

JUHLAJULKAISU

MATTI YLÖSTALO

1917 · 4/2 · 1987

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

VAMMALA 1987. VAMMALAN KIRJAPAINO OY

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-087-5

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Velvollisuudesta korvata viranomaiselle aiheutuneita kustannuksia

1. Viranomaisten kustannustietoisuus kasvussa?

Yleistäen voidaan sanoa, että viranomaisten moittiminen tehottomaksi ja veronmaksajien varoja tuhlaaviksi on monet vuodet ollut Suomessa tavanomaista. Kenties tästä syystä ja samanaikaisesta liiketaloudellisen ajattelutavan »voittokulusta» on seurannut, että viranomaiset ovat selvästi aikaisempaa enemmän kiinnittäneet huomiota mahdollisuuksiin periä erilaisia maksuja ja korvauksia yhteiskunnan jäseniltä muissakin muodoissa kuin pelkän verolainsäädännön nojalla. Eräät käytännön elämässä vastaan tulleet tilanteet ovat saaneet kirjoittajan tarkastelemaan tapahtunutta kehitystä aluksi korvausoikeuden näkökulmasta. Tämä tarkastelu on kuitenkin johtanut laajempaan yhteiskunnalliseen mietiskelyyn — ns. ikuisuuskysymyksiin.

2. Korvausvaatimusten esiintymistä oikeuskäytännössä

Eräässä työnantajaani ja työtovereihini kohdistuvassa vesien piläämistä koskevassa oikeudenkäynnissä vesihallituksen edustaja vaati korvausta 51.000 markkaa kuluista, jotka vesihallitus oli käyttänyt vesistön tilan tutkimiseen sattuneen jätevesipäästön jälkeen. Yhtiön käsityksen mukaan vaatimus oli lakiin perustumaton. Se hylättiin kuitenkin sen vuoksi, että vesihallituksen tehtäviin kuuluu nimenomaan vesistöjen tilan tutkiminen eikä se ollut esittänyt selvitystä viranomaiselle aiheutuneista ylimääräisistä tutkimus- tai palkkauskuluista. Perusteluista saa sen käsityksen, että korvausta olisi voitu tuomita, jos sanottua selvitystä olisi ollut.

Koska korvausvaatimusta ei hylätty lakiin perustumattomana, on syytä tarkastella, millä tavoin oikeuskäytännössä on ratkaistu vastaa-

via tilanteita. Heti voidaan todeta, että KKO:n vuosikirjoista näyttää löytyvän samantapaisia riitoja vasta aivan viime vuosilta alkaen. Aikaisemmat ratkaisut ovat lähes pelkästään konfiskaation alaan kuuluvia. Viranomaisen vaatimus joskus hylätty, joskus hyväksytty:

KKO 1979 II 52: Isyyden vahvistamista koskevassa oikeudenkäynnissä mies vapautettiin velvollisuudesta korvata kunnalle sen maksamat siirtämisajankohtaa koskevasta lausunnosta aiheutuneet kulut, koska korvausvelvollisuus ei perustunut lakiin.

KKO 1981 II 133: Luvattomasti kanatalousyritystä harjoittanutta henkilöä vaadittiin korvaamaan valtiolle luvattomasti tuotettujen munien osalta vientitukena maksettua hinnanerokorvausta 672.380 markkaa 30 penniä. Koska A, joka ei ollut toiminut kananmunien maastaviejänä, ei tuottamalla kananmunia ilman asianmukaista lupaa ja myymällä ne, ollut välittömästi aiheuttanut valtion kärsimäkseen ilmoittamaa hinnan-erokorvauksista johtunutta vahinkoa, vaatimus hylättiin. Samanaikaisesti hyväksyttiin laittomasti saadun 30.000 markan hyödyn menettämisseuraus.

KKO 1984 II 16: Posti- ja telehallituksella ei ollut radiolaitteista annetun lain säännösten rikkomista koskevassa rikosjutussa oikeutta saada korvausta luvattoman radioaseman paikantamis- ja asian selvittämiskustannuksista.

KKO 1984 II 134: Valtion vaatimus saada korvausta yleisen vesialueen osalta vahingosta, jonka veden pilaantuminen oli aiheuttanut, hylättiin, koska valtiolla ei ole yleiseen vesialueeseen perustuvaa kalastusoikeutta eikä muutakaan vahinkoa ollut valtiolle aiheutunut.

KKO 1982 II 117: Syytetty oli aiheetta ampunut eräältä saarelta hätäraketin. Etsintäkulut oli korvattava valtiolle niiden sääntöjen mukaisesti, jotka olivat voimassa ao. viranomaisille suoritettavista maksuista.

KKO 1984 II 90: Radiolaitetta luvatta käyttänyt henkilö veloitettiin suorittamaan posti- ja telehallitukselle vahingonkorvauksena saamatta jäänyt lupamaksu.

Käytännön esimerkit viittaavat siihen, että viranomaisten halu esittää erilaisia korvausvaatimuksia on viime aikoina kasvanut. Vaaditut summat ovat useissa tapauksissa siksi korkeita, että ne ovat maksamaan joutuvalle ankarampi rangaistus kuin sakot, konfiskaatiovaateet ja oikeudenkäyntikulut yhteensä. On aiheellista kysyä, millä perusteella julkiset laitokset oikeastaan toimivat maksutta ja millä perusteella ne voivat esittää korvausvaatimuksia.

Vastaukseksi näyttää tulevan, että yhteiskunnassamme tällä hetkellä kilpailee kaksi toisilleen vastakkaista periaatetta, joiden välistä rajanvetoa ei juurikaan näytetä käydyn julkisessa keskustelussa. Toi-

sen — uudemman — nimeksi on vakiintunut aiheuttamisperiaate, toista — vanhempaa — kutsutaan seuraavassa solidaariteettiperiaatteeksi.

3. Hallitusmuoto ja maksut valtiolle

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan lailla vahvistetaan valtion virkatöimistä ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen, niinikään niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion laitosten käyttämisestä.

Hallitusmuodon VI luvusta käy yleensäkin ilmi se, että valtiontaloutta on tarkoitus hoitaa lakiin perustuvilla maksuilla, olivatpa ne sitten nimeltään vero tai jotain muuta. Uudesta tai lisäystä verosta säättäminen edellyttää, ellei laki ole yksivuotinen, kolmannessa käsittelyssä kahta kolmasosaa annetuista äänistä (VPJ 68 §).

Valtion maksuperustelaki on säädetty VPJ 67 §:n edellyttämässä järjestyksessä. Se antaa vapaan vallan asetuksella säätää, mistä suorituksesta maksuja peritään ja erilaiset varaumat antavat mahdollisuuden poiketa pääsääntönä olevasta suoritteen hinnoittelusta sekä alas- että ylöspäin.

Verojen ja maksuperustelain mukaisten maksujen lisäksi suoritetaan maksun nimellä myös varoja julkiselle vallalle tilanteissa, joissa voidaan väittää itse asiassa kysymyksessä olevan veroihin rinnastettava maksu. Tällainen on esim. sairausvakuutusmaksu, joka on puhdas palkkaverro eikä lainkaan vakuutus sopimukseen perustuva, riskiin suhteessa oleva maksu. Korvauksia saa, vaikka ei ole joutunut maksua suorittamaan. Toisaalta ei sairausvakuutustaan voi sanoa irti, vaikka vastaava turva olisi vakuutusyhtiöstä ostettavissa halvemmalla kuin mihin suuret tulot sairausvakuutusmaksun vievät.

4. Solidaariteetista aiheuttamisperiaatteeseen

Uskaltaisin väittää, että 1960-luvulta alkaen meillä on ollut yleisenä suuntauksena sellainen solidaarinen politiikka, jonka tarkoituksena on ollut erityisten maksujen poistaminen ja tärkeäksi koettujen yhteiskunnan toimintojen rahoittaminen verovaroin. Näiltä tiimoilta poistettiin sporttelipaikat ja viranomaisten erilaiset toimitusmaksut, valtiollistettiin tuomiokunnat, lopetettiin korkeakouluista lukukausimaksut ja valtiollistettiin yksityiset korkeakoulut, alettiin maksaa puoluetöiminnan

kustannukset suoraan puoluetukena valtion varoista, saatettiin terveydenhoitopalvelut lähes ilmaiseksi jne.

Tämän, ns. solidaariteettiperiaatteen rinnalle on voimalla noussut aiheuttamisperiaate. Lähtökohtaisesti se pitää sisällään sen, että teollisuuden on kustannettava kaikki toimintansa aiheuttamat välillisetkin kustannukset, kuten ennakoitavissa olevat ympäristöhaitat. Äärimmilleen vietynä on oppi esitetty myös perusteena viranomaiselle itselleen aiheutuvien kustannusten maksattamiselle. Opin ylipapeiksi ovat nousseet ympäristöministeriö ja ympäristöministeri eräistä varsin luonnollisista syistä.

Aiheuttamisperiaatteen historia ympäristöoikeudessa on suurinpiirtein seuraava:

Ideologia muovattiin Rooman klubin raportissa »Kasvun rajat». Ajatuksena on, että teollisuus tuottaa suuren määrän turhia tai vahingollisia tuotteita, ellei se joudu ottamaan huomioon tekojensa kokonaisvaikutuksia, joista ympäristöhaittojen merkitys on huomattava. Vasta silloin, kun tuotteen hintaan joudutaan sisällyttämään kaikki sen yhteiskunnalle aiheuttamat kustannukset, syntyy terveesti suunniteltua ja kokonaisuuden kannalta arvioiden hyödyllistä tuotantoa.

OECD, taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö omaksui aiheuttamisperiaatteen ja suosittelee sitä jäsenmailleen. Vaikka vesilainsäädäntö meillä jo vanhastaan sisältää aiheuttamisperiaatteen mukaisia ratkaisuja, ilmaantui periaate meille selvänä keskusteltaessa 1960-luvun lopussa vesiensuojelun rahoittamismahdollisuuksista. 1970-luvun alkupuolelta alkaen myös esim. Tulokkaan, Hollon ja Hyvösen ympäristöoikeutta käsittelevissä kirjoissa alkaa esiintyä aakkosellisessa hakemistossa sana aiheuttamisperiaate. Vuonna 1981 ilmestyi Kalevi Laaksosen tutkimus »Aiheuttamisperiaate ja ilmansuojelu». Lainsäädännössä aiheuttamisperiaate on jossain muodossa toteutettu ainakin jätevesimaksuissa ja maa-aineslaissa.

5. Rahan kerääminen maksuina

Erilaisten maksujen määrääminen ja maksujen korottaminen on selvästi yleistymässä. Tilannetta kuvaa esimerkiksi vuoden 1985 säädöskokoelman aakkosellinen hakemisto, jossa kolme eniten tilaa vievät hakusanat ovat vero (4,5 palstaa) kansainvälisiä sopimuksia (4 palstaa) ja maksut (3,1 palstaa). Hopealle sijoittunut painii täysin eri sarjassa ja eniten säädöksiä tuottavat verot ja maksut.

Maksuperustelain nojalla annettavien maksuasetusten valmistelu-

Velvollisuudesta korvata viranomaiselle aiheutuneita . . .

asiakirjoista saa käsityksen siitä, minkätapaisten ajatuskulkujen nojalla erilaisia maksusäännöstöjä valmistellaan. Esim. ympäristöministeriön muistiossa, joka koskee ehdotusta ilmansuojelun ja jätehuollon maksuasetukseksi esiintyy seuraavantyyppisiä toteamuksia:

- maksuilla koottavat tulot kattaisivat valtiolle jätehuollossa ja ilman-suojelussa tehtävien päätösten aiheuttamat hallintomenot,
- ilmansuojeluilmoituksen käsittelyaika on arvioitu 2—8 henkilötyö-
viikoksi,
- ilmansuojelun vuotuinen maksukertymä olisi arviolta 1,9 milj. mark-
kaa,
- maksuasetuksen antaminen mahdollistaa lisähenkilöstön palkkaa-
misen ympäristöhallintoon ja tämä parantaa asiakkaiden oikeus-
turvaa.

Sivuhuomautuksena todettakoon, että ympäristöministeriön viime vuoden määräraha oli 3.870 milj. markkaa, josta peräti 3.616 miljoonaa oli asuntotoimen menoja. Asetusluonnoksessa kaavailtu tulokertymä on siis vain prosentin luokkaa varsinaisen luonnonsuojelun kokonais-
menoista. Suuri teollisuusyritys voi joutua suorittamaan omana inves-
tointimenonaan kerralla useita kymmeniä miljoonia esim. biologisen
jätevesipuhdistamon rakentamiseen.

6. *Provosoivia havaintoja*

Esi-isämme eivät hallitusmuotoa muokatessaan kuvitelleet, että val-
tiontalouden voisi jättää kansalaisten oikeusturvaa vaarantamatta vir-
kamiesten harkintavallan varaan. Oikeuskäytäntö osoittaa, ettei mitään
syytä luottaa tilanteen paranemiseen ole näkyvissä. Viranomaiset aja-
vat lisääntyvässä määrin kanteita, jotka osoittautuvat tuomioistuinten
mielestä laittomiksi.

Jokainen hallinnonhaara voi luonnollisesti esittää samat argumen-
tit oman maksuasetuksensa tueksi: jos keräämme rahaa, meille voidaan
antaa lisää virkoja ja asiat tulevat paremmin hoidetuiksi. (Kaikilla ve-
roilla virkoja verohallintoon!).

Jos aiheuttajan on maksettava aiheuttamansa kulut, voiko esim. po-
liisi ryhtyä perimään tuomitulta kuulustelijan palkkaa, putkan ja kuu-
lusteluhuoneen vuokraa ja takaa-ajoon osallistuneen auton kilometri-
korvauksia?

Keneltä puoluetuki tulisi aiheuttamisperiaatteen mukaan periä? Entä
korkeakoulujen menot?

Aiheuttaako lukuisien uusien maksujen periminen jokaiseen viras-

toon organisaation, joka kirjaa ja tilittää maksut, ja toisen, joka tarkastaa tilinpitoa?

Johtavatko virastojen sooloilut varojen keräämisessä yliorganisaatioon ja eduskunnan budjettivallan hämärtymiseen? Voiko kannanotto aiheuttamisperiaatteen leviämiseen ja rajaamiseen perustua esim. niihin yhteiskuntapoliittisiin näkemyksiin, jotka Suomessa ovat vallalla?

7. Yhteenvetoa

Monet eri syyt näyttävät puoltavan sitä kantaa, että viranomaiselle suoritettavat maksut on säädettävä laissa. Tämä pätee sekä silloin, kun maksu suoritetaan etukäteen, esim. lupakäsittelyn yhteydessä, että silloin, kun tietyn seuraamuksen nojalla vaaditaan rahaa jälkeinpäin.

Säännösten tulisi olla muodossa, joka mahdollisimman tarkasti osoittaa myös maksettavan määrän. Varsinkin etukäteen maksettavien maksujen osalta tuntuu varsin vaaralliselta sallia viranomaiselle oikeus teettää selvitystöitä ulkopuolisella ja periä tästä syntyneet kulut todellisen menon mukaan. Tietyn menettelyn vireillepanon kuluja ei silloin voi lainkaan arvioida etukäteen. Konsulttisuosikkien synty ja elättäminen on vaaroista pahimpia, muttei toki poissa laskuista.

Maksuperustelakia tulisi eduskunnassa tarkentaa siten, ettei asetuksenanto-oikeudella itse asiassa kokonaan vesitetä verolainsäädäntöä koskevia VPJ:n säännöksiä.

Tulopoliittisia ratkaisuja tehtäessä on maksujen lisääntyvä osuus koettava verorasituksen kasvuna, vaikka vero-nimitys olisikin onnistuttu kiertämään.