonnan kannalta niitä toisiinsa verraten, kiintyy huomio siihen niiden väliseen eroavaisuuteen, että valitusoikeuteen sisältyy oikeus saada asia vahvistetun menettelyn mukaisessa järjestyksessä tutkituksi, mutta kantelu ei sisällä tällaista oikeutta. Kantelija ei voi vaatia kantelunalaisen asian käsiteltäväksi ottamista ⁶³⁾). Vaikka kantelu saattaa johtaa asiassa tehdyn päätöksen muuttamiseen, ei sellainen menettelyn vaihe, jossa tutkittaisiin, onko valvonnanalaisen tekemä päätös muutettava vai pysytettävä, kuulu välttämättömänä osana kantelulla vireillepantuun menettelyyn. Kun kuitenkin juuri tämä menettelyn vaihe on tämän päätösvallan käyttämisen valvontaa selvittelevän esityksemme osan kohteena, täytyy kantelun jäädä tässä yhteydessä tarkemmin käsittelemättä. Toteamme vain lyhyesti, että kantelumenettely alkuosaltaan, mikäli on kysymys asiaa koskevien tietojen antamisesta valvontaviranomaiselle, oikeastaan kuuluu jo aikaisemmin puheenaolleen tarkkailutoiminnan piiriin, ja loppuosaltaan taas, eli mikäli on kysymys valvontaviranomaisen valvonnanalaiseen kohdistamista toimista, myöhemmin käsiteltäviksi tuleviin varsinaiseen tehokkuusvalvontaan tai pakko- ja painostustoimenpiteisiin. Väliosaltaan, jossa kysymys valvonnanalaisen tekemän päätöksen eli ratkaisuaktin muuttamisesta tai pysyttämisestä saattaa tulla tutkittavaksi, kantelu on läheisesti verrattavissa valitukseen ja alistukseen, vaikkakin tärkeitä käytännöllisiä eroavaisuuksia saattaa olla mm. siinä suhteessa, mitä muutoksenhakumenettelyn vireilläolo vai-

⁶¹⁾ Vrt. *Tarjanne*, Kantelu s. 402; *Ståhlberg* I s. 434; *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 344.

⁶²⁾ *Tarjanne*, Kantelu s. 401; *Erich* II s. 299; *Ståhlberg* I s. 435.

⁶³⁾ *Willgren*, Förvaltningsrätt s. 345.

kuttaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Mutta tämä kantelumenettelyn väliosa ei saa mitään erikoispiirteitä siitä, että kantelu koskee valtionavun saajan toimintaa, ja jää kantelumenettely senvuoksi tältäkin osaltaan tutkimuksemme piirin ulkopuolelle. Kantelusta voidaan muuten vielä sanoa, että se ei ole sellainen instituutti, joka kokonaisuudessaan kuuluisi päätösvallan käyttämisen valvonnan piiriin. Valitus ja alistus kohdistuvat aina varsinaisiin »päätöksiin», so. määrätyissä muodoissa tapahtuneisiin ratkaisuakteihin, joiden sisältö sitten tietysti voi olla joko positiivinen tai negatiivinen eli siis merkitä joko sitä, että päättäjä päättää suorittaa asiassa jonkun toimenpiteen tai sitä, että asian ratkaisija esim. hylkäämällä anomuksen päättää olla ryhtymättä asiassa toimimaan. Kantelu sensijaan voi, esim. silloin kun laiminlyönnistä kannellaan, aiheutua muustakin kuin tällaisesta ratkaisuaktista.

Varsinainen valitus on, kuten sanottu, sidottu määrättyyn muotoon ja se on tehtävä määrätyn ajan kuluttua siitä, kun valituksenalainen päätös on annettu. Valitus samoin kuin kantelukin edellyttää aina kolmea toimivaa tekijää, jotka valituksessa ovat valituksenalaisen päätöksen antaja, päätökseen tyytymätön valittaja ja valituksen ratkaisija, valitusinstanssi. Tekemällä asiassa valituksen valittaja panee vireille menettelyn, jonka tarkoituksena on saada valitusinstanssi muuttamaan valituksenalainen päätös.

Valtionvalvonnassa valitusta laajassa mittakaavassa käytetään erityisesti virkavalvonnan apukeinona, mutta se tulee kyllä käytäntöön myös hallintovalvonnassa, joka tässä nyt lähinnä on huomiomme kohteena. Käytännöllisesti tärkein hallintovalvonnassa kysymykseen tulevasta valitusmuodoista on kunnallisvalitus. Voimassaolevan kunnallislainsäädännön mukaan voi kunnan ja sen viranomaisen tekemään päätökseen yleensä hakea muutosta valittamalla lääninhallitukseen ja siitä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sillä perusteella, että hänen yksityistä oikeuttansa on loukattu, saa valittaa kuka tahansa, joka katsoo oikeutensa loukatuksi. Kunnan jäsen, eli jokainen, jolla kunnassa on asunto ja kotipaikka, joka siellä harjoittaa elinkeinoa, liikettä tai ammattia tai omistaa tai viljelee maata tai hallitsee muuta kiinteätä omaisuutta, on sitäpaitsi oikeutettu valittamaan siitäkin, että päätös ei ole laillisessa järjestyksessä tehty tai että se on ristiriidassa yleisen lain tai asetuksen kanssa tai että se muuten menee päättäjän toimivaltaa ulommaksi. Valitus on tehtävä säädetyin valitusajan kuluessa, joka

yleensä on maalla 30 ja kaupungissa 14 päivää tiedon saamisesta luetuna ⁶⁴⁾.

Olemme tässä selostaneet kunnallisvalitusta sen keskeisen aseman vuoksi, mikä sillä on hallintovalvonnassa. Ne muut tapaukset, joissa valitus saattaa tulla käytettäväksi hallintovalvonnan apukeinona (esim. kirkollisessa itsehallinnossa), ovat kunnallisvalituksiin verrattuina käytännöllisesti katsoen vähemmän tärkeitä, mutta on niilläkin suuri merkitys hallintovalvonnassa. Kuitenkin, kun tutkitaan rinnakkain nimenomaan juuri valtionapujärjestelmää ja hallintovalvontaa, valituksen yksityiskohtaisempi esittäminen jää tutkimuksen piirin ulkopuolelle. Tässä suhteessa on valitus kokonaan toisessa asemassa kuin jalempänä käsiteltäväksi otettava alistus. Valitus tosin on säännöllinen, määrämuotoinen ja määrättyä instanssijärjestystä seuraava muutoksenhakukeino hallinnon alalla, mutta se voi tulla käytettäväksi vain niissä tapauksissa, joissa valittaminen on voimassaolevien yleissäännösten mukaan sallittua. Yleistä, kaikkiin valvontakohteisiin ulottuvaa, yleissäännöksiin nojautuvaa mahdollisuutta valittaa valtionapua nauttivien hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntien, yhteenliittymien ja laitosten päätöksistä ei ole eikä valitusmenettelyä aina saateta, tuskin edes voidaan saattaa voimaan valtionapuun liittyvillä, kunkin tapauksen yhteydessä erikseen vahvistettavilla ehdoilla. Tämän vuoksi ei valitusinstituutti herätä erikoista mielenkiintoa nimenomaan juuri valtionapujärjestelmän kannalta. Valitusinstituutti ei nim., kuten esitetystä selviää, ole millään tavoin juuri valtionapujärjestelmälle ominainen eikä se myöskään valtionapujärjestelmän yhteydessä käytettynä saa sellaisia karakteristisia piirteitä, jotka pakoittaisivat käsittelemään valtionapujen käytön valvontaan liittyviä valituksia erillään muista hallintovalituksista.

Esimerkkinä tapauksesta, jossa on asiasta yleissäännöksiä antamalla järjestetty säännöllinen valitusmenettely valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattoman toimielimen päätöksistä, voimme mainita voimassaolevan työntekijäin tapaturmavakuutuslain ⁶⁵⁾ mukaiset valitukset vakuutuslaitosten päätöksistä. Ne vakuutuslaitokset, jotka ovat oikeutettuja myöntämään tässä laissa sanottuja vakuutuksia, ovat valtion vakuu-

⁶⁴⁾ *Ståhlberg* I s. 276 ss. — Maalaiskuntain kunnallislaki § 71 (laissa 13 p:ltä toukok. 1932, as. kok. n:o 152) ja § 74, kaupunkien kunnallislaki § 43 (laissa 9 p:ltä jouluk. 1927, as. kok. n:o 328) ja § 44.

⁶⁵⁾ Ann. 12 p. huhtik. 1935 (n:o 152).

tuslaitos, jos sellainen on perustettu, ja kotimainen vakuutusyhtiö (§ 31). Tapaturmakorvausta on haettava vakuutuslaitokselta yhden vuoden kuluessa tapaturman sattumispäivästä (§ 43). Korvaukseen oikeutettu tai muu asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen korvauksesta, on oikeutettu hakemaan siihen muutosta vakuutusneuvostolta kolmenkymmenen päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan (40 §). Milloin tässä määräajassa vakuutusneuvostolle annettava hakemus on saapunut perille vasta määräajan umpeenkuluttua, on vakuutusneuvostolla kuitenkin oikeus, jos painavia syitä on, päättää, että asia kuitenkin on otettava käsiteltäväksi (§ 41). Tässä on siis ilmeisesti kysymys säännöllisestä, määräaikaan sidotusta valituksesta, sillä 41 § tarkoittaa vain erityisten syiden perusteella myönnettävää valitusajan pidentämistä. Valitus voidaan tehdä esim. osakeyhtiön toimenpiteestä. Samantapaisia säännöksiä on voimassaolevan väkijuomalain ⁶⁶⁾ 60 §:ssä. Tässä pykälässä nim. säädetään, että jos joku katsoo toimenpiteen, johon väkijuomayhtiö tai sen palveluksessa oleva on ryhtynyt, loukkaavan hänen yksityistä oikeuttaan tai olevan vastoin väkijuomalain säännöksiä, vaatikoon yhtiön hallintoneuvostolta kirjallisesti siihen oikaisua, ja edelleen, että, joka ei tyydy hallintoneuvoston päätökseen, saa alistaa asian sosiaaliministeriön ratkaistavaksi. Tässä nimitetään vastoin vakiintunutta kielenkäyttöä, alistukseksi toimenpidettä, jota päätöksen tekijä itse ei suorita. Menettely on po. lainsäädännöksellä vakiinnutettu ja määrämuotoinen, mutta määräajoista riippumaton. Se on siis eräänlainen kantelun ja valituksen välimuoto. Vielä voimme mainita, että sellaisesta kansanopiston johtokunnan päätöksestä, joka koskee ohjesäännössä määrättyjä kurinpidollisia seuraamuksia, on asianomaisella johtajalla tai opettajalla oikeus 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan valittaa kouluhallitukseen, joka asian lopullisesti ratkaisee ⁶⁷⁾. Samantapainen valitusoikeus on eräiden ammatillisten koulujen johtokuntain päätöksistä, jotka koskevat opettajain ottamista ja erottamista ⁶⁸⁾.

Nämä esimerkit osoittavat nekin osaltaan, että valitusmenettely voidaan saattaa voimaan valtion hallintokoneistoon aivan löysästi liittyvien hallintovalvonnan kohteitten toimenpiteisiin nähden, mutta että valitusmenettelyn mahdolliseksi tekeminen ei ole välttämättömässä yhteydessä

⁶⁶⁾ Ann. 9 p. helmik. 1932 (n:o 45).

⁶⁷⁾ KansanopistoA § 25.

⁶⁸⁾ AmmattikouluA § 8 mom. 5; asetus yleisistä ammattilaiskouluista, ann. 2 p. maalisk. 1920 (n:o 51), § 7; asetus ammattioppilaskouluista, ann. 2 p. maalisk. 1920 (n:o 52), § 8 mom. 5.

valtionapujärjestelmän kanssa. Valitusmenettely voidaan saattaa voimaan, vaikka yhteenliittymä tai yhdyskunta, jonka päätöksistä valittaminen tehdään mahdolliseksi antamalla asiasta yleissäännöksiä, ei saisi-kaan valtionapua. Toiselta puolen ei taas se seikka, että yhdyskunta tai yhteenliittymä, jonka päätöksistä on valitusoikeus, alkaa saada valtionapua tai että sen valtionapu lakkautetaan, millään tavoin vaikuta valitus-oikeuteen.

C. Alistus.

Edellä on jo ollut puhetta siitä, millä tavoin valvontaviranomaiset osallistuvat hallintovalvonnan alaisten yhdyskuntain, yhteenliittymäin ja laitosten toimihenkilöiden nimeämiseen. Olemme havainneet tämän osallistumisen voivan olla järjestetty mm. siten, että valvonnanalaisen on alistettava toimihenkilön valitsemista koskeva päätöksensä valvontaviranomaisen vahvistettavaksi eli hyväksyttäväksi. Tutkimme jo tämän luvun alkuosassa tällaisen järjestelyn vaikutusta preventiivisen hallintovalvonnan kannalta. Tässä olisi nyt selviteltävä itse hyväksyttäväksi-alistamismenettelyä⁶⁹⁾, josta, paitsi valvonnanalaisen toimihenkilöiden nimeämisen yhteydessä, on ollut ohimennen puhetta hallintovalvontaan kuuluvaa tarkkailua koskevassa esityksessä kuntain lisättyä valvontaa selostettaessa. Tulemme siis tekemään selkoa valvonnanalaisten yhteenliittymien ja yhdyskuntien päätöksiin eli ratkaisuakteihin kohdistuvista varsinaisista valvontatoimista, joissa edellytetään valvontaviranomaisen määrätynlaatuista myötävaikutusta pätevän päätöksen syntymiseen ja joissa ei ole kysymys valvonnan yleis-ennakkoestävästä, vaan yksityistapauksiin kohdistuvasta vaikutuksesta.

Eräänlainen erikoispreventiivisen valvonnan muoto on tietystikin jo pakolliseksi tehty lausunnon hankkiminen valvontaviranomaiselta. Jos on säädetty, että valvonnanalaisen on asiassa ennen sen ratkaisua hankittava lausunto valvontaviranomaiselta, ei tarkoituksena kuitenkaan ole rajoittaa valvonnanalaisen vapaata harkintavaltaa. Lausunnon hank-

⁶⁹⁾ Saksalaisessa tietoisopissa on aikaisemmin koetettu noudattaa sellaista terminologista erottelua, että alistusinstanssin toimenpidettä toimihenkilöitten vaalia ja nimittämistä koskevissa asioissa kutsuttaisiin vahvistukseksi (Bestätigung), muissa asioissa taas hyväksymiseksi (Genehmigung). Mutta tätä eroittelua ei ole Saksassa-kaan johdonmukaisesti noudatettu (Mayer II s. 398). Suomen lainsäädäntö ei pyri tekemään tällaista eroa hyväksymisen ja vahvistamisen välillä (ks. esim. Kansan-opistoA § 10), eivätkä käytännölliset syyt näytä sitä vaativankaan.

kiminen on vain välttämätön käsittelymuoto ja vain lausunnon pakollisuus eroittaa sen neuvoista ja ohjeista, joita valvontaviranomainen antaa valvonnanalaiselle jossain muussa muodossa. Kun lausunto ei sido asian ratkaisijaa, kun toisin sanoen pakolliseksi tehdyssä lausunnonhankkimismenettelyssä ei ole kysymys päätöksen asialliseen sisältöön vaikuttavasta valvontaviranomaisen myötävaikutuksesta pätevän päätöksen syntymiseen, ei lausunnonhankkimismenettely kuulu enää esityksemme tässä jaksossa käsiteltäväksi. Käsittelemme nim. tässä »alistus» otsakkeen alla toimenpiteitä, joilla valvonnallinen voimassa olevia säännöksiä noudattaen valvontaviranomaisen tai kenenkään asianosaisen pyytämättä tai vaatimatta saattaa valvontaviranomaisen tutkittavaksi päätöksensä, jonka asialliseen sisältöön valvontaviranomainen voi tässä menettelyssä tehokkaasti vaikuttaa. Lausunnonhankkimismenettelystä tällainen alistusmenettely siis eroaa siinä, että päätöksen lopullinen, asiallinen sisältö ei alistettavissa asioissa jää riippumaan valvonnanalaisen päätöksestä, vaan ratkeaa valvontaviranomaisen mielen mukaan. Erona valitukseen nähden taas on ennen kaikkea asian vireillepanotapa. Kuten olemme aikaisemmin esittäneet, on valituksessa aina kolme toimivaa tekijää, nim. valituksenalaisen päätöksen antaja, valittaja ja valituksen ratkaisija. Alistuksessa taas asia pannaan vireille niin sanoaksemme ex officio. Valittajaa vastaavaa tekijää ei alistusmenettelyssä ole. Päätöksen tekijä itse, eli siis valvonnallinen yhdyskunta, yhteenliittymä tai laitos, saattaa asian valvontaviranomaisen tutkittavaksi.

Kunnallishallinnon alalla tulee alistus Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan kysymykseen hyvin monissa tapauksissa. Eräitä maalaiskunnan, kaupungin ja kauppalan valtuuston päätöksiä on kunnallislakien säännösten mukaan alistettava valtioneuvoston, toisia taas lääninhallituksen vahvistettavaksi ⁷⁰⁾. Kunnallishallinnon alalla noudatettaviksi tulevia alistussäännöksiä on myös monissa erikoislaeissa. Tyhjentävään esitykseen pyrkimättä viittaamme vain asemakaavalainsä-

⁷⁰⁾ Maalaiskuntain kunnallislaki § 69 (laissa 27 p:ltä maalisk. 1919, as. kok. n:o 49 s. 7) ja § 70 (laissa 18 p:ltä toukok. 1934, as. kok. n:o 223); kaupunkien kunnallislaki § 41 (laissa 18 p:ltä toukok. 1934, as. kok. n:o 221) ja § 42 (laissa 9 p:ltä jouluk. 1927, as. kok. n:o 328).

dännön mukaisesti valtioneuvostoon ⁷¹⁾, sisäasiainministeriöön ⁷²⁾ ja lääninhallitukseen ⁷³⁾ meneviin alistuksiin ja eräiden kansakouluasioita koskevien päätösten alistamiseen kouluhallituksen ⁷⁴⁾ vahvistettavaksi. Kunnan hallinnon lisättyyn valvontaan kuuluvaa laajennettua alistusmenettelyä on selostettu edellä aliviitteessä n:o 57 sivulla 172. Myös kirkollisen itsehallinnon alalla käytetään alistusta valvontakeinona. Niinpä on eräitä evankelisluterilaisten seurakuntain päätöksiä alistettava valtioneuvoston, toisia taas tuomiokapitulin vahvistettavaksi ⁷⁵⁾. Esimerkkejä alistuksen käyttämisestä muihin hallintovalvonnan kohteisiin kuin julkisoikeudellisiin itsehallintoyhdyskuntiin nähden olemme maininneet jo aikaisemmin selostaessamme valvontaviranomaisten osallistumista valtionapua nauttivain yhdyskuntain, yhteensiittymäin ja laitosten toimihenkilöiden nimeämiseen ⁷⁶⁾.

Missä tapauksissa alistusmenettely voidaan saattaa voimaan hallintovalvonnan kohteisiin nähden, riippuu tietystikin ensisijassa samoista säännöistä, jotka määräävät, missä laajuudessa valtio yleensä voi valvonnanalaisten toimintaan sekaantua. Valtio, joka lainsäädäntövallan käyttäjänä täysivaltaisesti määrää hallintovalvonnan kohteitten vapaan toimivallan rajat, voi tietysti tätä toimivaltaansa käyttäessään saattaa voimaan sellaisen järjestelyn, että valvonnanalaisen eräät päätökset on alistettava valtion viranomaisen tarkastettavaksi. Mutta ellei tällaista pidätystä ole tehty hallintovalvonnan kohteen vapaan toimipiirin rajoja määrättäessä, ei valvontaviranomainen voi vaatia päätösten alistamista sen hyväksyttäväksi eikä valvontamenettelyä voida saattaa voimaan yleissäännöksillä, jotka oikeudelliselta luonteeltaan ovat alempiasteisia kuin ne säännökset, joilla valvonnanalaisen vapaan toimipiirin rajat on määrätty. Niin ei siis esim. velvollisuutta alistaa kunnan elinten päätöksiä valtion viranomaisen tutkittavaksi voitaisi asetuksella laajentaa, sillä kunnan toimivaltapiirin rajat on määrätty lailla ja valtio saa vain lain nimenomaan osoittamissa tapauksissa kajota kunnan toimintaan. Alistukseenkin nähden näyttää muuten pitävän paikkansa se mitä edellä olemme sanoneet tarkkailuvallasta: mitä vähäisemmän osan hallinto-

⁷¹⁾ Asemakaavalaki (ann. 24 p. huhtik. 1931, as. kok. n:o 145) § 9 ja § 39 mom. 4.

⁷²⁾ Rakennussääntö (ann. 29 p. tammik. 1932, as. kok. 41) § 2.

⁷³⁾ Asemakaavalaki § 59.

⁷⁴⁾ Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista (ann. 18 p. toukok. 1923, as. kok. n:o 137) § 1: valtuuston antaman kunnan kansakoulutoimen ohjesäännön vahvistaa kouluhallitus.

⁷⁵⁾ Ståhlberg I s. 281.

⁷⁶⁾ Ks. aliviite n:o 16 sivulla 148.

valvonnan alainen toiminta muodostaa valvontakohteen koko toiminnasta, sitä lähemmäksi valvontakohteeseen tulee puhtaasti yksityisoikeudellisia toimintasuhteita, joiden toimintavapauteen voidaan kajoa vain lainsäädännön antaman valtuutuksen perusteella, jollaisesta valtuutuksesta siis tarkkailulta yleensä aina täytyy voida johtaa⁷⁷⁾. Jos keran pelkkään tarkkailuun tarvitaan lain antama valtuutus, tarvitaan sellainen valtuutus tietysti vielä paljon suuremmalla syyllä alistusmenettelyyn, joka on tarkkailua paljon ankarampaa kajoamista valvonnanalaisen toimintaan⁷⁸⁾.

Kuten näkyy, edellyttää alistusmenettelyn voimaan saattaminen yleensä raskaan lainsäädäntökoneiston liikkeellepanoa. On kuitenkin olemassa myös eräs yksinkertaisempi keino, jolla alistusmenettely voi tulla saatetuksi voimaan. Tämän yksinkertaisemman keinon tarjoaa käytettäväksi valtionapujärjestelmä.

Valtionavun saamisen ehtoahan voivat, kuten olemme esittäneet, asialliselta sisällykseltään olla mitä erilaisimpia. Ehdoksi voidaan asettaa esim. se vaatimus, että jotkut valvonnanalaisen päätökset on alistettava valvontaviranomaisen tarkastettaviksi ja hyväksyttäväksi. Tällä tavoin, liittämällä valtionapuihin ehtomääräyksiä, voidaan alistusmenettely saattaa voimaan yleensä mihin tahansa hallintovalvonnan alaiseen valtionavun saajaan nähden. Mutta luonnollisesti näin voimaansaatettu alistusmenettely myös sanktioittensa puolesta pysyy valtionapujärjestelmän puitteissa. Koetamme selvittää esimerkeillä mitä tämä tarkoittaa.

Oletamme ensiksi, että kaupunkikunta saa jotain ei-pakollista tehtävää, esim. uimahallin tai matkailijahotellin ylläpitämistä varten valtionavun ehdolla, että laitoksen tulo- ja menoarvio ja tärkeimmät sen taloutta koskevat päätökset alistetaan valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Jos nyt kaupunki laiminlyö tämän alistamisen, ei sitä tai sen toimihenkilöitä vastaan voida ryhtyä niihin pakkotoimenpiteisiin, jotka olisivat käytettävissä, jos kaupunki olisi laiminlyönyt kunnallislaissa säädetyn alistamisvelvollisuuden. Sensijaan voivat tulla käytettäväksi valtionavun myöntämiseen liittyvillä ehdoilla voimaansaatetut painostuskeinot, kuten jatkuvaksi tarkoitettun valtionavun lakkauttaminen, valtionavun takaisinperiminen yms. Samalla tavoin järjestyy asia, jos valtionavun saajana on jokin muu henkilö kuin julkisoikeudellinen itse-

⁷⁷⁾ Ks. ed. s. 169.

⁷⁸⁾ Vrt. Willgren, Förvaltningsrätt s. 306.

hallintoyhdyskunta. Alistusmenettely voidaan silloinkin saattaa voimaan valtionavun antamiseen liitettyllä ehdolla, mutta menettelyn noudattamisen sanktioina ovat vain valtionapujärjestelmän tarjoamat pönostuskeinot. Otamme vielä esimerkin yksityisoppikouluja koskevasta asetuksesta. Tämän asetuksen mukaan ratkaistaan kysymys oppilaan ainaiseksi erottamisesta koulun opettajakunnan kokouksessa, mutta päätös on alistettava kouluhallituksen tarkastettavaksi ⁷⁹⁾. Valtionavun menettämisen uhka pakottaa koulun noudattamaan alistusmenettelyä. Toisena pakkokeinona, joka voi tulla käytettäväksi myös ilman valtionapua toimiviin yksityisoppikouluihin, on se, että peruutetaan koululle suotu oikeus antaa samanlaisia todistuksia kuin valtion oppikoulut antavat. Koulu on, saadakseen oikeuden todistuksien antamiseen, alistanut määrätynlaisen tarkastuksen ja silmälläpidon alaiseksi, ja valtio on siis suomalla todistustenantamisoikeuden »ostanut» tarkastusoikeuden. Konstruktio on siis sama kuin tarkastusoikeuden hankkimisessa antamalla valtionapu.

Mitä voi valvontaviranomainen tehdä päätökselle, joka alistuksen perusteella on sen tutkittavana? Rajoittuuko valvontaviranomaisen valta vain siihen, että se voi hyväksyä tai hylätä päätöksen vai voiko se myös muuttaa päätöksen eli siis asettua valvonnanalaisen sijaan asiasta päättämään.

Tätä substitutsioonikysymystä tutkittaessa on kiintoisaa palauttaa mieleen, millä tavoin liberaalinen valtiokäsitys on eri kehitysvaiheissaan suhtautunut desentralisoidun hallinnon käytännöllisesti tärkeimpään muotoon, kunnallishallintoon eli paikalliseen itsehallintoon. — Liberalismi jyrkimmässä muodossaan vaatii, että kuntien tulee saada kokonaan valtion holhouksesta vapaana hoitaa »omat» asiansa ⁸⁰⁾. Tällainen »paikallisen itsehallinnon anarkia» johtaa kuitenkin, kuten kirjamme I luvussa on esitetty, käytännössä epätydyttäviin tuloksiin. Seuraava, lievennetty aste on se, että kunnat alistetaan val-

⁷⁹⁾ YksityisoppikouluA § 12.

⁸⁰⁾ Larsson, SST 1922 s. 302; Willgren, JFF 1937 s. 861. — Kiintoisan kuvan siitä, miten vaihtelevat aatevirtaukset juuri kysymyksessä olevassa suhteessa ovat vaikuttaneet positiivisen oikeuden muodostumiseen, antavat Suomen kunnallislainsäädännön alistussäännösten vaiheet vv. 1917—1919. Vallankumousvuonna 1917 kuntain alistusvelvollisuutta huomattavasti supistettiin, reaktiokautena v. 1919 sitä jälleen laajennettiin (kaupunkien kunnallislain 41 § ja maalaiskuntain kunnallislain 69 § alkuperäisinä ja 27 p. maalisk. 1919 annetuissa laeissa, as. kok. n:ot 108/1917 ja 49/1919; Harvia s. 11).

tion valvonnan alaisiksi, mutta valvontaviranomainen saa vain oikeuden hyväksyä tai hyljätä kunnan päätöksen, ei sensijaan oikeutta asiallisesti muuttaa sitä ⁸¹⁾. Mutta tällainenkaan järjestely ei aina tyydytä käytännön vaatimuksia. Mitä suurempia vaatimuksia kunnille niiden toimivaltapiiriin sisältyvän hallintotoiminnan tehokkuuteen nähden asetetaan, sitä tehokkaammaksi täytyy myös valvonnan muodostua ⁸²⁾. Tällöin, valvontaa tehostettaessa, ei enää voida aina pitää kiinni siitä vaatimuksesta, että valvontaviranomaiselle olisi uskottava sen tarkastettaviksi joutuviassa asioissa vain kunnan päätöksen hyväksymis- tai hylkäämisoikeus. Valvontaviranomaisen täytyy voida tarpeen tullen positiivisesti vaikuttaa valvonnanalaisen toiminnan suuntaan. Tämä voidaan tehdä mahdolliseksi antamalla valvontaviranomaiselle substitutsioonioikeus eli oikeus asettua valvonnanalaisen sijaan asiasta päättämään.

Tässä sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että substitutsioonin pitäisi edes kunnallishallintoon kohdistuvassa valvonnassa aina ja kaikissa tapauksissa olla mahdollinen. Vielä vähemmän tarkoitamme sanoa, että substitutsiooni olisi sääntönä hallintovalvonnassa yleensä, ja että sitä siis aina voitaisiin käyttää kaikilla niillä hallintovalvonnan aloilla, jotka jäävät kunnallishallintoon kohdistuvan valvonnan ulkopuolelle. Tutkiessamme kysymystä substitutsioonista hallintovalvonnassa, eli kysymystä, missä tapauksissa substitutsiooni on sallittava, täytyy meidän edellä puheenaolleiden seikkojen lisäksi jo tässä alustavasti kiinnittää huomiota hallintovalvonnan pakko- ja painostuskeinoihin, joita vasta jälempänä tässä luvussa tulemme tarkemmin käsittelemään.

Hallintovalvonnassahan välillisiin pakkokeinoin luetaan, kuten olemme edellä, kirjamme II luvussa esittäneet, ne hallintotoimet, joiden tarkoituksena on vaikuttaa valvonnanalaisen omaan tahtoon eli siis saada valvonnanalainen itse toimimaan määrättyllä tavalla. Välitön pakko taas tarkoittaa tavoiteltavan olotilan toteuttamista suoranaisin fyysillisin voimakeinoin, yrittämättäkään taivuttaa pakotettavan tahtoa ⁸³⁾. Hallintopakon ensisijaisena muotona on yleensä välillinen pakko, mikäli asian erikoinen laatu ei vaadi suoranaisen, välittömän

⁸¹⁾ *Sörndahl* s. 345. — Maalaiskuntain kunnallislain 70 §:n 3 mom. laissa 18 p:ltä toukok. 1934 (as. kok. n:o 223): maaherran tarkastettavaksi alistettu päätös on vahvistettava muuttamatta tai hyljättävä.

⁸²⁾ *Larsson*, SST 1922 s. 312.

⁸³⁾ *Ståhlberg* I s. 349.

pakon käyttämistä. Pakon käyttämisessä on nim. lähdettävä suhteellisuusperiaatteesta eli siitä ajatuksesta, että hallintopakossa on pakko-keinoan ankaruus sopeutettava tapauksen laadun mukaan, ensin käytettävä lievempiä pakko- ja painostuskeinoja, ja vasta jos ne osoittautuvat tehottomiksi, turvauduttava ankarampiin ⁸⁴⁾.

Jos samanlaista tapauksen laadun huomioonottavaa suhteellisuusperiaatetta sovitetaan substitutsioonikysymykseen, joudutaan aluksi toteamaan, että substitutiooni ei ainakaan ole ensimmäinen keino, jota positiivista hallintovaltaa harjoittava viranomainen käyttää valvonnanalaista kohtaan, vaan on ensisijassa kysymykseen tuleva menettelytapa se, että valvontaviranomaisen valtuudet rajoitetaan vain valvonnanalaisen päätöksien hyväksymiseen ja hylkäämiseen. Kysymys, voiko substitutiooni toissijaisena keinona tulla kysymykseen, ratkeaa eri tavoin eri tapauksissa ⁸⁵⁾. Pyrkimättä tyhjentävään esitykseen viittaamme vain eräisiin seikkoihin, joilla näyttää voivan olla merkitystä ratkaistaessa onko substitutiooni sallittava vai ei. Tällaisia seikkoja ovat valvontakohteen ja sitä vastaan käytettävissä olevien välillisten pakko- ja painostuskeinojen laatu sekä näiden pakko- ja painostuskeinojen avulla suoritetuksi saatavan tehtävän laatu. Ajattelemme ensiksi sellaista hallintovalvonnan kohdetta, jonka suorittamat tehtävät tosin ovat valtiolle hyödyllisiä, mutta eivät julkisen edun kannalta ehdottomasti välttämättömiä. Jos nyt tällainen valvontakohde jättää täyttämättä julkisoikeudelliset velvollisuutensa, voidaan se kokonaan lakkauttaa tai riistää siltä sen julkisoikeudellisen toimielimen luonne, mutta julkinen intressi ei ehdottomasti vaadi substitutsioonin käyttämistä. Kun nim. ko. tehtävät eivät ole julkisten intressien kannalta ehdottoman välttämättömiä, voi valtio sallia asiassa johduttavan siihenkin tulokseen, että nämä tehtävät jäävät hoitamatta. Toiseksi esimerkiksi otamme julkisoikeudellisen pakkoyhdyskunnan pakolliset tehtävät, eli

⁸⁴⁾ Vrt. tähän, mitä *Herrnritt* (s. 337) kirjoittaa poliisin toiminnan rajoista: »Der polizeiliche Eingriff soll nur so weit gehen, als es nötig ist, um den bewirkten Ordnungswidrigen Zustand zu beseitigen, darüber hinaus dürfen aber nicht noch besondere positive Leistungen gefordert werden; überhaupt muss der polizeiliche Eingriff im Verhältnisse zu dem Übel stehen, welches dadurch beseitigt werden soll. (Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Abwehr). — Endlich ist die Behörde verpflichtet, dasjenige Mittel zur Beseitigung des ordnungswidrigen Zustandes zu wählen, welches in die Rechte und Interessen der Individuen am wenigsten eingreift; wo repariert werden kann, soll nicht demoliert werden.»

⁸⁵⁾ *Sörndahl* s. 135.

siis tehtävät, jotka julkisen intressin vuoksi ehdottomasti on hoidettava. Tällaista yhdyskuntaa vastaan ei pakkokeinona voida käyttää yhdyskunnan lakkauttamista, tehtävät on ehdottomasti hoidettava ja ellei valvontakohteeseen voida välillisillä pakkokeinoilla tehokkaasti vaikuttaa, on substitutsiooni sallittava. Toisin on taas asianlaita julkisoikeudellisen pakkoyhdyskunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin nähden: julkinen intressi ei ehdottomasti vaadi substitutsioonin luvalliseksi tekemistä. Julkinen intressihän ei nim. ehdottomasti vaadi, että nämä tehtävät on suoritettava, ja vielä vähemmän se siis yleensä vaatii, että ne on suoritettava määrättyllä tavalla.

Tällaiset seikat nähdäksemme saattavat vaikuttaa lainsäätäjän kannanottoon ratkaistaessa, onko valvontaviranomaisen toimivalta hallintovalvonnassa rajoitettava niin, että sillä on vain oikeus hylätä tai hyväksyä alistuksenalainen päätös, vai onko sille annettava oikeus asettua valvonnanalaisen sijaan asiasta päättämään ja antaa asiassa uusi, asiallisesti toisensisältöinen päätös. Kuten aikaisemmin mainitsemamme esimerkit osoittavat, tulevat molemmat tavat käytäntöön voimassaolevassa oikeudessamme. Substitutsiooni ei alistuksessa ole kaikissa tapauksissa sallittu, mutta ei myöskään ehdottomasti kielletty, joten siis valvontaviranomaisen toimivalta on selvítettävä erikseen alistussäännösten kunkin eri osan kohdalta. Presumptionina on tässä selvittelyssä, että valvontaviranomaisen toimivalta alistetussa asiassa rajoittuu vain valvonnanalaisen tekemän päätöksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Substitutsioonioikeus täytyy voida johtaa erityisistä oikeusperusteista ⁸⁶⁾ eli täytyy siis voida osoittaa, että lainsäätäjä on tarkoittanut antaa valvontaviranomaiselle oikeuden asettua valvonnanalaisen sijasta päättämään asiasta ⁸⁷⁾.

Alistussäännöstö velvoittaa valvonnanalaisen antamaan tietoja päätöksistään, mutta alistus ei ole pelkkä tarkkailutoimi, vaan siihen sisältyvät vielä valvontaviranomaisen asiassa suorittamat toimenpiteet: alistetun päätöksen hyväksyminen, peruuttaminen tai muuttaminen. Me-

⁸⁶⁾ *Hatschek* s. 357.

⁸⁷⁾ *Willgren* (Förvaltningsrätt s. 306) kirjoittaa valvontaviranomaisten toimivallasta päätösvalan käyttämisen valvonnassa: »I ingen händelse äger dock denna myndighet utan särskilt legalt bemyndigande sätta sin vilja i stället för den under tillsyn ställda personens vilja. Till grund för statstillsynen ligger nämligen icke någon självfallen rätt att fatta materiellt bindande beslut för den som underställts dylik tillsyn. Begreppsenligt är statstillsynen mer att likställa med en formell övervaknings- och granskningsrätt, ehuru den visserligen i särskilda hänseenden kan resultera i en materiell avgöranderätt.»

nettely jakaantuu kahteen osaan joista edellinen, päätöksen saattaminen valvontaviranomaisen tietoon, on luonteeltaan samanlainen kuin monet pelkän tarkkailun piiriin kuuluvat toimet. Vasta menettelyn jälkimmäinen vaihe, päätöksen sisällön asiallinen tutkiminen ja tämän tutkinnan perusteella tapahtuva päätöksen hyväksyminen, peruuttaminen tai muuttaminen, sisältää kaiken sen, mikä on juuri alistukselle tunnusmerkillistä.

Alistusmenettelyn voitaneen sanoa olevan säännönmukaisesti kirjallisen. Menettely pannaan vireille sillä tavoin, että päätös siihen liittyvine asiakirjoineen lähetetään sille viranomaiselle, jonka ratkaistavaksi alistusasia kuuluu. Päätöksen hyväksyminen voi tapahtua joko nimenomaisella päätöksellä tai hiljaisesti, sillä tavoin, että valvontaviranomainen ei määräajassa ilmoita vastalausestaan päätökseen.

Vireillepanojalla ei alistuksessa ole samaa merkitystä kuin valituksessa, joka säännönmukaisesti on sidottu lyhyeseen määräaikaan ja jossa valitusajan umpeenkuluminen muodostuu esteeksi valituksen vireillepanolle. Alistettavan päätöksen tekijän omat edut tietysti kuitenkin vaativat tekemään alistuksen mahdollisimman pian, koska päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin alistusasia on ratkaistu. Jos alistuksen tekeminen on sidottu johonkin määräaikaan, saattaa tällä erikoisjärjestelyllä olla se merkitys, että myöhemmin eli tämän ajan umpeenkuluttua tehtyä alistusta ei voida ottaa tutkittavaksi ja päätös siis raukeaa.

Alistuksella on, kuten sanottu, yleensä päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Alistusmenettelyssä päätökselle annettava hyväksyminen on luonteeltaan eräänlainen suspensiivinen ehto, jonka täyttämisestä päätöksen pätevyys ja täytäntöönpanokelpoisuus riippuu⁸⁸⁾.

D. Moitekanne.

Yksi laji hallintovalvonnan alaisiin kohdistuvaa päätösvallan käyttämisen valvontaa on vielä moitekanne. Tarkoitamme sillä menettelyä, jota noudattaen valvonnanalaisen päätöksen jonkun päätökseen tyytymättömän toimesta saatetaan yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Tällainen moitekanne voi tulla kysymykseen erittäinkin muutamien puh-

⁸⁸⁾ Vrt. *Mayer* II s. 398; *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 308.

taasti yksityisoikeudellisten, monijäsenisten yhteenliittymien päätöksiä vastaan (esim. yhdistys ja osakeyhtiö)⁸⁹⁾.

Hallintovalvonnan kannalta moitekanteella on merkitystä sikäli, että kanne saattaa joissakin tapauksissa kohdistua myös sellaisiin juridisiin henkilöihin, jotka, vaikkakin ovat yksityisoikeudellisia, yleishyödyllisten laitosten omistajina ovat hallintovalvonnan kohteina. Sellaisissa tapauksissa moitekanne hallintovalvonnan kannalta nähtynä muistuttaa hallintovalitusta. Kuten valituksessa on siinäkin kolme toimivaa tekijää, nim. päätöksen antaja, päätöksen moittija ja moitekanteen ratkaisija. Siinä tulee ratkaistuksi, onko moiteenalainen päätös tehty oikeassa järjestyksessä ja onko se sisällykseltään lainmukainen. Mutta siinä, että asian käsittely kuuluu yleiselle tuomioistuimelle, moitekanne selvästi eroaa tavallisesta hallintovalituksesta. Kun asian vireillepano tapahtuu yksityisten toimesta ja asian käsittelee yleinen tuomioistuin, joten siis hallintoviranomaiset eivät ole millään tavoin asian kanssa tekemisissä, jää koko menettely muodollisesti ottaen hallintoviranomaisten huolehdittavaksi kuuluvan hallintovalvonnan ulkopuolelle. Asiallisesti saattaa moitekanne kuitenkin vaikuttaa hallintovalvontaa tukévasti senkautta, että tämän menettelyn käyttäminen voi johtaa tuloksiin, joiden saavuttamiseksi tarvittaisiin hallintovalvontatoimenpiteitä, ellei näitä tuloksia olisi jo turvattu moitekannemenettelyssä annetulla ratkaisulla. Niin voidaan esim. yleishyödyllisen laitoksen omistajana olevan osakeyhtiön päättävän elimen, nim. yhtiökokouksen, päätöstä moittia, ja täten saavuttaa tulos, johon hallintovalvontaa harjoittavan viranomaisen olisi, ellei yksityisten vireillepanema moitekannemenettely olisi johtanut suotuisaan ratkaisuun, täytynyt pyrkiä hallintovalvonnan pakko- ja painostuskeinoja käyttämällä. Tällä tavoin, välillisesti, moitekannemenettely siis yleensä tehostaa hallintovalvontaa.

Moitekannemenettely voi kuitenkin joissakin erikoistapauksissa olla järjestetty myös sillä tavoin, että valtion viranomainen voi panna menettelyn vireille. Tällaisissa tapauksissa, esim. säätiöitten valvonnassa⁹⁰⁾, moitekannemenettely muotonsa puolesta näyttää soveltuvan suljettavaksi hallintovalvonnan piiriin. Asia voidaan nim. selittää niin, että kanteen käsittely tuomioistuimessa muodostaa vain erään erillisen osan valvontamenetelystä, jossa selvänä hallinnollisen menettelyn osana on asian vireillepano oikeudessa. Näissä tapauk-

⁸⁹⁾ Laki yhdistyksistä, ann. 4 p. tammik. 1919 (as. kok. n:o 1, s. 20), § 15; laki osakeyhtiöistä, ann. 2 p. toukok. 1895 (n:o 22), § 30.

⁹⁰⁾ Säätiölaki, ann. 5 p. huhtik. 1930 (n:o 109).

sisä, joissa viranomaisilla on asiassa vireillepano-oikeus, moitekanmenettely muodostuu hallintovalvonnan kannalta käytännöllisesti tärkeämmäksi, kuin niissä tapauksissa, joissa vireillepano-oikeus on vain yksityisillä. Mutta moitekannetta ei näissäkään tapauksissa ole järjestetty hallintovalvonnan säännölliseksi menettelytavaksi, vaan on sillä vain samanlainen hallintovalvontaa tukeva merkitys kuin yksityisten aloitteesta riippuvilla moitekanteilla. Eihän nim. säätiölain 14 §:n vahvistama moitekannemenettely suinkaan ole varsinaisesti tarkoitettu hallintovalvonnan keinoksi. Vireillepano-oikeus on annettu viranomaisille sitä varten, jotta säätäjän tahdon toteuttaminen tulisi suojatuksi. Erikoisista olosuhteista, nim. siitä, että säätiö esim. yleishyödyllisen laitoksen omistajana on toiminnassaan hallintovalvonnan alainen, saattaa sitten johtua, että säätäjän tahdon toteuttamisen turvaamiseksi voimaansaatettu menettely voi vaikuttaa hallintovalvontaa tehostavasti.

Kuten näkyy, on moitekanteella joka tapauksessa hallintovalvonnan kannalta vain aivan toissijainen merkitys. Se jääkin esityksemme piirin ulkopuolelle vielä suuremmalla syyllä kuin hallintovalitus. Täydellisyysden vuoksi olemme kuitenkin tahtoneet sen tässä mainita.

5. Varsinainen tehokkuusvalvonta.

Edellisessä puheena ollut hallintovalvonnan muoto, päätösvallan käyttämisen valvonta, kohdistuu vain melko pieneen, vaikkakin tietysti hyvin tärkeään osaan valvonnanalaisen toiminnasta, nim. sellaisiin valvonnanalaisen päätöksiin eli ratkaisuakteihin, jotka voidaan määrättyjä muotoja noudattaen saattaa tai on saatettava valvontaviranomaisen tutkittavaksi. Selostetulla tavalla tapahtuva valvontatoiminta ei kuitenkaan riitä turvaamaan hallintovalvonnan tehokkuutta. Olemmehan havainneet, että valvontaviranomainen ei yleensä itse pane käyntiin päätösvallan käyttämisen valvonnassa käytettävää koneistoa, vaan tarvitaan menettelyn vireillepanoon aina muualta tuleva aloite, joka, kuten alistuksessa, voi olla lähtöisin päätöksen tekijästä, tai, kuten valituksessa, jostakin ulkopuolisesta henkilöstä⁹¹⁾). Käytännössä merkitsee tämä mm. sitä, että valvontaviranomainen ei yleensä pääse päätösvallan käyttämisen valvontaa varten olemassa olevia valvontakeinoja käyttäen kajoamaan valvonnanalaisen laiminlyönteihin, jotka eivät tapahdu nimenomaisten valituksen- tai alistuksenalaisten päätösten muodossa.

⁹¹⁾ Vrt. Sundberg, Kommunalrätt s. 325.

Valvontaviranomainen ei kuitenkaan saa jäädä avuttomaksi myöskään valvonnanalaisen syyksi jäävien tekemättä jättämisen eli laiminlyöntien suhteen, sillä eihän hallintovalvonnan sisältönä ole pelkästään negatiivinen valvonta eli huolehtiminen siitä, että valvonnanalainen ei ylitä toimivaltansa rajoja, vaan myöskin ns. positiivinen valvonta, joka merkitsee huolenpitoa siitä, että valvonnanalaiset täyttävät niille kuuluvat tehtävät⁹²). Pelkkä valitus- ja alistusmenettelyyn sidottu päätösvallan käyttämisen valvonta ei siis, kuten sanottu, riitä turvaamaan hallintovalvonnan tehokkuutta, vaan tarvitaan vielä muita keinoja ja menettelytapoja⁹³). Kaikki nämä muut eli siis päätösvallan käyttämisen valvonnan ulkopuolelle jäävät valvontakeinot ja menettelytavat suljemme varsinaisen tehokkuusvalvonnan piiriin, mikäli ne sisältävät muuta kuin pelkkää tarkkailutoimintaa, mutta eivät kuitenkaan kuulu myöhemmin käsiteltäviksi otettavien hallintovalvonnan pakko- ja painostuskeinojen joukkoon. Toistaiseksi saamme tyytyä vain tällaiseen negatiiviseen määritelmään »varsinaisesta tehokkuusvalvonnasta» ja koettaa sitten järempänä tarkemmin osoittaa, mitä valvontatoimintoja tehokkuusvalvonnan piiriin kuuluu.

Kuten selostuksesta ilmenee, on varsinaisen tehokkuusvalvonnan piiriin lukemamme valvontatoiminta luonteeltaan aktiivisempaa kuin päätösvallan käyttämisen valvonta, joka pysyy passiivisena siihen asti kunnes valvontakoneisto pannaan käyntiin ulkoapäin tulevalla sysäyksellä. Eroa näiden valvontatoiminnan eri muotojen välillä voidaankin hyvin luonnehtia nimittämällä tehokkuusvalvontaa aktiiviseksi eli valvontaviranomaisaloitteiseksi valvonnaksi ja päätösvallan käyttämisen valvontaa passiiviseksi eli (valvontaviranomaisen kannalta katsoen) ulkoaloitteiseksi valvonnaksi. Varsinainen tehokkuusvalvonta sisällyttää itseensä kaiken sen valvontaviranomaisten toiminnan, jota *Otto Mayer* tarkoittaa puhuessaan oikeutta suojelevasta valvontafunktsionista (*Rechtsbewahrung*). Hänen esityksensä mukaan muodostavat hallintovalvonnan ytimen kolme yhteenkuuluvaa oikeutta, nimittäin tarkkailuoikeus (*Kenntnisnahme*), juuri mainitsemamme *Rechtsbewahrung* ja päätösten hyväksymisoikeus (*vorbehaltene Zustimmung*). Oikeutta suojelevan valvontafunktsionin tehtävänä on pidättää valvonnanalaisen toiminta sille vahvistettujen rajojen sisäpuolella. Valvontaviranomaisen on puututtava asiaan aina, kun se havaitsee valvonnan-

⁹²) *Willgren, Förvaltningsrätt* s. 301.

⁹³) *Vrt. Fleiner* s. 116.

alaisen poikenneen tai olevan poikkeamassa niiltä linjoilta, jota sen voimassaolevien säännösten mukaan olisi toiminnassaan seurattava. Valvontaviranomaisen asiaanpuuttumiseen kuuluu tavallisesti ensin toteaminen, jolla valvonnanalaisen jo tehty tai vasta aiottu toimi leimataan sellaiseksi, ettei valvonnanalainen olisi saanut tai saa siihen ryhtyä, ja toiseksi ne toimenpiteet, joihin valvontaviranomainen tarpeen vaatiessa ryhtyy pakoittaakseen valvonnanalaisen toimimaan haluamallaan tavalla ⁹⁴⁾. Nämä samat vaiheet voidaan valvontatoiminnoissa erottaa, vaikka valvontaa ei Mayerin tavoin rajoitettaisikaan pelkkään oikeutta varjelemaan toimintaan, vaan katsottaisiin valvontaviranomaisten toimivallan voivan joissakin tapauksissa ulottua myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin.

Varsinaiseen tehokkuusvalvontaan esittämässämme laajuudessa otetuna kuuluu ja siihen liittyy, kuten päätösvallan käyttämisen valvontaan, toiselta puolen tarkkailutoimintaa, toiselta puolen taas pakko- ja painostuskeinoja. Tarkkailusta on jo edellä ollut puhetta. Pakko- ja painostuskeinoista taas tulemme tekemään selkoa myöhemmin. Niihin meidän ei tarvitse tässä yhteydessä kiinnittää huomiota, joten siis voimme rajoittua tekemään selkoa vain tarkkailutoiminnan, pakko- ja painostuskeinojen ja päätösvallan käyttämisen valvonnan ulkopuolelle jäävästä vaikuttamisesta valvonnanalaisen toimintaan.

Jo aivan pintapuolinenkin tarkastelu osoittaa, että hallintovalvonnessa käytännössä esiintyy runsaasti varsinaisen tehokkuusvalvonnan piiriin luettavaa valvontatoimintaa. Tosin voi tietysti esiintyä sellaisia tapauksia, joissa pakko- ja painostuskeinojen käyttämiseen valvonnanalaista kohtaan ryhdytään suoraan tarkkailun tulosten perusteella ja joissa siis mikään menettelyn osa ei kuulu varsinaiseen tehokkuusvalvontaan tai päätösvallan käyttämisen valvontaan. Mutta paljon on kuitenkin sellaista valvontatoimintaa, jota ei voida lukea kuuluvaksi tarkkailuun eikä pakko- ja painostuskeinoin eikä myöskään edellä jo käsiteltyyn päätösvallan käyttämisen valvontaan, ja joka niinollen jää tässä varsinaiseen tehokkuusvalvontaan kuuluvana käsiteltäväksi.

Siihen kysymykseen nähden, millä tavoin ja missä laajuudessa tehokkuusvalvonnan keinojen käyttäminen voidaan tehdä mahdolliseksi, viittaamme aikaisempiin valtiovun ehtoja ja hallintotarkkailun ulottuvaisuutta koskeviin esityksiimme. Näiden esitysten mukaisesti voimme todeta ensiksi, että kajoaminen tehokkuusvalvontaan kuuluvien toimen-

⁹⁴⁾ *Mayer* II s. 396.

pitein valvonnanalaisen toimintaan, tarvitsee, mikäli toimenpidettä ei voida alempana selostettavalla tavalla nojata valtionavun antamisen yhteydessä vahvistettuun erikoisehtoon, perustakseen nimenomaisen lainsäädännön vielä suuremmalla syyllä kuin pelkkään tarkkailutoimeen ryhtyminen, joka ei ole läheskään yhtä ankara toimenpide kuin ensiksimainittu ⁹⁵⁾. Niin siis esim. puuttuminen kunnan toimintaan tehokkuusvalvonnan piiriin kuuluvien toimenpitein voi tapahtua vain, jos laki on valtuuttanut tällaiseen menettelyyn ⁹⁶⁾.

Toiseksi: valtionapuun liitetyillä ehdoilla voidaan »ostaa» oikeus tehokkuusvalvontaan samalla tavoin kuin tarkkailuun. Tällä tavoin voidaan hankkia oikeus tehokkuusvalvonnan harjoittamiseen ilman, että siihen tarvitaan lain antamaa valtuutusta.

Yhtenäisiä säännöksiä varsinaisen tehokkuusvalvonnan muodoista ei ole olemassa ⁹⁷⁾. Valvonnan muodot ovat niin moninaisia ⁹⁸⁾, ettemme katso maksavan vaivaa yrittääkään antaa niistä systematisoitua esitystä. Tyydymme vain seuraavassa mainitsemaan muutamia sellaisia tehokkuusvalvonnan muotoja, joiden vertaaminen aikaisemmin puheena olleisiin valvontakeinoiniin näyttää muodostuvan mielenkiintoiseksi.

Valvonnanalaisen asioiden ratkaisemiseen valvontaviranomainen voi vaikuttaa monilla muillakin tavoilla kuin niillä, jotka valitus- ja alistusmenettely tarjoavat käytettäväksi. Pisimmälle menee valvontaviranomaisen valta tässä suhteessa sellaisissa tapauksissa, joissa valvontaviranomaiselle on annettu valta valvonnanalaisen puolesta tehdä päätös jossakin asiassa. Tässä tullaan tietysti hyvin lähelle sellaista alistusta, jossa valvontaviranomaisella on substituutio-oikeus eli oikeus asettua valvonnanalaisen sijaan asiasta päättämään. Erona on kuitenkin se, että kun päätösvalta jossakin asiassa on uskottu valvontaviranomaiselle, asian vireillepanoon ei ollenkaan tarvita valvonnanalaisen toimenpidettä, kuten jälkimmäisessä eli alistustapauksessa. Tärkeänä periaatteellisena erona on edelleen se, että alistettavassa asiassa päätös-

⁹⁵⁾ *Mayer* (II s. 395) kirjoittaa: »Nachdem die juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechts einmal geschaffen und anerkannt ist, bedarf es hier für jeden Eingriff in ihre Selbständigkeit eines besonderen Rechtstitels, einer gesetzlichen Grundlage oder des, was ihr gleichsteht». Vielä suuremmalla syyllä koskee tämä vaatimus tietysti valvonnanalaisiksi asetettuja yksityisoikeudellisia henkilöitä. — Ks. vielä *Blodig* s. 48 ja *Preuss* s. 306.

⁹⁶⁾ *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 303.

⁹⁷⁾ *Vrt. Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 338.

⁹⁸⁾ *Vrt. Sörndahl* s. 362.

valta periaatteellisesti kuuluu hallintovalvonnan kohteelle itselleen, vaikkakin se voi substitutsioonin kautta siirtyä valvontaviranomaiselle, mutta sensijaan niissä asioissa, joissa valvontaviranomaiselle on annettu valta ratkaista asia valvonnanalaisen puolesta, ratkaisulta kuuluu alunperin ja kokonaan valvontaviranomaiselle. Tästä erosta seuraa, että viimeksimainittua laatua olevissa tapauksissa ei viranomaisen harjoittama toiminta oikeastaan ollenkaan ole hallintovalvontaa sanan varsinaisessa merkityksessä, sillä tässä toiminnassaan viranomainen ei valvo, mitä valvonnanalainen tekee, vaan suorittaa omia virkavelvollisuuksiensa mukaisia tehtäviä. Se, että tästä huolimatta olemme ottaneet kosketeltua laatua olevan viranomaisten toiminnan puheeksi tässä hallintovalvontaa koskevassa esityksessämme, johtuu lähinnä kahdesta syystä, nim. ensiksikin siitä läheisestä yhtäläisyydestä, joka vallitsee näiden tapausten ja alistusasioissa substitutsioonioikeuden nojalla annettavien ratkaisujen välillä, ja toiseksi siitä, että viranomaisen suora päätösvalan käyttäminen valvonnanalaisen asioissa usein saattaa vaikuttaa preventiivistä hallintovalvontaa tehostavasti. Tällainen preventiivinen vaikutus on viranomaisen oikeudella päättää asia valvonnanalaisen puolesta erityisesti silloin, jos viranomainen pääsee käyttämään tätä oikeutta vasta kun on todettu, ettei valvonnanalainen pysty tyydyttävästi asioitaan hoitamaan. Lisäksi tulee se seikka, että ne asiat, joita viranomainen valvonnanalaisen puolesta päättää, yleensä ovat luonteeltaan tärkeitä ja laajakantoisia ja asiassa annetulla ratkaisulla on siis valvonnanalaisen toimintaa ohjaava vaikutus, joka ulottuu moniin sellaisiin yksityiskohtiin, joita tällä päätöksellä ei järjestetä. Tällä tavoin siis valvontaviranomaisen toiminta viranomaisen päättäessä asioita valvonnanalaisen puolesta, vaikuttaa tehokkuusvalvontatoimenpiteenä.

Kysymykseen, missä laajuudessa valvontaviranomaiset voidaan oikeuttaa päättämään asioita valvonnanalaisten puolesta, ei voida antaa aivan täsmällistä vastausta. Asiaa selvittänevät kuitenkin seuraavat jo aikaisemmin toisissa yhteyksissä kosketellut näkökohdat.

Olemme sanoneet, että desentralisoitu hallintojärjestelmä ehdottomasti edellyttää valvontaa, joka yksin voi taata sen, että hallintokoneiston kaikki osat yhtenäisen suunnitelman mukaisesti toimivat yleisen edun vaatimalla tavalla. Valvonta edellyttää kahta tahtosubjektia, toiselta puolen valvojaa, valtiota, toiselta puolen taas valvonnanalaista hallintovalvonnan kohdetta. Selvitettävänämme on juuri kysymys, missä laajuudessa valvonnanalaisen tahto voidaan pakoittaa tottelemaan val-

vojan tahtoa tai korvata sillä. Olemme aikaisemmin jo todenneet, että valvonnan normaalimuoto on laillisuusvalvonta, mutta että valvontaa ei voida järjestää riittävän tehokkaaksi, ellei laillisuusvalvonnan rinnalla käytetä myös tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Jo tämä myönnytys rikkoo sen järjestelmän, jonka mukaan valvonnanalainen olisi saava täysin vapaasti toimia sille annetun vapauspiirin sisällä. Mutta kuten olemme havainneet, on osoittautunut välttämättömäksi tehdä vielä pitemmälle meneviä myönnytyksiä. Olemmehan nähneet, että alistuksessa ei ole katsottu aina voitavan tyytyä vain siihen, että valvoja saa päättää valvonnanalaisen tekemän päätöksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, vaan annetaan valvojalle useissa tapauksissa oikeus asettaa valvonnanalaisen sijaan asiasta päättämään. Ja vihdoin tulevat sitten ne tapaukset, joissa päätösvalta valvonnanalaisen asioissa kuuluu valvojalle.

Tässä esittämällämme tarkoitamme osoittaa, että käytännölliset syyt, tarkoituksenmukaisuussyyt, pakoittavat hallintovalvonnan järjestelyssä poikkeamaan niiltä linjoilta, joita olisi seurattava, jos asia otettaisiin puhtaan teorian kannalta. Mikäli poikkeamiset eivät ole kovin suuria, ne eivät voi vaikuttaa hallintovalvonnan perusluonnetta muuttavasti. Mutta mitä lukuisammiksi ja suuremmiksi poikkeukset muodostuvat, sitä kauemmaksi toiminta etäännyy puhtaasta hallintovalvonnasta ja saattaa etäännyä siitä niin kauaksi, ettei sitä toimintaa enää voida pitää hallintovalvonnan luontoisena. Sovellettuna selvitettävänämmme olevaan kysymykseen merkitsee tämä sitä, että jos valtion viranomaisen joissakin tapauksissa on oikeutettu päättämään joitakin asioita hallintotoimintaan osallistuvan yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen puolesta, tämä ei vielä osoita, että tässä ei olisi kysymys hallintovalvonnasta. Mutta sitä mukaa kun valvontaviranomaisen päätettäväksi uskottujen asioiden lukumäärä ja merkitys kasvaa, sitä mukaa valvontaviranomaisen toiminta myös etäännyy hallintovalvonnan luontoisesta toiminnasta, ja valvontakohde muuttaa luonnettaan muuttuen oman tahdon omavasta toimintasubjektista valtion sentralisoidun hallintokoneiston osaksi. Mitään estettä ei ole siihen, että valtio suvereenina lainsäädäntövallan haltijana pidättää viranomaisilleen oikeuden ratkaista joitakin hallintovalvonnan kohteitten asioita niiden puolesta, mutta seurauksena saat-
taa olla tällainen hallintovalvonnan luonteen muuttuminen.

Sellaisista järjestelyistä, että valvontaviranomainen valitsee ja nimit-
tää valvonnanalaisen yhdyskunnan, yhteenliittymän tai laitoksen toimi-

henkilöitä, on jo aikaisemmin ollut puhetta preventiivistä hallintovaltaa käsiteltäessä. Tällaisen järjestelyn preventiivinen vaikutus tuntuu näin tehtäviinsä asetettujen toimihenkilöiden toiminnassa, mutta itse nimitämistoimi on läheisesti verrattavissa niihin äsken puheena olleisiin tapauksiin, joissa valvontaviranomaisille on annettu valta tehdä jossaakin asiassa päätös valvonnanalaisen puolesta. Itse nimitämistoimi ei siis sekään varsinaisesti ole luonteeltaan valvontatoimi, mutta vaikuttaa tehokkuusvalvonnan tukena samaan tapaan kuin muutkin ratkaisut, jotka valvontaviranomainen voi tehdä valvonnanalaisen puolesta.

Valtion nimittämän toimihenkilön asema ei ole samanlainen kaikissa tapauksissa. Yksi mahdollisuus on se, että valtion nimeämä henkilö tulee toimimaan valvonnanalaisen toimielimenä. Sellaisissa tapauksissa on nimitämismenettelyllä hallintovalvonnan kannalta sellainen preventiivinen vaikutus kuin aikaisemmin olemme esittäneet, mutta näin toimeensa asetettu toimihenkilö ei tietystikään, koska hän itse toimii valvonnanalaisen nimessä ja puolesta, harjoita valtion puolesta mitään tehokkuusvalvontaa siihen yhdyskuntaan tai yhteenliittymään nähden, jonka toimihenkilönä hän on. Toisin on asianlaita esim. siinä tapauksessa, että valtion nimeämä henkilö jäsenenä kuuluu valvonnanalaisen yhdyskunnan monijäseniseen päättävään elimeen⁹⁹). Tällöin on hyvin ajateltavissa, että näin nimetty henkilö joutuu toimimaan yhdyskuntaan kohdistuvan valvonnan apuelimenä. Hänen toimintansa ei kuitenkaan tarvitse rajoittua pelkästään siihen, että hän valtion puolesta tarkkailee valvonnanalaisen toimintaa ja antaa siitä tietoja ylemmille valvontaviranomaisille, vaan hän osallistuu äänellään päätösten tekemiseen ja voi tällä tavoin suoranaisesti vaikuttaa valvonnanalaisen toiminnan tehostumiseen.

On myös ajateltavissa sellainen järjestely, että hallintovalvontaa suorittava virkamies, vaikka hän ei vakinaisesti jäsenenä kuulukaan valvonnanalaisen yhdyskunnan useampijäseniseen päättävään elimeen, on oikeutettu ottamaan osaa tämän elimen kokouksiin. Valvontaviranomaiselle saattaa myös olla annettu oikeus vaatia tällaisen kokouksen koolle kutsumista.

Tehokkuusvalvontaan kuuluvat vielä ne neuvot ja ohjeet, joita valvontaviranomainen valvonnanalaiselle antaa. Neuvontatoiminnasta olemme jo aikaisemmin puhuneet tehdessämme selkoa valtionapu-

⁹⁹) Ks. TyöttömyyskassaL § 7: sosiaaliministeriö voi määrätä kassan hallitukseen yhden jäsenen ja tälle varajäsenen.

järjestelmän ennakkoestävästä vaikutuksesta hallintovalvonnassa. Samoin kuin luemme valvonnanalaisen toimihenkilöiden asettamismenetelyn, johon valvontaviranomainen osallistuu, varsinaiseen tehokkuusvalvontaan läheisesti liittyväksi, samoin liittyy itse neuvontatoiminta tehokkuusvalvontaan vaikkakin neuvontatoiminnan kuten toimihenkilöiden asettamismenetelynkin vaikutukset osaksi kuuluvat preventiivisen hallintovalvonnan piiriin. Myös ohjesääntöjen vahvistaminen kuuluu tavallaan neuvontatoimintaan ja siis myös samalla liittyy tehokkuusvalvontaan, johon varsinaisten ohjesääntöjen vahvistamisen ohessa liittyy vielä sellainen toiminta kuin esim. työsuunnitelmien ja opetussuunnitelmien vahvistaminen ¹⁰⁰⁾).

Neuvoja on monenasteisia. Perusmuotona on sellainen niin sanoaksemme »varsinainen» eli kokonaan sanktioton neuvo, jonka noudattamiseen ei ole pakkoa ja jonka noudattamatta jättämisestä ei neuvon saajalle suhteessaan neuvon antajaan ole mitään haitallisia seuraamuksia. Tehostetun merkityksen saa neuvontatoiminta, kuten aikaisemmin olemme esittäneet, silloin, kun neuvon saaja on jonkinlaisessa taloudellisessa riippuvaisuussuhteessa neuvon antajaan. Tällaista, edelleenkin varsinaista sanktiota vailla olevaa neuvoa ankarampi on valvonnanalaiselle annettu varoitus, huomautus tai muistutus. Varoituksen, huomautuksen tai muistutuksen antaminen saattaa olla tehty muiden pakkokeinojen käyttämisen edellytykseksi. Varoitus voidaan antaa sillä uhalla, että jollei varoituksen aiheuttaneita epäkohtia määrääjassa korjata, asiassa voidaan ryhtyä ankarampiin toimenpiteisiin ¹⁰¹⁾. Vihdoin voi ulkonaisesti neuvon muodossa esiintyvä valvontaviranomaisen tahdonilmaisuus olla senluontoinen, että valvonnanalaisen täytyy sitä noudattaa. Asiallisesti merkitsee »neuvominen» tällöin samaa kuin jos valvontaviranomainen asettuisi valvonnanalaisen sijaan asiasta päättämään. Tämänlaatuisen »neuvontatoimintaan» nähden voimme viitata aikaisempaan esitykseemme, jossa on tehty selkoa siitä, millä tavoin alistukseen liittyvä substitutsioonioikeus ja tehokkuusvalvontaan luettava valvonta-

¹⁰⁰⁾ Ks. esim. TyöväenopistoA § 6: hyvissä ajoin ennen työkauden alkamista on yksityiskohtainen opetussuunnitelma johtokunnan hyväksymänä alistettava kouluhallituksen vahvistettavaksi.

¹⁰¹⁾ Ks. esim. TyöttömyyskassaL § 28: jos valvontaviranomainen havaitsee, että työttömyyskassaa ei hoideta lain ja kassan sääntöjen mukaisesti tai että kassan hoidossa muuten on epäkohtia, jotka vaativat korjaamista, kehoittakoon valvontaviranomainen kassan hallitusta ryhtymään toimiin tarpeellisten muutosten aikaansaamiseksi ja määrätkään kohtuullisen ajan, jonka kuluessa tarkoitetut toimenpiteet on toteutettava..

viranomaisen oikeus asettua valvonnanalaisen sijasta asiasta päättämään eroavat toisistaan.

6. Pakko- ja painostuskeinot.

A. Yleiset pakkokeinot.

Hallintovalvonnan kuten kaiken muunkin valtionvalvonnan tehokkuus riippuu viime kädessä niistä pakko- ja painostuskeinoista, joita voidaan käyttää valvonnanalaista kohtaan.

Rangaistussäännöksin valtio koettaa saada aikaan sen, että julkisia tehtäviä hoidetaan huolellisesti, voimassa olevien lakien, asetusten ja ohjesääntöjen mukaisesti ¹⁰²⁾. Varsinaisina hallinto-oikeudellisina pakkokeinoina voivat hallintovalvonnan tehostamisessa tulla käytettäväksi erittäinkin uhkasakot niinhyyvin fyysillisiin kuin juridisiin henkilöihin, sekä julkisoikeudellisiin itsehallintoyhdyskuntiin että muihin hallintovalvonnan kohteisiin kohdistuvina. Uhkasakon ja muiden hallinto-oikeudellisten pakkokeinojen, koko hallinto-oikeudellisen pakkokeinojärjestelmän esittelemiseen emme voi tässä ryhtyä, vaan tulemme käsittelemään ainoastaan niitä hallintovalvonnassa käytäntöön tulevia painostustoimenpiteitä, jotka suorastaan nojautuvat valtionapujärjestelmään. Sellaisia painostustoimenpiteitä ovat valtionavun lakkauttaminen, valtionavun takaisinperiminen ja valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen valtiolle.

Ennenkuin ryhdymme näitä painostuskeinoja yksityiskohtaisemmin esittelemään, on kosketeltava kysymystä keitä vastaan painostuskeinot suuntautuvat.

Jos ajattelemme esim. kuntaa hallintovalvonnan kohteena, ja niitä pakko- ja painostuskeinoja, joita hallintovalvonnan tavoittelemien tarkoituserien toteuttamisen turvaamiseksi voidaan käyttää, havaitsemme seuraavan kaksinaisen suuntautumisen. Yksi käytettävissä oleva menettelytapa on se, että pakkokeinot kohdistetaan niihin fyysillisiin henkilöihin, kunnan virkamiehiin ja toimihenkilöihin, jotka kunnan asioita hoitavat. Toinen kysymykseen tuleva menettelytapa on pakkokeinon suuntaaminen kuntaa itseään vastaan sen juridisen henkilön ominaisuudessa.

¹⁰²⁾ Vrt. Herrnritt s. 261.

Edellistä laatua olevaan, toimihenkilöihin kohdistuvan pakon piiriin kuuluu mm. se vaikutus, mikä virkarikoksen rankaisemisen uhalla on toimihenkilöön. Esimerkkinä jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista pakkokeinoista mainitsemme uhkasakon, jolla kunta velvoitetaan jotain suorittamaan. Eräät pakkokeinot ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan käyttää vain fyysillisiä henkilöitä vastaan. Toiset taas, kuten esim. juuri uhkasakko, soveltuvat käytettäväksi sekä fyysillisiä, että juridisia henkilöitä vastaan, joten niitä siis voidaan käyttää sekä kuntaa että sen toimihenkilöä vastaan. Ajatelkaamme esim. niitä tilityksiä, joita maalais kuntien on kansakouluvaltionavuista annettava valvontaviranomaisille. Jos kunta laiminlyö tilityksen antamisen, voidaan turvautua lääninhallitusasetuksen 14 §:ään, jonka mukaan lääninhallitus voi pakottaa niskottelevan uhkasakolla tai muilla laissa mainituilla pakkokeinoilla täyttämään, mitä hänelle on määrätty tai määrätään ¹⁰³⁾. Tätä pykälää eräät maaherrat kerrotunlaatuissa tapauksissa käyttävät niin, että he asettavat uhkasakon kunnallislautakunnan puheenjohtajalle. Toiset maaherrat taas panevat uhkasakon kunnallislautakunnan puheenjohtajalle ja jäsenille ¹⁰⁴⁾. Mutta mahdolliselta näyttää myös sellainen menettely, että uhkasakko tällaisessa asiassa asetetaan kunnalle itselleen eikä sen toimihenkilöille ¹⁰⁵⁾.

Tarkkaa ja täsmällistä tunnusmerkistöä ja jaoittelua, joka osoitaisi, minkälaatuiset pakko- ja painostuskeinot soveltuvat käytettäväksi vain fyysillisiin, minkälaatuiset vain juridisiin henkilöihin ja minkälaatuiset sekä fyysillisiin että juridisiin henkilöihin, emme voi tässä ryhtyä laatimaan. Kuitenkin voidaan asiaan perusteellisemmin syventymättä sanoa, että taloudelliset pakko- ja painostuskeinot eli toimenpiteet, joiden välittömänä tarkoituksena on vaikuttaa pakkokeinon kohteen talouteen ja siis kajota valvontakeinon kohteeseen sen taloussubjektin ominaisuudessa, yleensä saattavat yhtä hyvin tulla käytettäväksi fyysillisiin kuin juridisiin henkilöihin nähden. Niin esim. uhkasakko tai, ottaaksemme esimerkin valtionapujärjestelmän alalta, valtionavun lakauttaminen voi kohdistua sekä fyysilliseen että juridiseen henkilöön. Mutta aina ja kaikissa tapauksissa kohdistuu puheena olevaa laatua oleva »taloudellinen» pakko- tai painostuskeino hallintovalvonnan kohteeseen sen taloussubjektin ominaisuudessa.

¹⁰³⁾ Asetus lääninhallituksesta, ann. 12 p. helmik. 1937 (n:o 85).

¹⁰⁴⁾ Vrt. *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 310.

¹⁰⁵⁾ Vrt. korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä lokak. 2 p:ltä 1918 (tietoja n:o 79): kunta velvoitettiin uhkasakolla kansakoulunopettajan palkan maksamiseen.

Valtionapujärjestelmälle ominaiset painostustoimenpiteet, valtionavun lakkauttaminen, valtionavun takaisinperiminen ja valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen valtiolle, ovat kaikki luonteeltaan taloudellisia. Askeisen toteamuksemme mukaan ne siis aina kohdistuvat hallintovalvonnan kohteeseen sen itsenäisen taloussubjektin ominaisuudessa. Tämä seikka osoittautuu aivan erikoisen tärkeäksi kysymyksen ollessa laitoksista valtionapujen saajina ja hallintovalvonnan kohteina. Olemme aikaisemmin, tutkiessamme laitoksia valtionapujen saajina, koettaneet osoittaa, että varsinaisina valtionapujen saajina voivat olla vain itsenäiset laitokset, kun sensijaan epäitsenäisten laitosten valtionavut annetaan, kulloinkin kysymyksessä olevaa laitosta varten käytettäväksi, sille fyysilliselle tai juridiselle henkilölle, joka laitoksen omistaa. Lisäksi olemme maininneet siitä, että vaikka laitos ei muodostakaan erillistä oikeussubjektia, sillä saattaa olla oma johtokunta ja muita toimeenpanevia elimiä, jotka ovat erotettavissa laitoksen omistajan tahtoa ensisijaisesti toteuttavista elimistä. Kun nyt nämä laitoksen omat elimet ohjaavat laitoksen jokapäiväistä toimintaa olematta ainakaan kaikessa toiminnassaan sidottuja laitoksen omistajan tahtoon, täytyy näihin laitoksen toimielimiin voida kohdistaa hallintovalvonnan pakkokeinoja. Mutta kun kuitenkin on ajateltava, että taloudellisen vastuun laitoksen toiminnasta ja olemassaolosta viime kädessä kantaa laitoksen omistaja, täytynee katsoa, että hallintovalvonnessa laitosta vastaan käytettävät taloudelliset pakko- ja painostuskeinot, niiden joukossa valtionapujärjestelmälle ominaiset painostuskeinot, nim. valtionavun lakkauttaminen ja takaisinperiminen sekä valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen, kohdistuvat epäitsenäisen laitoksen omistajaan eivätkä laitoksen asioita hoitaviin henkilöihin tai toimielimiin tai laitokseen sellaisenaan.

Hallintovalvonnan käytettävissä olevat pakko- ja painostuskeinot suuntautuvat siis joko suoraan itse valvontakohteeseen tai sitten sen toimihenkilöihin¹⁰⁸).

Käytännössä esiintyy tietysti usein tapauksia, joissa on valittavana, kumpaa tietä tahdotaan seurata, halutaanko käyttää valvontakohteen toimihenkilöihin kohdistuvia pakkokeinoja vai pakko- ja painostuskeinot, jotka kohdistuvat suoraan valvontakohteeseen. Ajattelemmme esim. sellaista tapausta, että yksityisoppikoulun opettaja on tehnyt itsensä syypääksi laiminlyöntiin tai rikkomukseen toimessaan taikka pahen-

¹⁰⁸) Vrt. Mayer II s. 400.

nusta herättävään elämään, mutta koulun johtokunta ei ole ryhtynyt asiassa YksityisoppikouluA 17 §:n mukaisiin rankaisutoimenpiteisiin. Oletamme, että kouluhallitus, jonka valvonnan alaisina yksityisoppikoulut ovat, saa asian tietoonsa. Kun rankaisemisvaltuudet mainitsemamme pykälän mukaan kuuluvat koulun johtokunnalle, ei kouluhallitus voi ryhtyä rankaisutoimiin opettajaa vastaan, vaan voi se ainoastaan kehoittaa koulun johtokuntaa täyttämään sille asetuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet. Ellei johtokunta tätä kehoitusta noudata, voidaan valita kahden menettelytavan kesken tai, jos niin halutaan, käyttää niitä molempia rinnan. Ensimmäinen kysymykseen tuleva menettelytapa on se, että ryhdytään toimenpiteisiin johtokunnan jäseniä vastaan heidän asetuksenvastaisen toimintansa johdosta. Toinen mahdollinen menettelytapa on se, että painostustoimenpiteet kohdistetaan itse valvontakohteeseen. Kouluhallitus voi nim. tehdä asiassa ilmoituksen opetusministeriölle ja valtioneuvosto voi sitten oppilaitokselta määrääjäksi tai kokonaan peruuttaa sille myönnetty oikeudet, tai määrääjäksi tai toistaiseksi vähentää tai kokonaan lakkauttaa sille myönnetyn valtionavun ¹⁰⁷⁾.

B. Valtionapujärjestelmälle ominaiset painostustoimenpiteet.

a) Valtionavun lakkauttaminen.

Valtionavun lakkauttaminen merkitsee sitä, että määrättyyn tarkoitukseen suoritettun säännöllisen eli jatkuvan avustuksen maksaminen avustuksen saajan toiminnassa havaittujen epäkohtien vuoksi lopetetaan. Lakkauttamistoimenpide sisältää ilmoituksen, miten asiassa tullaan vastaisuudessa menettelemään eli että valtionapua ei tulla enää suorittamaan, mutta ei, mikäli on kysymys pelkästään valtionavun lakkauttamisesta, johda jo maksettujen valtionapuerien takaisinperimiseen tai valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtamiseen valtiolle.

Sellainen säännöllisesti annetun lakimääräisen tai harkinnanvaraisen valtionavun maksamisen lopettaminen, joka aiheutuu valtionapupolitiikan muutoksista ja kohdistuu kaikkiin abstraktisilta tuntomerkeiltään keskenään samanlaisiin tapauksiin, ei kuitenkaan ole valtionavun lak-

¹⁰⁷⁾ YksityisoppikouluA § 23.

kauttamista käsiteltävänä olevassa merkityksessä. Puhumme nim. tässä valtionavun lakkauttamisesta hallintovalvonnan käyttämänä painostuskeinona eli siis konkreettisiin tapauksiin kohdistuvista, valtionavun saajan laiminlyönnistä tai virheellisestä menettelystä aiheutuvista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on tehostaa hallintotoimintaa harjoittaviin valtionavun saajiin kohdistuvaa valtionvalvontaa. Valtionapupolitiikan muutoksista aiheutuvalla valtionavun maksamisen lakkaamisella sen sijaan ei ole mitään välitöntä yhteyttä hallintovalvonnan kanssa. Lainsäädäntöteitse voi valtio aina, kuten olemme osoittaneet, muuttaa valtionapujen jakamisperusteita, eivätkä edes lakimääräiset valtionavut ole turvatut sellaisia muutoksia vastaan ¹⁰⁸⁾. Vaikka laissa olisi nimenomaan sanottu, että valtionavun saaja saa nauttia määräsuuruista valtionapua niin kauan kuin se tarkoin noudattaa valtionavun käyttöä koskevia ohjeita ¹⁰⁹⁾, ei tämäkään rajoita lainsäätäjän täysivaltaisuutta tässä suhteessa. Lainsäätäjä voi kumota tämän valtionavun jatkuvaan nauttimiseen oikeuttavan säännöksen tai jo pelkästään muuttamalla lakiin sisältyviä valtionavun saamisen ehtoja saada aikaan sen, että valtionavun saaja menettää sen turvan, jonka tämä säännös näyttää hänelle antavan. Näin voidaan oikeus säännöllisen, lakimääräisen valtionavun saamiseen poistaa, mutta tällaiseen lainsäädäntötoimeen perustuvalla valtionavun maksamisen lopettamisella ei ole mitään yhteyttä hallintovalvonnan kanssa, sillä lakkauttamistoimenpidettä ei siinä käytetä mihinkään määrättyyn valtionavun saajaan kohdistuvana painostuskeinona. Valtionavun lakkauttamisena siinä merkityksessä, jossa käytämme tätä nimitystä tässä esityksessämme, ei myöskään ole pidettävä sellaista toimenpidettä, että hallitus, aikaisempina vuosina hallituksen käytettävissä olleen määrärahan jäätyä pois tulo- ja menoarviosta, lakkaa maksamasta sellaisia valtionapuja, joiden jakaminen tosin on lailla säännöstelty, mutta samalla tehty riippuvaiseksi siitä, että tulo- ja menoarviossa on myönnetty varoja tähän tarkoitukseen ¹¹⁰⁾. Eikä edes puhtaasti harkinnanvaraisten valtionapujen maksamisen lopettaminen aina ole valtionavun lakkauttamista siinä merkityksessä, jossa tätä nimitystä tässä

¹⁰⁸⁾ Ks. ed. s. 92.

¹⁰⁹⁾ Ks. esim. SairaalaL § 7: valtionapua kunnossapito- ja käyttökustannuksiin saa mielisairaala sekä tuberkulosisairaala tai -parantola ja tuberkulosin vastustamiseksi tapahtuvaa huoltotoimintaa harjoittava yhdistys jatkuvasti niin kauan kuin valtionavun saamisesta voimassa olevat määräykset täytetään.

¹¹⁰⁾ Ks. esim. TieavustusL § 1: kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoon, aivan vähämerkityksellisiä teitä lukuunottamatta, myönnetään valtionavustusta sitä varten osoitettujen määrärahojen puitteissa sillä tavalla kuin tässä laissa säädetään.

esityksessämme käyttämme. Jos nim. valtio muuttaa valtionapupolitiikkaansa sillä tavoin, että se lakkaa suorittamasta joitakin siihen asti säännöllisesti jakamiaan ei-lakimääräisiä valtionapuja, mutta toimenpide on yleisluontoinen eikä painostuskeinona kohdistu joihinkin määrättyihin valtionapujen saajiin, niin tällaista toimenpidettä ei ole pidettävä valtionavun lakkauttamisena tälle termille antamassamme merkityksessä.

Oikeudellisesti ei valtion valta kajota valtionapuihin, olkootpa ne siten lakimääräisiä tai harkinnanvaraisia, siis ole rajoitettu, mutta käytännössä tietysti yleensä kohtuussyyt otetaan huomioon valtionapujen jakamisperusteita lainsäädäntöteitse ja hallintotoimin järjesteltäessä ja varotaan ryhtymästä liian jyrkkiin muutoksiin. Niin voidaan esim. asettaa siirtymisaika, jonka kuluessa siirtyminen vanhasta järjestelystä uuteen tapahtuu ¹¹¹⁾, tai lopettaa valtionapu vähitellen pienentämällä sitä vuodesta vuoteen.

Tulemme siis, kuten sanottu, seuraavassa puhumaan valtionavun lakkauttamisesta hallintovalvonnassa käytettävänä, valtionavun saajiin kohdistuvana painostuskeinona. Valtionavun lakkauttamista saattaa tässä merkityksessä olla, paitsi avustuksen maksamisen täydellinen lopettaminen, myöskin avustuksen pienentäminen eli sen maksaminen määrältään entisestään vähennettynä ¹¹²⁾.

Asian luonnosta seuraa, että valtionavun lakkauttaminen voi koskea vain ns. säännöllisiä eli jatkuvia valtionapuja. Kertakaikkisen valtionavun lakkauttaminen ei ole mahdollista. Eräänlaisena välimuotona säännöllisen, esim. vuosittain annettavan valtionavun ja kertakaikkisen valtionavun välillä on, kuten olemme jo aikaisemmin maininneet ¹¹³⁾, se tapaus, että kertakaikkinen valtionapu määrätään maksettavaksi useammassa erässä, määrääjoittain ¹¹⁴⁾. Tällaisiin eriin jaet-

¹¹¹⁾ Ks. esim. TyöttömyyskassaL § 31: työttömyyskassa, jolle on ennen voimassa olleiden säännösten nojalla myönnetty oikeus saada apurahaa yleisistä varoista, olkoon oikeutettu tämän lain voimaantultua saamaan apurahaa valtionvaroista edelleen kahden vuoden ajan, mutta sen jälkeen ainoastaan siinä tapauksessa, että kassan säännöt on saatettu tämän lain mukaisiksi ja niille hankittu vahvistus.

¹¹²⁾ Ks. esim. KalastusvakuutusL § 10.

¹¹³⁾ Ks. ed. s. 91.

¹¹⁴⁾ Erikoissäännökset sivuuttaen mainitsemme esimerkkinä tällaisesta tapauksesta ValtionavustusVNP 5 §:n mukaisen järjestelyn: myönnetyt avustukset maksetaan avustussensaajille neljännesvuosittain kunkin vuosineljänneksen viimeisen

tuna perusluonteeltaan kertakaikkinen valtionapu muodostaa pieneen mittakaavaan puristetun säännöllisen valtionavun. Kertakaikkisen valtionavun jakaminen eriin ja sen maksaminen määräajoittain tai esim. sitä mukaa kuin avustettava työ edistyy, tapahtuu juuri senvuoksi, että avustuksen käyttöä voitaisiin tehokkaasti valvoa ja käyttää valtionavun maksamisen lopettamisuhkaa valtionavun saajaan kohdistuvana painostuskeinona. Mitään jyrkkää käsitteellistä eroa ei siis valtionavun maksamisen lopettamiseen nähden voi olla tällaisen useammissa erissä maksettavan »kertakaikkisen» valtionavun ja varsinaisen säännöllisen valtionavun välillä. Käytännössä näyttää kuitenkin mieluummin puhuvan määräerin maksettavien valtionapujen maksamisen keskeyttämisestä kuin lakkauttamisesta¹¹⁵⁾. Muuten tarkoitetaan valtionapujen maksamisen keskeyttämisestä ja viivästämisestä puhuttaessa yleensä toimenpidettä, jolla säännöllisen, jo maksettavaksi langenneen valtionavun tai valtionapuerän suorittaminen siirretään toistaiseksi¹¹⁶⁾. Valtionavun lakkauttamisesta eroaa valtionavun maksamisen keskeyttäminen tämän mukaisesti siinä, että jälkimmäisellä tarkoitetaan väliaikaisluontoista toimenpidettä, valtionavun lakkauttamisella taas asian lopullista ratkaisemista. Valtionavun maksamisen keskeyttäminen ja viivästäminen voi usein olla lakkauttamisen valmistavana asteena: valtionavun maksaminen keskeytetään, jotta voitaisiin tutkia onko aikaisemmin maksettujen valtionapujen käyttämisessä tapahtunut väärinkäytöksiä tai puuttuuko valtionavun saajalta edellytyksiä täyttää valtionavun ehdot. Valtionavun saajaan kohdistuvana painostuskeinona on avustuksen maksamisen toistaiseksi keskeyttämisellä ja maksamisen viivästämisellä samantapainen vaikutus kuin valtionavun lakkauttamisella. Samoin kuin valtionavun lakkauttaminen vaikuttaa avustuksen maksamisen toistaiseksi keskeyttäminen tai erääntyneen avustuserän suorituksen viivästäminen siihen, että valtionavun nauttija ryhtyy poistamaan niitä epäkohtia, jotka ovat toimenpiteen aiheuttaneet. Tällä

kuukauden 1 päivänä, kuitenkin siten, että enintään 20 000 markan suuruisia vuotuisia tai erityistä kertakaikkista menoa varten myönnettyjä avustuksia saadaa maksumääräyksen antamiseen oikeutetun viranomaisen harkinnan mukaan suorittaa harvemmissa erissä tai yhdelläkin kertaa.

¹¹⁵⁾ Vrt. ValtionavustusVNP § 4.

¹¹⁶⁾ Terminologia ei ole täysin vakiintunut. Vrt. esim. työttömyyskassaL § 28 mom. 3: sosialiministeriö voi toistaiseksi kieltää valtion apurahan taikka peruuttaa oikeuden siihen. »Toistaiseksi kieltäminen» tarkoittanee tässä valtionavun maksamisen keskeyttämistä ja »peruuttaminen» valtionavun lakkauttamista.

tavoin myös nämä väliaikaisluontoiset toimenpiteet vaikuttavat hallintovalvontaa tehostavasti.

Valtionavun lakkauttaminen samoin kuin valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttäminen voi tulla kysymykseen sekä lakimääräisiin että harkinnanvaraisiin valtionapuihin nähden. Eroavaisuutta näiden valtionapuryhmien välillä on kuitenkin asian ratkaisutavassa ja valtionavun lakkauttamisen ja avustuksen maksamisen keskeyttämisen edellytyksien tutkimisessa. Kun valtionavun saajaksi tarkoitettulla henkilöllä on oikeus saada hyväkseen säännöllinen lakimääräinen valtionapu, saa sellaisen valtionavun lakkauttaminen tai maksamisen toistaiseksi keskeyttäminen ja maksun viivästäminen tapahtua vain sellaisissa tapauksissa, joissa laki nimenomaan oikeuttaa sellaiseen menettelyyn. Tämä oikeuttaminen voi tapahtua joko suoraan osoittamalla, missä tapauksissa valtionavun lakkauttaminen tai maksujen keskeyttäminen on sallittua, tai sillä tavoin, että laki asettaessaan valtionavun saamisen ehdot, epäsuorasti osoittaa, että valtionavun nauttijalla, elleivät nämä ehdot ole täytetyt, ei ole lakiin perustuvaa oikeutta valtionavun saamiseen ja että valtionapu voidaan silloin lakkauttaa tai valtionapuerien suorittaminen toistaiseksi keskeyttää. Harkinnanvaraisiin valtionapuihin nähden on asianlaita toisin. Valtionavun nauttijalla ei ole nimenomaista lakiin perustuvaa oikeutta valtionavun saamiseen. Senvuoksi ei myöskään valtionavun lakkauttamiseen tarvita erityistä lain antamaa valtuutusta, vaan riippuu lakkauttamistoimeen ryhtyminen lakkauttamisvaltaa käyttävän viranomaisen harkinnasta. Samoin tapahtuu harkinnanvaraisen valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttäminen vapaan harkinnan perusteella. Tietystikään ei vapaa harkinta kummasakaan näistä tapauksista ole samaa kuin mielivalta. Harkinnanvaraisen valtionavun lakkauttamisen ja toistaiseksi keskeyttämisen täytyy, samalla tavoin kuin sellaisen valtionavun antamisenkin, tapahtua objektiivisen harkinnan perusteella ja soveltaen keskenään samankaltaisissa tapauksissa samanlaisen kohtelun periaatetta ¹¹⁷⁾.

Sikäli ovat lakimääräiset ja harkinnanvaraiset valtionavut kuitenkin toisiinsa verrattavissa, että niissä tapauksissa, joissa avustuksen lakkauttaminen tässä esitetyn mukaan voi tulla kysymykseen, viranomaisella ei yleensä, ellei nyt asiaa ole nimenomaisin säännöksin toisin järjestetty, ole mitään velvollisuutta lakkauttaa avustusta vaikkakin sillä on oikeus suorittaa lakkauttaminen. Viranomainen voi siis

¹¹⁷⁾ Vrt. ed. s. 88.

niissä tapauksissa, joissa sillä olisi oikeus lakimääräisen valtionavun lakkauttamiseen, luopua käyttämästä tätä oikeuttaan, ja näin jää viranomaisen vapaasta, tarkoituksenmukaisuussyiden nojalla tapahtuvasta harkinnasta riippuvaksi, saako valtionavun saaja edelleen nauttia avustusta. Se seikka, että lakkauttamisesta päättäminen jää viranomaisen harkinnan varaan, lisää tietysti huomattavasti lakkauttamisinstituutin hallintovalvontaa tehostavaa merkitystä: lakkauttamisuhkaa voidaan asian ollessa näin järjestetty käyttää painostuskeinona tehokkaammin kuin jos valtionavun lakkauttaminen olisi välttämätön seuraamus joidenkin yleissäännöksillä vahvistettujen edellytysten täyttymisestä.

Harkittaessa, onko valtionapu lakkautettava vai ei, vaikuttavat osaksi samantapaiset tekijät kuin valtionapujen ehtoja vahvistettaessa. Olemme edellä sanoneet, että kun on kysymys esim. valtionavuilla tuetusta hallintovalvonnan alaisesta toiminnasta, valvonnan tekeminen kovin ankaraksi voi johtaa toiminnan lakkaamiseen. Valvontaa järjestettäessä on siis ratkaistava, onko yleisten etujen kannalta suotavaa, että toiminta jatkuu lievemmän valvonnan alaisena, vai onko parempi, ettei toimintaa ollenkaan harjoiteta, ellei toiminnan harjoittaja tahdo alistua ankarammanlaatuiheen valvontaan. Samantapaiset harkintakysymykset astuvat esiin valtionapujen lakkauttamisesta päätettäessä. Valtionavun saaja on saattanut tehdä itsensä syypääksi sellaiseen virheelliseen menettelyyn tai laiminlyöntiin, että riittävä muodollinen aihe valtionavun lakkauttamiseen on olemassa, mutta lakkauttamisesta päättävä viranomainen voi antaa tämän virheen anteeksi ja luopua lakkauttamisesta sillä perusteella, että yleistä etua palvellaan paremmin menettelemällä näin kuin käyttämällä lakkauttamisoikeutta.

Tulemme sitten valtionapujen jakoon tehonlisäämis- ja verontasoitusvaltionapuihin ¹¹⁸⁾. Tähän jakoon nähden on huomattava, että kun verontasoitusvaltionapu kerran annetaan senvuoksi, että yleinen etu vaatii avustuksen saajan taloudellista tukemista, ei ole järjellistä väärinkäytösten sattuessa lakkauttaa valtionapua, vaan on turvauduttava muihin keinoihin, esim. tehostettuun pakkovalvontaan. Jos valtio esim. katsoo yleisen edun vaativan taloudellisesti heikkojen julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntien avustamista ja avustuksensaaja sitten rikkoo avustuksen nauttimisen ehtoja, eivät yleisen edun vaatimukset tietystikään tule tyydytetyiksi sillä, että valtionapu lakkautetaan. Päinvastoin, itsehallintoyhdyskunnan taloudellinen asema käy yhä huonom-

¹¹⁸⁾ Vrt. ed. s. 82.

maksi ja valtiolle käy myöhemmin yhä vaikeammaksi auttaa se jälleen jaloilleen. Tarkoituksenmukaisempaa onkin senvuoksi jo alunperin turvautua muihin keinoihin kuin valtionavun lakkauttamiseen ja lähinnä näyttää silloin tulevan kysymykseen itsehallintoyhdyskunnan asettaminen lisätyn valvonnan alaiseksi. — Tässä esittämämme ajatus, jonka mukaan lakkauttaminen voi kohdistua vain tehonlisäämis- mutta ei verontasoitusvaltionapuihin, ei menetä merkitystään senvuoksi, että tehonlisäämis- ja verontasoitusvaltionapujen välinen raja on, kuten aikaisemmin olemme todenneet, hyvin epämääräinen. On olemassa valtionapuja, joissa verontasoitus- ja tehonlisäämistarkoitus yhdistyvät sillä tavoin, että on hyvin vaikeata sanoa avustuksen selvästi kuuluvan kumpaankaan mainituista ryhmistä. Mutta sellaisissakin tapauksissa voidaan usein osoittaa joko että valtionavun pääasiallisena tarkoituksena on verorasituksen tasoittaminen tai että se perusluonteeltaan on tehonlisäämisvaltionapu eli siis viedä se toiseen tai toiseen ryhmään, ja siten saada selvyyttä kysymykseen, onko tarkoituksenmukaista turvautua valtionavun lakkauttamiseen.

Entä mitä sitten vaikuttaa lakkauttamismenettelyn käyttöön valtionapujen jako pakollisia ja vapaaehtoisia tehtäviä varten annettuihin avustuksiin?

Yhdenmukaisesti aikaisemman valtionavun ehtoja koskevan esityksemme kanssa¹¹⁹⁾ toteamme tässä vain lyhyesti, että valtionavun lakkauttaminen saattaa tulla käytettäväksi kummassakin ryhmässä, mutta että seuraamukset voivat eri tapauksissa muodostua erilaisiksi. Kun nim. on kysymys vapaaehtoisista tehtävää varten annetusta avustuksesta, saattaa valtionavun lakkauttaminen johtaa valtion aikaisemmin tukeman toiminnan tyrehtymiseen, ellei toimija pysty jatkaamaan tai halua jatkaa toimintaa menetettyään valtionavun. Pakkoa toiminnan jatkamiseen ei ole. Jos taas lakkautetaan esim. kunnalle pakollista hallintotehtävää varten annettu avustus (esim. kansakouluavustus), ei tämä toimenpide oikeuta tuota toimintaa supistamaan tai lopettamaan, vaan on toimintaa edelleen jatkettava entisessä laajuudessa. Tällaisissa tapauksissa valtionavun lakkauttamisuhka siis vaikuttaa samaan tapaan kuin sakon uhka ja lakkauttamisen toteuttaminen kuten uhkasakko-päätöksen täytäntöönpano, sillä pakollisen hallintotehtävän suorittajan on edelleen hoidettava tämä tehtävä ja kannettava siitä aiheutuva taloudellinen rasitus. Otamme vielä esimerkin lainsäädännöstä. Työnväli-

¹¹⁹⁾ Ks. ed. s. 137.

tysL:n (§ 2) mukaan on kunta velvollinen, milloin valtioneuvosto katsoo sen tarpeelliseksi, työnvälitystä varten perustamaan työnvälitystoimiston tai asettamaan yhden tai useampia työnvälitysasiamiehiä. Valtio osallistuu kunnan työnvälitystoimiston kustannuksiin korvaamalla kunnalle 40 % toimiston todellisista vuosimenoista (§ 14). Jollei työnvälitystoimisto toiminnassaan noudata annettuja (so. valvojana toimivan valtionviranomaisen antamia) määräyksiä eikä muistutuksista huolimatta määräajassa muuta menettelyään, voi sosiaaliministeriö julistaa kunnan määräajaksi menettäneeksi oikeuden TyönvälityksL:ssä säädettyyn korvaukseen tai apurahaan (§ 25). Tässä on siis juuri sellainen tapaus, jossa pakollista tehtävää varten luvatus säännöllisen lakimääräisen valtionavun lakkauttaminen ei vapauta tehtävän hoitamisesta. Työnvälitystoiminta on hoidettava vaikka avustusta sitä varten ei saada.

Valtionavun lakkauttamisen ja määräeriin jaetun kertakaikkisen valtionavun maksamisen keskeyttämisen aineellisena perustana on valtionavun saajan toimi tai laiminlyönti, joka sisältää poikkeamisen valtionavun ehdoista. Valtionavun saaja on nauttiessaan hänelle aikaisemmin myönnettyä valtionapua tai aikaisemmin nostamiaan valtionapueriä poikennut niistä toiminta- ja menettelytapaohjeista, joita sen olisi ollut valtionavun saajan ominaisuudessa noudatettava. Miten suuri poikkeamisen valtionavun ehdoista tulee olla voidakseen johtaa valtionavun lakkauttamiseen, ei tietystikään ole yleisillä säännöillä määrättävissä. Mitä tulee väliaikaisuudella toimenpiteenä käytettyyn valtionavun maksamisen keskeyttämiseen riittää aiheeksi tietystikin pienempi syy kuin lopulliseen lakkauttamispäätökseen.

Jos joku on virheellisiä tietoja antamalla päässyt nauttimaan jatkuvaa valtionapua, voidaan avustuksen maksaminen tietysti lopettaa heti, kun asiasta päästään selville. Avustuksen lakkauttaminen johtuu tällöin yksinkertaisesti siitä toteamisesta, että valtionavun saamisen ehdot eivät ole täytetyt. Joissakin tapauksissa on lakkauttamisesta kuitenkin annettu nimenomaisia säännöksiä. Niin esim. valtioneuvoston päätös sokeiden avustuksesta ¹²⁰⁾ säätää 5 §:ssään: avustuksen suorittaminen voidaan lakkauttaa sokealta, joka saadakseen avustuksen on hävittänyt tai salannut omaisuuttaan tai tulojaan taikka antanut oloistaan vääriä tietoja. Kun tietävästikään ei olisi ollut tarpeellista nimenomaan todeta, että avustusta ei makseta henkilölle, joka ei täytä avustuksen nauttimiselle asetettuja ehtoja, on ajateltavissa säännöksellä tarkoitettun esim.

¹²⁰⁾ Ann. 20 p. tammik. 1938, as. kok. n:o 61.

sitä, että avustuksen lakkauttamisella voidaan rangaista tahallisesti vääriä tietoja antanutta henkilöä, vaikkakin hän myös todellisen asiain-tilan mukaan olisi oikeutettu saamaan avustuksen. Mahdollista on sekin, että säännöksellä vain tahdotaan ilmaista, ettei valtionavun myöntämistä koskeva päätös saa asiallista lainvoimaa, eli siis samaa, jota ko. valtioneuvoston päätöksen 10 §:ssä tarkoitetaan sanottaessa, että sosiaaliministeriöllä on oikeus koroittaa tai vähentää avustuksen suuruutta tai lakkauttaa sen suorittaminen, milloin se muuttuneiden olosuhteiden vuoksi katsotaan tarpeelliseksi.

Jälempänä tulemme tekemään selkoa kysymyksestä, mihin taaksepäin vaikuttaviin seuraamuksiin, kuten esim. jo maksettujen valtionapuerien takaisinperimiseen virheellisiä tietoja antamalla hankitun valtionavun nauttiminen voi johtaa.

Valtionavun lakkauttamisessa noudatettavaa menettelyä hahmoteltaessa on syytä pitää mielessä se seikka, että säännöllisesti maksetun valtionavun lakkauttaminen on läheisesti verrattavissa kielteiseen päätökseen, jonka hakija saa ensimmäisen kerran valtionapua hakiessaan. Eroa tällaisen kielteisen päätöksen ja valtionavun lakkauttamispäätöksen välillä on kuitenkin sikäli, että valtionavun lakkauttaminen on käytännöllisesti katsoen luonteeltaan ankarampi toimenpide kuin valtionavun epääminen aivan samalla tavoin kuin esim. yhdistyksen lakkauttaminen on ankarampi toimenpide kuin yhdistyksen syntymisen estäminen. Valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttäminen taas ei ole niin ankara toimenpide kuin valtionavun lakkauttaminen ja voidaan ensiksimmäinen toimenpide senvuoksi järjestää tapahtuvaksi yksinkertaisemmissa muodoissa kuin jälkimmäinen. Nämä näkökohdat auttavat ymmärtämään valtionapujen lakkauttamisessa noudatettavaa menettelyä.

Ensiksi kysymys: mikä viranomainen päättää valtionavun lakkauttamisesta? Tähän kysymykseen voitaneen vastata, että lakkauttamisesta päättää tavallisesti sama viranomainen, joka on valtionavun myöntänytkin. Kuitenkin, ja juuri tällaisissa seikoissa ilmenee äsken puheenaolleiden näkökohtien vaikutus, on eräissä tapauksissa erikoissäännöksiin saatettu voimaan sellainen järjestely, että lakkauttamispäätöksen tekeminen tai päätöksen vahvistaminen kuuluu toiselle, ylemmälle viranomaiselle, kuin valtionapujen jakajalle. Tällainen järjestely, jossa asian tärkeysaste, toimenpiteen ankaruus, määrää käsittelytavan, esiintyy mm. maatalousoppilaitosten valtionapuasain käsittelyssä. Kouluille suoritettavat

avustukset määrää nim. maataloushallitus¹²¹⁾, mutta avustuksen lakkauttamisesta päättää valtioneuvosto¹²²⁾. Toimenpiteen ankaruusteen huomioonottaminen voi johtaa myös siihen, että valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttämisestä päättäminen katsotaan voitavan uskoa alemmalle viranomaiselle kuin valtionavun lopullisesta lakkauttamisesta päättäminen. Mutta, sanottakoon sekin tässä, käytännössä ei suinkaan aina ja johdonmukaisesti menetellä niin, että valtionavun lakkauttamisesta päättäminen uskottaisiin ylemmälle viranomaiselle kuin valtionavun antaminen, eikä myöskään aina seurata sitä periaatetta, että ankarammasta toimenpiteestä, valtionavun lakkauttamisesta, päättäisi ylempi viranomainen kuin se, joka päättää lievemmästä toimenpiteestä, valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttämisestä. Onhan esim. ns. toissijaisiin valtionapuihin nähden mahdollinen sellainenkin järjestely, että niinhavin valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttämisestä kuin lopullisesta lakkauttamisestakin päättää näitä valtionapuja jakava toimielin eli siis muu kuin valtion viranomainen. Valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttämisestä ja valtionavun lakkauttamista ei siis näissä tapauksissa ole pidetty edes niin tärkeinä toimenpiteinä, ettei niiden suorittamista voitaisi uskoa valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomille toimielimille.

Kun valtionavun nauttimisen ehtoja on rikottu, koetetaan yleensä, ennenkuin voimakkaampiin pakkokeinoihin ryhdytään, saada aikaan parannus huomauttamalla tapahtuneesta virheestä ja antamalla valtionavun nauttijalle tilaisuus poistaa havaitut epäkohdat. Kuten aikaisemmin olemme maininneet, on joissakin tapauksissa valtionapuja koskevassa lainsäädännössä annettu nimenomaisia säännöksiä siitä, että valtionavun nauttijalle on annettava tällainen huomautus, varoitus tai muistutus ennenkuin turvaudutaan tehokkaampiin keinoihin, joista tässä lähinnä tulee kysymykseen valtionavun lakkauttaminen¹²³⁾. Tällaisen muistutuksen tai varoituksen antaminen kuuluu silloin välttä-

¹²¹⁾ MaatalousoppilaitosA § 5.

¹²²⁾ MaatalousoppilaitosL § 9.

¹²³⁾ Esim. TyönvälitysL § 25: jollei työnvälitystoimisto tai asiamies toiminnassaan noudata lakia tai annettuja määräyksiä, eikä muistutuksesta huolimatta määräajassa muuta menettelyään, voi sosiaaliministeriö julistaa kunnan määräajaksi menettäneeksi oikeuden korvaukseen tai apurahaan. — LastentarhaA § 6: sosiaaliministeriö voi määräajaksi tai kokonaan lakkauttaa valtionavun, jos ei ole otettu huomioon niitä huomautuksia ja vaatimuksia, joita ministeriö on esittänyt lastentarhan toiminnan johdosta.

mättömänä muotona lakkauttamismenettelyyn. Lakkauttamispäätöstä ei voida antaa, ennenkuin muistutus on annettu ja todettu, ettei se ole johtanut tarkoitettuihin tuloksiin.

Kun valtionavun saajalle lain vahvistamaa menettelyä seuraten annetaan varoitus, muistutus tai huomautus, on sillä tilaisuus puolustautua antamalla lakkauttamisesta päättävälle viranomaiselle selitys asian johdosta. Muutenkin, siis myös niissä tapauksissa, joissa muistutuksen antamista ei ole erikoissäännöksiin tehty lakkauttamismenettelyn välttämättömäksi osaksi, täytynee valtionavun saajalle yleensä antaa tilaisuus tulla kuulluksi asiassa tai antaa sille ainakin tieto asiasta ennenkuin valtionavun lakkauttamisesta lopullisesti päätetään. Tosin ei nimenomaisten säännösten puuttuessa voida vaatia mitään määrämuotoista tiedoksiantotointoa, mutta ilmeisestikään ei ole kohtuullista ryhtyä valtionavun lakkauttamiseen, ellei valtionavun saaja ole tavalla tai toisella saanut tietoa sitä uhkaavasta toimenpiteestä¹²⁴). Poikkeusasemassa on tietystikin väliaikaisuusvalvonta valtionavun maksamisen keskeyttäminen. Sehän on sellainen toimenpide, joka ei, luonteeltaan ohimenevänä, vaikutakaan niin ankarasti kuin valtionavun lopullinen lakkauttaminen. Kohtuussyyt eivät senvuoksi näytä vaativan etukäteen tapahtuvaa ilmoittamista. Valtionavun maksamisen toistaiseksi keskeyttämisestä saa valtionapua nauttinut henkilö tiedon ainakin silloin, kun kieltäydytään sille maksamasta valtionapuerää, jonka se muuten saisi nostaa, ja tämä tieto sisältää asiallisesti katsoen myös ilmoituksen siitä, että ellei toistaiseksi keskeyttämisen aiheuttaneita epäkohtia poisteta, valtionapu voidaan lopullisesti lakkauttaa.

Muita lakkauttamismenettelyn muotoja koskevia yhtenäisiä säännöksiä kuin se, että valtionavun saajalle on annettava tilaisuus selityksen antamiseen tai että sille on ainakin annettava tieto uhkaavasta pakko-toimenpiteestä voidaan tuskin asettaakaan. Eikä tämäkään sääntö, vaikka se nähdäksemme voidaankin kohtuussyyihin perustuen asettaa viranomaisten toimintaohjeeksi, saa sellaista merkitystä, että valtionavun lakkauttamistoimi säännön noudattamatta jättämisen vuoksi kävisi mitättömäksi tai moitteenalaiseksi.

Lakkauttamismenettely seuraa kussakin virastossa ja viranomaisessa tai muussa asiasta päättävässä toimielimessä niitä muotoja, joita siellä asiain käsittelyssä muutenkin noudatetaan. Miten vaikeaa yleisten menettelytapaa koskevien sääntöjen asettaminen on, käy ilmeiseksi, kun

¹²⁴) Vrt. *Sörndahl* s. 362.

ajattelemme kuinka monenlaiset toimielimet voivat joutua näitä lakkauttamisasioita käsittelemään.

Saako valtionavun lakkauttamista koskeva hallintoviranomaisen päätös muodollisen lainvoiman?

Ståhlberg tarkoittaa muodollisella lainvoimalla sitä, kun toimenpidettä vastaan ei enää ole tarjona mitään säännöllistä muutoksenhakukeinoa, asiallisella lainvoimalla eli oikeusvoimalla taas sitä, kun toimenpide on tullut sitovaksi ja pysyväksi, niin että sitä ei enää voi muuttaa eikä syrjäyttää. Hänen käsityksensä mukaan saattaa hallintotoimi saada muodollisen lainvoiman sellaisissa tapauksissa ja ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joihin nähden on säädetty, että viranomaisen toimenpiteeseen saa hakea muutosta määräajan kuluessa. Kun muutoksenhakumahdollisuus on jätetty käyttämättä tai instanssiasteikko käyty läpi ylimpään asteeseen saakka, on hallintotoimi muodollisesti lainvoimainen. Tämän mukaisesti, koska Suomen hallintoviranomaisten päätöksistä ja määräyksistä on varsin yleisesti järjestetty säännöllinen valitusoikeus, hallintotoimet voivat meillä laajassa mittakaavassa saada muodollisen lainvoiman. Mutta mikäli esim. alempien paikallisviranomaisten toimenpiteille ei ole järjestetty määrättyä valitusaikaa, ei mainittua mahdollisuutta kuitenkaan ole ¹²⁵). *Tarjanne* taas tarkoittaa muodollisesti lainvoimaisilla päätöksillä kaikkia lopullisia päätöksiä eli sellaisia päätöksiä, joita vastaan ei ole käytettävissä säännöllistä valitusoikeutta. Muodollisen lainvoiman saavat tämän mukaisesti sellaisetkin hallintotoimet, joista joko yleensä tai jossakin erikoistapauksessa ei ole valitusoikeutta, eivätkä vain ne hallintotoimet, joihin nähden valitusoikeus on jätetty käyttämättä tai valitus ratkaistu ylimmässä asteessa ¹²⁶).

Lainvoimaisuusoppi on kotoisin prosessioikeudesta. Kun yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvassa oikeudenkäynnissä on yleisesti voimassa, että alemman tuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta ylemmässä asteessa, on helppo ymmärtää, kuinka muodollisen lainvoimaisuuden ulottuvaisuus on johdettu määräämään silmälläpitäen sitä, onko toimenpidettä vastaan enää tarjona mitään säännöllisiä muutoksenhakekeinoja ¹²⁷). Hallinto-oikeuden alalla ei muutoksenhaun sallimi-

¹²⁵) *Ståhlberg* I s. 332.

¹²⁶) *Tarjanne*, Kantelu (Granfeltin juhlaulkaisu s. 401).

¹²⁷) *Fleiner* s. 195: »Formelle Rechtskraft sprechen wir dem Staatsakt zu, der mit einem Rechtsmittel nicht mehr angefochten werden kann».

nen ole voimassa yhtä yleisesti kuin yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvassa oikeudenkäynnissä, vaan on olemassa paljon sellaisiakin päätöksiä, joihin ei saa hakea muutosta. Näinollen ei suinkaan ole ilman muuta selvää, että prosessioikeuden luomaa muodollisen lainvoiman käsitettä voidaan sellaisenaan käyttää hallinto-oikeudessa. Kun sitten on ratkaistava onko muodollisesti lainvoimaisilla päätöksillä tarkoitettava kaikkia lopullisia päätöksiä tai vain sellaisia päätöksiä, joita koskeva valitusoikeus on jätetty käyttämättä tai valitus lopullisesti ratkaistu, valitsemme *Tarjanteeseen* yhtyen ensiksimainitun vaihtoehdon. *Ståhlbergkaan* ei näytä tahtovan asettua jyrkästi vastustamaan muodollisen lainvoiman määrittelemistä tällä tavoin, vaikkakin hän katsoo olevan selvyuden vuoksi parasta käyttää sanoja »muodollinen lainvoima» erityisesti siitä, että päätös valitusajan umpeenkulumisen vuoksi tulee lopullisesti pysyväksi ja sitovaksi ¹²⁸⁾. Saattaahan niin ollakin, että tarvitaan erityinen termi näitä tapauksia varten, mutta uuden nimityksen keksiminen tähän tarkoitukseen tuskin on mahdotonta.

Palaamme sitten jälleen valtionapuihin. Havaitsemme niitä tarkastellessamme, että jos valtionavun lakkauttamista koskevan päätöksen on antanut viranomainen tai toimielin, jonka päätöksiin yleensä saa hakea muutosta, saattaa muutoksenhaku valtionavun lakkauttamista koskevassa asiassa tulla kysymykseen samalla tavoin kuin valittaminen valtionapuhakemuksen johdosta annetusta epävästä päätöksestä. Silloin siis valtionavun lakkauttamista koskeva päätös riidattomasti voi saada muodollisen lainvoiman. Useissa tapauksissa on lakkauttamismenettely kuitenkin järjestetty sellaiseksi, että asian lopullinen ratkaisu kuuluu sellaiselle viranomaiselle, jonka päätöksiin yleensä ei saa hakea muutosta. Tällaisissa tapauksissa, kun esim. valtioneuvosto lakkauttaa valtionavun tai vahvistaa alemman viranomaisen lakkauttamispäätöksen ¹²⁹⁾, muutoksenhakumahdollisuutta siis ei ole, eikä ratkaisu näinollen, jos seurataan *Ståhlbergia*, saa muodollista lainvoimaa. Jos taas omaksutaan *Tarjanteen* käsitys, on tällaisiakin päätöksiä pidettävä muodollisesti lainvoimaisina.

Olemme siis joutuneet toteamaan, että valtionavun lakkauttamista

¹²⁸⁾ *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Lisäyksiä ja muutoksia s. 124.

¹²⁹⁾ MaamieskouluA § 16: jos koulun oppilasluku kahtena vuotena peräkkäin on alle kaksikymmentä tai koulu ei muuten vastaa tarkoitustaan, alistakoon maataloushallitus valtioneuvoston ratkaistavaksi, onko koulu tai, jos se on yksityisluontoinen, sille annettava valtionavustus lakkautettava.

koskevat päätökset useissa tapauksissa voivat saada muodollisen lainvoiman. Miten on sitten asianlaita asialliseen lainvoimaan nähden? Muodostaako lakkauttamista koskeva päätös pysyvän, peruuttamattoman ohjeen asian vastaiselle järjestelylle?

Tätä käytännölliseltä merkitykseltään erittäin tärkeätä kysymystä pohdittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että valtionavun lakkauttamista koskeva päätös ei sisällä ratkaisua kahden keskenään tasarvoisen oikeussubjektin vastakkaisten oikeuksien ja vaatimusten välillä eikä myöskään ratkaisua, joka välittömästi koskisi muiden kuin valtionavun saajan oikeutta. Valtionavun lakkauttamista koskevaa asiaa ratkaistaessa on etualalla julkinen intressi eikä yksityisten oikeus ja edut, eikä ole mitään erikoisia syitä jotka vaatisivat asiallisen lainvoiman antamista lakkauttamispäätökselle¹³⁰⁾. Sääntönä voitaneenkin pitää, että valtionavun lakkauttamista koskeva päätös ei saa tällaista lainvoimaa, vaan että valtionavun maksaminen voidaan lakkauttamispäätöksen estämättä milloin tahansa uudelleen aloittaa.

Valtionavun lakkauttamista koskeva päätös on siis aina voimassa vain toistaiseksi. Joissakin tapauksissa on tämä nimenomaan julkilausuttu määrätarkoituksiin myönnettäviä valtionapuja koskevista säännöksissä. Niin esim. HevostalousA § 5 säättää, että jos hevostaloustusliitto toimii vastoin asetuksen tarkoitusta ja määräyksiä, voi maatalousministeriö keskeyttää liitolle myönnetyn valtionavun maksattamisen ja lakkauttaa sen myötävaikutuksella suoritettavat valtion toimenpiteet siksi, kunnes hevostaloustusliiton toiminnassa tapahtuu korjaus. Mutta niissäkin tapauksissa, joiden varalta tällaisia erikoissäännöksiä ei ole, voidaan valtionavun maksaminen aina uudelleen aloittaa sitten, kun lakkauttamiseen johtaneet epäkohdat on poistettu. Eikä sääntöä, että valtionavun lakkauttamista koskeva päätös ei saa asiallista lainvoimaa, nähdäksemme järkytä sekään, että lakkauttaminen on joissakin tapauksissa nimenomaan säädetty tapahtuvaksi »kokonaan» tai »määräajaksi»¹³¹⁾. Näitä lakkauttamisen kestämisaikaa koskevia säännöksiä ei ole käsiteltävä niin, että ne rajoittaisivat viranomaisen vapautta ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi. Kun valtionavun maksaminen keskeytetään määräajaksi, merkitsee tämä sitä, että määräajan kuluttua valtionavun maksamista tullaan ilman muuta jatkamaan entiseen tapaan.

¹³⁰⁾ Vrt. Ståhlberg I s. 333.

¹³¹⁾ Ks. esim. LastentarhaA § 6: sosiaaliministeriö voi määräajaksi tai kokonaan lakkauttaa valtionavun, jos ministeriön huomautuksia ja vaatimuksia ei ole valtionavun käytössä otettu huomioon. Ks. myös TyönvälitysL § 25.

Kysymyksessä on vain määräaikainen keskeytys säännöllisesti jatkuvassa menettelyssä, valtionavun säännöllisessä maksamisessa. Säännös valtionavun lakkauttamisesta kokonaan on taas asetettava yhteyteen määräaikaisen lakkauttamisen kanssa ja selitettävä sen valossa: kokonaan lakkauttaminen merkitsee sitä, että valtionavun uudelleen maksamista ei voida aloittaa samoissa yksinkertaisissa muodoissa kuin määräajaksi lakkautetun avustuksen maksamisen jatkamista, vaan on asia, jos tarkoitukseen uudestaan valtionapua halutaan, pantava vireille uutena asiana. Mutta kumpikaan aikamääräys, olkoonpa valtionapu lakkautettu määräajaksi tai kokonaan, ei sido lakkauttamisesta päättäneitä viranomaista, jos tämä tahtoo suostua valtionavun antamiseen uudelleen, lakkauttamispäätöksiin sisältyvien aikamääräysten vastaisesti. Sekä valtionavun lakkauttamisessa että lakkautetun valtionavun uudelleen myöntämisessä ovat nim. ratkaisevina pohjimmaltaan samat tekijät. Päämääränähän on kummassakin tapauksessa hallintotoiminnan järjestäminen mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi ja tehokkaaksi. Julkisen edun vaatimukset ovat aiheuttaneet valtionavun lakkauttamisen, ja jos sitten, muuttuneissa olosuhteissa julkiset intressit vaativat valtionavun myöntämistä uudelleen, saa aikaisempi päätös tietysti väistyä. Julkisten intressien vaatimukset voidaan tässä valtionavun maksamisen uudelleen aloittamisessa täysin toteuttaa kenenkään yksityisten etuja loukkaamatta. Vaatimus ulkopuolisten, yksityisten etujen suojaamisesta ei pakota antamaan valtionavun lakkauttamista koskevalle viranomaisen päätökselle asiallista lainvoimaa.

Olemme siis tulleet siihen tulokseen, että valtionapuja jakava viranomainen aina voi aikaisemmin tehdyn lakkauttamispäätöksen estämättä ryhtyä uudelleen maksamaan valtionapua. Tässä yhteydessä on kuitenkin vielä selvitettävä kysymys, voidaanko ne valtionapuerät, jotka olisivat langenneet maksettaviksi lakkauttamispäätöksen antamisen ja uudelleen maksamaan ryhtymisen välisenä aikana, suorittaa valtionapujen saajalle. Edelläesitettyihin perusteluihin viitaten voitaneen kysymykseen yleensä vastata myöntävästi. Ratkaisun asialliseen sisältöön ei vaikuta se, pidetäänkö viranomaisen päätöstä mainitun väliajan osalle lankeavien valtionapuerien suorittamisesta lakkauttamispäätöksen peruuttamisena vai konstruoidaanko asia niin, että katsotaan viranomaisen voivan myöntää valtionavun saajalle po. valtionapuja suuruudeltaan vastaavan ylimääräisen avustuksen.

Se seikka, että valtionavun lakkauttamista koskeva päätös ei saa asiallista lainvoimaa, osoittautuu erikoisen tärkeäksi, kun valtionapujär-

jestelmää tarkastellaan nimenomaan juuri hallintovalvonnan kannalta. Jos lakkauttamispäätökset olisivat ehdottomasti pysyviä ja peruuttamattomia ei lakkauttamismenettelyllä olisi läheskään samaa merkitystä hallintovalvonnan tehostajana kuin sillä on, kun lakkauttaminen ei saa asiallista lainvoimaa. Lakkauttaminen sellaisenaan on valtionavun saajalle haitallinen seuraamus, joka aiheutuu valtionavun ehtojen noudattamisen laiminlyönnistä. Sen aiheena ovat jo tapahtuneet teot ja laiminlyönnit. Konstruktiosioniltaan se tässä suhteessa, aiheittensa puolesta, muistuttaa rangaistusta, ja valtionavun lakkauttamisen uhka vaikuttaa samalla tavoin ennakoestävästi kuin rangaistuskin. Mutta mahdollisuus saada valtionapu takaisin, saada jälleen alkaa nauttia lakkautettua valtionapua, merkitsee niin sanoaksemme parantavan vaikutuksen tavoittelua. Aikaisemman valtionavun saajan, valtionapua aikaisemmin nauttineen henkilön etujen mukaista on jälleen päästä nauttimaan valtionapua. Senvuoksi se parhaansa mukaan koettaa poistaa niitä syitä ja epäkohtia, jotka ovat johtaneet valtionavun lakkauttamiseen, ja siten saada lakkauttamispäätöksen peruutetuksi. Viranomaisen, josta valtionavun myöntäminen riippuu, voi siis lisäehtoja asettamalla ajaa läpi kaikki ne vaatimukset, joita se tahtoo saada valtionavulla avustettavassa toiminnassa toteutetuksi, ja tällä tavoin valtionapujärjestelmä tässäkin muodostuu hyvin tehokkaaksi hallintovalvonnan keinoksi ¹³²⁾.

b) Valtionavun takaisinperiminen.

1) Valtionavun takaisinperiminen yleensä.

Valtionavun lakkauttamista ankarampi toimenpide on valtionavun takaisinperiminen, jolla tarkoitamme tarpeen vaatiessa valtionavun saajaan kohdistuvalla pakolla

¹³²⁾ Vrt. *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 342. — Vrt. myös *Herman Finer* (Recent reforms in English Local Government, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1930, s. 231), joka artikkelinsa loppupäätelmissä toteaa, että Englannissa vv. 1925—1929 suoritettu paikallishallinnon reformi on huomattavasti lisännyt valtionapujärjestelmän merkitystä paikallishallintoon kohdistuvassa hallintovalvonnassa. Hän kirjoittaa mm.: »Formerly, a grant could be withheld in respect only of the service for which the grant was given, and, it was understood that the principal complainant of bad service should be the Ministry's inspector. Now the grant may be reduced if the Minister is not satisfied upon representation 'by any association

toteutettavaa jo maksettujen valtionapuerien palauttamista valtiolle. Valtionavun takaisinperiminen samoin kuin myöhemmin käsittelyn alaiseksi otettava valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen tai lunastaminen valtiolle niin sanoaksemme suuntaavat vaikutuksensa jo kuluneeseen aikaan, menneisyyteen, ja eroavat siinä suhteessa valtionavun lakkauttamisesta, joka toimenpide ei pyri muuttamaan jo tapahtuneita asioita, vaan vaikuttaa ajassa eteenpäin, tulevaisuuteen.

Valtionavun takaisinperiminen voi tulla kysymykseen esim. sellaisessa tapauksessa, että koulun toiminta lakkaa koulurakennuksen tuhouduttua tulipalossa. Koulu ei silloin tarvitse sen ylläpitoon tarkoitettuja valtionavustuksia, ja on tällaiset tarpeettomiksi käyneet avustukset, mikäli niitä on koululle etukäteen suoritettu, palautettava valtiolle. Monissa muissakin tapauksissa voi tietysti käydä niin, että valtionapu tai osa siitä käy tarpeettomaksi tai muuten jää käyttämättä. Joidenkin tapausten varalta on nimenomaan säädetty, miten asiassa silloin on meneteltävä. Niin säättää mm. MaatalousoppilaitosL 8 §:nsä 8 kohdassa, että avustuksena saadut varat on käytettävä niihin tarkoituksiin, joihin ne on myönnetty, ja mahdollisesti käyttämättä jääneet avustukset palautettava valtiolle¹³³). Tätä säännöstä voitaneen pitää yleisen säännön ilmauksena ja siis todeta, että valtiolla on aina oikeus vaatia käyttämättä jääneen valtionavun palauttamista. Käyttääkö valtio tätä oikeutta ja missä laajuudessa se sitä käyttää riippuu kunkin tapauksen laadusta. Niin saattavat esim. kohtuussyyt ja kysymykseen tulevan summan suuruus vaikuttaa ratkaisussa tätä tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvaa kysymystä. Korkoa ei näin palautettavalle summalle yleensä voitane vaatia, ellei vaatimus perustu valtionapuun liittyvään nimenomaiseen ehtoon¹³⁴).

or body of persons experienced or interested in matters relating to the public health', or otherwise, that 'a reasonable standard of efficiency and progress' has not been achieved or maintained.»

¹³³) Yksityiskohtaisempia säännöksiä avustusten palauttamisessa noudatettavasta menettelystä sisältää MaatalousoppilaitosA 5 §: jos valtionavustusten käytöstä annettava tilitys osoittaa ylijäämää, on johtokunnan suoritettava säästynyt osa avustuksesta asianomaiseen lääninrahastoon sekä toimitettava siitä maksutodistus tilityksen ohella maataloushallitukselle. — Muita käyttämättä jääneen avustuksen palauttamista koskevia säännöksiä: KotitalousoppilaitosL § 7 kohta 8, TieavustusVNP § 4.

¹³⁴) Korkovaatimus on vahvistettu esim. TieavustusVNP 4 §:ssä: jos valtion

Tällaiset tapaukset, joissa on kysymys vain tarpeettomiksi käyneiden ja käyttämättä jääneiden valtionapujen palauttamisesta valtiolle, eivät kuitenkaan herätä mitään erikoista mielenkiintoa hallintovalvonnan kannalta, sillä takaisinperimistä ei niissä käytetä hallintovalvonnan painostuskeinona, eikä uhkaamalla takaisinperimistoinnilla tai takaisinperimiseen ryhtymisellä koeteta vaikuttaa valvonnanalaisen toimintaa ohjaavasti. Sama on asianlaita sellaisiin valtionapujen takaisinperimisiin nähden, jotka aiheutuvat siitä, että tavara, josta on maksettu vientipalkkiota, tuodaan takaisin maahan ¹³⁵⁾. Tutkimuksemme piiriin eivät myöskään sisälly erehdyksessä maksettujen valtionapujen takaisinperimiset. Senvuoksi emme tässä syvemmältä puutukaan näihin tapauksiin. Mutta kysymys valtionavun takaisinperimisestä voi esiintyä myös useissa muissa tapauksissa. Kun esim. sellainen yleishyödyllinen laitos tai yhtymä, jonka perustamiseen tai kalustohankintoihin on annettu valtionapua, lopettaa toimintansa tai luopuu toimimasta aikaisemman tarkoituksensa hyväksi, syntyy kysymys, onko valtiolla valtionavun antajan ominaisuudessaan oikeus esittää asiassa jotain vaatimuksia, erityisesti vaatia laitokselle annettujen valtionapujen takaisinmaksamista tai valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttamista valtiolle. Nämä tapaukset ovat kieltämättä läheisesti verrattavissa sellaisiin tapauksiin, joissa valtionapu on jäänyt käyttämättä ja senvuoksi palautettava valtiolle, vaikkakin käyttämättä jääneistä valtionavuista puhuttaessa tietysti lähinnä tarkoitetaan ns. ylläpitovaltionapuja eikä perustamiskustannusvaltionapuja, joiden ei yleensä koskaan, senjälkeen kun avustus on tarkoitukseensa käytetty eli »perustaminen» suoritettu, voida sanoa jääneen käyttämättä samalla tavoin kuin määrättyä ajanjaksoa varten annettujen ylläpitovaltionapujen voidaan sanoa jääneen käyttämättömiksi, jos avustettavaksi tarkoitettua toimintaa ei ole tuona ajanjaksona ollenkaan suoritettu. Mutta tällaisella laitoksen lakkaamisen tai lakkauttamisen yhteydessä tapahtuvalla valtionapujen takaisinperi-

avustama työ jää suorittamatta tahi jos avustusehtojen määräyksiä ei noudateta, peruuntuu myönnetty valtionapu ja nostetut avustuserät on, mikäli valtioneuvosto ei toisin määrää, maksettava takaisin ja niille suoritettava 5 % vuodessa luettuna avustuksen suorituspäivästä. Ks. vielä ViljelyspalkkioA § 15 mom. 2, jonka mukaisesti peruutetusta palkkiosta maksetaan korkoa 7 %.

¹³⁵⁾ Ks. esim. VientipalkkioVNP § 11: jos suomalaista alkuperää olevia 2 §:ssä mainittuja tuotteita tuodaan takaisin maahan, suoritatakse maahantuojaa, ennen kuin tavara tullikamarista luovutetaan, siitä maksetun palkkion valtiokonttorille takaisin tai esittääköön hyväksyttävän selvityksen siitä, ettei lähetyksestä ole suoritettu vakiinnuttamispalkkiota. Samoin KalanvientipalkkioVNP § 14.

misellä saattaa myös olla määrätynlaatuinen valtionapujen käytön valvontaa tehostava merkitys ja otammekin sen vielä myöhemmin tarkemman käsittelyn alaiseksi. Toistaiseksi jätämme nyt kuitenkin syrjään sanotunlaatuisen, valtionavun saajan toiminnan lakkaamisen tai lakkauttamisen yhteydessä tapahtuvan valtionapujen takaisinperimisen ja kiinnittämme huomiota vain tapauksiin, joissa valtionapujen takaisinperiminen aiheutuu jo tapahtuneesta valtionavun saajan teosta tai laiminlyönnistä eikä siitä, että valtionavun saaja on vapaasti tai pakosta lopettanut tai aikoo lopettaa toimintansa.

Ennenkuin ryhdymme käsittelemään kysymystä, missä tapauksissa, minkälaisen edellytysten vallitessa valtionavun ehtojen rikkominen tai niiden täyttämättä jättäminen voi johtaa valtionavun takaisinperimiseen, on ensin lyhyesti tehtävä selkoa valtionapujen takaisinperimismahdollisuuksista sellaisissa tapauksissa, että valtionavun saaja on virheellisiä tietoja antamalla tai muuten valtionapujen jakajaa harhaanjohtamalla hankkinut itselleen avustuksen.

Mikäli on kysymys yksityisen henkilön itseään tai omistamaansa yleishyödyllistä laitosta varten viranomaisia harhaanjohtamalla hankkimasta valtionavusta, voitaneen ilman muuta pitää selvänä, että valtionavun saaja voidaan tuomita petoksesta ja valtionapu täten peräyttää takaisin valtiolle ¹³⁶⁾. Vaikeammaksi käy asia, kun on kysymys juristen henkilöiden saamista avustuksista, sillä meillähän ei juridisia henkilöitä voida tuomita rangaistukseen rikoksesta ¹³⁷⁾. Lähinnä kysymykseen tuleva menettelytapa näyttää olevan se, että niitä henkilöitä, jotka ovat asiassa juridisen henkilön puolesta toimineet, syytetään petoksesta, ja harhaanjohtavien tietojen nojalla maksettu valtionapu peritään heiltä ¹³⁸⁾. Näin voidaan menetellä, vaikka toimihenkilö ei ole saanut

¹³⁶⁾ Vrt. HevostalousA § 32.

¹³⁷⁾ O. Hj. Granfelt, *Lärobok i straffprocessrätt*, Första häftet, Helsinki 1925, s. 109.

¹³⁸⁾ Paraillaan on Korkeimmassa oikeudessa vireillä eräs asia, jossa on kysymys virheellisiä tietoja antamalla hankitun valtionavun takaisinperimisestä. Selostamme lyhyesti asian vaiheita niiltä osin, jotka tekstissä käsiteltävinä olevien kysymysten kannalta ovat mielenkiintoisia.

Helsingin kaupungin raastuvanoikeudessa kaupunginviskaali S. oikeuskanslerin asiaa varten määräämänä virallisena syyttäjänä lausui mm., että Keski-Hämeen kansanopiston kannattajayhdistys r.y:n hallitus on laatimiinsa, Oriveden pitäjässä ylläpitämänsä Oriveden opiston talousarvioihin ja tileihin merkinnyt opettajien ja henkilökunnan palkoiksi, paitsi rahassa maksettavia palkkamääriä, myös luontaisetuina suoritettavia palkkaeria vastaavat rahamäärät, ikäänkuin nämä edut olisi-

valtionapua itselleen, sillä petoshan voidaan tehdä laittoman aineellisen edun hankkimiseksi myös toiselle. Mutta valtio joutuisi avustusten jakajan ominaisuudessaan ilmeisesti kovin epäedulliseen asemaan, jos takaisinperimisvaatimus voitaisiin kohdistaa vain valtionavun saajan toimihenkilöihin, vaikka valtionapu on liitetty avustuksen saajan omaisuuteen, tullut kokonaan sen hyväksi ja on ehkä vielä käyttämättömänä jäljellä¹³⁹). Tämän vuoksi näyttää hyvin puolustettavalta sellainen menettely, että vaikka valtionavun saajaa ei voida asiassa vaatia rangaistukseen tuomittavaksi, takaisinmaksuvaatimus kohdistetaan tähän avustuksen nauttijaan rikoksen perusteella ajettavana yksityisoikeudellisena vaateena. Esiintyyhän meillä käytännössä muitakin tapauksia, joissa rikokseen perustuva yksityisoikeudellinen vaade kohdistetaan juridiseen henkilöön¹⁴⁰). Näin siis tällaisissakin tapauksissa hallintovalvonnan painostuskeinojen taloudelliset vaikutukset voivat aikaisemmin puheena olleella tavalla suuntautua kahtialle, joko valvontakohteen toimihenkilöihin tai valvontakohteeseen itseensä.

Vaatimus viranomaisia harhaanjohtamalla hankitun valtionavun takaisinsaamisesta ajetaan yleisessä tuomioistuimessa.

Otamme nyt tämän selostuksen valossa tarkasteltavaksi erään valtionapujen takaisinperimistä koskevan erikoissäännöksen. ViljelyspalkkioA 15 §:n 2 mom. mukaan on maataloushallituksella valta, jos viljelyspalkkioiden jakajana toimivan maatalouden edistämisyjärjestön on todettu maksaneen tai jos viljelijän on asianomaista järjestöä tavalla tai

vat olleet rahassa maksettavia palkkoja, hankkiakseen siten, kun valtionapu maksettiin prosenttina kokonaismenoista, opistolle laitonta aineellista etua. Opisto oli näin saanutkin nostaa valtionapua enemmän kuin se lain mukaan olisi ollut oikeutettu saamaan. Koska kannattajayhdistyksen taloudellisten asiain hoito oli ollut uskottuna opiston johtajana toimineelle L:lle, joka kuului sanotun yhdistyksen hallitukseen samalla oli ollut myös yhdistyksen talouden- ja rahastonhoitajana sekä hallituksen sihteerinä, eivätkä yhdistyksen hallituksen muut jäsenet olleet siinä määrin perillä yhdistyksen taloudenhoitoa koskevista asioista, että olisi voitu katsoa heidän olleen selvillä edellä mainittujen valtionapua koskevien toimenpiteiden lainvastaisuudesta, niin kaupunginviskaali vaati L:lle rangaistusta valtionavun tilaamisesta tehdystä jatketusta petoksesta sekä L:n velvoittamista korvaamaan valtiolle rikoksen kautta aiheutuneen vahingon. Raastuvanoikeus lokak. 14 p. 1936 antamallaan päätöksellä tuomitsikin L:n jatketusta petoksesta sakkoon ja vahingonkorvaukseen. Hovioikeus ratkaisi asian jouluk. 17 p:nä 1937 jättäen raastuvanoikeuden päätöksen pääkohdissaan voimaan. Tätä kirjoitettaessa elokuussa 1938 on asia, kuten jo sanoimme, vielä Korkeimmassa oikeudessa ratkaisematta.

¹³⁹) Vrt. *Ekström* s. 419.

¹⁴⁰) Vrt. *Tarjanne*, Vastajakäsitteestä rikosprosessioikeudessamme (Lakimies 1927 s. 25 ss.) ja *Granfelt*, main. teos s. 112.

toisella harhaanjohtaen todettu saaneen palkkiota ilmeisesti tämän asetuksen määräysten vastaisesti, peruuttaa siten myönnetty palkkio tai sen osa takaisin valtiolle. Tämän pykälän mukaisesti voisi siis maataloushallitus määrätä, että palkkio on perittävä takaisin viljelijältä. Maataloushallituksen tämänsisältöinen päätös ei kuitenkaan, pykälän jyrkästä sanamuodosta huolimatta, mielestämme ole muuta kuin hallintotoimi, jolla takaisinperimismenettely pannaan vireille. Viljelijälle ilmoitetaan, että hänen on suoritettava takaisin valtionapu tai osa siitä, mutta ellei hän tätä kehoitusta noudata, ei takaisin perimistä voida ilman muuta pakolla toteuttaa, vaan on asia edellä esitetyllä tavalla pantava vireille tuomioistuimessa. Säännöksen asiallisena sisältönä on siis oikeastaan vain se, että se osoittaa, minkä viranomaisen toimivaltaan kuuluu päätöksen tekeminen viljelyspalkkion takaisinperimiseen ryhtymisestä. Asetuksen säännöksellä ei valtionavun saajaa voida asettaa niin turvattomaan asemaan, että takaisinperiminen olisi pelkästään hallintotoimella suoritettavissa.

Liittyen tähän esitykseen viranomaisia tahallisesti harhaanjohtamalla hankitun valtionavun takaisinperimisestä, mainitsemme sen tapauksen, että valtionavun saaja on vilpittömässä mielessä, tarkoittamatta johtaa harhaan valtionapujen jakajaa, antanut tälle vääriä tietoja, ja täten saanut itselleen valtionavun. Voimme ajatella esimerkkinä sellaista tapausta, että valtionapu rakennuksen tai laitoksen kunnossapitoa varten on määrätty laskettavaksi prosentteina omaisuuden arvosta ja valtionavun hakija on vilpittömässä mielessä ilmoittanut omaisuuden arvon korkeammaksi kuin mitä se on. Kysytään, miten on meneteltävä, kun jälkeinpäin, sitten kun valtionapu jo on suoritettu, huomataan, että se on annettu liian suurena? Ymmärtääksemme on valtiolla aina oikeus vaatia liikaa maksetun osan takaisinsaamista¹⁴¹⁾. Menettely, jota tässä takaisinperimisessä on noudatettava, muodostunee samanlaiseksi kuin seuraavassa yksityiskohtaisemman käsittelyn alaiseksi otettavassa valtionapujen takaisinperimisessä yleensä.

Nyt pääsemmekin sitten jo käsittelemään sitä valtionapujen takaisinperimistä, jonka perusteena on valtionavun ehtojen rikkominen tai näiden ehtojen täyttämättä jättäminen.

¹⁴¹⁾ Vrt. HevostalousA § 32: Joka vilpittömässä mielessä antamiensa tietojen perusteella, mitkä sittemmin on havaittu vääriksi, on valtion orinäyttelyssä tai hevostalokilpailussa saanut palkinnon, maksakoon sen valtiolle takaisin. Jos tiedot on annettu vilpillisessä mielessä, tuomitaan syyllinen lisäksi rangaistukseen.

Esittämämme sääntö, jonka mukaan tarpeettomaksi käynyt tai käytämättä jäänyt valtionapu on vaadittaessa palautettava valtiolle, nojautuu siihen ajatukseen, että valtionapu annetaan aina määrättyyn tarkoitukseen ja jos avustusta kerran ei tähän tarkoitukseen käytetä, ei sillä, jolle valtionapu on maksettu, ole mitään oikeutta saada sitä pitää, joten siis valtio saa periä sen takaisin. Tämä näyttää olevan täysin sopusoinnussa myös yksityisoikeudellisten oppien kanssa, sillä voihan yksityinenkin vaatia takaisin toiselle antamansa määrätarkoitukseen aiotun lahjan, jos lahjaa ei käytetä tuon määrätarkoituksen hyväksi ja tarkoitukseen senvuoksi jää toteuttamatta. Esittämämme sääntöä puolustaa sekin seikka, että valtionavun saajalle jo suoritettua, mutta vielä käytämättä olevan valtionavun takaisinmaksaminen ei yleensä tuota takaisinmaksajalle taloudellisia vaikeuksia eikä takaisinmaksuvaatimuksen toteuttaminen tunnu kohtuuttomalta. Kokonaan toisenlaiseksi muodostuu kysymys valtionavun takaisinperimisestä silloin, kun valtionapu on jo käytetty, rahat on kulutettu, mutta niitä ei ole käytetty valtionavun ehtojen osoittamalla tavalla. Silloin ei takaisinmaksaminen enää ole valtionavun saajalle yhtä helppoa. Takaisinperiminen järkyttää valtionavun saajan taloutta paljon pahemmin kuin käyttämättä jääneiden valtionapujen luovuttaminen takaisin niiden antajalle.

Ryhtyessämme tutkimaan, missä tapauksissa jo käytettyjen valtionapujen takaisinperiminen on mahdollista, muistutamme aluksi siitä, että valtionapua voidaan joissakin suhteissa verrata yksityisen toiselle yksityiselle antamaan, määrätarkoitukseen aiottuun lahjaan. Olemme tosin sanoneet, että analogiaa on käytettävä varovasti sovellettaessa yksityisoikeuden luomia sääntöjä valtionapuihin, mutta tämä ei tietystikään sulje pois sitä mahdollisuutta, että vertailusta voisi olla jotain käytännöllistä hyötyä. Nimenomaan juuri takaisinperimisessä näyttää olevan yhtäläisyyttä valtionavun ja määrätarkoitukseen aiotun lahjan kesken. Siviilioikeudessaan pidetään sääntönä, että lahjaan liittyvän tarkoitussääräyksen täyttämättä jättäminen oikeuttaa perimään lahjan takaisin ¹⁴²⁾. Kun tällaista sääntöä noudatetaan yksityisoikeudessa, jossa periaatteena ja lähtökohtana on lahjan saajan ja lahjan antajan keskinäinen tasavertaisuus, näyttää selvältä, että vastaavanlaatuisia ajatuksia voidaan soveltaa valtionapuihin, joihin nähden julkisoikeuden periaatteet ovat määräävinä ja antavat ehdottoman yliotteen valtiolle. Valtionavun saaja ei voi olla valtionavun antajaa kohtaan paremmin turvattu kuin

¹⁴²⁾ *Ekström* s. 758; *Montgomery* s. 634. — Vrt. *Hakulinen*, *Perusteettoman edun palautus* s. 202.

määrätarkoitukseen aiotun lahjan saaja lahjan antajaa kohtaan, joten siis säännöksi ymmärtääksemme voidaan asettaa, että valtionapu voidaan periä takaisin aina, kun avustuksen saaja on jättänyt avustuksen tarkoituserityksen noudattamatta.

Näennäisessä ristiriidassa tämän säännön kanssa on se asiointi, että yleissäännöksiin, lailla tai asetuksella vahvistettuihin valtionapujen ehtomääräyksiin useissa tapauksissa on liitetty nimenomainen takaisinperimisuhka. Niin säätää esim. PienviljelijäinavustusL 3 §:ssään, että jos yhdistys tai osuuskunta, joka on saanut jotakin tässä laissa mainittua avustusta, ei ole noudattanut sen saamiseksi määrättyjä ehtoja, on yhdistys tai osuuskunta velvollinen joko kokonaan tai osaksi suorittamaan avustuksen takaisin¹⁴³⁾. Yhtähyvin kuin yleissäännöksellä voidaan takaisinperimisuhka tietysti asettaa ja käytännössä joskus asetetaan valtionavun myöntämispäätökseen liittyvällä yksityistapaukseen kohdistuvalla lisäehtomääräyksellä. Nythän voidaan sanoa, että tällaisia takaisinperimiseen oikeuttavia säännöksiä ja ehtomääräyksiä ei ollenkaan tarvittaisi, jos yleisenä sääntönä joka tapauksessa olisi, että valtionapu voidaan periä takaisin aina kun tarkoituseritys on jäänyt täyttämättä. Voidaanpa ehkä väittää näiden erikoissäännösten ja ehtomääräysten olemassa olon suorastaan osoittavan, että esittämämme sääntö ei pidä paikkaansa. Mutta ainoa tapa selittää näiden erikoissäännösten ja -määräysten olemassaoloa ei ole se, että katsotaan niiden ilmaisevan poikkeuksia pääsäännöstä, jona siis olisi, että valtionapujen takaisin periminen ei ole sallittua. Voimme selittää asian niinkin, että nämä erikoissäännökset ja -määräykset tarkoittavat nimenomaan lausua julki edelläesittämämme valtionapujen takaisinperimistä koskevan pääsäännön, jota ei ole ilmaistu missään kaikkia valtionapuja koskevassa yleissäännöksessä. Valtionapujen takaisinperimiseen oikeuttavien erikoissäännösten ja -määräysten olemassaolo voi olla tarpeen ja hyödyllistä senvuoksi, että näin lievennetään valtionavun takaisinperimistöimen ankaruutta. Valtionavun takaisinperiminen on nimittäin takaisinpäin vaikuttavana toimena hyvin ankara, valtionavun lakkauttamista

¹⁴³⁾ Yksityiskohtaisempia säännöksiä takaisinperittävän summan suuruuden määrittämisestä ja takaisinperimisessä noudatettavasta menettelystä sisältää PienviljelijäinavustusA § 2. — Muita tapauksia, joissa takaisinperimisuhka on yleissäännöksellä nimenomaisesti julkilausuttu: MetsänhoitoyhdistysVNP § 6, MetsänparannusA § 15, HevostalousA § 29 ja TieavustusVNP § 4.

paljon ankarampi toimenpide, jonka mielivaltaista ja kohtuuttomuuksiin johtavaa käyttöä vastaan valtionavun saaja on soveliaain keinoin turvattava. Tärkeänä ja sopivana keinona tämän turvan toteuttamisessa on sellainen järjestely, että takaisinperimisuhka etukäteen on valtionavun nauttijan tiedossa, ja että valtionavun saaja siis jo ottaessaan vastaan valtionavun, tietää voivansa joutua tällaisen seuraamuksen kohteeksi. Vielä voidaan yhtenä syynä, joka saattaa tehdä valtionavun takaisinperimistä koskevien erikoissäännösten tai erityisten ehtomääräysten antamisen ei ainoastaan suotavaksi, vaan suorastaan välttämättömäksi, mainita pyrkimys saada tämä pakkokeino käytettäväksi sellaisissa tapauksissa, joissa siviilioikeuteen nojautuva analogia ei, sen mukaan kuin olemme esittäneet, salli turvauduttavan takaisinperimiseen. Siviilioikeudesta johtamamme sääntö sisältää vain sen, että valtionapu voidaan periä takaisin kun avustuksensaaja on jättänyt tarkoituserä määrärahan noudattamatta. Takaisinperimiseen ei siis tähän sääntöön nojaten voida ryhtyä esim. sillä perusteella, että valtionavun saaja on jättänyt noudattamatta jonkun avustuksen käytön tarkkailua koskevan muotomääräyksen. Jos takaisinperimisuhka tahdotaan laajentaa tällaisiakin tapauksia koskevaksi tai yleensä ulottaa pitemmälle kuin mihin analogia siviilioikeuden kanssa riittää, täytyy laajentamisen tapahtua erikoissäännöksenä annettavalla tai valtionavun antamiseen liitettävällä ehtomääräyksellä.

Kun, kuten sanoimme, valtionavun takaisinperiminen on hyvin ankara toimenpide, täytyy kohtuussyille antaa suuri merkitys ratkaisusta, onko tähän toimenpiteeseen ryhdyttävä. Takaisinperiminen ei suinkaan ole mikään ehdottoman välttämätön seuraamus valtionavun tarkoituserä määrärahan täyttämättä jättämisestä. Usein kun takaisinperimisuhka nimenomaan vahvistetaan erikoissäännöksellä tai yksityistapausta koskevalla ehtomääräyksellä, samalla lausutaan, että takaisinperimiseen ryhtyminen riippuu viranomaisen harkinnasta. Ja niissäkin tapauksissa, joihin nähden tällaista nimenomaista, vapaaseen harkintaan viittaavaa säännöstä ei ole annettu tai tällaista takaisinperimisehtoon liittyvää varausta tehty, voidaan katsoa asiasta päättävällä viranomaisella olevan oikeuden harkita, onko takaisinperimiseen ryhdyttävä vai saako asia kohtuussyiden vaatimuksesta tai vähäisen merkityksensä vuoksi raueta. Tämähän seuraa oikeastaan jo siitä, että valtionavun antajan samoin kuin määrätarkoitukseen aiotun lahjankin antajan harkinnasta riippuu, tahtooko se vetää antamansa takaisin. Vertauskohdan tarjoaa myös valtionapujen lakkauttaminen, josta edellä olemme

sanoneet, että lakkauttamisesta päättävä viranomainen voi luopua lakkauttamisesta, vaikkakin riittävä muodollinen aihe valtionavun lakkauttamiseen olisi olemassa.

Tässä omaksumamme käsityksen mukaan ei siis voida asettaa yleistä sääntöä jonka mukaan valtionavun ehdoista poikkeaminen aina ja kaikissa tapauksissa oikeuttaisi valtionavun takaisinperimiseen. Käyttämättä jäänyt valtionapu voidaan tosin aina periä takaisin. Mutta jo kulutettu valtionapu voidaan, ellei erikoissäännöksistä tai valtionavun ehdoista muuta johdu, periä takaisin vain samojen edellytysten vallitessa kuin yksityisoikeudessa sallitaan määrätarkoitukseen aiotun lahjan takaisinperiminen. Olemme siis esittäneet sellaisen kahtiajaon, että valtio voi aina vaatia takaisin tarpeettomiksi käyneet tai käyttämättä jääneet valtionavut, kun sensijaan jo kulutettujen mutta valtionavun ehdoista poikkeavalla tavalla käytettyjen valtionapujen takaisinperimiseen tarvitaan erityinen oikeusperuste.

Tätä vastaan voidaan ehkä huomauttaa ensinnäkin, ettei suinkaan ole aina ilman muuta selvää, milloin valtionapu on jätetty käyttämättä. Kun, kuten olemme jo aikaisemmin todenneet, valtionavun saaja ei ainakaan kaikissa tapauksissa ole velvollinen hoitamaan saamaansa avustusta eri rahastona tai pitämään sitä eri tilillä, ei käytännössä yleensä ole helppoa saada selville, onko valtionavun saajalla jäljellä juuri ne varat, jotka se on saanut valtionapuna. Mutta tähän voidaan vastata, ettei ole tarpeenkaan tietää, ovatko valtionapuna annetut varat jäljellä, sillä kysymys, onko valtionapu jäänyt käyttämättä, voidaan useimmiten ratkaista valtionavun saajan toimintaa ja suorituksia tarkkailemalla. Jos valtionavun saaja on sinä varainkäyttökautena, jota varten valtionapu on annettu, käyttänyt vähintään valtionavun määräisen osan omaisuudestaan valtionavulla tuettavaksi tarkoitettun toiminnan tai tarkoituksen hyväksi, on valtionapu tullut käytetyksi, muussa tapauksessa se on jäänyt käyttämättä. Mutta asia ei vielä tällä tule täysin selväksi. Toinen huomautus, joka voidaan tehdä esittämäämme valtionapujen ja takaisinperimismenettelyn jakoa vastaan on se, että voi olla epäselvää, milloin valtionapu on jätetty käyttämättä ja milloin se on käytetty väärin. Ajatelkaamme esim., että kaupunki saa valtionavun rakentaakseen sillan kaupungin halki virtaavan joen yli, mutta rakentaakin sillan asemasta avustuksena saamallaan rahoilla uimalaitoksen joen rannalle. Onko katsottava, että sillan rakentamista varten annettu valtionapu on jätetty käyttämättä vai että se on

käytetty väärin? Kysymys on tärkeä sikäli, että jos katsotaan valtionavun jääneen käyttämättä, se voidaan omaksumamme käsityksen mukaan ilman muuta periä takaisin, mutta jos sensijaan katsotaan, että valtionapu tosin on käytetty, mutta käytetty väärin, takaisinperimisoikeus ei ehkä ole yhtä selvä. Nähdäksemme ei vastauksen löytäminen kysymykseen, onko valtionapu käytetty väärin vai jätetty kokonaan käyttämättä, voi käytännössä kuitenkin tuottaa voittamattomia vaikeuksia. Kysymyshän tulee nim. useimmiten selvitetyn jo pelkäämällä, että tutkitaan, harjoittaako valtionavun saaja ollenkaan kysymyksessä olevalla valtionavulla tuettavaksi tarkoitettua toimintaa vai ei. Jos, kuten esimerkiksi ottamassamme silta-avustusta koskevassa tapauksessa, valtionavun saaja ei ollenkaan suorita sitä tehtävää, jota varten valtionapu on annettu, ei ollenkaan ryhdy valtionavulla avustettavaksi tarkoitettuun toimintaan, on ilmeisesti katsottava, että valtionapu on jäänyt käyttämättä ja siis ilman muuta takaisinperittävässä. Jos taas valtionavun saaja todella harjoittaa avustettavaksi tarkoitettua toimintaa, voidaan käyttämättä jääneenä valtionapuna pitää vain sitä mahdollista ylijäämää, joka jää jäljelle, kun valtionavusta vähennetään tämän toiminnan kustannukset. Sensijaan on valtionapua siihen määrään, siihen yllärajaan asti, johon toiminnan kustannukset nousevat, pidettävä oikein tai väärin käytettynä. Valaistaksemme tätä esimerkillä, voimme ajatella, että kaupunki saa 2 miljoonan markan suuruisen valtionavun rakentaakseen kivistä kaupungin halki virtaavan joen yli, mutta rakentaakin sitten vain 800.000 mk. maksavan puusillan ja käyttää loppuosan valtionavusta muihin kunnallisiin tarkoituksiin. Tällöin on valtionavusta jäänyt käyttämättä 1.200.000 mk:n määrä, joka voidaan ilman muuta vaatia valtiolle takaisin. Sensijaan on 800.000 mk. käytetty valtionavulla tuettavaksi tarkoitettun toiminnan hyväksi ja on se siis takaisinperittävässä vain tällaiseen menettelyyn oikeuttavan ehdon nojalla tai muuten ainoastaan, jos vastaavanlaatuisen määrätarkoitukseen aiotun lahjan takaisinperiminen olisi mahdollista siviilioikeuden sääntöjen mukaan.

Niissä tapauksissa, joissa valtionavut on määrätty hoidettavaksi eri tileinä tai eri rahastoina, tässä kosketellut vaikeudet kokonaan häviävät. Tällaiseen varainhoitotapaan velvoittavia säännöksiä on voimassa mm. eräisiin taloudellista avustustoimintaa harjoittaviin, valtionapua nauttiviin yhteenliittymiin nähden. Niin on mm. säädetty, että työtömyyskassojen on pidettävä eri tiliä valtion varoista saadusta apu-

rahasta ¹⁴⁴). Vielä voimme mainita, että kalastusvakuutusyhdistyksen on hoidettava valtionapuna saamansa pääoma-avustus erityisenä valtionapurahastona. Rahaston varat on maatalousministeriön antamia ohjeita noudattaen talletettava pankkiin, säästöpankkiin tai osuuskassaan. Jos yhdistys lopettaa toimintansa tai havaitaan, ettei se täytä avustuksen saamiseen määrättyjä ehtoja, on valtionapurahasto palautettava valtiolle ¹⁴⁵).

Otamme sitten aikaisemmin esittämiämme valtionapujen jaoitteluja seuraten selvittääksemme, missä valtionapuryhmissä takaisinperiminen voi tulla käytettäväksi.

Mitä ensiksi tulee valtionapujen jakoon sen mukaan, onko ne annettu pakollisia vai vapaaehtoisia hallintotehtäviä varten, voimme rajoittua vain lyhyesti toteamaan, että tällä jaoituksella ei ole merkitystä takaisinperimisen kannalta. Takaisin perimistä voidaan käyttää kummassakin ryhmässä. Samoin voi valtionapujen takaisinperiminen tulla käytettäväksi sekä säännöllisiin että kertakaikkisiin valtionapuihin nähden ja eroaa takaisinperiminen tässä suhteessa valtionavun lakauttamisesta, joka, kuten olemme havainneet, ei voi koskea kertakaikkisia valtionapuja. Niinikään voidaan periä takaisin sekä lakimääräisiä että harkinnanvaraisia valtionapuja. Näiden ryhmien välillä ei ole mitään sellaista eroa, että harkinnanvaraiset valtionavut olisivat takaisinperimisvaatimusta vastaan heikommin turvatut kuin lakimääräiset valtionavut. Kummassakin tapauksessa, olkoonpa avustus perusluonteeltaan lakimääräinen tai harkinnanvarainen, jo maksettu valtionapu on tullut valtionavun saajan omaisuudeksi, johon vain samanlaisten edellytysten vallitessa voidaan kummassakin tapauksessa kajota. Ei myöskään valtionapujen jaolla perustamiskustannusavustuksiin ja ylläpitoavustuksiin näytä olevan sellaista merkitystä, että voitaisiin sanoa valtionapujen takaisinperimisen voivan tulla kysymykseen vain jommassa kummassa näistä ryhmistä. Kummankin laatuisiin avustuksiin voidaan liittää takaisinperimisehto ja takaisinperiminen toteuttaa tämän ehdon nojalla.

Jäljellä on vielä valtionapujen jako tehonlisäämis- ja veron-
tasoitusavustuksiin. Tehonlisäämisvaltionapuja voidaan periä takaisin, mutta sensijaan ei veron-
tasoitusvaltionapujen takaisinperiminen juuri näytä voivan tulla kysymykseen, paitsi ehkä siinä tapauksessa, että val-

¹⁴⁴) TyöttömyyskassaA § 5,

¹⁴⁵) KalastusvakuutusL § 11, KalastusvakuutusA § 6.

tionavun antaminen on nojautunut virheellisiin valtionavun saajan taloudellista asemaa koskeviin tietoihin. Eihän voida ajatella, että joku osa jo annetusta verontasotusvaltionavusta jää käyttämättä, kun avustuksen tarkoituksena on vain vahvistaa saajan taloudellista asemaa eikä avustusta koskaan anneta niin suurena, että siitä voisi jäädä valtionavun saajalle säästöä sen jälkeen, kun velat on maksettu. Vaikea on myöskin ajatella, että verontasotusvaltionapua voitaisiin käyttää väärin. Tällainen valtionapuhan nim. annetaan valtionavun saajan toiminnan tukemista varten yleensä eikä jotain erityistä toiminnanhaaraa varten. Verontasotusvaltionavun väärinkäyttämistä voidaan siis oikeastaan puhua vain sellaisissa tapauksissa, joissa voidaan osoittaa valtionavun saajan toiminnan kokonaisuudessaan ohjautuvan väärään suuntaan tai esim. siinä tapauksessa, että avustuksensaajan taloudenhoidossa ilmenee törkeää tuhlaavaisuutta. Mutta jos verontasotusvaltionavun saajan toiminta tällä tavoin poikkeaa säännöllisiltä raiteiltaan, tarvitaan asiassa varmasti jo muita pakko- tai painostuskeinoja kuin valtionavun takaisinperimistä. Asianlaita on samantapainen kuin verontasotusvaltionavun lakkauttamisessa. Olemme sanoneet, että verontasotusvaltionavun lakkauttaminen ei yleensä voi tulla kysymykseen, koska tällainen toimenpide vain huonontaisi valtionavun saajan taloudellista asemaa ja valtiolle kävisi yhä vaikeammaksi myöhemmin auttaa avustuksen saaja jälleen jaloilleen. Samoin on asia verontasotusvaltionavun takaisinperimiseen nähden: yleisen edun vaatimukset eivät tule tyydytetyiksi sillä, että avustus peräytetään takaisin valtiolle, vaan on takaisinperimisen asemasta käytettävä muita keinoja, esim. tehostettua pakkovalvontaa.

Tässä yhteydessä, samoin kuin aikaisemmin tehonlisäämisvaltionapujen lakkauttamisesta puhuttaessa, on muistutettava siitä, että tehonlisäämis- ja verontasotusvaltionapujen välinen raja on kovin epämääräinen. Kuitenkin voidaan usein sellaisissakin tapauksissa, joissa valtionapu ei ehdottoman selvästi kuulu kumpaankaan näistä ryhmistä, osoittaa, onko avustuksen pääasiallisena tarkoituksena verorasituksen tasoittaminen vai avustettavan toiminnan tehon lisääminen, ja siten saada johtoa ratkaistaessa kysymystä, onko valtionavun takaisinperiminen tarkoituksenmukaista.

Tulemme sitten kysymykseen, vanhenevatko takaisin saamisvaatimukset, ja jos tähän vastataan myöntävästi, missä ajassa ne vanhenevat.

Kysymyksen edelliseen osaan voitaneen empimättä antaa myöntävä vastaus. Olisi kohtuutonta jättää valtionavun saaja rajoittamattomaksi ajaksi takaisinperimisvaatimuksen alaiseksi. Mitä taas vanhentumisajan pituuteen tulee, lienee tavallinen kymmenen vuoden vanhentumisaika ainoa, mikä voi tässä tulla kysymykseen. Katsotaanhan nimittäin julkisoikeudellisiin saataviin yleensä, mikäli ei erikoissäännöksistä muuta johdu, olevan sovellettava vanhentumisasetuksen mukaista yleistä vanhentumisaikaa. *Rekola* päättelee tämän määrä-ajasta velkomisasiossa sekä vuosihaastosta 9 p. marrask. 1868 ann. asetuksen 18 §:n 2 mom. säännöksestä ¹⁴⁶⁾. Mainitun pykälän 1 momentissa puhutaan kymmentä vuotta lyhyemmistä vanhentumisajoista ja selitetään, että niitä pääsäännöstä poiketen on noudatettava, mikäli ne perustuvat »lakiin tahi erinäisiin asetuksiin». Pykälän 2 momentissa taas lausutaan, että samoin on voimassa, mitä erittäin on säädetty määräajasta niille saataville, jotka perustuvat tilintekijän pitämälle yhteisten varain ylöskannolle. Kun tässä momentissa, joka tarkoittaa julkisoikeudellisia saatavia, nimenomaan säädetään siitä, että kymmentä vuotta lyhempiä määräaikoja voidaan asettaa erikoissäännöksillä, voidaan tästä päätätä, että pääsääntönä myös julkisoikeudellisten saatavien vanhentumisessa on kymmenen vuoden vanhentumisaika ¹⁴⁷⁾.

Nyt olisi vielä selvitettävä, mistä ajankohdasta vanhentumisajan kulumisen alkaa. Alkaako se siitä, kun takaisinmaksuehtoon sidottu valtionapu annetaan ja takaisinmaksuehto saatetaan voimaan vai vasta siitä hetkestä, kun valtionavun saaja toimii tavalla, joka on valtionavun takaisinperimisen uhalla kielletty? Hakiessamme vertauskohtia siviilioikeudesta, havaitsemme vallitsevan mielipiteen ainakin Suomessa ja Ruotsissa olevan edellisen vaihtoehdon kannalla ¹⁴⁸⁾. Selvää onkin, että jos vanhentumissäännösten on annettava suojaa heikommalle asiakumppanille, tässä siis valtionavun saajalle, takaisinperimisvaatimuksen vanhentumisajan alkaminen on laskettava valtionavun antamisesta eikä vasta siitä hetkestä kun valtionavun saaja on rikkonut valtionavun ehtoja vastaan ¹⁴⁹⁾. Tämän kannan hyväksyminen ei aseta valtionavun

¹⁴⁶⁾ *Rekola* s. 54.

¹⁴⁷⁾ Mainittakoon, että pisin köyhäinhoitoasioissa kysymykseen tuleva vanhentumisaika on kymmenen vuotta (*Saarialho* s. 24 ja 209).

¹⁴⁸⁾ *Montgomery* s. 721, *Ekström* s. 960, *Rekola* s. 103. — Toisin mm. *Hakulinen*, *Perusteettoman edun palautus* s. 145 ja *Obligationenrecht* s. 47.

¹⁴⁹⁾ Ruotsin oikeuskäytännössä mainitsemme erään vanhentumisajan alkamishetken määrittämisen kannalta mielenkiintoisen tapauksen, jossa tosin ei ollut kysymys valtionavun ehtojen rikkomisen vuoksi tapahtuvasta valtionavun takaisin-

antajaa kohtuuttoman epäedulliseen asemaan, sillä sillähän on kyllä käytettävänä keinoja takaisinperimisvaatimuksen voimassa pysyttämiseen.

Takaisinperimisvaatimuksen vanhentuminen katkeaa yleensä samalla tavoin kuin siviilioikeudellinen vanhentuminen, eli siis valtion toimenpiteellä, jolla takaisinperimisehdon olemassaolosta muistutetaan¹⁵⁰⁾ tai avustuksen saajan toimenpiteellä, jolla tällaisen ehdon olemassaolo tunnustetaan.

Yksityiskohtaisempaan esitykseen vanhentumisajan katkaisemis- ja katkeamistapauksista emme voi tässä ryhtyä. Koskettelemme vain yhtä erikoisesti juuri valtionapujärjestelmälle ominaista tapausta. Kysytään, onko vanhentumista estävää vaikutusta sillä, että joihinkin säännöllisesti, esim. vuosittain annettaviin valtionapuihin aina liittyy takaisinperimisehto? Käsittääksemme ei tällainen ehto yleensä katkaise vanhentumisajan juoksua, mutta ehto voidaan tietysti esittää sellaisessa muodossa, että se saa vanhentumisajan katkaisevan muistutuksen luonteen. Mutta ellei uutta valtionapua annettaessa nimenomaan ja selvästi muistuteta siitä, että aikaisemmin annettuihin avustuksiin liittyvät takaisinperimisehdot edelleen pysytetään voimassa, ei se seikka, että tämä uusi valtionapu sisältää täsmälleen samanlaisen, joko yleissäännöksenä vahvistetun tai erikoisehtoon sisältyvän takaisinperimisklausulin, pysytää voimassa aikaisempia takaisinperimisehtoja. - Uuden valtionavun antaminen entisenlaisilla ehdoilla ei sillä tavoin viittaa aikaisempien valtionapujen takaisinperimisehtoihin, että se estäisi velallisen vapautumisen tunteen kasvamisen, eikä siis, jos vanhentumisinstituutti yksityisoikeudelliselta näkökannalta lähtien rakennetaan tämän kasvavan vapautumistunteen perustalle, voi katkaista vanhentumisaikaa. Vielä vähemmän voi po. laatua oleva uuden valtionavun antaminen muodostua vanhentumisajan keskeytykseksi, ns. prosessuaalisen prinssiipin kannalta katsottuna. Vanhentumisajan katkaisemisen prosessuaalinen merkitys on nim. se, että katkaisutoimenpide »nuorentaa» mahdol-

perimisestä, vaan paremminkin ehkä avustustilainan takaisin maksamisesta. Eräs kivihiihtiyhtiö oli vv. 1823, 1828, 1829 ja 1830 saanut valtiolta avustusta ehdolla, että jos laitoksen vuosivoitto nousisi 8 prosenttiin, määräprosentti voitosta oli luovutettava valtiolle. V. 1872 valtio esitti yhtiölle eräitä tähän ehtoon perustuvia vaatimuksia, mutta nämä vaatimukset tulivat vanhentuneina kaikissa oikeusasteissa hylätyiksi. (Nytt Juridiskt Arkiv 1876, Afd. I ss. 501—503.)

¹⁵⁰⁾ Vrt. alemman oikeusrevisionin ratkaisun perusteluja edellisessä aliviitteessä mainitussa oikeustapauksessa.

lisen oikeudenkäynnin pohjana olevan todistusaineiston ¹⁵¹⁾. Tällaista vaikutustahan uuden, entisenlaisilla ehdoilla annetun valtionavun antamisella ei voi olla muuhun kuin enintään itse takaisinmaksuklausulin sanamuotoon nähden, kun sensijaan esim. se kysymys, onko ja minkämääräisinä valtionapuja aikaisemmin annettu, ei ollenkaan tule esille. Takaisinmaksuklausuli taas ei ollenkaan kaipaa »nuorentamista», jos se on vahvistettu yleissäännöksillä, kuten lailla tai asetuksilla. Mikäli taas on kysymys sellaisesta takaisinperimisehdosta, joka on jatkuvasti aina samanlaisena saatettu voimaan erikseen kunkin valtionavun antamiseen liittyvällä erikoisehdolla, ei uuden valtionavun antamiseen liittyvä ehto ole sellaisessa yhteydessä aikaisemmin vahvistettujen ja asiallisesti samansisältöisten ehtojen kanssa, että se »nuorentaisi» noita aikaisempia ehtoja.

Käytäntöön sovellettuna merkitsee vanhentumiskysymyksessä omaksumamme kanta mm. sitä, että KansakouluL 5 §:n 4 momenttiin perustuva takaisinperimisvaade vanhenee kymmenessä vuodessa luettuna avustuksen antamisesta. Mainitun lainkohdan mukaan maalaiskunta, joka pysyväisesti luovuttaa tai ryhtyy käyttämään valtion avustuksella hankittua koulurakennusta muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi, on velvollinen suorittamaan valtiolle niin suuren osuuden koulurakennuksen arvosta, kuin millä valtio on sitä avustanut, ei kuitenkaan enempää kuin todellisen avustuksen määrän. Näyttää olevan vaikeata selittää tätä pykälää niin, että lainsäätäjä siinä tarkoittaisi tehdä poikkeuksen yleisistä vanhentumissäännöistä sillä tavoin, että takaisinperimisvaade olisi kokonaan vanhentumaton tai että vanhentumisaika olisi laskettava alkavaksi vasta siitä, kun takaisinperimiseen lopullisesti oikeuttava teko tai laiminlyönti tapahtui. Ainoa kysymykseen tuleva vanhentumisaika on kymmenen vuotta ja ajan laskeminen alkaa valtionavun antamisesta. Voidaan tosin ehkä sanoa, että valtio joutuu asiassa pahasti epäedulliseen asemaan, jos vanhentumiskysymys ratkaistaan tällä tavoin. Toiselta puolen taas voidaan huomauttaa siitä, että vanhentunuttakin saatavaa voidaan eräissä tapauksissa käyttää kuittaukseen, ja että siis, ainakin mikäli kuittauksen yleiset siviilioikeudelliset edellytykset ovat täytetyt, vanhentunuttakin kouluavustusta voidaan käyttää kuittaukseen valtionapua haettaessa uutta koulurakennusta varten. Joka tapauksessa on valtio tietysti asiassa paremmalla puolella senvuoksi,

¹⁵¹⁾ *Martin Fehr*, Bidrag till läran om fordringspreskription enligt svensk rätt, Uppsala 1913, s. 237 ja 254.

että se voi turvakseen järjestää menettelyn, jolla takaisinperimisehto pidetään jatkuvasti voimassa, tai peräti lainsäädäntötoimin antaa erityisiä säännöksiä, joilla valtionapujen takaisinperimisvaateitten vanhentuminen, joko vanhentumisajan pituuteen tai sen laskemisen alkamiseen nähden tai molemmissa suhteissa, järjestetään siviilioikeuden luomista yleisistä vanhentumissäännöistä poikkeavalla tavalla. Mutta niin kauan kuin tällaisia erikoissäännöksiä ei ole olemassa, on yleisiä vanhentumissääntöjä noudatettava.

Valtionapujen takaisinperimisessä noudatettava menettely muodostuu erilaiseksi eri tapauksissa. Mutta siinäkin voidaan, kuten yksityisten kesken tapahtuvassa määrätarkoitukseen aiotun lahjan peräyttämässä, eroittaa kaksi päävaihetta. Kun lahjan antaja tahtoo vaatia lahjan takaisin, ilmoittaa hän tämän vaatimuksensa lahjan saajalle, ja jos tämä kehoituksen saatuaan lahjan palauttaa, on asia lopullisesti selvä eikä mitään enempiä toimenpiteitä tarvita. Mutta jos lahjan saaja ei, vaikka vaatimus on hänelle ilmoitettu, palauta lahjaa, on lahjan antajan tuomioistuimessa vaadittava lahjan palauttamista. Samat menettelyvaiheet voidaan eroittaa valtionapujen takaisinperimisessä. Viranomaisen, jonka toimivaltaan kuuluu päätöksen tekeminen takaisinperimiseen ryhtymisestä, ensin ilmoittaa valtionavun saajalle takaisinmaksuvaatimuksen, ja vasta, ellei tätä vaatimusta hyvällä noudateta, seuraa toinen menettelyvaihe, jossa takaisinperimisvaade pakolla toteutetaan.

Valtion puolesta toimivana viranomaisena tai toimielimenä on ensimmäisessä menettelyvaiheessa, päätettäessä takaisinperimiseen ryhtymisestä, tavallisesti sama viranomainen tai toimielin, joka on valtionavun antanutkin. Eräisiin tapauksiin nähden on kuitenkin saatettu voimaan sellainen järjestely, että valtionavun takaisinperimiseen ryhtymisestä päättää joku muu, useimmiten ylemmänasteinen viranomainen kuin se, joka on valtionavun myöntänyt. Kysymys, onko valtionavun takaisinperimiseen ryhdyttävä, voi näinollen kuulua esim. valtioneuvoston, jonkun keskusviraston tai maaherran ratkaistavaksi, mutta menettely voi olla järjestetty niinkin, että ratkaisulta on uskottu valtion omaan hallintokoneistoon kuulumattomalle toimielimelle, joka toimii valtionapujen jakajana¹⁵²⁾.

Tutkittaessa, mikä merkitys ja minkälaisia vaikutuksia tällai-

¹⁵²⁾ PienviljelijäinavustusA § 10: avustusten jaosta huolehtivan maanviljelys- tai talousseuran tehtävänä on periä takaisin ne avustukset, joita tarkastus- yhdistykset ovat velvolliset tämän asetuksen 7 §:n mukaan palauttamaan valtiolle.

sessä asiassa annetulla päätöksellä saattaa olla, on lähdeittävä siitä, että tämä menettelyvaihe on pelkästään valmistavaa laatua vastaten määrätarkoitukseen aiotun lahjan takaisinperimisessä sitä asian vaihetta, jossa lahjan antaja päättää vaatia lahjan takaisin ja ilmoittaa tästä lahjan saajalle. Päätöksen tekeminen siitä, että valtionavun takaisinperimiseen ryhdytään, on siis perusluonteeltaan yksipuolinen toimenpide. Päätöksen tekemisessä noudatettavaan menettelyyn ei oleellisesti kuulu edes se, että valtionavun saajaa kuultaisiin asiassa, eikä päätös voi sisältää lopullista sitovaa ohjetta asian vastaiselle järjestelylle. Kysymys, voiko päätöksestä valittaa, ratkeaa kielteiseen suuntaan sen vuoksi, ettei päätös sisällä varsinaista lopullista toimenpidettä asiassa, joka ei edes koko laajuudessaan tule käsittelyn alaiseksi. Minkäänlaista asiallista lainvoimaa ei tällainen päätös saa, vaan voi viranomaisen luopua valtionavun takaisinperimisestä ja vaikka viranomaisen pysyisikin päätöksessään ei takaisinperimistä voida pelkästään tämän päätöksen nojalla pakolla toteuttaa. Toisin sanoen: selostamallamme tavalla syntynyt päätös valtionavun takaisinperimiseen ryhtymisestä ei ole ulosottokelpoinen. Tällainen päätös on, mikäli on kysymys päätöksen velvoittavuudesta, verrattavissa köyhäinhoitolautakunnan päätökseen, jolla lautakunta on velvoittanut jonkun suorittamaan korvausta tai toisen köyhäinhoitolautakunnan ottamaan puutteenalaisen hoitoonsa. Köyhäinhoitolautakunnan tämänsisältöinen päätös ei sekään ole täytäntöönpanokelpoinen eikä muuten oikeudellisesti velvoittava ¹⁵³⁾.

Käytännössä on kuitenkin vakiintunut menettelytapoja, joita seurattaessa po. laatua olevat valtionapujen takaisinperimistä koskevat valvontaviranomaisen päätökset voivat saada välittömiä käytännöllisiä vaikutuksia valtionavun antajan ja saajan välisessä suhteessa. Vaikka nim. päätös valtionavun takaisinperimisestä ei olekaan ulosottokelpoinen, voi valtionavun antaja itse eräissä tapauksissa antaa tehoa tälle päätökselle ja toteuttaa sen keinoilla, jotka ovat valtionavun antajan itsensä käytävissä. Niin on esim. kouluhallitus joissakin tapauksissa käyttänyt sellaista menettelytapaa, että maksettavaksi langenneita lakimääräisiä valtionapuja on kuitattu takaisinperittäviä valtionapueriä vastaan. Tällaiseen päätökseen voidaan hakea muutosta, mutta muutoksenhaun perustana ei ole se, että valtionapu on peritty takaisin, vaan se, että lakimääräistä valtionapua ei ole maksettu lyhentämättömänä. — Kuittaus-

¹⁵³⁾ Saarialho s. 200.

oikeuteen palaamme vielä jälempänä, spesialiteettiperiaatteen yhteydessä.

Jos valtionavun saaja ei takaisinmaksukehoituksen saatuaan hyvällä sitä noudata, eikä äsken puheena olleita menettelytapoja voida tai haluta käyttää, siirrytään takaisinperimismenettelyn toiseen vaiheeseen, jossa lopullisesti ratkaistaan, voiko takaisinperiminen tapahtua. Jotta valtionavun saajan oikeudet tulisivat riittävästi turvatuiksi, täytyy menettelyn olla kontradiktoorinen: valtionavun saaja esiintyy asiassa toisena asiapuolena. Minkä viranomaisen käsiteltäväksi asia kuuluu? Ne eri mahdollisuudet, jotka näyttäisivät voivan tulla kysymykseen, ovat seuraavat kolme. Ensiksi voitaisiin ajatella, että valtionavun takaisinperimiseen tähtäävä kanne olisi ajettava yleisessä tuomioistuimessa, siis kihlakunnanoikeudessa tai raastuvanoikeudessa ja edelleen hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa. Toinen mahdollisuus näyttäisi olevan se, että ratkaisuvalta asiassa kuuluisi valtionavun jakajana tai valtionavun käytön valvojana toimivalle viranomaiselle, siis eri tapauksissa eri hallintoviranomaisille. Kolmas mahdollisuus on se, että vaatimukset valtionapujen takaisinperimisestä käsitellään erikoissäännösten puuttuessa käytettäväksi tulevassa säännöllisessä hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestyksessä eli siis sillä tavoin, että ne ensimmäisenä asteena ratkaisee lääninhallitus ja toisena korkein hallinto-oikeus.

Aikaisemmin, IV luvun alussa, olemme todenneet, että valtionavun antaminen on ns. julkisoikeudellinen hallintotoimi. Oikeussuhteet, joita valtionavun antaminen perustaa valtionavun saajan ja valtion välille, ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia. Suomen oikeusjärjestyksen johtavien periaatteiden seuraaminen näyttää senvuoksi vaativan ensiksi mainitun vaihtoehdon hylkäämistä. Se mahdollisuus, että valtionavun takaisinperimisvaatimusta voitaisiin ajaa yleisessä tuomioistuimessa jää siis pois ja jäljelle jäävät vain edellä toiseksi ja kolmanneksi nimittämämme vaihtoehdot. Toinen vaihtoehto taas voisi tulla käytettäväksi vain, jos menettely voitaisiin nojata erikoissäännöksiin. Päädymme näin ollen kolmanteen, erikoissäännösten puuttuessa käytettäväksi tulevaan vaihtoehtoon, jonka mukaisesti valtionavun takaisinperimisestä tässä puheena olevissa tapauksissa päättää ensimmäisenä asteena lääninhallitus ja toisena korkein hallinto-oikeus.

Menettely muodostuu siis näissä asioissa samanlaiseksi kuin menettely, jota noudatetaan vaadittaessa julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden täyttämistä. Elatusvelvollisuus, so. velvollisuus pitää huolta

jonkun henkilön elatuksesta ja hoidosta, voi oikeudelliselta kannalta katsottuna olla kahdenlainen, yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen, riippuen siitä, perustuuko se yksityisoikeudellisiin vai julkisoikeudellisiin säännöksiin. Kannetta yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden täyttämisestä on yleensä ajettava yleisessä tuomioistuimessa, kun sensijaan riita julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden täyttämisestä kuuluu hallinto-oikeudellisen lainkäytön alaan ¹⁵⁴⁾. Samantapainen jako saattoi *Ståhlbergin* mukaan tulla kysymykseen maalaiskuntain kunnallislain 82 §:n ¹⁵⁵⁾ nojalla tapahtuvasta kuntain keskeisestä taloudellisesta välienselvittelystä aiheutuvissa asioissa. *Ståhlberg* nim. katsoi, että jos omaisuus, jonka jaosta riideltiin, oli julkisoikeudellista tietä saatu, niin sen jakaminen oli katsottava sellaiseksi taloudelliseksi asiaksi, jonka ratkaisu oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:n mukaan ei kuulunut tuomioistuimelle, vaan hallinnolliselle viranomaiselle eli siis maaherralle, jonka päätöksestä sai valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos taas omaisuus oli hankittu yksityisoikeudellisella perusteella, oli riita ratkaistava yleisessä tuomioistuimessa ¹⁵⁶⁾. Vielä voidaan mainita, että hallinnollisessa lainkäyttöjärjestyksessä on käsitelty riitoja, jotka ovat aiheutuneet kunnallisen jaoituksen muuttumisen yhteydessä kuntain kesken vapaasti tehtyjen, taloudellista välienselvitystä koskevien sopimusten tulkinnasta ja soveltamisesta ¹⁵⁷⁾. Hallinnollisessa lainkäyttöjärjestyksessä tulevat käsiteltäviksi myös virkamiehelle liikaa maksetun palkan takaisinperimistä koskevat asiat ¹⁵⁸⁾.

Takaisinperimismenettelyn toisessa vaiheessa annetulla maaherran tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla voidaan valtio oikeuttaa saamaan valtionapu takaisin, mutta valtiota ei velvoiteta panemaan täytäntöön tätä päätöstä. Valtio voi vielä senkin jälkeen, kun takaisinmaksuun velvoittava lopullinen päätös on annettu, luopua vaatimasta takaisin ko. avustusta.

¹⁵⁴⁾ *Saarialho* s. 22 ja 228.

¹⁵⁵⁾ Laki 15 p:ltä elok. 1919 (n:o 105).

¹⁵⁶⁾ *Ståhlberg*, Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta s. 307.

¹⁵⁷⁾ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 22 p:ltä tammik. 1935 (tietoja n:o 174) Johanneksen kunnan ja Viipurin kaupungin välisessä, kunnallisen jaoituksen muuttamisesta aiheutunutta korvausta koskevassa asiassa.

¹⁵⁸⁾ Vrt. oikeuskanslerin kertomus v:lta 1934 ss. 82—84 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös 26 p:ltä helmik. 1936 (selostuksia n:o 3).

2) Valtionapujen takaisinperiminen avustetun toiminnan lakatessa.

Siirrymme sitten kysymykseen, onko valtiolla valtionavun antajan ominaisuudessaan oikeus vaatia valtionapujen takaisinmaksamista, kun esim. sellainen yleishyödyllinen laitos tai yhtymä, jonka toiminnan tukemiseen on annettu valtionapua, kokonaan lopettaa toimintansa tai luopuu toimimasta aikaisemman valtionavulla tuetun tarkoituksensa hyväksi.

Aluksi on huomautettava siitä, että joudumme tässä kohdistamaan huomiomme lähinnä laitoksen »perushankintoihin» eli perustamiskustannusten luontoihin menoihin käytettyihin avustuksiin, sillä laitoksen lakkaaminen ei luonnollisestikaan voi johtaa oikealla tavalla käytettyjen laitoksen ylläpitokustannusten takaisinperimiseen¹⁵⁹⁾. Laitoksen tai valtionavulla tuetun toiminnan lakatessa ovat perustamiskustannusvaltionavut eli perushankintavaltionavut verrattavissa käyttämättä jääneisiin ylläpitovaltionapuihin, mutta eroa voi kuitenkin olla sikäli, että avustettua toimintaa on jonkun aikaa harjoitettu perustamiskustannusvaltionavun tukemana, joten siis ei voida sanoa valtionavun jääneen ainakaan kokonaisuudessaan käyttämättä, eikä vaatia sen palauttamista valtiolle nojautuen siihen edellä omaksumaamme sääntöön, että käyttämättä jäänyt valtionapu voidaan vaatia valtiolle takaisin. Samasta seikasta, nim. siitä, että perustamiskustannusvaltionavun turvin jo on harjoitettu avustuksella tuettavaksi tarkoitettua toimintaa, johtuu sekin, että myös toinen edellä puheena olleista valtionapujen takaisinperimisessä noudatettavaksi tulevista säännöistä vain harvoin soveltuu käytettäväksi perustamiskustannusvaltionapujen takaisinperimisessä, kun takaisinperiminen tapahtuu avustetun laitoksen tai toiminnan lakkaamisen yhteydessä. Eihän juuri voida sanoa, että avustuksen tarkoituserä on jätetty noudattamatta ja avustuksen tarkoitus valtionavun saajan syystä toteuttamatta, jos kerran avustuksen saaja on, vaikka

¹⁵⁹⁾ Mainittakoon, että korkeimman hallinto-oikeuden 23 p. tammik. 1931 ratkaisemassa kansakoulun rakennusavustusta koskevassa asiassa (tietoja n:o 130), jonka selostamme tarkemmin spesialiteettiperiaatteen yhteydessä aivan kirjamme lopussa, ei ollut kysymys kunnossapitovaltionapujen antamisen perusteella tapahtuvasta valtionapujen takaisinperimisestä. Päätöksen perusteluissa tosin viitataan siihen, että kunta oli 20 vuoden aikana saanut rakennuksen kunnossapittoa varten valtionapua, mutta tämän lausunnon tarkoituksena liehee vain osoittaa, että k. rakennusta oli pidettävä varsinaisena koulutalona, millä seikalla saattoi olla merkitystä uutta koulutaloa varten annettavan valtionavun suuruutta määrittäessä.

vain lyhyemmänkin aikaa, harjoittanut sitä toimintaa, jonka tukemiseksi avustus on annettu. Näinollen edellä johtamamme valtionapujen takaisinperimisessä noudatettavat säännöt voivat vain aniharvoissa tapauksissa tulla käytettäviksi valtionavulla tuetun toiminnan lakkaamisen yhteydessä, ja käytännössä tullaan siihen, että valtionapujen takaisinperiminen toiminnan lakatessa yleensä tarvitsee tuekseen erikoissäännöksen tai valtionavun antamiseen liitetyn, takaisinperimiseen oikeutavan ehtomääräyksen.

Tapauksia, joissa takaisinperimisuhkaan suostuminen on tehty valtionavun saamisen ehdoksi tai takaisinperimismahdollisuus nimenomaan edellytetty ko. valtionapua koskevissa yleissäännöksissä, esiintyy käytännössä usein. Mainitsemme eräitä esimerkkejä. TylsämielisA § 12: kun laitos lakkautetaan, muusta syystä lopettaa toimintansa tahi muuhun tarkoitukseen luovutetaan, päättää sosiaaliministeriö, onko laitoksen perustamiskustannuksiin myönnetty valtionapu kokonaan tai osittain valtiolle takaisin maksettava. KasvatustulosA § 11: jos kasvatustulos lakkaa tai luovutetaan muuhun tarkoitukseen, päättää opetusministeriö, onko jokin osa laitokselle myönnetystä valtionavusta valtiolle takaisin maksettava. KansakouluL § 5 mom. 4: maalaiskunta, joka pysyvästi luovuttaa tai ryhtyy käyttämään valtion kustannuksella hankittua koulurakennusta muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi, on velvollinen suorittamaan valtiolle niin suuren osuuden koulurakennuksen arvosta, kuin millä valtio on sitä avustanut, ei kuitenkaan enempää kuin todellisen avustuksen määrän ¹⁶⁰).

Paitsi tällaisilla yleisillä, kaikkia keskenään samanlaisia tapauksia koskevilla säännöksillä voidaan takaisinperimisklausuli, kuten jo mainitsimme, saattaa voimaan valtionavun myöntämiseen liitettyllä ja siis vain sitä tapausta koskevalla ehtomääräyksellä. Sellaistakin menettelyä käytetään, että valtionavun saajalle vahvistettavaan ohjesääntöön vaaditaan otettavaksi määräyksiä valtionavun turvin hankitun omaisuuden käytämisestä avustettavan toiminnan lakatessa ¹⁶¹), ja saatetaan takaisinperimisehto voimaan tällaisella ohjesääntömääräyksellä.

¹⁶⁰) Täydentäviä säännöksiä sisältää KansakouluA § 2 mom. 5.

¹⁶¹) Ks. esim. TyöväenopistoA § 3 kohta 10: työväenopiston ohjesäännön, jonka kouluhallitus vahvistaa, tulee sisältää määräyksiä mm. opiston talousarvion laadinnasta, taloudenhoidosta, tilinpidosta ja omaisuuden käytöstä sekä siitä, miten siihen nähden on meneteltävä, jos opisto toistaiseksi tai kokonaan lakkautetaan.

Kuten selostetuista lainsäännöksistä käy selville, voi valtionapujen takaisinperiminen tulla kysymykseen sekä silloin, kun laitos lakkautetaan, että silloin, kun se lakkaa. Laitoksen lakkauttamisella tarkoitetaan sitä, kun laitoksen toiminnan päätyminen aiheutuu ulkoapäin ja ylhäältäpäin tulevasta pakosta. Laitoksen lakkaamiseen taas sisältyvät ne tapaukset, joissa laitoksen toiminnan loppuminen ei johdu laitoksen toimintaa ohjaavaan tahtoon ulkoapäin kohdistuvasta pakosta, vaan (epäitsenäisen) laitoksen toimintaa ohjaavan tahtosubjektin omista toimenpiteistä. Terminologia on siis sama kuin esim. aatteellisten yhdistysten toiminnan päättymisestä puhuttaessa: yhdistyksen lakkauttamisestahan nim. päättää tuomioistuin, kun sensijaan sen lakkaaminen riippuu sen omista toimenpiteistä.

Yleistä valtuutta yleishyödyllisten tarkoituserien hyväksi toimivien laitosten lakkauttamiseen yhtä vähän kuin yhteiskunnalle hyödyllisen, lain ja hyvien tapojen rajoissa pysyvän toiminnan kieltämiseen yleensäkin valtio ei ole pidättänyt itselleen. Lakkauttaa voidaan vain sellainen laitos, jonka harjoittama toiminta kuuluu valtion erityisen silmälläpidon ja tarkkailun alaiseksi asetettujen toimintahaarojen piiriin. Valtio voi siis määrätä, että esim. yksityisen sairaalan toiminta on lopetettava, sillä julkisten intressien suojaamiseksi ovat sairaalat asetetut valtion silmälläpidon alaisiksi ja valtio on pidättänyt itselleen oikeuden sallia tai kieltää yksityisten sairaanhoitolaitosten toiminnan ¹⁶²⁾. Sensijaan ei valtio voi kajota esim. konekirjoitus- tai pikakirjoituskurssien järjestämistä tarkoittavaan toimintaan, mikäli tämä toiminta ei ole ristiriidassa lain tai hyvien tapojen kanssa. Tämänlaatuista toimintaa ei nim. ole asetettu valtion erityisen valvonnan alaiseksi eikä valtio ole pidättänyt itselleen oikeutta kussakin tapauksessa erikseen päättää saako toimintaa harjoittaa vai ei ¹⁶³⁾.

Yleishyödyllisen laitoksen lakkaaminen voi aiheutua paitsi siitä, että toiminta halutaan lopettaa, myöskin siitä, että laitoksen käynnissäpitoa varten tarpeellista omaisuutta ei enää voida käyttää sen hyväksi. Jos siis omaisuutta ryhdytään käyttämään muihin tarkoituksiin tai jos se

¹⁶²⁾ Laki yksityisistä sairaanhoitolaitoksista, ann. 6 p. toukok. 1938 (n:o 197), § 1: Yksityisen sairaanhoitolaitoksen saa perustaa vain lääkintöhallituksen luvalla. Annettu lupa voidaan peruuttaa, niin ikään laitos sulkea, milloin pätevää syytä harkitaan siihen olevan.

¹⁶³⁾ Laki yksityisten koulujen ja kasvatustilainsten perustamisesta ja ylläpitämisestä (ann. 5 p. maalisk. 1919, as. kok. n:o 26) tuskin voi tulla sovellettavaksi esimerkkinä käyttämässämme tapauksessa.

esim. konkurssin vuoksi siirtyy toiselle omistajalle, johtaa tämä tavallisesti laitoksen toiminnan lakkaamiseen. Aina ei kuitenkaan laitoksen toiminnan lakkaamisen ja valtionapujen takaisin perimisen tarvitse olla seurauksena laitosomaisuuden siirtymisestä toiselle omistajalle. Jos uusi omistaja ryhtyy jatkamaan laitoksen toimintaa entiseen tapaan, voidaan asia järjestää siten, että laitoksen entiselle omistajalle kuuluneet oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle eikä valtionapuja senvuoksi peritä takaisin. Tällaisesta laitoksen siirtymisestä toiselle omistajalle on ollut puhetta jo aikaisemmin valtionavun antamisen oikeudellista luonnetta selostettaessa. Aikaisemmista esityksistämme on myös käynyt selville, että kun kerran vaatimus valtionapujen takaisin saamisesta ei kohdistu esinekohtaisen oikeuden luontoisena oikeutena laitosomaisuuteen, vaan obligatooriseen oikeuteen verrattavana oikeutena valtionavun saajaan eli laitoksen omistajaan, ei takaisinmaksuvelvoitus ilman muuta, ilman nimenomaista siirtotoimenpidettä omaisuuden mukana siirry uudelle omistajalle, vaan kuoleutuu, ellei sitä toteuteta omaisuuden entistä omistajaa vastaan tai perusteta uudestaan, uutena oikeutena olemaan voimassa laitoksen uutta omistajaa vastaan.

Kysymys, milloin on katsottava, että laitosta on, sen pysyessä edelleen entisen omistajan kädessä, ryhdytty käyttämään laitoksen varsinaisille tarkoituksille vieraisiin tarkoituksiin ja milloin valtiolle on tällä perusteella syntynyt oikeus vaatia valtionavut takaisin, on tietysti ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Sensijaan sellaisissa juuri äsken puheena olleissa tapauksissa, joissa laitoksen omaisuuskompleksi tai oleellinen osa siitä luovutetaan toiselle omistajalle, voidaan tämän, äskeisen esityksemme mukaan, aina katsoa merkitsevän samaa kuin että laitosta on ryhdytty käyttämään sen alkuperäisille tarkoituksille vieraisiin tarkoituksiin ja siis katsoa, että valtiolle on tällä perusteella syntynyt oikeus periä valtionavut takaisin. Näin syntyvästä takaisinperimisvaatimuksesta voidaan sitten, kuten äsken osoitimme, luopua, jos uusi omistaja ryhtyy jatkamaan laitoksen toimintaa.

Selvää on, että takaisinperimisvaatimus syntyy silloin, kun laitoksen omaisuus hyötymistarkoituksessa vapaaehtoisesti luovutetaan toiselle esim. myymällä tai vaihdolla tai kun se vapaasti lahjoitetaan pois. Mutta kysyä voidaan, onko valtiolla takaisinperimisoikeus esim. sellaisessa tapauksessa, että valtionapua nauttivan laitoksen omaisuus pakkoluovutuksen kautta siirtyy toiselle omistajalle. Mikäli on kysymys omaisuuden pakkolunastuksesta valtiolle, lieenee asia niin, että ellei takaisin saantioikeutta ole otettu huomioon pakkolunastuskorvauksen suuruutta

määrättäessä, valtiolla on oikeus saada osuutensa pakkolunastuskorvauksesta, joka siis silloin tältä osalta kiertotietä tulee valtiolle takaisin. Mikäli taas omaisuus pakkolunastuksessa ei siirry valtiolle, vaan jollekin toiselle vastaanottajalle, on pakkolunastusteilse tapahtuvaa omaisuuden siirtämistä pidettävä muiden luovutusten veroisena, joten siis valtion takaisinperimisvaateen syntyminen ja toteuttaminen on riippuvainen samoista edellytyksistä kuin vapaan luovutuksen ollessa kysymyksessä.

Kunnallisen jaoituksen muuttamisen yhteydessä voivat kysymykset valtionapujen takaisinperimisestä käydä aktuelleiksi. Niin esim. kun alue, jolla sijaitsee valtionavun turvin perustettu kunnallinen kansakoulu, kasvatuslaitos tai tylsämielisten hoitolaitos, siirretään toiseen kuntaan ja laitos seuraa mukana siirrossa, syntyy kysymys, voiko valtio käyttää takaisinperimisoikeuttaan. Tässä on mainittava, että v:n 1925 kunnallisjaoituslain 7 §:n mukaan on jaoituksen yhteydessä tapahtuvassa kuntain keskeisessä taloudellisessa välienselvittelyssä omaisuutta jaettaessa mikäli mahdollista huomioonotettava, että kiinteä omaisuus, joka on aiottu yksinomaan tai pääasiallisesti erityisen alueen hyödyksi, annetaan sille kunnalle, johon tuo alue tulee kuulumaan.

Jos kunta, johon laitos siirretään, voisi voimassaolevan lainsäädännön mukaan saada laitosta varten samanlaista valtionapua kuin se kunta, jolle laitos aikaisemmin on kuulunut, ei valtionapujen takaisinperiminen voi käytännössä tulla kysymykseen, mikäli laitosta edelleen käytetään samoihin tarkoituksiin kuin aikaisemminkin¹⁰⁴⁾. Kunnallisen jaoituksen muuttamisen yhteydessä tapahtuva kuntien välinen taloudellinen välienselvittely on nim. julkisoikeudellinen toimenpide, jolla laitoksen omistamisesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet voidaan siirtää kunnalta toiselle. Valtionapuja ei siis tarvitse periä takaisin ja sitten uudelleen antaa toiselle kunnalle, vaan laitoksen uusi omistajakunta astuu edellisen omistajan asemaan ja takaisinperiminen voi sittemmin tulla kysymykseen vain samoissa tapauksissa kuin edelliseen omistajaankin nähden eli siis silloin, kun laitosta lakataan käyttämästä alkuperäiseen tarkoitukseensa.

Monimutkaisemmaksi muodostuu kysymys silloin, kun laitos siirretään kuntaan, johon nähden ko. laatua olevia laitoksia varten annettavien valtionapujen jakamisperusteet ovat toisenlaiset kuin siihen kun-

¹⁰⁴⁾ *Alfred Salmela*, Kansakoulun hallintoa, Helsinki 1933, s. 126.

taan nähden, jolle laitos on aikaisemmin kuulunut. Ajatelkaamme esim. kansakoulun siirtämistä maalaiskunnasta tai kauppalasta kaupunkiin. Maalaiskuntien (ja kauppaloitten) kansakouluavustuksethan lasketaan kokonaan eri perusteiden mukaan kuin kaupunkien kansakoululaitosta varten annettavat valtionavut. Maalaiskunnat (ja kauppalat) saavat KansakouluL 5 §:n mukaan valtiolta avustusta omien kansakoulurakennusten hankkimiseksi 20—40 % ja kuoletuslainaa 40—60 % rakennuskustannusten koko määrästä. Kaupungit sensijaan eivät saa mitään erityistä rakennusavustusta kansakoulurakennuksiaan varten, vaan saavat kansakoululaitoksensa ylläpitämiseksi vuosittain avustuksena kutakin oppilasta kohden määrän, jonka suuruuden valtioneuvosto vahvistaa aina kolmivuotiskaudeksi kerrallaan (KansakouluL § 17). Jos nyt maalaiskunta äskettäin on rakentanut uuden kansakoulurakennuksen ja tämä rakennus siirtyy kaupungille rakennusta ympäröivän alueen siirtyessä kaupunkiin kuuluvaksi, syntyy kysymys, voidaanko rakennusta varten annettu valtionapu periä takaisin. Kaupunkihan näyttää tällaisen siirron tapahtuessa saavan hyväkseen sellaisen hyödyn, jota lain-sääätäjä ei ole tarkoittanut sille suoda. Kaupunki saa nim. omakseen kansakoulurakennuksen, jonka rakennuskustannuksista valtio on maksanut huomattavan osan ja tästä huolimatta kaupunki saa edelleen vähentämättöminä nauttia oppilasluvun mukaan laskettuja vuotuisavustuksia, joiden määrää vahvistettaessa on lähdetty siitä, että kaupungit eivät saa valtiolta avustusta kansakoulujensa rakennuskustannuksiin.

Valtionapujen takaisinperimistä koskevia säännöksiä, jotka ovat poikkeussäännösten luontoisia, on tulkittava ahtaasti. Kun tässä valossa luemme KansakouluL 5 §:n 4 momenttia, emme voi tulla muuhun tulokseen kuin siihen, että takaisinperimisvaatimusta ei esilläolevassa tapauksessa voida kohdistaa kaupunkikuntaan. Voidaanko se sitten kohdistaa laitoksen luovuttajaan, maalaiskuntaan? Kieltävää vastausta voitaisiin ehkä koettaa perustella sillä väitteellä, että kun kunnallisen jaoituksen muuttamisen yhteydessä tapahtuva omaisuuden luovuttaminen ei tapahdu vapaasti, sitä ei voida pitää po. lainkohdan tarkoittamana omaisuuden luovuttamisena. Voimassaolevan lain mukaan on välinselvitysehdotus laadittava viranomaisten toimesta ellei siitä ole kuntain kesken päästy yksimielisyyteen. Tämä välinselvitysehdotus on, riippumatta siitä, onko se saatu aikaan sopimuksella vai viranomaisen toimenpiteellä, jätettävä valtioneuvoston tutkittavaksi, minkä jälkeen valtioneuvosto jaoituksen muutosta koskevan määräyksen yhteydessä

siitä päättää ¹⁰⁵). Kuten näistä säännöksistä näkyy, ei jaoitusmuutoksen yhteydessä tapahtuva omaisuuden luovuttaminen aina tapahdukaan vapaasti, vapaaehtoisen sopimuksen perusteella. Mutta tämä seikka ei mielestämme ole esteenä KansakouluL 5 §:n 4 momentin sisältämän takaisinperimissäännöksen soveltamiselle, sillä olemmehan jo aikaisemmin huomanneet, että muukin kuin vapaaehtoinen luovutus voi johtaa takaisinperimiseen. Voihan takaisinperiminen aiheutua esim. pakkolunastuksesta tai valtionavun saajan konkurssista. Mielestämme voidaankin tapauksessamme omaisuuden luovuttajalta eli siis maalaiskunnalta vaatia koulurakennusta varten annettujen valtionapujen takaisinmaksamista. Tämä käsitys nojautuu lain selvään säännökseen, josta poikkeamiseen kunnallisjaoituksen muuttamista koskevat lainsäädännökset eivät anna riittävää aihetta. Lisäksi voidaan sanoa, että vastakkainen kanta antaisi maalaiskunnalle tilaisuuden saada perusteetonta etua asiassa. Jos oletamme, että kuntain keskeisessä taloudellisessa välenselvittelyssä maalaiskunnan 10 milj. markan suuruinen omaisuus määrättäisiin jaettavaksi sillä tavoin, että kaupunki saa omaisuutta 2 milj. markan arvosta ja maalaiskunta täyttäisi puolet tästä luovutusvelvollisuudesta antamalla kaupungille 1 milj. markan arvoisen koulutalon, jonka rakentamiseen on saatu 300.000 mk:n suuruinen valtionapu, hyötyisi maalaiskunta asiassa 300.000 mk, koska sen, ellei se luovuttaisi koulutaloa, vaan jotain muuta omaisuutta, pitäisi luovuttaa »omaa» omaisuuttaan 300.000 mk:n arvosta enemmän. Tämä hyötyminen tapahtuisi valtion kustannuksella, sillä valtioon ei voisi periä avustusta takaisin maalaiskunnalta, eikä myöskään, kuten olemme edellä maininneet, kaupungilta.

Käsitystämme, jonka mukaan kansakoulurakennuksia luovutettaessa kunnallisen jaoituksen muuttumisen yhteydessä omaisuuden luovuttajalta eli maalaiskunnalta tai kauppalalta voidaan vaatia sen saamien valtionapujen takaisinmaksamista, ei järkytä sekään, että KansakouluL 5 §:ää viimeksi muutettaessa oli harkittavana ehdotus, jonka mukaan lakiin olisi ollut otettava nimenomainen säännös valtionapujen takaisinperimisestä kunnallisen jaoituksen muuttamisen yhteydessä, mutta että tämä ehdotus ei johtanut tarkoitettuun tulokseen. Asian vaiheet olivat lyhyesti kerrottuina seuraavat. Käsiteltäessä v:n 1931 valtiopäivillä hallituksen esitystä eräiden KansakouluL:n pykälien muuttamisesta sivi-

¹⁰⁵) Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta, ann. 19 p. toukok. 1925 (n:o 180), § 4.

tysvaliokunta, antaessaan asiassa 14 päivänä syyskuuta 1931 lausunnon valtiovarainvaliokunnalle, ehdotti tämän lain 5 §:ään otettavaksi mm. seuraavat säännökset: »Jos kauppala- tai maalaiskunta pysyväisesti luovuttaa tai ryhtyy käyttämään valtion avustuksella hankittua koulurakennusta muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi tai jos sellainen koulurakennus kunnallisen jaoituksen muutoksen johdosta siirtyy kaupungille, on se kunta, joka avustuksen on saanut, velvollinen suorittamaan valtiolle niin suuren osuuden koulurakennuksen arvosta kuin millä valtio on sitä avustanut, ei kuitenkaan enempää kuin todellisen avustusmäärän. Jos kauppala- tai maalaiskunta kokonaisuudessaan liitetään kaupunkiin, kuuluu edellämainittu maksuvelvollisuus sille kaupungille, johon kunta on liitetty.» Valtiovarainvaliokunta ei kuitenkaan muuttanut ko. lakiehdotuksen kohtaa sivistysvaliokunnan ehdottamalla tavalla. Eduskunta asettui valtiovarainvaliokunnan kannalle ja niin sai KansakouluL 5 §:n 4 mom. nykyisen sanamuotonsa, joka ei sisällä mitään nimenomaista viittausta siihen, että myös kunnallisen jaoituksen muuttumisen yhteydessä tapahtuva valtionavun turvin hankitun omaisuuden siirtyminen toiselle omistajalle oikeuttaisi valtionapujen takaisinperimiseen. Nämä asian eduskuntakäsittelyn vaiheet eivät kuitenkaan riitä osoittamaan, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut estää takaisinperimissäännöksen käyttäminen kunnallisjaoituksen muuttumisen yhteydessä tapahtuvissa omaisuusluovutuksissa. Se miten asian käsittelyyn osaa ottaneet henkilöt ehkä ovat tarkoittaneet saada asian järjestetyksi, ei missään tapauksessa voi muuttaa lakia sisällöltään toisenlaiseksi kuin minä se voimaan tulleissa säännöksissä ilmenee. Ja kun voimassa olevassa laissa takaisinperimisvaatimuksen perustana mainitaan omaisuuden »luovuttaminen» sisältyy siihen ymmärtääksemme myös kunnallisjaoituksen muutosten yhteydessä tapahtuva omaisuuden siirtyminen kunnalta toiselle, koska sellaista luovutusta ei ole laissa millään tavoin asetettu poikkeusasemaan tai suljettu lain vaikutuspiirin ulkopuolelle.

Vastakkaiseen tulokseen on asiassa tullut Kunnallinen Keskustoi-
misto, jonka mielestä, kun kysymyksessä olevaa säännöstä laadittaessa nimenomaan käsiteltiin ehdotusta, että maalaiskunta olisi velvollinen suorittamaan valtionavun takaisin koulun siirtyessä kaupungille, mutta tämä ehdotus hylättiin, on pidettävä ilmeisenä, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole velvoittaa maalaiskuntaa suorittamaan valtiolle takaisin kansakoulurakennusta varten saatua valtionapua¹⁶⁶). Paitsi selosta-

¹⁶⁶) Suomen Kunnallislehti 1933 s. 149.

miimme asian eduskuntakäsittelyn vaiheisiin nojaa Kunnallinen Keskustoimisto tämän käsityksensä KansakouluL 5 §:n 4 momentin ruotsinkielisen tekstin sanamuotoon, joka tässä kysymykseen tulevalta osaltaan on seuraavanlainen: »Landskommun, som varaktigt överläter med statsunderstöd anskaffad skolbyggnad till annat ändamål än till folkskola, är pliktig — — —.» Tämän johdosta on vain lyhyesti huomautettava, että po. lainsäädäntötuote on syntynyt aikana, jolloin lakitekstit säännöllisesti on kirjoitettu suomenkielisinä, ja ruotsinkielinen teksti on vain käännös, vieläpä useassa tapauksessa hyvin huono ja huolimaton käännös suomenkielisestä. Erinomaisen ja tässä tapauksessa todella paikalleen sattuvan muistutuksen siitä, kuinka varovasti uudempien lakien ruotsinkielistä tekstiä on käytettävä »lainsäätäjän tahtoa» selvitettäessä, antaa juuri siteeraamamme lainkohta, josta lainsäätäjän tarkoituksen on katsottu niin selvänä ilmenevän. Tässä lainkohdassa on nim. ruotsalaisessa lakitekstissä törkeä käännösvirhe. Suomalainen lakiteksti puhuu kunnasta, joka »pysyväisesti luovuttaa tai ryhtyy käyttämään valtion avustuksella hankittua koulurakennusta muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi». Ruotsalainen teksti jättää kokonaan kääntämättä sanat »tai ryhtyy käyttämään» ja sitomalla »luovuttaa» sanan »muuhun tarkoitukseen käyttämisen» kanssa antaa pykälälle kokonaan toisen sisällön kuin mikä sillä on suomalaisessa asussaan. Esittämistämme syistä on pykälän tulkinnassa kuitenkin pidettävä kiinni suomenkielisestä tekstistä, eikä päästettävä ilmeisesti virheellistä ruotsinkielistä tekstiä tulkintaa sotkemaan. Seuraavasta käy ilmi, miten suuri merkitys tällä seikalla on.

KansakouluL 5 § 4 mom. antaa nim. aiheen vielä erääseen huomautukseen. Tässä pykälässä, kun luetaan sen suomenkielistä tekstiä, esiintyy kaksi keskenään rinnastettavaa takaisinperimisperustetta, nim. ensiksi se, että kunta luovuttaa koulurakennuksen, toiseksi se, että kunta ryhtyy käyttämään koulurakennusta muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi. Pykälää ei nähdäksemme ole luettava niin, että koulurakennuksen luovuttaminen oikeuttaisi valtionapujen takaisinperimiseen vain jos rakennus luovutetaan muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi. Rakennuksen pois luovuttaminen sellaisenaan riittää valtionapujen takaisinvaatimisen perustaksi. Tämä merkitsee käytännössä mm. sitä, että jos esim. maalaiskunta joutuu luovuttamaan kaupungille kansakoulurakennuksen, valtiolle syntyy maalaiskuntaan kohdistuva valtionapujen takaisinperimisvaade siitäkin

huolimatta, että kaupunki edelleen käyttää rakennusta kansakouluna. Mutta tästä toteamisesta, että omaisuuden luovuttaminen sellaisenaan, vastaisesta käyttötarkoituksesta riippumatta, riittää takaisinperimisvaatimuksen perustaksi, on vielä pitemmälle meneviä seuraamuksia. Kun nim. luovuttaminen oikeuttaa perimään takaisin valtionavut omaisuuden luovuttajalta, vapautuu omaisuus samalla käyttömääräyksen alaisuudesta. Uuden omistajan hallussa ei omaisuus enää ole, paitsi tietysti, jos sitoumus on sille jollakin tavoin siirretty, entisen käyttömääräyksen alainen, eikä takaisinperimiseen, jos siihen ei ole luovutuksen johdosta ryhdytty, enää myöhemmin voida ryhtyä sillä perusteella, että uusi omistaja ryhtyy käyttämään omaisuutta alkuperäisen käyttömääräyksen vastaisella tavalla.

Esittämämme käsitys poikkeaa siitä tulkinnasta, jonka Kunnallinen Keskustoimisto on aikoinaan tahtonut po. KansakouluL 5 §:n 4 momentin säännökselle antaa. Kunnallinen Keskustoimisto selittää po. pykälään sisältyvän takaisinperimisehdon voivan tulla toteutetuksi vain, jos maalaiskunta luovuttaa koulurakennuksen toiseen tarkoitukseen kuin kansakouluksi tai ryhtyy käyttämään sitä muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi ¹⁶⁷⁾. Samoin on *Ståhlberg* asettanut sille kannalle, että takaisinperimisehto voidaan toteuttaa vain, jos uusi omistaja käyttää luovutettua omaisuutta muuhun kuin sen entiseen tarkoitukseen ¹⁶⁸⁾.

Näitä selityksiä vastaan voidaan ensiksi huomauttaa, että niiden mukaan, jos tahdotaan olla johdonmukaisia, olisi katsottava takaisinperimisehdon jäävän pysyväisesti voimaan myös omaisuuden uuteen omista-

¹⁶⁷⁾ Suomen Kunnallislehti 1933 s. 149.

¹⁶⁸⁾ *Ståhlberg* kirjoittaa eräässä 14 p. maalisk. 1933 antamassaan lausunnossa, koskeva Viipurin kaupungin ja Viipurin maalaiskunnan keskeistä taloudellista välienselvittelyä, mm. seuraavaa: »Jos valtion avustuksella hankittu uusi koulurakennus kaupungille luovuttamisen kautta tulisi käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin kansakouluksi ja vastaava osa rakennuksen arvosta siis olisi kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan 11 p:ltä jouluk. 1931, suoritettava valtiolle takaisin, niin olisi luonnollista, että kaupunki, joka saa koulun omakseen, korvaisi takaisinmaksettavan valtionavun maalaiskunnalle ja että tämäkin siis olisi luettava kaupungilta lyhennettävään määrään. Mutta kun nyt puheena olevat kansakoulurakennukset siirron jälkeenkin käytetään samaan tarkoitukseen, jota varten kaupunkikuntakin saa valtionapua, vaikka eri perusteiden mukaan, eikä valtionavun takaisinmaksaminen siis tule kysymykseen, niin maalaiskuntakaan ei tällä syyllä voi vaatia siitä korvausta kaupungilta.» (Lausunto sisältyy korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjavihkoon 22 p. tammik. 1935 ratkaistussa Johanneksen kunnan ja Viipurin kaupungin välisessä valitusasiassa, n:o 474/263 — 1934, taltio 180.)

jaan nähden. Eihän nim. voida ajatella, että pelkästään se seikka, mihin tarkoitukseen luovutettua omaisuutta käytetään luovutushetkeä välittömästi seuraavana aikana, voisi määrätä, mitä vaikutuksia takaisinperimisehdolla on. Takaisinperimisehtoa ei saataisi kuolemaan sillä, että kaupunki, saatuaan koulurakennuksen haltuunsa, luovutusta lähinnä seuraavana aikana käyttäisi sitä kansakoulutarkoituksiin. Jos kaupunki puolen vuoden tai olkoonpa vaikka yhdeksän vuoden kuluttua ryhtyisi käyttämään rakennusta esim. kansankeittiönä, täytyisi valtiolla olla oikeus periä takaisin rakennusta varten aikoinaan annetut valtionavut. Tällainen asiointi, takaisinperimisehdon voimassapysyminen omaisuuden siirryttyä kaupungille, olisi perin epämukava sekä kaupungille, joka ei saisi vapaasti omaisuutta käyttää, että myös valtiolle, jonka tulisi asettaa kaupunkien po. laatua olevan omaisuuden käyttö erikoisvalvonnan alaiseksi.

Tällaiset käytännössä ilmenevät hankaluudet eivät tietystikään voi todistaa virheelliseksi sitä teoreettista konstruktiosia, josta ne johtuvat. Mutta ne osoittavat havainnollisesti, minkälaisiin vaikeuksiin joudutaan, ellei lähtökohtana näitäkin kysymyksiä selviteltäessä pidetä sitä, että valtionapujen antaminen ei luo valtionavun antajalle mitään esineoikeuden luontoisia oikeuksia siihen omaisuuteen, jota varten avustus annetaan. Nämä vaikeudet ja sekaannusmahdollisuudet häviävät, jos valtionavun antamisen oikeudellinen luonne ja vaikutus selitetään esittämällämme tavalla. Silloin käy selväksi, että takaisinperimisehto ei suuntaudu omaisuuteen vaan valtionavun saajaan, ja senvuoksi se ei pysy voimassa omaisuuden uutta omistajaa vastaan, vaan sammuu, ellei sitä omaisuusluovutuksen vuoksi toteuteta entistä omistajaa vastaan. Tietysti se voidaan myös »siirtää» uuden omistajan vastattavaksi, mutta tämä merkitsee sitä, että valtion ja entisen omistajan välillä olemassa ollut oikeussuhde katkeaa ja perustetaan uusi samanlainen oikeussuhde valtion ja omaisuuden uuden omistajan välille. Mutta, kuten sanottu, tätä siirtymistä ei voida konstruoida tapahtuvaksi sillä tavoin, että takaisinluovutusehdon sisältämä velvoitus omaisuuden mukana siirtyisi omaisuuden uuden omistajan vastattavaksi.

Tässä omaksumamme käsityksen kanssa ei ole ristiriidassa se lopputulos, johon edellä olemme tulleet tutkiessamme takaisinperimisehdon alaisen omaisuuden siirtymistä sellaisten kuntain kesken, jotka ko. tarkoitukseen saavat valtionapua molemmat samanlaisten perusteiden mukaan. Kun sanoimme, että valtionapujen takaisinperiminen ei tällöin

tule kysymykseen, mikäli laitosta edelleenkin käytetään samoihin tarkoituksiin kuin aikaisemminkin, ei tämä kumoa sitä sääntöä, että luovuttaminen aina oikeuttaa perimään valtionavut takaisin ja että entistä omistajaa sitonut takaisinmaksuehto ei sido omaisuuden uutta omistajaa. Olemme tarkoittaneet vain käytännöllisiä järjestelyjä sanoessamme, että takaisinperiminen ei tule kysymykseen, mutta pidämme kiinni siitä, että omaisuuden luovuttaminen kyllä oikeuttaisi valtionapujen takaisinperimiseen. Tämän kannan oikeutusta osoittaa mielestämme m.m. eräs korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jossa tämä tuomioistuin asettui sille kannalle, että kun kunta kansakoulupiiriin muuttumisen johdosta oli ostanut toiselta kunnalta kansakoulurakennuksen, jota varten myyjäkunta ei ollut saanut valtionapua, ostajakunta oli oikeutettu saamaan avustusta valtiolta kauppahinnan suorittamiseen¹⁶⁹). Se seikka, että ko. omaisuutta varten ei aikaisemmin oltu saatu valtionapua, on ilmeisesti vaikuttanut asian ratkaisuun johtaen siihen, että ostajalle katsottiin voitavan myöntää avustusta. Tässä ei valtionapujen takaisinperiminen voinut tulla kysymykseen siitä yksinkertaisesta syystä, että myyjäkunta ei ollut saanut ko. koulurakennusta varten valtionapua. Mutta jos luovutettu omaisuus olisi ollut takaisinperimisehdon alaista, olisi ollut valittavana kaksi tietä. Ensimmäinen vaihtoehto olisi ollut se, että valtionapu olisi myönnetty ostajakunnalle ja myyjäkunnalle myönnetty valtionavut olisi peritty siltä takaisin. Toinen mahdollinen menet-

¹⁶⁹) Ut i en till skolstyrelsen insänd skrift anförde kommunalfullmäktige i Vörå kommun, att, då enligt den fastställda distriktsindelningen för folkskoleväsendet i sagda kommun och planen för läropliktens genomförande därstädes Eho, Ranta och Saunakangas bosättningsområden av Vörå kommun sammanförts med Kuoppa folkskoledistrikt i Oravais kommun, Vörå kommun därigenom blivit tvungen att gemensamt med Oravais kommun i Kuoppa distrikt antingen uppföra en ny skolbyggnad eller att tillbygga det i distriktet befintliga skolhuset, emedan detsamma vore otillräckligt för de läropliktiga barnen i det nya gemensamma distriktet. Då Vörå kommun beslutat sig för det senare alternativet och i anledning därav inläst hälften av de dåvarande skolbyggnaderna i Kuoppa distrikt till ett pris av 276.091 mk., varav 91.737 mk. belöpte sig å högre folkskolans huvudbyggnad jämte nödiga ekonomiebyggnader, samt Oravais kommun icke tidigare erhållit statsbidrag för sagda skolbyggnader, anhöllo kommunalfullmäktige, att Vörå kommun måtte beviljas ett statsbidrag av 18.300 mk., utgörande 20 % av förenämnda till Oravais kommun erlagda lösesumma. Skolstyrelsen förkastade ansökningsen (8. 3. 1930). Högsta förvaltningsdomstolen fann (11. 5. 1931), att Vörå kommun var berättigad att erhålla statsunderstöd för det av Vörå kommun till Oravais kommun erlagda priset för högre folkskolans i Kuoppa distrikt ovanomförmälda skolbyggnader; och återförvisades målet förty till skolstyrelsen för å skolstyrelsen i anledning därav ankommande lagenlig behandling. (KHO tietojä n:o 972/1931.)

telytapa olisi ollut evätä valtionapu ostajakunnalta ja luopua perimästä takaisin myyjäkunnalta sille annettuja avustuksia. Asiallinen lopputulos on kummassakin tapauksessa sama, jonkavuoksi on luonnollista, että mikäli joudutaan valitsemaan näiden kahden vaihtoehdon välillä, turvaututaan jälkimmäiseen menettelytapaan.

Kun olemme ottaneet puheeksi valtionapujen takaisinperimisen kunnallisen jaoituksen muuttamisen yhteydessä, on vielä kosketeltava sellaisia tapauksia, että kunta kokonaisuudessaan muutetaan toisenlaatuiseksi kunnaksi, esim. kauppalaa kaupungiksi, tai että kunnan osasta muodostetaan uusi kunta, joka on toista kuntatyyppiä kuin se kunta, johon ko. alue on kuulunut. Esimerkkinä jälkimmäistä laatua olevasta tapauksesta voimme mainita sen, että osa maalaiskunnan alueesta erotetaan uudeksi kauppalaksi tai kaupungiksi.

Mitä aluksi tulee ensiksimmäistä laatua oleviin tapauksiin, joissa kunta kokonaisuudessaan muutetaan toisenlaatuiseksi kunnaksi, voitaisiin ehkä ajatella asia selvitettäväksi niin, että kun valtio kokonaan hävittää sen oikeussubjektin, jolle valtionapu on annettu, takaisinperimisvaatimus tämän vuoksi raukeaisi. Mutta kun on ajateltava, että entisen kunnan kaikki sitoumukset siirtyvät uudelle kunnalle, tämä selitys osoittautuu epätyytyttäväksi ja tulemme siihen, että takaisinperimisvaatimus on voimassa uutta kuntaa vastaan. Sama on asianlaita, jos kunta kokonaisuudessaan liitetään toiseen kuntaan. Häviävän kunnan sitoumukset siirtyvät tuon toisen kunnan vastattavaksi. Ne tapaukset taas, joissa osasta kunnan aluetta muodostetaan kokonaan uusi toisentyyppinen kunta, ovat mielestämme verrattavissa aluesiirtoihin. Sen kunnan, joka jää kantamaan alkuperäisen kunnan oikeuspersoonallisuutta, voidaan katsoa luovuttavan muodostettavalle uudelle kunnalle tämän alueella olevaa omaisuutta, ja tätä omaisuutta varten annetut valtionavut voidaan siis periä takaisin kantakunnalta samalla tavoin kuin jos kysymyksessä olisi alueen siirtäminen toiseen jo olemassaolevaan kuntaan.

Tätä käsitystämme, jonka mukaan ko. suhteessa on erotettava toisistaan toiselta puolen ne tapaukset, joissa kunta kokonaisuudessaan muutetaan oikeudelliselta luonteeltaan toisenlaiseksi tai kokonaisena liitetään toiseen kuntaan ja toiselta puolen ne tapaukset, joissa kunnan osasta muodostetaan uusi, toista tyyppiä oleva kunta, tukee se huomio, että myös kunnan lainoja ja muita senkaltaisia sitoumuksia näissä kahdessa eri tapauksessa käsitellään eri tavoin. Ajatelkaamme

esim. sellaisia valtionapuihin läheisesti verrattavia lainoja kuin kansakoulujen rakennusavustuslainoja. Kun kunta muutetaan luonteeltaan toisenlaiseksi tai kokonaisena sulatetaan toiseen kuntaan, siirtyvät myös nämä rakennuslainat ilman muuta tämän uuden tai jäljellejäävän kunnan vastattaviksi. Jos sensijaan osasta kunnan aluetta muodostetaan uusi, toisentyyppinen kunta, ei ole ilman muuta selvää, mitkä alkukunnan lainoista kuuluvat uuden kunnan vastattaviksi. Tosin on jaoituslain 7 §:n mukaan omaisuutta ja sitoumuksia jaettaessa mikäli mahdollista huomioonotettava, että kiinteä omaisuus, joka on aiottu yksinomaan tai pääasiallisesti erityisen alueen hyödyksi, annetaan sille kunnalle, johon tuo alue tulee kuulumaan, ja että velka, joka rasittaa omaisuutta taikka on sen hyväksi syntynyt, siirretään samalle kunnalle kuin tuo omaisuuskin. Tämän mukaisesti kansakoulun rakennuslaina siis yleensä tulee siirtymään sille kunnalle, jonka alueelle koulurakennus joutuu. Mutta tämä ei ole mikään ehdoton sääntö. Niin on meneteltävä vain »mikäli mahdollista». Asia voidaan siis järjestää toisinkin, jos pääsäännöstä poikkeava järjestely osoittautuu tarkoituksenmukaisemmaksi. Alkukunnan sitoumukset voidaan jakaa muullakin tavoin kuin orjallisesti tätä pääsääntöä seuraten. Tässä jaossa, joka tapahtuu valtioneuvoston vahvistettavalla välienselvityksellä, on alkukunnan finanssit yksityiskohdittain selvitettävä, sillä sen sitoumukset eivät yhtenä massana siirry toiselle oikeussubjektille, vaan ne on jaettava alkukunnan ja perustettavan uuden kunnan kesken. Tämän selvittelyn kautta, jos siinä laina siirretään uudelle kunnalle, puretaan se oikeussuhde, joka on olemassa lainanantajan ja alkukunnan välillä, ja uusi kunta astuu alkukunnan sijalle lainasuhteeseen. Ja samalla tavoin kuin alkukunnan velat on selvitettävä myös sellaiset veloitukset, kuin velvollisuus valtionapujen takaisinmaksamiseen. Tämä velvollisuus on taloudellisessa välienselvittelyssä likvidoitava, koska ei tapahdu mitään yleisseuraantoa, joka siirtäisi sen uudelle oikeussubjektille, eikä toiselta puolen myöskään ole ilman muuta selvää, että sen on jätävä alkukunnan vastattavaksi.

Näiden selvittelyjemme mukaan on valtiolla useissa tapauksissa oikeus kunnallisen jaoituksen muuttuessa periä takaisin kunnille annettuja valtionapuja. Kokonaan toinen kysymys on sitten se, tahtooko valtio tätä oikeuttaan käyttää, onko valtionapujen takaisinperiminen tarkoituksenmukaista. Valtiohan ei nim. mis-

sään tapauksessa ole velvollinen perimään valtionapuja takaisin, vaikkakin se olisi oikeutettu ryhtymään tällaiseen toimenpiteeseen.

Säännönmukaisesti valtio käytännössä luopuu käyttämästä tätä oikeut-
taan ¹⁷⁰⁾. Tiedossamme ei ole ainoatakaan tapausta, jossa valtionapujen
takaisinperimiseen kunnallisen jaoituksen muuttumisen vuoksi olisi
ryhdytty, vaikkakin asia kyllä on ollut asianomaisten valtion viran-
omaisten harkittavana ¹⁷¹⁾. Kun valtio ei tahdo näissä asioissa käyttää
takaisinperimisoikeuttaan, johtuu tämä siitä, että julkinen intressi voi-
makkaammin vaatii takaisinperimisvaatimuksesta luopumista kuin sen
toteuttamista. Kunnallisen jaoituksen muuttaminen on nim. julkisen
edun vaatimusten tyydyttämiseksi suoritettava uudestijärjestely, joka
usein muodostuu taloudellisesti hyvin raskaaksi niille kunnille, joita se
koskee. Usein pitää valtio tarpeellisena antaa suoranaista taloudellista
tukea kunnille, joiden rajoja tai oikeudellista luonnetta muutetaan ja
nurinkuristahan olisi silloin ottaa toisella kädellä takaisin, mitä toisella
kädellä annetaan, eli periä takaisin aikaisemmin annettuja valtionapuja
samalla kun kunnille annettaisiin ylimääräisiä avustuksia jaoitusmuu-
toksen aiheuttamien menojen peittämiseksi. Takaisinperimismenettelyn
käyttämiseen, on sitäkin vähemmän syytä, kun niissäkin tapauksissa,
joissa kaikki jaoitusmuutoksen koskettamat kunnat eivät ole taloudelli-
sen tuen tarpeessa, valtiolla usein on käytettävänään keinoja, joiden
avulla se voi määrätä, mitä kuntaa se tahtoo hyödyttää luopumalla val-
tionapujen takaisinperimisestä. Valtioneuvostohan nim. määrää, ellei-
vät kunnat ole voineet asiasta sopia, miten kuntain keskeinen taloude-
linen välienselvittely on tapahtuva, ja voi siis välienselvittelystä päät-
täessään ottaa huomioon po. näkökohdat eli siis ratkaista, minkä kunnan
hyväksi takaisinperimättä jätettävä valtionapu on jääpä. Selvittäääk-
semme, miten tämä tapahtuu, palaamme aikaisempaan kuntain keskei-
sestä välienselvittelystä käyttämäämme esimerkkiin. Oletimme siinä,

¹⁷⁰⁾ Suomen kunnallislehti 1933 s. 149.

¹⁷¹⁾ Ks. esim. kouluhallituksen kirje Viipurin läänin maaherralle 20 p:ltä tam-
mik. 1933 n:o 177. — Samoihin aikoihin kouluhallitus kiinnitti sisäasiainministeriön
huomiota mm. siihen, että maalaiskuntien kansakoulurakennuksissa ja irtaimistoissa
oli huomattava määrä valtion omaa, jonka kunta on velvollinen suorittamaan takai-
sin, niinpian kuin se luovuttaa omaisuuden kaupungille. Sentähden olisi kouluhal-
lituksen mielestä asianmukaista, että aluesiirron taloudellisen välienselvittelyn
tapahtuessa kaupunkikunta vastaisi maalaiskunnalta saamansa kiinteistön ja irtai-
miston täydestä arvosta, jotta ei epäselvyyttä syntyisi siitä, maalaiskuntako vai
kaupunki on velvollinen suorittamaan takaisin omaisuuteen annetun valtionavun.
(Suomen Kunnallislehden 1933 s. 148 mukaan.)

että alueita siirrettäessä maalaiskunnasta kaupunkiin maalaiskunta velvoitetaan luovuttamaan kaupungille omaisuutta 2 miljoonan markan arvosta ja maalaiskunta täyttää osan tästä luovutusvelvollisuudesta luovuttamalla 1 milj. mk:n arvoisen koulutalon, jonka rakentamiseen on saatu valtionapua 300.000 mk. Jos rakennus tässä luovutuksessa lasketaan täyteen arvoonsa eli miljoonan markan arvoiseksi, jää valtionapu maalaiskunnan hyväksi. Jos taas rakennus lasketaan vain 700.000 markan arvoiseksi, saa kaupunkikunta hyväkseen valtionapua vastaavan hyödyn. Valtion viranomainen, joka viime kädessä välienselvittelystä päättää, voi siis laskemalla rakennuksen arvon toisella tai toisella tavoin suosia valintansa mukaan joko omaisuuden luovuttajaa tai sen vastaanottajaa.

Näin järjestyy asia sellaisissa tapauksissa, joissa kunnat eivät ole voineet sopia välienselvittelystä, ja valtio senvuoksi ratkaisee niiden väliset erimielisyydet. Mutta asiallisesti samaan lopputulokseen tullaan myös sellaisissa tapauksissa, että kunnat tekevät välienselvittelystä sopimuksen, jonka valtion viranomainen vain vahvistaa. Takaisinperimisehdon alaisen omaisuuden luovuttajan tulee välienselvittelysopimusta tehdessään ottaa huomioon se mahdollisuus, että se joutuu maksamaan takaisin saamansa valtionavut, ja, mikäli takaisinperimisvaatimuksen toteuttaminen on odotettavissa, se voi tinkiä luovutettavan omaisuuden arvosta niin paljon, ettei valtionapu siirry omaisuuden vastaanottajan hyväksi. Käytäntöön vaikuttavana seuraamuksena tästä on mm. se, että välienselvittelysopimuksen asiallinen sisältö on riippuvainen siitä, tullaanko takaisinperimisehto toteuttamaan vai ei, ja että takaisinperimiskysymys tämän vuoksi on ratkaistava ennen tai samanaikaisesti kuin välienselvittelyehdotuksen vahvistaminen tapahtuu. Senjälkeen kun välienselvittelyehdotus on vahvistettu, ei päätöstä valtionapujen takaisinperimisestä enää voida tehdä, ellei takaisinperimismahdollisuutta ole välienselvitystä suoritettaessa otettu huomioon.

Tämä on nähdäksemme aivan selvää ja riidatonta niissä tapauksissa, joissa kunnat eivät ole päässeet sovintoon väliensä selvittämisessä ja valtion viranomainen senvuoksi määrää, miten varat ja velat on kuntain kesken jaettava. Mutta sama sääntö ulottuu nähdäksemme myös sellaisiin tapauksiin, joissa valtioneuvosto vain on vahvistanut kuntain sovinnossa laatiman välienselvittelyehdotuksen. Kun kerran on säädetty, että välienselvittelyehdotus on annettava valtioneuvoston vahvistettavaksi, merkitsee tämä sitä, että valtiolla täytyy olla oikeus vaikut-

taa sopimuksen asialliseen sisältöön. Valtioneuvoston ei tarvitse hyväksyä sopimusta, joka on toiselle osapuolelle hyvin epäedullinen tai joka ei riittävästi turvaa niitä etuja, joita valtion on kunnallisen aluemuutoksen tapahtuessa valvottava. Tämän vuoksi valtioneuvosto voi välienselvittelyasiaa käsitellessään ratkaista myös kysymyksen, kenen hyväksi valtionavut jäävät, ellei niitä peritä takaisin. Mutta myös sen kysymyksen, voidaanko valtionavut periä takaisin, täytyy tulla ratkaistuksi välienselvittelyä koskevan päätöksen yhteydessä, koska tämä välienselvittely muuten ei lopullisella tavalla järjestä luovuttajana olevan kunnan ja luovutuksen vastaanottajan välisiä taloudellisia suhteita. Jos nim. takaisinperimismahdollisuutta ei ole otettu huomioon välienselvittelyssä, ja valtio sitten jälkepäin ryhtyisi perimään takaisin valtionapuja omaisuuden luovuttajalta, joutuisi tämä kohtuuttomasti asiassa kärsimään, ellei sille myönnettäisi oikeutta saada korvausta siltä kunnalta, jolle omaisuus on luovutettu. Kaiken tällaisen välttämistä välienselvittelyn vahvistamisella juuri tarkoitetaan ja senvuoksi täytyy myös takaisinperimiskysymyksen tulla välienselvittelyn yhteydessä lopullisesti järjestetyksi.

Voimme päättäessämme tähän aluesiirtojen vaikutuksia koskevan esityksemme mainita käytännöstä erään tapauksen, jossa korkein hallinto-oikeus joutui käsittelemään kysymystä, oliko alueita siirrettäessä maalaiskunnasta kaupunkiin kansakoulurakennuksia varten annetut valtionavut kuntain kesken tehdyn sopimuksen mukaan laskettava maalaiskunnan vai kaupungin hyväksi. Tässä Johanneksen kunnan ja Viipurin kaupungin välisessä asiassa korkein hallinto-oikeus päätyi siihen tulokseen, että koska ei oltu näytetty Johanneksen kunnan maksaneen tai joutuneen velvolliseksi maksamaan aluesiirron johdosta valtiolle takaisin valtionapuja, Johanneksen kunnan vaatimus, että kaupunki velvoitettaisiin kunnalle maksamaan valtionapuja vastaava rahamäärä, hylättiin¹⁷²⁾. Tässä siis, kun kaupunki vapautettiin maksamasta maalaiskunnalle sitä osaa kansakoulujen rakennuskustannuksista, joka osa oli tullut maksetuksi valtionavuilla, kaupunki itse asiassa sai valtionavut hyväkseen. On kuitenkin huomattava, että tässä tapauksessa oli kysymyksessä vain kaupungin ja maalaiskunnan kesken vapaasti tehdyn ja valtioneuvoston sittemmin vahvistaman välienselvittelysopimuksen tulokinta, ja että päätöstä on senvuoksi vain hyvin varovaisesti käytettävä pitemmälle menevien johtopäätösten perustana. Selvää on niinollen,

¹⁷²⁾ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 22 p:ltä tammik. 1935, tietoja n:o 174.

että sitä ei voida pitää ennakkotapauksena, joka osoittaisi, että valtionavut on ko. laatua olevissa tapauksissa aina jätettävä kaupungin hyödyksi. Vielä vähemmän voidaan katsoa tämän päätöksen ilmaisevan korkeimman hallinto-oikeuden olevan sillä kannalla, että valtio ei voisi alueliitoksen yhteydessä periä takaisin maalaiskunnalle antamiaan valtionapuja. Päinvastoin päätöksen perustelut, joissa maalaiskunnan tekemän vaatimuksen hylkäämisen perusteena esitetään se seikka, että maalaiskunta ei ole maksanut tai joutunut velvolliseksi maksamaan näitä valtionapuja takaisin valtiolle, viittaavat siihen, että avustusten periminen takaisin valtiolle kyllä on mahdollista.

M e n e t t e l y perittäessä takaisin valtionapuja avustetun laitoksen toiminnan tai avustetun toimintahaaran lakatessa on samanlainen kuin valtionavun takaisinperimisessä yleensä. Menettely jakaantuu siis kahteen vaiheeseen, joista edellinen sisältää päätöksen tekemisen takaisinperimiseen ryhtymisestä ja tämän päätöksen ilmoittamisen valtionavun saajalle, toinen menettelyvaihe taas sen hallinnollisen lainkäyttö- ja täytäntöönpanomenettelyn, joka käy välttämättömäksi, jos valtionavun saaja ei hyvällä noudata takaisinmaksukehoitusta. Samoin pitää tässäkin puheena oleviin valtionapuihin nähden paikkansa aikaisempi toteamuksemme, että takaisinperimisasiassa annettu lopullinenkin ratkaisu vain oikeuttaa mutta ei velvoita perimään takaisin valtionavun. Valtio voi aina, riippumatta siitä, missä vaiheessa takaisinperimismenettely on, ja vaikka asia olisi jo lopullisesti ratkaistu valtion hyväksi, luopua vaatimuksestaan.

Kun valtionapujen takaisinperiminen voi tapahtua konkurssin yhteydessä, on syytä mainita, että takaisinperittävillä valtionavuilla ei ole etuoikeutta muiden saatavien rinnalla.

Lopuksi on, valtionapujen takaisinperimistä koskevan esityksemme päättyessä, mainittava siitä, että erikoistapauksissa saattaa tulla kysymykseen sellainenkin valtionapujen takaisinperiminen, joka ei tapahdu valtionavulla tuetun toiminnan tai valtionapuja nauttivan laitoksen lakkaamisen yhteydessä, mutta jota ei kuitenkaan voida lukea aikaisemmin puheena olleitten takaisinperimistapauksien vaan paremminkin tässä viimeksi käsiteltyjen tapausten joukkoon. Tällaista erikoistapausta koskevat mm. KalastusvakuutusL 11 §:n ja KalastusvakuutusA 6 §:n säännökset. Näiden pykälien mukaan on kalastusvakuutusyhdistyksen hoidettava valtionapuna saamansa pääoma-avustus erityisenä valtionapurahastona, joka voidaan palaututtaa valtiolle, kun yhdistys

lopettaa toimintansa tai havaitaan, ettei se enää täytä avustuksen saamiseen määrättyjä ehtoja. Nämä takaisinperimistapaukset sopivat edellä käsiteltyihin kategorioihin, mutta niiden lisäksi saattaa tulla kysymykseen vielä yksi tapaus: mikäli yhdistyksen valtionapurahasto jatkuvasti osoittautuu tarpeettoman suureksi vakuutuskannan pienenemisen takia, voidaan osa valtionapurahastosta määrätä palautettavaksi valtiolle. Tällainen takaisinperiminen ei aiheudu siitä, että valtionavun saaja olisi rikkonut valtionavun ehtoja, ei myöskään siitä, että valtionavun nauttija kokonaan lopettaisi toimintansa. Lähinnä on selostamamme erikoistapaus, jonka lähempään tutkimiseen tuskin on syytä tässä ryhtyä, kuitenkin rinnastettava avustetun toiminnan lakkaamisen yhteydessä tapahtuvaan valtionapujen takaisinperimiseen.

c) Valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen valtiolle.

Edellisen otsakkeen alla käsiteltyyn valtionapujen takaisinperimiseen liittyy läheisesti valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen valtiolle. Erona toiselta puolen valtionapujen takaisinperimisen, toiselta puolen taas valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtamisen välillä on lähinnä se, että edellisessä tapauksessa on kysymys määrätyn rahasumman takaisinperimisestä, jälkimmäisessä tapauksessa taas vaaditaan luovutettavaksi omaisuutta. Tämä ero ei kuitenkaan ole pelkästään muodollinen, vaan aiheuttaa sellaisia asiallisia eroavaisuuksia näiden kahden, valtionapujen käytön valvonnassa ja hallintovalvonnan tehostamisessa käytäntöön tulevan menettelytavan välillä, että on näyttänyt välttämättömältä käsitellä niitä kumpaakin erikseen.

Kysymys valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtamisesta valtiolle esiintyy yleensä valtionapua saaneen yleishyödyllisen laitoksen lakkauttamisen tai lakkaamisen, sen olojen perusteellisen uudestijärjestelyn tai laitoksen omistajan vaihtumisen yhteydessä. Omaisuuden luovututtaminen valtiolle ja laitoksen toiminnan loppuminen liittyvät yhteen sillä tavoin, että toinen usein aiheuttaa toisen. Kun nim. valtionapujen varassa toiminut yleishyödyllinen laitos lopettaa toimintansa, saattaa tämä johtaa sille annettujen valtionapujen turvin hankitun omaisuuden luovututtamiseen valtiolle. Jos taas valtio esim. laitoksen hoidossa tapahtuneitten väärinkäytösten vuoksi ryhtyy vaatimaan itselleen luovutettavaksi laitoksen omaisuutta, jonka hankkimiseen on käytetty

valtionapuja, voi tämä vaatimus johtaa laitoksen toiminnan lakkaamiseen. Omaisuuden luovuttaminen saattaa nim. niin paljon järkyttää laitoksen taloudellista asemaa, ettei laitoksella ole muuta keinoa kuin lopettaa toimintansa. Laitoksen olojen uudestijärjestely voi merkitä esim. sitä, että valtionavulla avustettavaksi tarkoitettua toimintaa supistetaan. Tällöin saattaa käydä niin, että omaisuutta, joka on valtionapujen turvin hankittu käytettäväksi aikaisemmin laajemmassa mitassa harjoitettua toimintaa varten, ei enää voidakaan käyttää avustuksen antamiseen liittyvien ehtojen osoittamalla tavalla, ja että valtio senvuoksi vaatii omaisuuden luovuttamista.

Vielä voi laitoksen siirtyminen toiselle omistajalle johtaa siihen, että valtionavun turvin hankittua omaisuutta vaaditaan luovutettavaksi valtiolle. Kun nim. laitos siirtyy toiselle omistajalle, häviää osa niistä takeista, joita on valtionapua annettaessa saatu valtionavun tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä. Tämän vuoksi valtio voi myöntäessään valtionavun asettaa sellaisen ehdon, että avustuksen turvin hankittu omaisuus on laitoksen siirtyessä toiselle omistajalle luovutettava valtiolle. Omaisuuden luovuttamista ei kuitenkaan sitten vaadita, jos valtio saa riittävät takeet siitä, että uusi omistaja tulee käyttämään omaisuutta valtionavulla tuettavaksi tarkoitetun tarkoituksensa hyväksi ja pystyy hoitamaan ne tehtävät, joita varten avustukset on alunperin annettu.

Samalla tavoin kuin olemme selittäneet asianlaidan olevan valtionapujen takaisinperimiseen nähden, kohdistuu vaatimus omaisuuden luovuttamisesta obligatoorisen oikeuden kaltaisena oikeutena valtionapujen saajaan eikä esineoikeuden luontoisena oikeutena itse omaisuuteen. Tästä seuraa, että jos luovutusvaatimusta ei toteuteta omaisuuden siirtyessä toiselle omistajalle, se kokonaan raukeaa, ellei sitä uudestaan perusteta olemaan voimassa omaisuuden uutta omistajaa vastaan.

Tutkiessamme, minkälaisuista valtionapujen turvin hankittua omaisuutta voidaan vaatia valtiolle luovutettavaksi, johdumme ensiksikin samaan toteamukseen kuin valtionapujen takaisinperimisestä puhuessamme: asian luonnosta seuraten luovuttamisvaatimukset kohdistuvat perustamiskustannusvaltionavuilla eli perushankintavaltionavuilla maksettuun omaisuuteen, kun sensijaan ylläpitovaltionapujen antaminen ei voi olla luovuttamisvaateen perustana. Edelleen voimme todeta, että omaisuuden luovuttamisvaateen perusteena yleensä voi olla vain tehonlisäämisvaltionapu, ei sensijaan verontasotusvaltionavustus. Muilla val-

tionapujen jaoituksilla, kuten jaolla lakimääräisiin ja harkinnanvaraisiin sekä säännöllisiin ja kertakaikkisiin ei näytä olevan erityistä merkitystä tutkittavana olevan omaisuudenluovututtamisinstituutin kannalta. Tosin voidaan sanoa, että perustamiskustannus- eli perushankintavaltionavut luonteensa mukaan yleensä kuuluvat kertakaikkisiin valtionapuihin ja että lähinnä siis tulee kysymykseen kertakaikkisten valtionapujen turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen. Mutta ehdotonta sääntöä, että vain kertakaikkisten valtionapujen turvin hankitun omaisuuden valtiolle luovututtaminen voisi olla mahdollista, ei voida asettaa, sillä, kuten aikaisemmin olemme maininneet, perushankintavaltionavut voivat olla yhtä hyvin säännöllisiä kuin kertakaikkisiä. Esim. MaatalousoppilaitosL säättää 8 §:nsä 7 kohdassa, että valtionavustuksella hankituista opetusvälineistä ja muusta irtaimesta omaisuudesta on pidettävä tarkkaa luetteloa ja että sanottu omaisuus siirtyy koulun lakatessa valtiolle. Tämä säännös tarkoittaa ilmeisesti mainitun lain 5 §:n mukaan muusta kuin opettajain palkkaamisesta aiheutuviin vuotuisiin ylläpitomenoihin maksettavia valtionavustuksia, eli siis juuri selaista tapausta, jossa vaatimus omaisuuden luovuttamisesta voi kohdistua säännöllisen eikä kertakaikkisen valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen. Mutta avustus on kuitenkin, mikäli sitä käytetään opetusvälineiden yms. omaisuuden hankkimiseen, tältä osaltaan perushankintavaltionapu eikä kunakin varainhoitokautena loppuun kulutettava ylläpitoavustus, ja se, että tällaisen avustuksen antaminen voi olla omaisuudenluovutusvaatimuksen perustana, ei siis osoita poikkeusta edellä esittämästämme säännöstä, jonka mukaan luovuttamisvaatimukset voivat kohdistua vain perustamiskustannusvaltionavuilla maksettuihin omaisuuteen.

Mitä lisäedellytyksiä sitten vielä vaaditaan, missä tapauksissa valtio voi vaatia valtionapujen turvin hankitun omaisuuden luovuttamista?

Tapauksena, joka on verrattavissa valtionavun takaisinperimisestä puhuttaessa käsiteltävänä olleeseen käyttämättä jääneen valtionavun palauttamiseen valtiolle, voidaan ehkä ajatella luontais suorituksena annettujen, mutta kokonaan käyttämättä jääneiden omaisuus esineiden takaisinpalauttamista valtiolle toiminnan lakatessa. Tällaisen omaisuuden palauttamista voitaneen vaatia samalla tavoin kuin rahassa maksetun, käyttämättä jääneen valtionavun takaisinmaksamista. Tapaukset, joissa tällaisiin syihin perustuva omaisuuden takaisinluovuttaminen voisi tulla kysymykseen, lienevät kuitenkin melko harvinaisia. Suu-

remppi käytännöllinen merkitys on valtionapuna annettujen tai valtionavun turvin hankittujen, valtionavun saajan jo käyttämään, mutta siitä huolimatta vielä taloudellista arvoa omaavien omaisuusesineiden luovuttamisvaatimuksella. Tällaiseen omaisuuteen on vaikea soveltaa sääntöjä, että takaisin voidaan periä käyttämättä jäänyt valtionapu ja sellainen valtionapu, jonka tarkoituksellinen määräys on jätetty noudattamatta. Paitsi niitä edellä jo puheena olleita syitä, jotka tulevat näiden sääntöjen soveltamisen tielle kun on kysymys valtionapujen takaisinperimisestä rahana, vaikuttaa asiaan vielä se seikka, ettei useinkaan ole helppoa erottaa valtionavun turvin hankittua omaisuutta valtionavun saajan muusta omaisuudesta.

Käytännöllisesti katsoen on siis voimassaolevassa oikeudessaamme sääntönä, että valtionapujen turvin hankitun omaisuuden luovuttaminen valtiolle laitoksen lakatessa saattaa tulla kysymykseen vain, jos luovutettamisuhkaan suostuminen on ollut valtionavun saamisen ehtona tai luovuttamisvaatimus sisältyy ko. valtionapua koskeviin yleissäännöksiin. Tapauksia, joissa luovuttamisvaatimus voi tämän säännön mukaan tulla toteutettavaksi, esiintyy lainsäädännössä melko lukuisasti. Niin esim. sisältyy useihin maatalousoppilaitoksia koskeviin asetuksiin edellä selostettuun MaatalousoppilaitosL 8 §:n 7 kohtaan nojautuva säännös: »Valtionavustuksella yksityisluontoisille kouluille hankituista opetusvälineistä, kirjoista ja muusta irtaimesta omaisuudesta on pidettävä tarkkaa luetteloa. Täten kertynyt omaisuus siirtyy koulun lakatessa valtiolle»¹⁷³⁾. Tässä siis valtiolle pidätetään ehdoton oikeus koulun lakatessa saada valtionavuilla maksettu omaisuus luovutetuksi valtiolle. Yhtä jyrkkä ei ole TyöväenopistoA 17 §, jonka mukaan työväenopiston lakkauttamisesta toistaiseksi tai kokonaan ja sille kuuluvan omaisuuden käyttämisestä tehty päätös on viipymättä ilmoitettava kouluhallitukselle, ja tulee kouluhallituksen huolehtia siitä, että valtion avustuksella hankittu omaisuus ei joudu vieraisiin tarkoituksiin. Tämä näyttää lähinnä sisältävän sen, että kouluhallituksen on työväenopiston lakatessa koetettava saada aikaan järjestely, joka takaisi valtionavun turvin työväenopistolle hankitun omaisuuden käyttämisen samantapaisiin tarkoituksiin, kuin mihin sitä on työväenopiston toimiessa käytetty.

¹⁷³⁾ Ks. MaamieskouluA § 18 ja KarjanhoitokouluA § 23, joissa säännös esiintyy tekstissä esitetyssä sanamuodossa. Asiallisesti samansisältöisiä säännöksiä sisältävät KotiteollisuusoppilaitosL § 7 kohta 7, KotiteollisuusopistoA § 18, KotitalousopistoA § 18, EmäntäkouluA § 18, KotitalouskouluA § 17 ja asetus kiertävistä talouskouluista 446/1929 § 18.

Mutta ellei tällaista järjestelyä saada aikaan sovittelujen ja neuvottelujen kautta, esim. perustamalla joku uusi opisto tai siirtämällä omaisuus jollekin toiselle opistolle, ei valtiolla ole oikeutta yksistään tämän kovin epämääräisen ja epätasaisen säännöksen perusteella saada valtion-aviulla opistolle hankittua omaisuutta itselleen luovutetuksi. On nim. pidettävä mielessä, että näissä omaisuuden luovuttamiskysymyksissä samalla tavoin kuin valtionapujen takaisinperimisessäkin valtionavun saajaan kohdistetaan hyvin ankara toimenpide ja että senvuoksi on tarkoin varottava menemästä pitemmälle tai antamasta valtiolle suurempaa oikeutta, kuin mihin valtionavun ehtomääräykset tai siihen liittyvät yleissäännökset selvästi oikeuttavat. Se, että selostettu TyöväenopistoA 17 §:n säännös ei ole tarkoitettu riittämään omaisuudenluovutusvaateen perustaksi, käy selvästi ilmi eräistä toisista saman asetuksen säännöksistä. Asetuksen 3 §:n mukaan tulee kouluhallituksen vahvistettavassa työväenopiston ohjesäännössä olla määräyksiä siitä, miten opiston omaisuuteen nähden on meneteltävä, jos opisto toistaiseksi tai kokonaan lakkautetaan ¹⁷⁴⁾. Tällaisiin ohjesääntöön sisältyviin ehtoihin takaisinluovutusvaatimus voidaan nojata, mutta sen perustaksi ei, kuten sanottu, TyöväenopistoA 17 §:n säännös yksinään riitä. Selostettua TyöväenopistoA 17 §:ää vastaavan säännöksen sisältää mm. KansanopistoA § 27, jossa säädetään seuraavaa: kansanopiston lakkauttamisesta toistaiseksi tai kokonaan tehty päätös on heti ilmoitettava kouluhallitukselle, jonka tulee ryhtyä toimepiteisiin, että opiston omaisuus, mikäli mahdollista, ei joudu vieraisiin tarkoituksiin. Tämäkään säännös ei oikeuta vaatimaan omaisuuden luovuttamista valtiolle, mutta omaisuudenluovutusvaade voidaan, kuten työväenopistoissakin, perustaa ohjesääntöön sisältyvään erikoisehtoon (ks. KansanopistoA § 4 kohta 11). KansankirjastoA ei edellytäkään valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttamista valtiolle, vaan ainoastaan muita järjestelyjä, joiden tarkoituksena on turvata tämän omaisuuden säilyttäminen alkuperäisessä tarkoituksessaan. Asetuksen 14 §:n 17 kohdassa ja 18 §:n 12 kohdassa säädetään nim., että jos kirjasto lakkaa toimimasta, sen kirjakokoelma on käytettävä valtion kirjastotoimikunnan hyväksymällä

¹⁷⁴⁾ Tässä selostamamme TyöväenopistoA:n säännökset nojautuvat TyöväenopistoL 3 §:ään, jonka mukaan valtionavun saamisen ehtona on, että opisto on kunnan omistama tai kannattama taikka sen omistussuhteet muuten sellaiset, että ne ovat takeena opiston tarkoituksenmukaisesta toiminnasta ja sen omaisuuden tarkoituksessaan säilymisestä.

tavalla, jolloin yhdistyksen kirjaston lakatessa lähinnä tulee kysymykseen kirjojen luovuttaminen jollekin kunnalliselle kirjastolle.

Ajatus, että valtiolla on vain erikoissäännöksiin tai -ehtoihin perustuva eikä suinkaan mitään yleistä luovutusvaadetta valtionavulla maksettuun omaisuuteen ilmenee muun ohessa myös siinä, että valtiolle eräissä tapauksissa on nimenomaisella säännöksellä tai -ehtomääräyksellä pidätetty vain **lunastusoikeus** valtionapujen turvin hankittuun omaisuuteen, mikä järjestely tietysti merkitsee sitä, että valtiolla ei ole oikeutta vaatia tätä omaisuutta itselleen korvauksetta luovutettavaksi. Tällainen säännös on mm. TyölaitosVNP 5 §:ssä: jos valtionapua saanut työlaitos siirtyy toiselle omistajalle, lopettaa toimintansa tai muutetun toiminnan johdosta tai muuten ei enää täytä niitä ehtoja, jotka valtionavun saamiseksi vaaditaan, on valtiolla tämän pykälän mukaan oikeus vuoden kuluessa siitä, kun tapahtuneesta muutoksesta on laitoksen puolesta ilmoitettu sosialiministeriölle tai ministeriö on todennut muutoksen tapahtuneen, lunastaa laitos omakseen kohtuullisesta arviohinnasta, joka ei kuitenkaan saa olla sitä määrää suurempi, mikä on ollut perusteena laitokselle valtionapua myönnettäessä. Sanottua valtionapua on vastaavalta osalta pidettävä lunastushinnan suorituksena. Samantapainen säännös on vielä mm. SairaalaL 5 §:ssä: jos tämän lain alainen valtionapua nauttinut laitos siirtyy toiselle omistajalle, lopettaa toimintansa tai muuten ei enää täytä valtionavun saamiseksi asetettuja ehtoja, on valtiolla oikeus lunastaa laitos omakseen. Lunastushinnan määrääminen ja suorittaminen tapahtuu, kuten työlaitoksia lunastettaessa.

Valtionavun turvin hankitun omaisuuden valtiolle lunastamista olemme tässä käsitelleet samanlaisen omaisuuden valtiolle luovututtamisen alalajina. Eroperusteena on korvaus: lunastaminen edellyttää korvausta, luovututtaminen taas ei tapahdu korvausta vastaan. Tämä ero ei kuitenkaan ole aivan jyrkkä, sillä maksettava korvaus ei useinkaan ole täysi korvaus ja silloin lunastaminen saa osaksi luovututtamisen luonteen. Omaisuuden lunastamiseen tarvittavaan oikeusperusteeseen nähden pitää paikkansa se, mitä edellä on sanottu valtionavun turvin hankitun omaisuuden valtiolle luovututtamisesta. Lunastaminen voi siis tapahtua vain joko yleissäännöksenä tai valtionavun antamisen yhteydessä asetetun ehdon nojalla.

Kun valtionavun saajalla voi olla sekä sellaista omaisuutta, jonka hankkimisessa on käytetty valtionapuna saatuja varoja, että saajan

»omaa» omaisuutta, ja kun luovuttamisvaatimus tavallisesti kohdistuu vain ensiksi mainittuun ryhmään kuuluvaan omaisuuteen, saattaa käydä tarpeelliseksi pitää omaisuusluetteloja, joista nämä luovututtamisen toteuttamiselle välttämättömät seikat selviävät. Tällaisten luetteloiden pitämiseen velvoittavia säännöksiä onkin, kuten esittämistämme selostuksista ilmenee, joissakin tapauksissa annettu aikaisemmin puheenoilleiden luovuttamiseen velvoittavien säännösten yhteydessä ¹⁷⁵⁾). Kuitenkaan ei aina voida edes tällaisten luetteloiden avulla pitää selvillä, mikä omaisuus on valtionavun turvin hankittua. Tämä voi olla mahdollonta jo senvuoksi, että sekä valtionapuja että valtionavun saajan muita varoja on käytetty hankittaessa sellaisia omaisuusesineitä, joita ei voida jakaa. Näistä syistä ei valtionavulla maksetun omaisuuden palauttaminen useinkaan ole käytännössä toteutettavissa, ellei samalla kajota valtionavun saajan »omilla» varoilla maksettuun omaisuuteen. Tämä taas johtaa siihen, että luovututtamismenettelyä on johdettu useissa tapauksissa täydentämään lunastusmenettelyllä.

Oikeudelliselta luonteeltaan ei valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen tai lunastaminen ole pakkoluovutusta tai pakkolunastusta siinä merkityksessä, jossa näitä viimeksimainittuja sanoja lainopillisessa kielenkäytössä tavallisesti käytetään. Valtionavulla maksetun omaisuuden luovututtaminen tai valtiolle lunastaminen ei ole sellaista yleisen tarpeen tyydyttämiseksi tapahtuvaa omaisuuden pakkolunastusta, joka hallitusmuodon 6 §:n sisältämän säännöksen mukaisesti voi tapahtua vain lain osoittamissa tapauksissa ja silloinkin aina vain täyttä korvausta vastaan. Kun valtionavun turvin hankittua omaisuutta vaaditaan valtiolle luovutettavaksi tai valtio ryhtyy käyttämään lunastusoikeutta siihen nähden, on oikeusperusteena valtionavun ehto. On katsottava valtionavun saajan, ottaessaan vastaan avustuksen, alistuneen siihen, että sitä vastaan käytetään tällaisia toimenpiteitä. Mutta mitään yksityisoikeudellista sopimusta tai yksityisoikeudellista oikeussuhdetta ei valtionavun antajan ja valtionavun saajan välille tällöin tietystikään ole syntynyt, sillä, kuten aikaisemmin olemme todenneet, valtionavun antajan ja saajan väliset oikeussuhteet ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia, vaikkakin valtionavun antaminen ja luovutus- tai lunastusehdon toteuttaminen merkitsevät omaisuuden siirtymistä oikeussubjektilta toiselle ja siten siis aikaansaavat yksityisoikeudellisiin olosuhteisiin vaikuttavia oikeusseuraamuksia.

¹⁷⁵⁾ MaatalousoppilaitosL § 8; aliviite n:o 173 sivulla 257.

Nämä näkökohdat selittävät ensiksi sen, että valtionavun turvin hankitun omaisuuden lunastamishinnan määäämisestä voidaan erikoissään-
nöksin antaa ohjeita, jotka eivät seuraa täyden korvauksen periaatetta. Toinen käytännöllisesti tärkeä seikka on se, että valtionavun antajalla, kuten jo aikaisemmin olemme maininneet, ei ole mitään yksityisoikeudellisen panttioikeuden luontoista oikeutta valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen. Irtaimen panttaukseenhan yleensä, jos irtaimistokiinnitysmenettely jätetään huomioonottamatta, vaaditaan hallinnan siirtämistä. Kiinteän omaisuuden panttaaminen taas voi voimassaolevan oikeutemme mukaan tapahtua vain erityistä lailla vahvistettua kiinnitysmenettelyä noudattaen. Valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttamis- ja lunastamisvaateita ei turvata millään vastaavanlaatuisella menettelyllä (hallinnan siirrolla tai kiinnittämällä), sillä eräissä tapauksissa pakolliseksi tehty luetteloiden pitäminen valtion-
avuilla kokonaan tai osaksi maksetuista omaisuusesineistä ¹⁷⁶⁾, ei tietystikään vastaa kiinnitysmenettelyä. Omaisuutensa käytössä saattaa valtionavun saaja tosin olla valtionapuun liittyvillä ehdoilla vahvistettujen rajoitusten alainen, mutta näiden rajoitusten vaikutukset eivät ulotu kolmanteen mieheen samanlaisina kuin panttauksen vaikutukset, vaan koskevat lähinnä vain valtionavun saajan ja valtionavun antajan välistä suhdetta. Jos siis esim. on kysymys sellaisesta valtionavun turvin hankitusta irtaimesta omaisuudesta, johon valtiolle on pidätetty lunastamisoikeus, ei tällainen ehto tosiasiallisesti estä valtionavun nauttijaa luovuttamasta omaisuutta kolmannelle henkilölle tai ilman muuta tee luovutusta mitättömäksi. Mutta omaisuuden luovuttaminen voi luonnollisestikin johtaa siihen, että valtio ryhtyy käyttämään avustuksen saajaa tai sen toimihenkilöitä vastaan pakko- ja painostuskeinoja, joiden tarkoituksena on tehostaa valtionavun ehtojen noudattamista. Yhtenä sellaisena pakkokeinona, jonka käyttämiseen valtionavulla maksetun omaisuuden kolmannelle henkilölle siirtäminen voi johtaa, on se, että valtionavun saajaa vaaditaan luovuttamaan valtiolle luovutusehdon alainen omaisuus. Kolmanteen henkilöön eli siihen, jolle valtionavun saaja on omaisuutta siirtänyt, ei voida kohdistaa esinekohtaista luovutusvaadetta, mutta valtio voi vaatia valtionavun saajalta sen poisluovuttaman omaisuuden arvoa. Kuten sanottu, seuraa kaikki tämä siitä, että valtiolla ei ole mitään panttioikeuden luontoista esinekohtaista oikeutta valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen, vaan ainoastaan

¹⁷⁶⁾ Ks. esim. MaamieskouluA § 18.

valtionavun antamiseen liittyvillä ehdoilla perustettuja obligatoorisia oikeuksia. Samasta seikasta johtuu, kun ei myöskään mitään erikoissäännöksiä ole olemassa, vielä sekin, että valtiolla ei ole valtionavun saajan joutuessa konkurssiin etuoikeutta valtionavun turvin hankittuun luovutusehdon alaiseen omaisuuteen.

Myös valtionapujen turvin hankitun omaisuuden lunastus- ja luovuttamisinstituuttia tutkittaessa tulee ratkaistavaksi kysymys, miten kauan aikaisemmin tapahtuneeseen valtionavun antamiseen lunastamis- ja luovuttamisvaade voidaan nojata. Kun valtionavun antajalla säännönmukaisesti ei ole mitään esinekohtaista oikeutta valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen, vaan ainoastaan obligatoorinen oikeus valtionavun saajaa kohtaan eli siis samantapainen oikeus kuin valtionapujen takaisinperimisessä, voimme kuitenkin tässä laveampiin selosteluihin ryhtymättä rajoittua vaan viittaamaan aikaisempaan valtionapujen takaisinperimisvaateitten vanhentumista koskevaan esitykseemme, jonka mukaan siis myös lunastus- ja luovuttamisvaade vanhenee kymmenessä vuodessa luettuna valtionavun antamisesta ja samassa yhteydessä tapahtuneesta lunastus- tai luovutusehdon voimaantulemisesta.

Valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttamisessa ja lunastamisessa noudatettava menettely seuraa samoja linjoja kuin menettely valtionapujen takaisinperimisessä. Siinä voidaan siis erottaa ensiksi se menettelyvaihe, jossa asiasta päättämään oikeutettu toimielin päättää, onko omaisuus luovutettava tai lunastetaanko se valtiolle. Lisäksi, jos on kysymys lunastamisesta, lasketaan tai määrätään lunastushinta. Jos valtionavun saaja tyytyy ratkaisuun ja luovuttaa omaisuuden, päättyy menettely tähän. Jos taas valtionavun saaja ei suostu noudattamaan luovuttamismääräystä, voidaan asia saattaa lääninhallituksen ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Asia koko laajuudessaan siirtyy silloin hallinnollisessa lainkäyttöjärjestyksessä ratkaistavaksi. Lääninhallitus ja korkein hallinto-oikeus eivät siis ainoastaan tutki lunastamis- ja luovuttamisvaatimuksen muodollisia ja asiallisia edellytyksiä, vaan myöskin tarpeen vaatiessa määräävät asiaa koskeviin säännöksiin perustuvan arvion nojalla lunastushinnan.

Vielä on muutamalla sanalla selvitettävä kysymystä, mikä merkitys valtionapujen takaisinperimisellä ja valtionapujen turvin hankitun omaisuuden takaisinluovutus- ja lunastusinstituuteilla on hallintovalvonnan kannalta.

On helppo havaita, miten suuren vallan ne antavat viranomaiselle valtionavun saajaan nähden. Käytännöllisesti katsoen on asianlaita niin, että valtionavun saaja menettää kokonaan itsenäisyytensä ottaessaan vastaan valtionavun, johon liittyy takaisinperimisuhka tai avustuksen turvin hankitun omaisuuden luovuttamista koskeva ehto. Valtionavun saajan olemassaolo tulee käytännöllisesti ottaen kokonaan valtiosta riippuvaiseksi, sillä pitemmän ajan kuluessa saatujen valtionapujen takaisinvaatiminen tai valtionavuilla hankitun omaisuuden luovututtaminen olisi useimmassa tapauksessa sellainen isku, ettei valtionavun saaja enää senjälkeen voisi saada talouttaan tasapainoon, vaan olisi pakoitettu lopettamaan toimintansa. Mikäli siis valtionavun saaja tahtoo toimintaansa jatkaa, on se välttyäkseen valtionapujen takaisinperimisvaatimuksilta ja omaisuuden luovuttamiselta pakoitettu nöyrästi ohjaamaan toimintaansa valtion vaatimusten mukaan. Tällä tavoin muodostuvat takaisinperimis- ja omaisuudenluovutusinstituutti voimakkaiksi hallintovalvontaa tehostaviksi painostuskeinoiksi.

Valtionavun turvin hankitun omaisuuden lunastamiseen nähden on asianlaita hieman toisin. Lunastamisen toteuttamisen ei tarvitse johtaa valtionavun saajan taloudelliseen perikatoon eikä lunastamisuhka siis ole samanlainen, yhtä tuhoisa ja tehokas voimakeino hallintovalvojan kädessä kuin takaisinperimis- ja omaisuudenluovutusvaatimus, vaikkakin lunastaminen kyllä, jos ei makseta täyttä korvausta, vaikuttaa samaan tapaan kuin omaisuudenluovuttamisvaateen toteuttaminen. Mutta lunastamisehto, samalla tavoin kuin takaisinperimis- ja omaisuudenluovutusvaatimus, vaikuttaa sekin joka tapauksessa hallintotoiminnan jatkuvaisuutta turvaavasti. Jos nim. lähdetään siitä, että valtionavun saajan pyrkimyksenä on jatkuvasti toimia niiden päämäärien hyväksi, joiden toteuttamista varten valtionapu on annettu, varoo valtionavun saaja tietystikin menettelemästä sillä tavoin, että seurauksena voisi olla lunastamisehdon toteuttaminen. Näin siis lunastamisehdon pelkkä olemassaolo taivuttaa valtionavun saajaa toiminnassaan noudattamaan valvontaviranomaisen ohjeita, määräyksiä ja neuvoja. Tällä tavoin lunastamisehto ohjaavasti vaikuttaa valtionavun saajan toimintaan. Ehdon vaikutus hallintotoiminnan jatkuvaisuuden kannalta ulottuu kuitenkin vielä laajemmalle kuin vain hallintovalvonnan tehostamiseen. Lunastamisehtohan nim. tarkoittaa sisältää sen, saada aikaan sellaisen järjestelyn, että jos valtionavulla tuetun hallintotoiminnan tarkoitus muuttuu tavalla, jota valvontaviranomainen ei voi hyväksyä,

omaisuus valtiolle lunastettuna voidaan käyttää entisen toiminnan jatkamiseen.

7. *Spesialiteettiperiaate.*

Edelläesitetystä selviää, että ne painostuskeinot, jotka valtionapujärjestelmä asettaa hallintovalvonnan käytettäväksi, eivät perustu yhteisiin, kaikkia valtionapuja koskeviin yleissäännöksiin, vaan eri valtionapuryhmiä koskeviin erikoissäännöksiin, joihin usein vielä liittyy avustuksia myönnettäessä asetettuja erikoisehtoja, niin että kullakin valtionapuryhmällä, usein jokaisella eri valtionavulla, on oma säännöstönsä, joka ei ilman muuta ole muihin valtionapuihin sovellettavissa ja josta riippuu, mitkä painostuskeinot missäkin tapauksessa voivat tulla käytettäviksi. On syytä erikoisesti korostaa sitä käytännöllisestikin tärkeätä seikkaa, että luovututtamis- ja lunastamissäännöksiä, jotka sisältävät hyvin syvälle käyvän kajoamisen valtionavun saajan oikeuksiin, ei saa tulkita laajentavasti. Yleissäännöksistä ja ehtomääräyksistä, joihin luovutus- ja lunastusvaateet perustuvat, ei saa johtaa muita tai pitemmälle meneviä oikeuksia, kuin mitä ne selvästi sisältävät. Lunastusehdon perusteella ei siis voida vaatia omaisuuden korvauksetonta luovuttamista. Ei myöskään voida valtionavun saajan suostumuksesta korvata omaisuuden luovututtamista valtionapujen takaisinperimisellä, tai päinvastoin, kun valtiolle on pidätetty oikeus valtionapujen takaisinperimiseen, vaatia valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovuttamista. Valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtamista ja lunastamista samoin kuin valtionavun lakkauttamista ja takaisinperimistä eli yleensä kaikkia valtionapujärjestelmän tarjoamia painostuskeinoja saa siis käyttää vain sitä hallinnon- tai toiminnanhaaraa vastaan, jossa tapahtuneen laiminlyönnin, virheellisen menettelyn tai toiminnan keskeytymisen vuoksi painostustoimenpiteeseen ryhdytään.

Tämän spesialiteettiperiaatteen vaikutus ei kuitenkaan rajoitu vain siihen, että se estää käyttämästä johonkin määrättyyn valtionapuun nähden senlaatuja painostuskeinoja, jotka eivät sisälly tähän valtionapuun nähden voimassa olevaan säännöstöön. Periaate sisältää vielä sen, että jollakin hallinnon- tai toiminnanalalla tapahtuneitten väärinkäytösten johdosta ei voida ryhtyä painostustoimenpiteisiin toisella hallinnonalalla. Jos siis, esimerkin ottaaksemme, kunta hoitaa

huonosti kansakouluasioitaan, ei sillä perusteella voida periä takaisin tai lakkauttaa kunnan sairaalalle tai kirjastolle annettuja tai niille lain mukaan tulevia valtionapuja tai lunastaa näitä laitoksia valtiolle. Aina ei tietystikään ole näin selvää, vaan jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi, kuuluvatko eri perusteilla maksettavat valtionavut sillä tavoin yhteen, saman kokonaisuuden piiriin, että toista hallintotoiminnan haaraa varten annettavien avustusten lakkauttaminen tai jo annettujen avustusten takaisinperiminen voi tulla kysymykseen toisen toimintahaaran alalla tapahtuneiden virheiden tai laiminlyöntien vuoksi. Niin voidaan esim. asettaa kysymys, voiko valtio, jos kunta rikkoo kansakoulun rakennusavustuksen saamisen ehtoja, tällä perusteella lakkauttaa kunnan kansakoulunopettajien palkkaamiseksi maksettavien valtionapujen suorittamisen. Rakennusavustus ja valtionapu opettajien palkkaamiseen muodostavat nim. kaksi niin toisistaan eroitettua valtionapusäännöstöä, ettei ole suinkaan ilman muuta selvää, että toisen piirissä tapahtunut laiminlyönti tai virheellinen menettely voi johtaa toisen säännösten piiriin kuuluvien painostuskeinojen käyttämiseen. Näiden erilaatuisten kansakouluavustusten tarkastelu osoittaa hyvin, minkätapaisia vaikeuksia esilläolevan kysymyksen ratkaisemisessa saattaa ilmetä, eikä esimerkkinä arvoa vähennä se, että vakiintunut käytäntö pitää kaikkia kansakouluavustuksia samaan yhtenäiseen kokonaisuuteen kuuluvina. Tämä käytäntö saa voimassaolevassa oikeudessa tukea KansakouluA 14 §:stä, jonka mukaan, jos opettajain palkkain maksamisessa tai kunnan tilityksissä syntyy viivytystä tai epäselvyyttä, kouluhallitus saa keskeyttää valtion raha-avustuksien maksamisen joltakin osalta tai kokonaan, kunnes selvitys on tapahtunut. Ajatus, että kansakouluavustukset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, oli kuitenkin vakiintunut jo ennenkuin koko kansakoululainsäädäntö oppivelvollisuuden voimaansaattamisen yhteydessä on uudistettu nykyiselleen ¹⁷⁷⁾.

¹⁷⁷⁾ Ks. korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 2 p:ltä lokak. 1918 (tietoja n:o 79) Kokkolan maalaiskunnan ja kansakoulunopettaja J. S. L:n välisessä asiassa. — L., som av kommunen från hössterminens början eller d. 1 aug. 1916 antagits till lärare vid sagda skola emot därvid tillika fastställda löneförmåner, i vilka jämväl ingått författningsenligt statsbidrag, yrkade i skrivelse hos Guv. i Vasa län, att enär han icke erhållit berörda statsbidrag, kommunen måtte åläggas att till honom månatligen utbetala samtliga honom lagligen tillkommande löneförmåner statsbidraget för läsåret 1916—1917 inbegripet, jämte ränta. — Guv.ämb. 25. 9. 1917: enär L. för sin befattning vid sagda folkskola bort tillkomma, förutom övriga förmåner, författningsenligt statsbidrag, ty och då kommunen ej försatt skolan i behörigt

Spesialiteettiperiaatteella saattaa olla suuri merkitys valtionavun saajan suojaajana. Mutta tämä suojaava vaikutus rajoittuu tärkeimmältä osaltaan vain lakimääräisten valtionapujen alalle. Tosinhan nim. pitää myös harkinnanvaraisiin valtionapuihin nähden paikkansa se, että mikäli on kysymys ns. taaksepäin vaikuttavista painostuskeinoista, joita ovat valtionavun takaisinperiminen ja valtionavun turvin hankitun omaisuuden luovututtaminen valtiolle, vain kulloinkin kysymyksessä olevaan säännöstöön sisältyvät painostuskeinot voivat tulla käytettäviksi. Mutta valtionavun lakkauttamista vastaan ei spesialiteettiperiaate voi, puhtaasti harkinnanvaraisen valtionavun ollessa kysymyksessä, antaa valtionavun saajalle mitään suojaa. Eihän harkinnanvaraisen valtionavun lakkauttaminen merkitse mitään muuta kuin sitä, että valtionavun jakaja harkitessaan, onko valtionapu edelleen annettava vai ei, tulee kielteiseen tulokseen. Valtionavun jakajan kannanottoon tässä harkinnassa saattaa tietysti vaikuttaa mikä tahansa valtionavun saajan menettely, ja näin voi siis valtionavun nauttijan jollakin hallinnon- tai toiminnanalalla tekemä virhe tai laiminlyönti johtaa kokonaan toiseen hallinnonalaan kuuluvan, siihen asti säännöllisesti maksetun avustuksen maksamisen lopettamiseen.

Lakimääräisten ja harkinnanvaraisten valtionapujen välinen erottelu vaikuttaa myös kuittauksessa, jolla tässä tarkoitamme sitä menettelyä, että rahasummasta, joka muuten annettaisiin valtionapuna jollekin henkilölle, vähennetään tältä henkilöltä aikaisemmin annettuun avustukseen liittyneen takaisinperimisehdon nojalla takaisinperittävän avustuksen määrä. Kun nim. on kysymys harkinnanvaraisesta valtionavusta, jonka saamiseen valtionavun nauttijalla ei ole mitään omaa, subjektiivista oikeutta, ei kuittausta sanan varsinaisessa merkityksessä tapahdu, vaan valtionapujen jakaja voi yksinkertaisesti harkintavaltansa käyttäen pienentää valtionapua huomioonottaen takaisinperittävän määrän. Sensijaan voi kuittaus, kuten olemme jo aikaisemmin maininneet, tulla kysymykseen lakimääräisiin valtionapuihin nähden ja on syytä senvuoksi ottaa asia tässä käsittelyn alaiseksi. Kuittauksella tarkoitamme tässä vain valtion yksipuolisella tahdonilmaisulla tapah-

skick, ålade Guv. ämb. kommunen att, vid vite av 1000 mk för varje månad, senast vid månadens utgång, ända tills kommunen satt skolan i sådant skick, att dess lärare komme i åtnjutande av statsbidrag, åt L. utbetala en ifrågav. statsbidrag motsvarande lön jämte de löneförhöjningar och dyrtidstillägg, vartill L. var berättigad. — Högsta förvaltningsdomstolen: ej ändring.

tuvaa lakimääräisen valtionavun määrän vähentämistä, emme sensijaan sellaista vapaata sopimusta, jolla valtionavun saamiseen oikeutettu henkilö luopuu vaatimasta valtionapua samalla kun valtio luopuu perimästä takaisin aikaisemmin maksettuja valtionapuja ¹⁷⁸⁾).

Ulosottolain 2 luvun 18 §:ssä säädetään kuittauksesta, että jos velallinen tahtoo kuitata velkansa jollakin saamisella, joka hänellä on velkojalta, ja jos tämä saaminen on vissimääräinen, maksettavaksi langennut raha- tai tavarasaaminen, tulee ulosotonhaltijan määrätä velan sillä kuitattavaksi, mikäli sitä riittää. Tämä säännös tosin tarkoittaa yksityisten välisiä oikeussuhteita, mutta siinä ilmaistu sääntö näyttää voivan joissakin tapauksissa tulla sovellettavaksi myös julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa, kuten esim. juuri valtionapujen maksamisessa ja takaisinperimisessä. Ilmeistä on kuitenkin, ettei jokaista valtion yksityiseltä olevaa saatavaa voida kuitata yksityisen valtiolta olevaa saatavaa vastaan. Ajatelkaamme esim. virkamiehen palkkaa ja valtion verosaatavia virkamieheltä: valtiolle meneviä veroja ei voida vähentää virkamiehen palkasta, vaan täytyy verojen perimisen, ellei niitä muuten suoriteta, tapahtua ulosmittauksella. Ellei kuittausoikeutta voida nöjata erikoissäännöksiin ¹⁷⁹⁾ on se rajoitettava hyvin suppealle alalle. Tämä rajoittaminen näyttää voivan, mikäli on kysymys takaisinperittävien valtionapujen kuittamisesta maksettavia valtionapuja vastaan, tapahtua spesiaLiteettiperiaatetta seuraten. Tämä merkitsee äskeisiin esimerkkeihin sovellettuna sitä, että takaisinperittäviä kansakouluavustuksia ei saa kuitata niitä avustuksia vastaan, jotka kunta on oikeutettu saamaan omistamaansa sairaalaa varten. Sensijaan voitaisiin kyllä kansakoulunopettajain palkkoja varten annettavia valtionapuja vähentää, sillä perusteella, että kunta on velvollinen maksamaan takaisin kansakoulujen rakennusavustuksia.

Käytännössä saattaa valtion oikeus kuitata jollekin valtionavun saajalle maksettavia lakimääräisiä valtionapuja tältä samalta henkilöltä takaisin perittäviä valtionapuja vastaan joissakin tapauksissa helposti sekaantua muihin oikeusperusteisiin nojautuvaan valtionapujen jakamisessa noudatettavaan menettelyyn. Otamme esimerkin käytännöstä

¹⁷⁸⁾ Vrt. Hakulinen, Obligationenrecht s. 44.

¹⁷⁹⁾ Vertauksen vuoksi mainitsemme yksityisoikeuden alalta työsopimuslain 24 §:n, joka oikeuttaa työnantajan työsuhteesta johtuneitten saataviensa suorittamiseksi, jos työntekijä ne myöntää oikeiksi tai ne muuten on pidettävä selvinä, jokaisessa tilissä vähentämään työntekijälle tulevasta rahapalkasta yhteenlaskettuna korkeintaan kuudennen osan.

selostamalla korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen tammikuun 23 päivältä 1931 (tietoja n:o 130) eräässä valtionapuanomusasiassa. — Sitentekuin valtioneuvosto päätöksellään 10 päivältä syyskuuta 1926 oli myöntänyt Rovaniemen kunnalle sen kirkonkylän kansakoulun uutta koulutaloa varten valtionvaroista avustusta 30 % kouluhallituksen 3.260.600 mk:ksi vahvistamasta rakennuskustannusten määrästä, mutta sanotun koulutalon rakennuskustannukset, sellaisten välttämättömien korjaustöiden tähden, joita ei oltu otettu huomioon kouluhallituksen hyväksymää 2.260.600 mk:n kustannusarviota laadittaessa olivat 208.241 mk:lla 37 p:llä ylittäneet vahvistetun kustannusarvion, anoi kauppahallitus (Rovaniemi oli tullut kauppalaksi v. 1929) kouluhallitukselle osoitetussa hakemuksessa, että kauppalalle myönnettäisiin 30 % suuruisen avustus myöskin mainitusta 208.241 mk:n 37 p:n kustannuksista eli tasaluvuin 62.500 mk. Kouluhallitus 9 päivänä toukokuuta 1930 hylkäsi hakemuksen perustellen päätöstään mm. sillä, että vanha kunnantalo, missä po. kansakoulu oli toiminut ennen uuden koulutalon valmistumista, oli aikanaan hyväksytty varsinaiseksi koulutaloksi, mistä kuntakin oli ollut vakuutettu velkoessaan ja nostaessaan 20 v:n aikana sen kunnossapitoon valtionapua, jota maksettiin vain varsinaisista koulutaloista ja että kauppalalla, saadessaan vanhan koulutalon muihin tarkoituksiin käytettäväksi, oli saanut rakennuksen 200.000 mk:ksi ilmoitettua arvoa vastaavan hyödyn, joka oli vähennettävä uuden koulutalon rakentamisesta johtuneista kustannuksista. Korkein hallinto-oikeus vahvisti kouluhallituksen päätöksen.

Ensi katsomalla saattaa helposti johtua siihen ajatukseen, että tässä olisi kysymys takaisinperittävästä valtionavusta, joka kuitataan kunnalle tulevaa lakimääräistä valtionapua, kansakoulun rakennusavustusta vastaan. Niin ei kuitenkaan ole asianlaita. KansakouluL 5 § on saanut nykyisen muotonsa vasta 11 päivänä joulukuuta 1931 annetulla lailla. Aikaisemmin, eli siis sinä aikana, jolloin selostamamme korkeimman hallinto-oikeuden päätös on annettu, ei KansakouluL:ssa ollut mitään nykyisen 5 §:n 4 momenttia vastaavaa säännöstä. Kun mitään takaisinperimiseen oikeuttavaa perustetta tuskin voidaan löytää, täytyy voida selittää ratkaisun nojautuvan muihin perusteihin. Tällöin tarjoutuu käytettäväksi se selitys, että asiassa onkin kysymys vain lakimääräisen valtionavun antamisperusteitten soveltamisesta ja valtionavun suuruuden määräämisestä. Ryhtymättä tarkemmin tutkimaan kysymystä, oliko päätös tältä näkökannalta lähdetessä oikea sen antamisen aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukaan, mainitsemme, että nykyään

voimassa olevassa lainsäädännössä on erikoissäännöksiä, jotka tulevat sovellettaviksi vastaavanlaatuisissa tapauksissa valtionapujen suuruutta määrättäessä. V. 1932 annetun KansakouluA 2 §:ssä on nim. säädetty, että jos kansakoulurakennus palaa tai jos se luovutetaan toiseen tarkoitukseen ja kunta sen johdosta joutuu rakentamaan uusia koulu-rakennuksia, myönnetään rakennusavustusta ja lainaa niitä varten ainoastaan siitä määrästä, millä normaalihinnoin rajoitettujen uutis-rakennusten todistetaan ylittäneen vanhan rakennuksen arvon. Tämän säännöksen soveltaminen johtaa käytännössä samanlaisiin tuloksiin kuin lakimääräisten avustusten kuittaminen takaisinperittäviä avustuksia vastaan.

STAATSBEITRAGSSYSTEM VOM STANDPUNKTE DER VERWALTUNGS- AUF SICHT

Zusammenfassung

I. Abschnitt

FINANZAUSGLEICH, STAATSBEITRAG, VERWALTUNGS- AUF SICHT

Zwecks Erreichung des Gleichgewichtes einerseits in der Beziehung, dass die Steuerzahler in irgendeinem Teile des Staates nicht unbillig belastet werden, andererseits wieder darin, dass sowohl der Staat als die Gemeinden hinreichend Mittel erhalten, um ihre Aufgaben gut versehen zu können, muss mit besonderen *Finanzausgleich-Massnahmen* sowohl die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, als die Beschaffung der für solche Aufgaben erforderlichen Mittel geregelt werden. Wenn die Finanzen der Gemeinden nicht durch Steuerregelungen oder durch Übertragen der Aufgaben von den Gemeinden an den Staat in das Gleichgewicht gebracht werden können, muss man gewöhnlich seine Zuflucht zu den vom *Staatsbeitragssystem* gebotenen Mitteln, d.h. zu einem solchen Verfahren nehmen, dass der Staat an die Gemeinden regelmässig Unterstützungen austeilt. Aber in vielen Fällen gibt der Staat den Gemeinden Unterstützungen, die nicht den Zweck haben, einen Steuerausgleich zustande zu bringen, sondern die Effektivität der Tätigkeit des Unterstützten vermehren sollen. Durch das Versprechen, eine Tätigkeit bestimmter Art wirtschaftlich zu stützen, versucht der Staat zu erreichen, dass die Gemeinden an derartige Arbeit gehen und auch von ihren eigenen Mitteln hierfür opfern würden. Damit die Verteilung solcher sog. Staatsbeiträge zur Effektivitätsvermehrung ihrem Zweck entspräche, müssen die Unterstützungsempfän-

ger, die ausser Gemeinden auch andere Gemeinschaften, Zusammenschlüsse und Anstalten sein können, der *Aufsicht* des Staates unterstellt werden. An das Erteilen von Staatshilfe können Bedingungen geknüpft werden, deren Nichterfüllung den Verlust der Unterstützung oder andere für den Empfänger solcher Staatshilfe nachteilige Folgen nach sich zieht. Der Empfänger von Staatsunterstützung gerät auf diese Weise in wirtschaftliche Abhängigkeit vom Staate. Somit gibt das Staatsbeitragssystem und die damit verbundene Aufsicht dem Staate ein Mittel, die Tätigkeit der Empfänger von Staatsunterstützung mit sicherer und starker, aber doch weicher Hand zu leiten.

II. Abschnitt

VERWALTUNGSAUFSICHT

1. Begriff.

Zu der Aufsicht gehört in erster Linie die ständige Kontrolle der Tätigkeit um zu ergründen, ob diese Tätigkeit nach der im voraus festgelegten Vorschrift oder einem Plan oder sonstwie normalerweise erfolgt. An diese Kontrolle gliedert sich die zweite Funktion der Aufsicht: die dadurch hervorgerufenen Massnahmen, dass die unter Aufsicht stehende Tätigkeit von ihrer richtigen Bahn abweicht. Eine sehr wichtige Rolle unter den Lebensfunktionen des Staates spielen die Kontrolle der Befolgung der Gesetze, Verordnungen und sonstigen Allgemeinvorschriften sowie die Massnahmen, welche bezwecken, die Verpflichteten zur Befolgung solcher Allgemeinvorschriften oder einen Einzelfall betreffender Bestimmungen zu zwingen. Diese Staatsaufsicht kann in eine direkt den Einzelnen betreffende *Untertanenaufsicht*, in eine *Ämteraufsicht* der Teile des eigenen Amtsapparates des Staates und in eine *Verwaltungsaufsicht* eingeteilt werden. Unter Verwaltungsaufsicht verstehen wir diejenige Verwaltungstätigkeit des Staates, welche den Zweck hat, dafür Sorge zu tragen, dass gewisse, den Interessen des Staates dienende, wenngleich nicht zum eigentlichen Amtsapparat gehörende Gemeinschaften, Zusammenschlüsse und Anstalten die ihnen anvertrauten Verwaltungsaufgaben erfüllen, aber nicht die Grenzen ihrer Befugnisse überschreiten.

2. Trennung der Staatsaufsicht und Verwaltungsaufsicht von ihren verwandten Begriffen.

Bei der Ämteraufsicht und Verwaltungsaufsicht gründet sich die Aufsicht auf kein regelmässiges normales Untertanenverhältnis, sondern auf ein gewöhnlich auf besondere Verwaltungstätigkeit gegründetes Amtsverhältnis oder das ebenfalls vom normalen Untertanenverhältnis zu trennende Rechtsverhältnis, welches zwischen dem Objekt der Verwaltungsaufsicht und dem Staate entsteht. Die Ämteraufsicht und Verwaltungsaufsicht unterscheiden sich darin voneinander, dass sich erstere auf die Teile des eigenen Amtsapparates des Staates bezieht, letztere wiederum die ausserhalb des eigentlichen Amtsapparates stehenden, aber doch an der Verwaltungstätigkeit beteiligten Gemeinschaften, Zusammenschlüsse und Anstalten betrifft.

Von der privatrechtlichen Vormundschaft unterscheidet sich die Staatsaufsicht darin, dass die Aufsicht zum Schutze der öffentlichen Interessen und nicht derjenigen des unter Aufsicht Stehenden geschieht. Die Aufsicht schliesst im allgemeinen nicht ein, dass der Aufsichtführende für den Beaufsichtigten zu handeln beginnt.

Eine scharfe Trennung der Rechtspflege- und Polizeitätigkeit von der Staatsaufsicht ist nicht nötig und auch kaum möglich. An die Verwaltungsaufsicht können sich sowohl Rechtspflege- als Polizeimassnahmen schliessen, welche jedoch nicht, wenn sie als Teile des Aufsichtsverfahrens vorkommen, ihren rechtlichen Charakter verändern brauchen.

3. Inhalt der Verwaltungsaufsicht.

Der Inhalt der Verwaltungsaufsicht ist einerseits eine sog. *positive* Aufsicht, d.h. ein Sorgen dafür, dass die der Aufsicht Unterworfenen die ihnen zukommenden Aufgaben erfüllen, andererseits eine *negative* Aufsicht, die den Zweck hat, die Beaufsichtigten am Übertreten der Grenzen ihrer Befugnisse zu hindern. Die *Gesetzmässigkeitsaufsicht* ist die normale Form der Verwaltungsaufsicht, aber daneben kommt auch die *Zweckmässigkeitsaufsicht* oft in Anwendung. Die Aufsicht kann ihrem Charakter nach nicht nur präventiv oder *passiv* sein, sondern darin kann auch *aktive* Tätigkeit zwecks Zustandebringens möglichst zweckmässiger Beschlüsse und Massnahmen enthalten sein. Mit anderen Worten: die Aufsicht kann sich nicht immer und in allen Fällen nur auf das Umstossen von Beschlüssen des Beaufsichtigten beschränken, sondern der Aufsichtsbehörde müssen auch aktive Mittel oder Mittel zur Er-

zielung zweckmässiger Beschlüsse und Entscheidungen zur Verfügung stehen.

4. *Die Verwaltungsaufsichtsobjekte und die der Aufsicht unterworfenen Angelegenheiten.*

A. Person.

Die Aufsicht richtet sich stets auf eine andere als die von dem eigenen Willen des Überwachenden unmittelbar abhängige Tätigkeit, und die Zwangs- und Repressivmittel betreffen immer den Willen eines anderen Willenssubjektes als des Beaufsichtigenden selbst. Die Verwaltungsaufsicht kann sich also nicht auf solche staatliche Anstalten beziehen, welche, selbst wenn sie verwaltungstechnisch in gewissem Grade selbständig und gesondert aufträten, doch ohne eigenen Willen sind. Da niemand seine eigene, von seinem eigenen Willen geleitete Tätigkeit überwachen kann, bedeutet dies, dass die Verwaltungsaufsicht eine Tätigkeit ist, welche der Staat als öffentlichrechtliche juristische Person auf die Tätigkeit anderer Willenssubjekte, anderer Personen, richtet.

In erster Linie kommen als Gegenstand der Verwaltungsaufsicht öffentlichrechtliche juristische Personen in Frage, wie die Gemeinden, Gemeindeverbände, Kirchengemeinden und eingetragene religiöse Gesellschaften. Aber der Staat von heute bedient sich in der Verwaltungstätigkeit in ausgedehntem Masse der Hilfe mancherlei nicht öffentlichrechtlicher Gesellschaften, Zusammenschlüsse und Anstalten und unterstellt sie seiner Aufsicht, um auf diese Weise die Erreichung der von der Verwaltungstätigkeit angestrebten Ziele zu sichern. Beispiele für die Ausdehnung der Verwaltungsaufsicht über den Kreis der öffentlichrechtlichen juristischen Personen hinaus bieten besonders solche Anstalten wie Schulen, Krankenhäuser und Kinderheime, welche von Privaten unterhalten, zur Verwirklichung der von der öffentlichen Verwaltung erstrebten oder wenigstens begünstigten Zwecke arbeiten. Die Besitzer dieser Anstalten sind gewöhnlich privatrechtliche juristische Personen, aber auch eine physische Person kann Inhaber einer solchen unter öffentlichrechtlicher Aufsicht stehenden Anstalt sein und in dieser seiner Eigenschaft Objekt der Verwaltungsaufsicht werden.

B. Sache.

Die Gesichtspunkte der Zweckmässigkeit bestimmen, auf welche Sachen sich die Verwaltungsaufsicht erstrecken soll. Die Verwaltungs-

tätigkeit, die des öffentlichen Interesses wegen unbedingt notwendig ist, muss stets unter Aufsicht stehen, wogegen die Ausdehnung der Aufsicht auf eine Tätigkeit, die zwar nützlich, aber vom Standpunkte des öffentlichen Interesses gesehen nicht absolut notwendig ist, von der Erwägung abhängig bleibt. Bei dieser Erwägung geschieht eine Gegenüberstellung der Nützlichkeit der in Frage stehenden Tätigkeit und der Möglichkeit, dass, wenn zur Aufsicht gegriffen wird, der Betreffende seiner Wirksamkeit ein Ende macht oder überhaupt nicht an das Betreiben derselben geht. Wenn es also der Staat für besser erachtet, dass eine Tätigkeit überhaupt nicht getrieben wird, als dass dies ohne Aufsicht geschieht, wird die Aufsicht in Kraft gesetzt. Wenn es wiederum vom Standpunkte der allgemeinen Interessen aus besser ist, dass die Tätigkeit auch ohne Aufsicht vor sich geht, als dass sie gänzlich aufhört oder gar nicht anfängt, verzichtet der Staat auf das Inkraftsetzen der Aufsicht.

5. *Aufsichtsbehörde.*

Die zur Verwaltungsaufsicht gehörenden Aufgaben verteilen sich auf mehrere Behörden, in vielen Fällen sogar auch so, dass ein und das selbe Aufsichtsobjekt zwei oder mehreren Aufsichtsbehörden unterstellt ist. Obgleich als Grundsatz gilt, dass die Staatsaufsicht in die Hände der Staatsbehörden konzentriert werden soll, hindert dies nicht, in der Praxis die Verwaltungsaufsicht so zu ordnen, dass sie in ihren unteren Stufen von solchen Hilfsorganen ausgeübt wird, welche nicht Behörden des Staates in der eigentlichen Bedeutung des Wortes sind.

6. *Methoden und Mittel der Verwaltungsaufsicht.*

Die Hauptfunktionen der Aufsicht sind Kontrolle der zu beaufsichtigenden Tätigkeit und die Massnahmen zur Vorbeugung der Entstehung von Übelständen und zur Beseitigung wahrgenommener Übelstände.

Zu der sog. *präventiven* Verwaltungsaufsicht, zu Massnahmen, um dem Entstehen von Übelständen vorzubeugen, gehören Beratungstätigkeit, Bestätigung von Reglementen und Teilnahme der Aufsichtsbehörden an der Wahl der Angestellten für die unter Aufsicht stehende Gemeinschaft, den Zusammenschluss oder die Anstalt. Die Anwendung des Beschlussrechtes des Beaufsichtigten kann von der Aufsichtsbehörde in der Weise überwacht werden, dass der unter Aufsicht stehende verpflichtet ist, sich der Bestätigung seines Beschlusses von seiten der Aufsichtsbehörde zu unterwerfen, in anderen Fällen wieder kann über den

Beschluss Beschwerde geführt werden. In vielen Fällen können der Aufsichtsbehörde die Möglichkeiten zustehen, sich in die Tätigkeit des Beaufsichtigten auch auf andere Weise als nur mit den Mitteln zu mischen, welche die in bestimmten Formen erfolgende Aufsicht der Anwendung des Beschlussrechts zur Verfügung stellt.

Zu den eigentlichen *Zwangsmitteln* wird in der Verwaltungsaufsicht im allgemeinen erst dann gegriffen, wenn der Beaufsichtigte anders handelt, als laut der gültigen Vorschriften oder z. B. gemäss der Beschwerde gegebenen Entscheidung gehandelt werden sollte. Als Nachdrucksmittel der Verwaltungsaufsicht kann sowohl mittelbarer als unmittelbarer Verwaltungszwang in Anwendung kommen. In Sonderfällen können zum Wirkungsvollermachen der Verwaltungsaufsicht noch Mittel verwendet werden, die ausserhalb des eigentlichen Verwaltungszwang-Systems liegen. Solche Nachdrucksmittel, welche das Staatsbeitragssystem der Verwaltungsaufsicht ausübenden Behörde zur Verfügung stellt, sind Aufhebung der Staatsunterstützung, Zurückforderung des Staatsbeitrages und zwangsweises Abtreten des mit Hilfe des Staatsbeitrages beschafften Eigentums an den Staat.

III. Abschnitt

STAATSBEITRAG

1. Begriff.

Staatsbeitrag ist eine Geldleistung, die der Staat, ohne den Beitragsempfänger zur Rückzahlung zu verpflichten oder von ihm für sich ein anderes, der Leistung entsprechendes wirtschaftliches Recht zu bekommen, im Namen des öffentlichen Interesses an eine ihm unterstellte private Person oder eine Gemeinschaft entrichtet.

2. Die Empfänger des Staatsbeitrages.

Die Staatsbeitragsempfänger können sowohl natürliche als (privatrechtliche und öffentlichrechtliche) juristische Personen sein.

Die Benutzung von Staatsmitteln zugunsten einer als selbständige juristische Person existierenden Gemeinschaft oder eines Zusammenschlusses bedeutet jedoch nicht immer Bewilligung von Staatsunterstützungen an diese. Die Frage, ob eine für ein solches selbständiges

Wirtschaftssubjekt ausgeführte wirtschaftliche Leistung des Staates, den Charakter des Staatsbeitrages hat, wird in bejahender Richtung entschieden, wenn die Mittel beim Erfolgen dieser Leistung aus dem Besitz des Staates in denjenigen dieses anderen Wirtschaftssubjektes übergehen. Wenn wiederum eine solche Übertragung der Verantwortung nicht stattfindet, handelt es sich nicht um die Erteilung von Staatsbeiträgen, sondern um eine solche Anordnung, dass der Staat einen Ausgabeposten des Anderen übernimmt.

Eine Anstalt ist die Gesamtheit von Eigentum, das für einen bestimmten Zweck vorgesehen ist und von permanent vorhandenen Tätigkeitsorganen zur Verwirklichung dieses Zweckes benutzt wird. Wenn die Anstalt ein getrenntes Rechtssubjekt bildet, wird sie »selbständig« genannt, sonst wieder »unselbständig«. Eine selbständige Anstalt kann Staatsbeitrag erhalten. Dagegen kann eine unselbständige kein Staatsbeitragsempfänger sein, aber die Unterstützung kann dem Besitzer der Anstalt gegeben werden, um zum Besten derselben verwendet zu werden.

Wird das Staatsbeitragssystem speziell gerade vom Standpunkte der Verwaltungsaufsicht betrachtet, sind die öffentlichrechtlichen und die halb-öffentlichrechtlichen juristischen Personen zunächst Gegenstand des Interesses. Jedoch müssen auch die privatrechtlichen juristischen und zudem noch die natürlichen Personen in den Kreis dieser Untersuchung eingeschlossen werden, sofern die zu diesen Gruppen gehörenden Staatsbeitragsempfänger Objekte der Verwaltungsaufsicht sind. Die Anstalten, selbst wenn sie Besitz Privater wären, sind oft für solche Aufgaben vorhanden, dass ihre Tätigkeit der Verwaltungsaufsicht unterstellt ist. Auf diese Weise, als Besitzer einer gemeinnützigen Anstalt, kann auch eine Privatperson der Verwaltungsaufsicht unterworfen werden.

3. *Arten des Staatsbeitrages.*

Die Staatsbeiträge können unter Anwendung verschiedener Einteilungsgründe in Gruppen geteilt werden. In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden die Staatsunterstützungen gewöhnlich in Subventionen und Dotationen demgemäss eingeteilt, ob es sich um eine für einen besonderen Zweck gegebene Unterstützung oder um eine solche handelt, die ohne Angabe eines bestimmten Zweckes die Aufgabe hat, die wirtschaftliche Lage des Ansuchenden zu festigen. Andere Einteilungen sind die Einteilung in Steuerausgleichs- und Effektivitätsvermehrungs-Unterstützung, die Einteilung demgemäss, ob die Unterstützung für eine

obligatorische Tätigkeit gegeben ist oder zu einem Zweck, dessen Verwirklichung nicht zu den öffentlichrechtlichen Verpflichtungen des Staatsbeitragsempfängers gehört, die Einteilung in regelmässige und einmalige Unterstützungen und diejenige in Beiträge zu Gründungskosten und zu Aufrechterhaltungskosten. Ferner muss die Einteilung in »gesetzmässige« und vom freien Ermessen abhängige Staatsbeiträge angeführt werden. Zur ersteren Gruppe zählen die Unterstützungen zu deren Erhalt eine vom Gesetz als Unterstützungsempfänger bezeichnete Person ihr eigenes subjektives Recht hat, während wieder das Geben von Unterstützungen, die in die zweite Gruppen gehören, der Erwägung der Behörden anheimgestellt ist.

Keine von diesen Einteilungen eignet sich als Basis für eine systematische Darstellung der Staatsbeiträge. Aber trotzdem sind sie nicht ohne Bedeutung. Ungeachtet ihrer Unzulänglichkeit und Ungenauigkeit können diese Einteilungen recht nützlich, geradezu unentbehrlich bei Auslegung der in der Praxis vorkommenden Fragen sein.

4. Bestimmung der Grösse des Staatsbeitrages.

Viele verschiedene Faktoren wirken stets sowohl bei Bestätigung der Prinzipie, nach welchen die Grösse der Staatsbeiträge zu bestimmen ist, als bei Anwendung dieser Vorschriften. Die Grösse des Beitrags kann als eine festgesetzte Summe bestätigt oder von den Unkosten der zu unterstützenden Tätigkeit abhängig sein. Bei der Entscheidung, ob die Grösse des Staatsbeitrages gesetzlich fest zu bestimmen oder der Erwägung der Behörden anheimzustellen ist, ebenso wie bei der Entscheidung, ob der Staatsbeitrag »gesetzmässig« sein soll oder seine Bewilligung von der Erwägung der Behörden abhängig zu machen ist, muss die Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, dass das System des Erwägungsvorbehaltes die Elastizität der Verwaltungstätigkeit fördert und die Effektivität der Verwaltungsaufsicht vermehrt, wogegen wieder das System der gesetzlichen Festlegung vielleicht besser den gleichmässigen Gang der zu unterstützenden Tätigkeit sichert.

5. Bewilligungs- und Zahlungsverfahren.

Staatsbeitrag wird im allgemeinen nur auf Ansuchen bewilligt. Doch kann, sofern es sich um gesetzlich bestimmte Staatsbeiträge handelt,

anstelle des Gesuches eine Bestellung treten, und dann kann sich die Massnahme des Staatsbeitragsgebers nur auf Erteilen der Zahlungsanweisung beschränken.

IV. Abschnitt

RECHTLICHER CHARAKTER UND EINFLUSS DER BEWILLIGUNG DES STAATSBEITRAGES

Das Staatsbeitragssystem ist ein öffentlichrechtliches Institut. Die dasselbe betreffenden Rechtsregeln und die durch Erteilung eines Staatsbeitrages geschaffenen Rechtsverhältnisse gehören auf das Gebiet des öffentlichen Rechtes.

Die Bewilligung von Staatsbeitrag beeinflusst den rechtlichen Charakter des Unterstützungsempfängers nicht in der Weise, dass sie die privatrechtliche juristische Person in eine öffentlichrechtliche verwandelte. Auch wird eine durch Staatsbeitrag unterstützte Tätigkeit nicht öffentlichrechtlich nur auf grund dessen, dass sie gestützt auf Staatshilfe geschieht. Es können sich jedoch an das Erteilen von Staatsbeitrag Folgen knüpfen, welche den rechtlichen Charakter der mit diesem Beitrag unterstützten Tätigkeit beeinflussen.

Vergleicht man den Staatsbeitrag mit privatrechtlichen Rechtsgeschäften, so bemerkt man, dass sie zunächst an ein für einen bestimmten Zweck gedachtes Geschenk erinnert.

Das mit dem Erteilen von Staatsbeitrag verbundene Verbot, das Eigentum, für welches Staatsbeitrag bewilligt wurde, an einen Anderen abzutreten, macht die entgegen diesem Verbot geschehene Überlassung nicht ungültig. Das Abtretungsverbot oder die Klausel, nach welcher Staatsbeitrag zurückgefordert werden kann, wenn seine Bedingungen nicht eingehalten werden, sichert dem Staatsbeitragsgeber nicht das mit dem Pfandrecht oder dem Recht des Hypothekeninhabers zu vergleichende Recht, an dem Eigentum festzuhalten, für welches die Staatsunterstützung gegeben wurde, oder welches mit Staatsbeitrag bezahlt worden ist. Der Staat hat auf dieses Eigentum kein sachenrechtliches Recht, sondern nur ein obligatorisches, gegen den Unterstützungsempfänger gerichtetes Recht.

Für Aussenstehende bringt Staatsbeitragsbewilligung keine eigenen subjektiven Rechte, die Vorteile geniessen zu dürfen, deren Sicherung

die Bewilligung von Staatsbeitrag bezweckt, oder die Funktionen oder den äusserlichen Zustand verwirklichen zu können, für deren Verwirklichung der Staatsbeitrag bewilligt wurde.

V. Abschnitt

BEDINGUNGEN DES STAATSBEITRAGES

Alle Vorschriften und Bestimmungen über die Anwendung der Unterstützung sind Bedingungen des Staatsbeitrages. Sie sind oft als solche in den Gesetzen und Verordnungen enthalten. Eine Bedingung kann oft auch auf die Weise entstehen, dass der Reichstag bei Bewilligung von Geldmitteln zur Verteilung als Staatsbeitrag gleichzeitig angibt, wie die Mittel angewendet werden sollen. Die unteren Verwaltungsbehörden können Bedingungen stellen sowohl durch die Verfügungen allgemeiner Natur, als durch konkrete Fälle betreffende Sonderbestimmungen, die in Verbindung mit der Bewilligung von Staatsbeitrag gegeben werden. Diese Bedingungen dürfen nicht die Vorschriften des Gesetzes und der Verordnungen ihrer ihnen zugedachten Wirkung berauben oder die Anwendungsbestimmungen zunichte machen, welche der Reichstag an seinen Beschluss betreffs Bewilligung der Mittel geknüpft hat. Innerhalb dieser rechtlichen Grenzen ordnen sich die Staatsbeitragsbedingungen gemäss den Gesichtspunkten der Zweckmässigkeit: die Bedingungen dürfen nicht so schwer sein, dass sie zur Stockung der Tätigkeit führen, aber sie müssen doch so wirksam sein, dass sich die zu unterstützende Tätigkeit dem Zwecke entsprechend gestaltet.

Bei den mit dem Erteilen von Staatsbeitrag verbundenen Bedingungen kann sich der Staat das Recht vorbehalten, die Verwendung der Unterstützung zu überwachen oder auf andere Weise die Tätigkeit des Unterstützungsempfängers zu beeinflussen. Mit dem Erteilen des Staatsbeitrages »erkauft« sich also der Staat ein solches Überwachungsrecht.

Vom Standpunkte einer als Staatsbeitragsempfänger gedachten Person tritt der Einfluss der Bedingungen darin zutage, dass die mit Allgemeinregeln bestätigten Bedingungen die Voraussetzungen zeigen, welche vorhanden sein müssen, damit Staatsbeitrag gegeben werden könnte. In Bezug auf bereits gegebenen Staatsbeitrag äussert sich die Wirkung der Bedingung darin, dass die Nichterfüllung der

Bedingung zum Zurückziehen des Staatsbeitrages oder zur Anwendung anderer Sanktionen gegen den Staatsbeitragsempfänger führen kann.

VI. Abschnitt

DAS STAATSBEITRAGSSYSTEM ALS NACHDRUCK- MITTEL DER VERWALTUNGSAUFSICHT

1. *Allgemeine Gesichtspunkte.*

Die im Rahmen des Staatsbeitragssystems vor sich gehende Aufsicht hat viel gemeinsames mit der allgemeinen Verwaltungsaufsicht. Deshalb müssen auch in der folgenden Darstellung auch andere Seiten der Verwaltungsaufsicht im Auge behalten werden als diejenigen, in welchen der Einfluss dieses Systems am stärksten hervortritt, und in welchen die für das Staatsbeitragssystem charakteristischen Repressivmittel in Anwendung kommen.

2. *Der präventive Einfluss des Staatsbeitragssystems in der Verwaltungsaufsicht.*

Vom Standpunkte der Verwaltungsaufsicht im allgemeinen gründet sich die Bedeutung des Staatsbeitragssystems auf das besondere wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnis, in welchem der Staatsbeitragsempfänger in seinem Verhältnis zum Staatsbeitragsgeber steht. Dieses Abhängigkeitsverhältnis verleiht der von der Aufsichtsbehörde ausgeübten Beratungstätigkeit Nachdruck. Darauf stützt sich auch das Recht der Aufsichtsbehörde Reglemente für die Beaufsichtigten zu bestätigen. Neben diesen Tätigkeitsformen gehört zu den Mitteln, durch welche die Aufsichtsbehörde die Tätigkeit des Beaufsichtigten führend überwachen kann, die Teilnahme der Aufsichtsbehörde an der Ernennung der Beamten des Beaufsichtigten. Durch die Teilnahme an dem Ernennungsverfahren kann die Aufsichtsbehörde darauf hinwirken, dass die Ämter mit Personen besetzt werden, welche die Voraussetzungen haben so zu wirken, dass es keiner Anwendung repressiver Aufsichtsmittel bedarf.

3. Die Kontrolle.

Die Aufsichtsbehörde hat bei der Verwaltungsaufsicht im allgemeinen nur die Kontrollvollmachten, welche das Gesetz ihr ausdrücklich zulässt, oder welche auf den an die Bewilligung von Staatsbeitrag geknüpften, zur Kontrolle berechtigenden Bedingungen basieren.

4. Aufsicht über den Gebrauch des Beschlussrechtes.

A. Kontrolle und Aufsicht über den Gebrauch des Beschlussrechtes in ihrem Verhältnis zueinander.

Die Kontrolle ist in jeder Aufsichtstätigkeit nur eine vorbereitende, unselbständige Stufe und braucht, damit sich die Aufsicht wirksam und zweckmässig gestaltete, zu ihrer Ergänzung andere Massnahmen. Ein Teil von diesen Massnahmen gehört zur Überwachung des Gebrauches des Beschlussrechtes, d.h. zu dem Verfahren, bei dessen Befolgung die Aufsichtsbehörde sich in die Ausübung des Beschlussrechtes ihres Beaufsichtigten mischt und bestätigt oder verfügt, wie irgendeine in den Befugniskreis des unter Aufsicht Stehenden gehörende Frage zu entscheiden ist, oder wie eine Angelegenheit geordnet werden soll.

B. Die Beschwerde.

Eine allgemeine Möglichkeit, über die Beschlüsse der Staatsbeitrag geniessenden Gemeinschaften, Zusammenschlüsse und Anstalten Beschwerde zu führen, gibt es nicht. Das Beschwerde-Institut ist in keiner Weise gerade für das Staatsbeitragssystem charakteristisch, und es bekommt auch nicht, in Verbindung mit dem Staatsbeitragssystem angewendet, solche charakteristische Züge, welche zwingen würden, es gesondert von den anderen Verwaltungsbeschwerden zu behandeln.

C. Anheimstellung.

Die Anheimstellung umfasst die Massnahmen, durch welche der Beaufsichtigte unter Befolgung der gültigen Vorschriften seinen Beschluss der Aufsichtsbehörde zur Prüfung unterbreitet. Im allgemeinen beschränken sich die Befugnisse der Aufsichtsbehörden in einer Anheimstellungssache nur auf Ablehnung des Beschlusses, aber der Aufsichtsbehörde kann auch das Substitutionsrecht erteilt werden oder das Recht, sich anstelle des Beaufsichtigten einzusetzen, um über die Sache zu beschliessen.

Das Anheimstellungsverfahren kann in Kraft gesetzt werden ausser durch das Gesetz auch durch Bedingungen, die sich an das Erteilen von Staatsbeitrag schliessen.

D. Einspruch.

Unter Einspruch versteht man das Verfahren, nach welchem der Beschluss des Beaufsichtigten auf Betreiben eines mit diesem Beschluss Unzufriedenen zur Prüfung eines allgemeinen Gerichtshofes kommt. Vom Standpunkte der Verwaltungsaufsicht hat der Einspruch noch weniger Bedeutung als die Beschwerde.

5. *Eigentliche Effektivitätsaufsicht.*

Die Entscheidung der Angelegenheit eines Beaufsichtigten kann die Aufsichtsbehörde auch auf viele andere Weisen beeinflussen als auf die, welche das Beschwerde- und Anheimstellungsverfahren zur Verfügung stellen. Am weitesten geht die Macht der Aufsichtsbehörde in solchen Fällen, wo der Aufsichtsbehörde die Ermächtigung gegeben ist, für den unter Aufsicht Stehenden in irgendeiner Angelegenheit einen Beschluss zu fassen. Mit diesen Fällen sind diejenigen nahe zu vergleichen, in denen die Aufsichtsbehörde an der Ernennung der Angestellten der unter Aufsicht stehenden Gemeinschaft, des Zusammenschlusses oder der Anstalt teilnimmt. Die Ernennung selbst ist keine Aufsichtstätigkeit, wirkt aber als Stütze der Effektivitätsaufsicht ebenso wie auch die anderen Entscheidungen, welche die Aufsichtsbehörde für den Beaufsichtigten treffen kann. Ferner schliesst sich an die Effektivitätsaufsicht die von der Aufsichtsbehörde geübte Beratungstätigkeit, obwohl ja die Einflüsse letzterer, wie auch die des Einsetzungsverfahrens von Beamten, teilweise in den Kreis der präventiven Verwaltungsaufsicht gehören. Auch das Bestätigen von Reglementen ist gewissermassen zur Beratungstätigkeit gehörig und gliedert sich somit gleichzeitig an die Effektivitätsaufsicht.

6. *Zwangs- und Repressivmittel.*

A. Allgemeine Zwangsmittel.

In der Aufsicht, welche sich auf die Staatsbeitrag geniessenden Objekte der Verwaltungsaufsicht richtet, können ausser den üblichen verwaltungsrechtlichen Zwangsmitteln bei dem Staatsbeitragssystem eigene

Repressivmassnahmen in Anwendung kommen, nämlich Aufhebung und Zurückforderung der Staatsunterstützung und Abtretung des durch Staatsbeitrag verschafften Eigentums an den Staat. Diese für das Staatsbeitragssystem charakteristischen Repressivmassnahmen sind alle ihrer Natur nach wirtschaftlich und betreffen das Objekt der Verwaltungsaufsicht in seiner Eigenschaft eines selbständigen Wirtschaftssubjektes.

B. Die für das Staatsbeitragssystem charakteristischen Repressivmassnahmen.

a) Aufhebung des Staatsbeitrages.

Aufhebung des Staatsbeitrages bedeutet, dass die Auszahlung einer für einen bestimmten Zweck erteilten regelmässigen Unterstützung infolge wahrgenommener Übelstände in der Tätigkeit des Unterstützungsempfängers eingestellt wird.

Ein gesetzlich bestimmter Staatsbeitrag kann nur aufgehoben werden, wenn das Gesetz ausdrücklich dazu berechtigt, oder wenn der Staatsbeitragsempfänger nicht mehr die Bedingungen erfüllt, welche für den Genuss des Staatsbeitrages aufgestellt sind. Die Aufhebung eines von dem Ermessen abhängigen Staatsbeitrages beruht auf der Erwägung der als Austeiler der Unterstützung fungierenden Behörde.

Auch in den Fällen, wo die Behörde das Recht zur Aufhebung des Staatsbeitrages hat, ist sie nicht verpflichtet, zu einer solchen Massnahme zu greifen.

Wenn ein Verstoß gegen die Bedingungen des Geniessens von Staatsbeitrag vorgekommen ist, wird allgemein vor dem Ergreifen stärkerer Zwangsmittel versucht, durch Aufmerksammachen auf die geschehenen Fehler eine Verbesserung zu erzielen. Auch in den Fällen, wo eine solche Warnung nicht ein unbedingter Teil des Aufhebungsverfahrens geworden ist, ist es nicht billig, an die Aufhebung zu gehen, ehe der Staatsbeitrag Geniessende von der drohenden Massnahme Mitteilung erhalten hat.

Der eine Aufhebung des Staatsbeitrages betreffende Beschluss kann formelle Rechtskraft auf dieselbe Weise erhalten wie auch die übrigen Entscheidungen der die Aufhebung beschliessenden Behörde. Materielle Rechtskraft erhält dagegen der Aufhebungsbeschluss nicht, sondern die Unterstützungen verteilende Behörde kann stets, von ihrem zeitigeren Beschluss ungehindert, aufs neue zur Bezahlung von Staatsbeitrag schreiten.

b) Zurückforderung des Staatsbeitrages.

1) Die Zurückforderung des Staatsbeitrages im allgemeinen.

Unter Zurückforderung des Staatsbeitrages verstehen wir die zwangsweise Verwirklichung der Zurückerstattung bereits ausgezahlter Unterstützungsraten an den Staat.

Die Zurückerstattung unverwendet gebliebenen Staatsbeitrages ist der Staat immer zu fordern berechtigt. Ebenso können Staatsunterstützungen zurückgefordert werden, deren Bewilligung darauf beruhte, dass der Staatsbeitragsempfänger dem Unterstützungsauteiler irreführende Angaben in der Angelegenheit gemacht hat. Die Zurückforderung kann ausgeführt werden, selbst wenn die falschen Angaben nicht in betrügerischem Sinne oder in der Absicht, die Behörde irre zu führen, gemacht worden wären. Weiter kann der Staatsbeitrag zurückgefordert werden, wenn der Unterstützungsempfänger die den Zweck des Beitrages betreffende Bestimmung unbefolgt gelassen hat, oder wenn die Zurückforderung ausdrücklich als Sanktion zum Befolgen der Staatsbeitrags-Bedingungen gesetzt worden ist.

Die Zurückerstattungsforderung verjährt in zehn Jahren vom Tage der Unterstützungserteilung gerechnet. Die Verjährung kann auf dieselbe Weise wie auch im Zivilrecht unterbrochen werden, oder also durch eine Massnahme des Staates, mit der an das Vorhandensein der Zurückforderungsbedingung erinnert wird, oder mit der Massnahme des Unterstützungsempfängers, mit welcher die Existenz dieser Bedingung anerkannt wird.

In dem Zurückforderungsverfahren können zwei Stadien unterschieden werden. Zuerst teilt die Behörde, zu deren Befugnis es gehört, den Beschluss zur Inangriffnahme der Rückforderung zu fassen, dem Staatsbeitragsempfänger die Forderung mit. Wird dieser Forderung nicht nachgekommen, folgt das zweite Stadium des Verfahrens, bei welchem die Zurückerstattungsforderung zwangsweise verwirklicht wird. Auf die Weise werden die Zurückerstattungs-Angelegenheiten in der verwaltungsrechtlichen Rechtspflegeordnung in der ersten Instanz im Landeshauptmannsamt und in der zweiten Instanz im höchsten Verwaltungsgerichtshof entschieden. Die in der Sache gegebene Entscheidung berechtigt den Staat, den Staatsbeitrag zurück zu erhalten, verpflichtet ihn aber nicht, die Entscheidung zu vollstrecken.

2) Zurückforderung der Staatsbeiträge bei Aufhören der Tätigkeit.

Bei Aufhören der Tätigkeit braucht die Zurückforderung der Unterstützungen im allgemeinen zu ihrer Stütze eine Sondervorschrift oder eine an das Erteilen von Staatsbeitrag geknüpfte, zur Zurückforderung berechtigende Sonderbestimmung.

Das Verfahren bei Zurückforderung von Staatsbeiträgen, wenn die unterstützte Tätigkeit aufhört, ist dasselbe wie bei Zurückforderung von Staatsunterstützungen überhaupt. Es teilt sich in zwei Stadien, von denen das erstere den Beschluss enthält, die Zurückforderung einzuleiten, und das letztere wiederum das administrative Rechtssprechungs- und Vollstreckungsverfahren. Ebenso gilt auch hier, dass die in Zurückforderungssachen gegebene, sogar endgültige Entscheidung zum Zurückfordern von Staatshilfe nur berechtigt, aber nicht verpflichtet. Der Staat kann immer, unabhängig davon, in welchem Stadium sich das Zurückforderungsverfahren befindet, seine Forderung erlassen.

c) Abtretung von Eigentum an den Staat.

Praktisch gesehen kann die Abtretung von Eigentum, das mit Hilfe von Staatsbeitrag erworben wurde, nur dann in Frage kommen, wenn Einwilligung in die Abtretung eine Bedingung bei Erhalt des Staatsbeitrages gewesen ist. Auf die gleiche Weise wie bei Zurückforderung von Staatsbeiträgen bezieht sich die Forderung um Abtretung des Eigentums als obligationsrechtliches Recht auf den Staatsbeitragsempfänger und nicht als sachenrechtliches Recht auf das Eigentum selbst.

Der Gedanke, dass der Staat keinerlei allgemeinen Abtretungsanspruch auf Eigentum hat, welches mit Staatsunterstützung bezahlt wurde, geht u.a. auch daraus hervor, dass dem Staat in gewissen Fällen durch ausdrückliche Vorschriften oder Bedingungen das Einlösungsrecht von Eigentum vorenthalten ist. Diese Anordnung bedeutet natürlich, dass dem Staat nicht das Recht zusteht, dieses Eigentum zur Abgabe ohne Entschädigung einzufordern.

Die Einlösungs- und Abtretungsforderungen verjähren auf die gleiche Weise wie die Zurückforderungsansprüche oder also in zehn Jahren vom Tage der Erteilung des Staatsbeitrages. Das bei Eigentumsabtretung oder Einlösung einzuschlagende Verfahren folgt den gleichen Linien wie das Verfahren bei Zurückforderung der Staatsunterstützungen.

Wenn ein Staatsbeitragsempfänger eine Unterstützung entgegennimmt, an die sich die Zurückforderungsbedingung oder die Bedingung hinsichtlich Abtretens des mit Staatsbeitrag erworbenen Eigentums knüpft, so wird er praktisch genommen gänzlich abhängig vom Staat. Er muss, um die Zurückforderungsansprüche und die Abtretung des Eigentums zu vermeiden, seine Tätigkeit gehorsam nach den Forderungen des Staates führen. Somit gestalten sich das Zurückforderungs- und das Eigentumabtretungs-Institut zu starken, wirksamen Repressivmitteln der Verwaltungsaufsicht.

7. *Spezialitätsprinzip.*

Die Repressivmittel des Staatsbeitragssystems dürfen nur gegen den Verwaltungs- oder Tätigkeitszweig benutzt werden, wo infolge von Vernachlässigung, fehlerhaftem Verfahren oder Unterbrechung der Tätigkeit zu repressiven Massnahmen gegriffen wird.

Der Einfluss dieses Spezialitätsprinzipes ist nicht nur darauf beschränkt, dass es in bezug auf irgendeine bestimmte Staatsunterstützung die Anwendung solcher Repressivmittel verhindert, die nicht in den betreffs dieses Staatsbeitrages gültigen Vorschriften enthalten sind. Das Prinzip schliesst ferner ein, dass infolge vorgekommener Missbräuche auf irgendeinem Verwaltungs- oder Tätigkeitsgebiet nicht auf einem anderen Verwaltungsgebiet Repressivmassnahmen getroffen werden können. Das Spezialitätsprinzip kann auch bei der Aufrechnung benutzt werden, worunter wir hier das Verfahren verstehen, dass von einer Geldsumme, die sonst einer Person als Staatsbeitrag gegeben würde, der auf grund einer sich an einen früher gegebenen Staatsbeitrag schliessenden Bedingung von dieser Person zurückzufordernde Betrag abgezogen wird.

HAKEMISTO

	Sivu
<i>Aatteellinen yhdistys</i> valtionapujen saajana	65
<i>Agiotappioiden korvaaminen</i>	49
<i>Ahvenanmaan maakunta</i> valtionapujen saajana	67
<i>Aktiivinen valvonta</i>	30
<i>Alamaisvalvonta</i>	20
<i>Alistus</i>	42, 180
<i>Aloite</i> valvonnassa	31
<i>Asevelvollisten omaisten avustaminen</i>	55
<i>Asiallinen lainvoima</i> (lakkauttamispäätöksen)	214
<i>Avustusjärjestelmä</i>	6
<i>Avustuslaina</i>	59
<i>Avustustarkoitus</i> valtionavun tunnusmerkkinä	47
 <i>Dosenttistipendi</i> ei ole valtionapua	57
<i>Dotatsiooni</i>	80
 <i>Ehto</i>	127
<i>Eläke</i> ei ole valtionapua	57
<i>Ennakoestävä vaikutus</i> valtionapujärjestelmän käyttämisessä	143
<i>Ensiasteiset valtionavun saajat</i>	77
<i>Epäitsenäinen laitos</i>	74
<i>Erikoisviranomaiset</i> valvontaeliminä	170
<i>Eroraha</i> ei ole valtionapua	57
<i>Erottelusysteemi</i>	5
<i>Esinekohtainen oikeus</i>	115
<i>Evangelisluterilainen kirkko</i>	67
 <i>Finanssitasoitus</i>	1
 <i>Hallintotoimet</i>	107
<i>Hallintovalvonta</i>	17, 32
<i>Harkinnanvaraiset valtionavut</i>	86
<i>Hautausapu</i> ei ole valtionapua	57
<i>Helsingin yliopisto</i>	68
<i>Henkilö</i> valvonnan kohteena	31
<i>Holhous, erottaminen</i> valtionvalvonnasta	25
 <i>Itsenäinen laitos</i>	74
	19

<i>Jatkuvat valtionavut</i>	91
<i>Julkinen intressi valtionavun antamisen perustana</i>	60
<i>Julkisoikeudellinen juridinen henkilö</i>	63
<i>Juridinen henkilö hallintovalvonnan kohteena</i>	33
— » — valtionavun saajana	62
<i>Kansainväliset yhteistoimintaelimet</i>	47
<i>Kansakouluavustukset, takaisin periminen</i>	241
<i>Kantelu</i>	175
<i>Kertakaikkiset valtionavut</i>	91
<i>Keskeyttäminen (valtionavun maksamisen)</i>	204
<i>Keskusvirastot valvontaeliminä</i>	170
<i>Kirkko hallintovalvonnan kohteena</i>	34
— » — valtionapujen saajana	67
<i>Koron säännöstely</i>	48
<i>Korvaukset menetetyistä sakko-osuuksista</i>	56
<i>Kreikkalaiskatolinen kirkko</i>	67
<i>Kuittaus</i>	266
<i>Kunnallisalistus</i>	181
<i>Kunnallisen jaoituksen muuttuminen, valtionapujen takaisinperiminen sen yhteydessä</i>	240
<i>Kunnallisvalitus</i>	177
<i>Kunniaeläke</i>	58
<i>Kunta hallintovalvonnan kohteena</i>	33
— » — valtionapujen saajana	66
<i>Kuntain edustajain kokous</i>	67
<i>Kuntain liitto hallintovalvonnan kohteena</i>	33
— » — valtionapujen saajana	66
<i>Käyttämättä jääneet valtionavut</i>	216
<i>Köyhäinhoitoavustukset eivät ole valtionapuja</i>	46
<i>Lahjapalkkio ei ole valtionapua</i>	57
<i>Laillisuusvalvonta</i>	29
<i>Lainvoima (lakkauttamispäätöksen)</i>	212
<i>Laitos hallintovalvonnan kohteena</i>	34
— » — valtionapujen saajana	73
<i>Lakimääräiset valtionavut</i>	86
<i>Lakkauttaminen (valtionavun)</i>	201
<i>Lakkauttamismenettely</i>	209
<i>Leski- ja orpokassat</i>	68
<i>Liberaalinen valtio valvonnan kannalta</i>	18
<i>Lunastusoikeus valtionavun turvin hankittuun omaisuuteen</i>	259
<i>Luonnollinen henkilö valtionavun saajana</i>	62
<i>Luontaisuuritukset</i>	51
<i>Lähdesysteemi</i>	5
<i>Maanmittaustoimitusten avustaminen</i>	49
<i>Matkakorvaus</i>	58

<i>Ministeriöt valvontaeliminä</i>	170
<i>Moitekanne</i>	188
<i>Muodollinen lainvoima (lakkauttamispäätöksen)</i>	212
<i>Muutoksenhaku</i>	175
<i>Myöntämismenettely</i>	104
<i>Määräsummainen valtionapu</i>	97
<i>Määrätarkoitukseen aiottu lahja</i>	113
 <i>Negatiivinen valvonta</i>	28
<i>Neuvontatoiminta hallintovalvonnassa</i>	40, 141
 <i>Obligatoorinen oikeus</i>	115
<i>Ohjesääntöjen vahvistaminen</i>	41, 145
<i>Oikeudenkäyttö, erottaminen valtionvalvonnasta</i>	27
<i>Oikeusvaltio valvonnan kannalta</i>	18
<i>Oikeusvoima (lakkauttamispäätöksen)</i>	214
<i>Omaavastuuusperiaate</i>	71
<i>Osakeyhtiö valtionapujen saajana</i>	65
<i>Osavaltiovalvonta</i>	20
<i>»Ostaminen», valvontaoikeuden</i>	135
<i>Osuusjärjestelmä</i>	6
<i>Osuuskunta valtionapujen saajana</i>	65
 <i>Painostuskeinot hallintovalvonnassa</i>	198
<i>Pakkokeinot hallintovalvonnassa</i>	198
<i>Pakkolunastuskorvaus ei ole valtionapu</i>	54
<i>Palkka ei ole valtionapua</i>	57
<i>Passiivinen valvonta</i>	30
<i>Perushankinta-avustukset</i>	94
<i>Perustamiskustannusavustukset</i>	94
<i>Poliisitoiminta, erottaminen valtionvalvonnasta</i>	27
<i>Poliisivaltio valvonnan kannalta</i>	18
<i>Positiivinen valvonta</i>	28
<i>Preventiivinen valvonta</i>	40
<i>Prosenttijärjestelmä valtionapujen suuruuden määrittämisessä</i>	103
<i>Puolijulkisoikeudelliset yhdistykset valtionapujen saajina</i>	66
<i>Pääväraha</i>	58
<i>Päätösvalan käyttämisen valvonta</i>	174
 <i>Rajahinnat</i>	48
<i>Repressiivinen valvonta</i>	40
<i>Revisiolaitos</i>	167
 <i>Seurakunta hallintovalvonnan kohteena</i>	34
<i>— » — valtionapujen saajana</i>	67
<i>Sivullisten oikeudet valtionavun myöntämisen johdosta</i>	121
<i>Sotainvalidieläke</i>	57

<i>Spesialiteettiperiaate</i>	264
<i>Substituutiooni</i>	184
<i>Subventsiooni</i>	80
<i>Suojeluskuntajärjestö</i>	68
<i>Suojelutulli</i>	48
<i>Suora kustannuksiin osallistuminen</i>	70, 122
<i>Säännölliset valtionavut</i>	91
<i>Säätiö valtionapujen saajana</i>	65
<i>Takaisinperiminen (valtionavun)</i>	216
<i>Takaisinperimisehto</i>	223
<i>Takaisinperimismenettely</i>	232
<i>Tapporaha ei ole valtionapu</i>	55
<i>Tarkastajajärjestelmä</i>	170
<i>Tarkkailutoiminta hallintovalvonnassa</i>	152
<i>Tarkkailuviranomaiset</i>	166
<i>Tarkoituksenmukaisuusvalvonta</i>	29
<i>Tasavallan presidentti valvontaviranomaisena</i>	38
<i>Tehokkuusvalvonta</i>	190
<i>Tehonlisäämisavustukset</i>	82
<i>Tiedonantovelvollisuus hallintovalvonnassa</i>	40
<i>Toimihenkilöiden valitseminen</i>	41
<i>Toimihenkilön oikeusasema</i>	122
<i>Toisasteiset valtionavun saajat</i>	77
<i>Toistaiseksi keskeyttäminen (valtionavun maksamisen)</i>	204
<i>Tulvavahinkojen korvaaminen</i>	55
<i>Työttömyyskassa valtionapujen saajana</i>	65
<i>Ulkoaloitteinen valvonta</i>	31
<i>Uskonnollinen yhdyskunta hallintovalvonnan kohteena</i>	34
<i>Vahingonkorvaus ei ole valtionapu</i>	54
<i>Vahinkovakuutusyhdistys valtionapujen saajana</i>	65
<i>Valitus</i>	42, 175
<i>Valtionapu, määritelmä</i>	61
<i>Valtionapulajit</i>	79
<i>Valtionavun antaja</i>	46
<i>Valtionavun ehdot</i>	127
<i>Valtionavun lakkauttaminen</i>	201
<i>Valtionavun saajat</i>	62
<i>Valtionavun takaisinperiminen</i>	216
<i>Valtionavun turvin hankittu omaisuus, valtion määräämisvalta siihen nähden</i>	119
<i>— » — luovututtaminen valtiolle</i>	254
<i>Valtion revisiolaitos</i>	167
<i>Valtion takuu</i>	49
<i>Valtion teollisuuslaitokset</i>	73
<i>Valtiontilintarkastajat</i>	160, 166

Valtionvalvonta	20
Valvonta	17
Valvontaviranomaiset	38
Vanhentuminen (valtionapujen takaisinseamisvaatimusten)	228
Verohyvyitys kreikkalaiskatolisille seurakunnille	57
Verontasotus	1
Verontasotusavustukset	82
Vientipalkkiot	58
Viljelyspalkkiot	58
Viranomaisaloitteinen valvonta	31
Virassapysymisoikeus	150
Virheellisten tietojen nojalla saatu avustus	219
Virkavalvonta	20
Välillinen pakko	43
Välitön pakko	43
Yksityisoikeudellinen juridinen henkilö	63
Ylläpitoavustukset	94
Ylimääräinen eläke	58
Äitiysavustus	52

HINTA 100 MK