

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

A. K. Ikkala

Minkä viranomaisen toimivaltaan kuuluu käsitellä hakemus valtion liian suurena maksaman palkan tai eläkkeen takaisinsaamisesta

Valtion tai muun julkisen yhdyskunnan sekä sen virkamiehen välinen suhde, virkasuhde, on maassamme omaksutun käsityksen mukaan luonteeltaan julkisoikeudellinen. Suhteesta johtuva virkamiehen oikeus palkkaukseen ja yhdyskunnan vastaava velvollisuus se suorittaa luetaan julkisen oikeuden alaan kuuluviksi. Suomen oikeuden mukaan tutkitaan ja ratkaistaan virkamiehen palkkauksesta syntyvät riidat hallintoviranomaisissa, jollei niiden ratkaisemista joissakin tapauksissa lailla nimenomaan uskota varsinaiselle tuomioistuimelle. Sitä yleistä oikeudellista periaatetta, että jos riita perustuu julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, sen käsitteleminen ja ratkaiseminen, ellei laissa asiaa ole toisin järjestetty, kuuluvat hallintoviranomaisille ja että riita, joka on lähtöisin yksityisoikeudellisesta perusteesta, on samoin edellytyksin tuomioistuinasia, noudatetaan meillä Suomessa yleensä hyvin johdonmukaisesti, melkein-pä poikkeuksettomana.

Hallintotoimissa, jonka muodon palkan maksaminen virkamiehelle siis saa, saattaa sattua virheellisyyksiä. Syyt siihen voivat olla monenlaiset alkaen laskuerhdyksestä palkkausta koskevien säännösten virheelliseen soveltamiseen. Viimeksimainitunlaiset virheet ovat viime aikoina saattaneet yleistyä, koska palkkauksesta nykyisin on voimassa

joukottain eriasteisia säädöksiä ja yleismääräyksiä. Säädösten lukuisuus on omansa tekemään palkan laskemisenkin komplisoiduksi, monimutkaiseksi tehtäväksi, jossa erehdykset ja virheet ovat aina vaanimassa.

Mikäli virheellisyys virkamiehen palkkaa maksettaessa päätyy siihen, että virkamies ei saa kaikkea sitä palkkaa, mihin hän katsoo lain ja ase-
tuksen mukaan olevansa oikeutettu, hänellä on lain mukaan käytettävään keinoja, joilla hän voi saattaa oikeutensa toteen. Niitä olen käsitellyt Lakimiehen vuoden 1953 vuosikerrassa artikkelissani: Oikaisuvaatimusmenettely virkamiehen palkkauksen turvana (ss. 114—134). Tässä yhteydessä riittää todeta, että virkamiehen valtioon oikaisuvaatimuksena tai muussa muodossa kohdistama palkkavaatimus on hallintoasia ja hallintoviranomaisten päätettävä.

Palkanmaksuun saattaa pujahtaa sellainenkin virheellisyys, että virkamies pääsee nostamaan palkkana enemmän kuin mihin hänellä säännösten mukaan olisi oikeus, johtuipa tämä virheellisyys sitten säännösten väärästä tulkinnasta tai erehdyksestä jonkin tosiasian kohdalla. Yleinen oikeudellinen periaate vaatii, että kukaan ei saa pitää hyvänään sitä, minkä hän on ilman laillista perustetta (»ohne rechtlichen Grund», »sine causa») saanut nostaa,¹ vaan että hänen tulee palauttaa liikaa nostamansa maksajalle. Kanne, jolla vaaditaan perusteettomasti suoritettua takaisin, ns. *condictio indebiti* eli *solutio indebiti*, on tuttu ilmiö yksityisoikeuden alalla ja esiintyy siellä tuhka tiheästi. Niiden oikeudellisten periaatteiden, jotka ovat ominaisia *condictio indebitille*, ei ole katsottu soveltuvan vain yksityisoikeuden vaan myös julkisen oikeuden alalle, ja niitä on sovellettu julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin myös sellaisissa tapauksissa, joihin ei ole saatu lain säännöksistä ainakaan suora-naista tukea.²

Kun valtion virasto, suoritettuaan jollekin valtion virkamiehelle palkan, jalestäpäin havaitsee virkamiehen päässeensä tällöin nostamaan enemmän, kuin mihin normit olisivat hänet oikeuttaneet, ja aikoo ryhtyä

¹ Hakulinen, Perusteettoman edun palautus s. 4.

² Westerlund, Om *condictio indebiti* i förvaltningsförhållanden. JFT 1955 s. 215 ss., Nuorvala, Läänioikeuden toimivallasta. LM 1958 s. 704 s. KHO:n ratkaisujen hakemisto s. 368 s.

perimään häneltä liikamaksua takaisin, niin kysytään, onko tätä vaatimusta virkamiestä vastaan ajettava hallintoteitse vai varsinaisessa tuomioistuimessa? Onko siis palkan takaisinvaatimus hallinto- vai tuomioistuinasia?

Äsken mainittuun kysymykseen antaa saksalaisen tiedemiehen *Jellinekin* oppi johdannaisista julkisoikeudellisista oikeussuhteista tyhjentävän vastauksen. Syventymättä tuohon oppirakennelmaan enemmälti todettakoon, että jos julkisoikeudellinen velvollisuus täytetään mutta myöhemmin havaitaan, ettei sellaista velvollisuutta ole ollenkaan tai joltakin osalta itse asiassa ollut ja että sen takia tehty suoritus on ollut perusteeton, aiheetta tehty suoritus saadaan *Jellinekin* po. kuuluisan opin mukaan vaatia takaisin hallinnollista tietä, siis samassa järjestyksessä, missä velvollisuuden täyttämistä oli ollut vaadittava.³ Tämän takaisinvaatimuksen luonteen *Jellinek* ilmaisee sattuvasti sanalla *Umkehrung*. *Fleiner* käyttää siitä nimitystä »die öffentlichrechtliche Rückforderung».⁴ Sen ytimenä on siis, että jos julkisoikeudellista suoritusta on haettava suorituksen maksuvelvolliselta hallintoteitse, tämän vireille panema takaisinvaatimus on kulkeva samassa järjestyksessä eikä varsinaista tuomioistuintietä.⁵ Suomessa on molempien ylimpien tuomioistuiemme lainkäytössä tämä kanta omaksuttu alkaen maksetun köyhäinhoidonkorvauksen takaisinsuorittamisesta ja ulottuen mitä erilaisimpiin julkisoikeudellisella perusteella tapahtuviin suorituksiin. Käsillä tällöin on julkisoikeudellinen *condictio*, *solutio indebiti*.⁶

Suomen oikeuden kannalta voidaan edellä olevan mukaan pitää sääntönä, vieläpä poikkeuksettomana sääntönä, että valtion virkamiehen on haettava palkkaukseen kuuluvaa etua, jonka hän katsoo valtion häneltä evänneen, hallintoviranomaisessa sekä että toisaalta valtion on haettava virkamieheltään, jolle se katsoo maksaneensa liikaa palkkaa, sitä takaisin niin ikään hallintoteitse. Sääntö koskee yhtä hyvin varsinaiseen palkkaukseen kuuluvia eriä, peruspalkkaa, ikälisiä, kalliinpaikanlisää, kuin

³ *Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 51, 239.

⁴ *Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts 7 p. 51, 172.

⁵ *Rekola*, Yhtymän verovelan osakasvastuun toteuttaminen. LM 1957 s. 451 ss.
Ikkala, Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. LM 1960 s. 315 s.

⁶ KKO 1928 II 309.

mutakin virkasuhteesta johtuvia lisiä, palkkioita, päivärahoja, korvauksia jne. Saman säännön alaisia ovat myös virkamiehen valtiolta saamat eläke-edut ja niiden takaisinvaatimuskanteet. Ruotsissa näytään edelleen oltavan toisella kannalla, mitä tulee liikaa maksettuihin palkkoihin. Sikäläinen korkein oikeus on antanut 26. 3. 1942 ja 25. 6. 1958 päätökset⁷ asioissa, joissa valtion viranomaisen virkamiestä vastaan nostamat kanteet liikaa saadun palkkauksen takaisinsuorittamisesta on käsitelty ja asiallisesti ratkaistu tuomioistuintietä.⁸

Toteamuksella, että valtion vireille panemat hakemukset, joissa valtion virkamiestä vaaditaan maksamaan takaisin liikaa nostamaansa palkkaa, on meillä Suomessa ratkaistava hallintoasiana, ei ole vielä tullut osoitetuksi, mikä hallintoviranomainen on kulloinkin toimivaltainen sellaisessa asiassa. Tarjolla saattaa olla useitakin viranomaisia ja valinnan tekeminen niiden välillä ei aina ole selvää. Lain tai asetuksen säännöksistä ei ratkaisu niin vain lähde.

Professori *Rytkölä* on lausunut sen käsityksen, että valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 19 päivänä tammikuuta 1943 ann. A:n 9 § olisi ratkaissut kysymyksen myös siitä, minkä hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluu käsitellä ja ratkaista liikaa maksetun palkan takaisinsaamisvaatimukset. Tuossa §:ssä luetellaan ne hallintoviranomaiset, jotka myöntävät ikälisän ja ratkaisevat »viran tai toimen haltijalle tulevaa palkkausta koskevan muun asian». Teoksessaan valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus (s. 281 s.) *Rytkölä* selittää, että sanottu 9 § sisältää yleisen oikeuspaikkaa koskevan säännöksen, jota on sovellettava kaikissa palkkauslakiin perustuvia palkkausetuja koskevissa asioissa, ja että virheellisen palkanmaksun oikaisemista tarkoittavissa asioissa viranomaisen toimivalta määräytyy aina 9 §:n mukaan, olipa kysymyksessä oikaisutoimeen ryhtyminen asianosaisen tai viranomaisen

⁷ Selostettu Förvaltningsrättslig Tidskriftissä, ensiksi mainittu tapaus vuoden 1942 vuosikerrassa s. 350 ss. ja viimeksi mainittu vuoden 1958 vuosikerrassa s. 302 s.

⁸ *Hult*, *Condictio indebiti* (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt s. 230 ss., eritoten s. 255 s. ja 263 s.). *Samuelsson*, *Litteratur och praxis rörande conditio indebiti i lönefrågor*. (Förvaltningsrättslig tidskrift 1957 s. 281 ss., 1958 s. 303 s.). *Ussing*, *Condictio indebiti* (JFT 1943 s. 1 ss.).

aloitteesta.⁹ Vuoden 1945 Lakimiehellä julkaisemassaan kirjoituksessa: Virkamiespalkan maksamisessa sattuneen virheen oikaisemisesta (s. 239) *Rytkölä* vetoaa sanotun kantansa tueksi myös yleiseen hallinto-oikeudelliseen periaatteeseen, jonka mukaan hallintotoimen suorittanut viranomais on itse oikeutettu muuttamaan ja peruuttamaan oman toimenpiteensä, milloin siihen aihetta on eikä toimenpide ole saanut oikeusvoimaa. Tämä periaate olisi pätevä myös virheellisen palkanmaksun ollessa kysymyksessä. Yksistään sen hallintoviranomaisen toimivaltaan, joka on määrännyt palkanmaksun, kuuluisi *Rytkölän* mukaan ensimmäisenä asteena käsitellä ja ratkaista tuossa palkanmaksussa tapahtuneen virheen oikaisemista koskeva asia silloinkin kuin palkansaaja on siirtynyt muille leipämille.

Minusta näyttää rohkealta palkkausasetuksen 9 §:n sanontaan, joka sisältää viran tai toimen haltijan tekemän, häneltä kielletyn palkkaerän saamista valtiolta koskevan hakemuksen, tulkinnalla sisällyttää liikaa maksetun palkan takaisin hakeminen viran tai toimen haltijalta. Asetuksella voidaan tietysti antaa säännöksiä hallintoviranomaisten toimivallasta, mikäli sitä ei ole lailla ratkaistu, mutta palkkausasetus vuodelta 1943, jonka pääasialliseksi sisällöksi on palkkauslain 27 §:ssä tarkoitettu antaa tarkempia säännöksiä tuon lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, ei ainoassakaan pykälässään koske muita tai muunlaisia tapauksia kuin mitä laissakin on säännöstelty — ellei oteta lukuun po. 9 §:ä sensisältöisenä kuin *Rytkölä* on halunnut sen tulkita. Sanat, joita palkkauslain 24 §:ssä käytetään ilmaisemaan viran tai toimen haltijan vireillepaneman oikaisuvaatimuksen alaa, eli »hänelle tämän lain taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevan palkkauksen», muistuttavat palkkausasetuksen 9 §:n sanoja »viran tai toimen haltijalle lain mukaan tulevaa palkkausta koskevan muun asian» siinä määrin, että viimeksi siteerattuihin sanoihin ei hevin voitane sisällyttää liikaa maksetun palkan takaisin vaatimisia, jotka vaatimukset ovat joka tapauksessa palkkauslain 24 §:n sanonnan ja lain muidenkin pykälien ulkopuolella.

⁹ *Rytkölä* samoin Virkamiesoikeus s. 138.

Palkkausasetuksen 9 § sisältää professori *Rytkölän* mukaan yleisen oikeuspaikkaa koskevan säännöksen, joka soveltuisi kaikkiin palkkauslakiin perustuvia palkkausetuja koskeviin asioihin. Pykälän säännös ei siten määräisi oikeuspaikkaa haettaessa takaisin sellaisia palkkaetuja, joiden perusteena ei ole palkkauslaki vaan jokin muu säädös, ei siis esim. vaadittaessa takaisin matkakustannuksina liikaa nostettuja päivärahoja, liikaa maksettua lakkautuspalkkaa tms. Tietäisikö tämä käsityskanta, että ainoastaan sellaisten palkkaerien suhteen, joista palkkauslain 24 §:n mukaan voidaan esittää oikaisuvaatimus, on palkkausasetuksen 9 §:n nojalla haettava liikaa nostettua määrää takaisin maksajaviranomaisessa, muiden osalta jossakin muussa viranomaisessa? Sanottujen kahden pykälän säännökset liitettäisiin täten läheisesti toisiinsa niissä tarkoitettujen palkkaerien osalta, mutta asetuksen 9 § jäisi alaltaan lain 24 §:ää laajemmaksi, ensiksi mainittuun kun sisältyisivät po. mielipiteen mukaan myös palkkaerien takaisinvaatimiset, kuitenkin vain niiden, joista on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus so. palkkalain tai sen nojalla annetun säännöksen tai tehdyn sopimuksen mukaisten palkkaerien. Palkkausasetuksen 9 § ei siten säätäisi yleistä forumia takaisinvaatimuksille vaan ainoastaan joillekin niistä. Onko oikein nähdä palkkausasetuksen 9 §:n säännöksessä tällainen rajoitus, joka ei sovellu sen sanamuotoon? Eikö olisi johdonmukaisempaa tulkita sanottu 9 § yhdenmukaisesti palkkauslain 24 §:n kanssa sulkemalla sen ulkopuolelle kaikki palkkauksen takaisinvaatimukset. Palkkauslaissahan niitä selvästikään ei tarkoiteta.

Itseoikaisu antaa hallintoviranomaiselle vallan ottaa uudelleen käsiteltäväkseen suorittamansa hallintotoimi ja panna sen tilalle uusi asiallinen ratkaisu.¹⁰ Sellainen on virkamiehen palkan maksussa esiintyvä oikeusinstituutti, kun sama virasto suorittaa jatkuvasti määräaikaista palkanmaksuja ja viranomaisen myöhemmässä palkanmaksussa oikaisee aikaisemmassa sattuneen virheellisyyden. Suomen oikeuskäytännössä on jo pitkät ajat hyväksytty itseoikaisu, jossa hallintoviranomainen jonkin palkanmaksun yhteydessä vähentää suoritettavasta määrästä sen,

¹⁰ Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I s. 172 ss. Kuittauksesta viranomaisaloitteisen itseoikaisun yhteydessä. LM 1959 s. 1 ss.

mitä viran tai toimen haltijalle on joltakin aikaisemmalta kuukaudelta maksettu erehdyksessä enemmän kuin mihin hän olisi ollut oikeutettu säännösten perusteella. Viranomaisen ei ole tarvinnut etukäteen päätöksin vahvistaa palautettavaa summaa¹¹ vaan hän on voinut panna sen pidätyksen pohjaksi ilman erityistä hallinnollista menettelyä.¹² Palkansaajan prosessuaalisiakaan oikeuksia ei täten ole loukattu, koska hänelle on jäänyt valta oikaisuvaatimuksen tekemiseen palkkauksesta pidätyltä osalta ja valta saattaa sen johdosta saamansa päätös, jollei se häntä ole tyydyttänyt, valituksin KHO:n harkittavaksi.¹³

Professori *Rytkölä* näyttää katsovan, että palkanmaksun suorittaneella hallintoviranomaisella olisi itseoikaisuvaltansa nojalla oikeus määrätä palkkana liikaa maksetun määrän valtiolle takaisin suorittamisesta senkin jälkeen kuin palkansaaja on siirtynyt toisen viraston palvelukseen, eronnut valtion palveluksesta tai kuollut eikä siis mitään myöhempää palkanmaksua hänelle edellisestä virasta enää tapahdu. Itseoikaisuvalta olisi näin ollen niin laaja, että siihen nojaten jokainen palkanmaksajaviranomainen olisi aina oikea viranomainen oikaisemaan jokaisen suorittamansa palkanmaksun sen tultua virheelliseksi todetuksi. Tätä mielipidettä vastaan puhuvat eräät seikat. Täytynee kai sillä hallinto-toimella, jonka palkanmaksu muodostaa, olla sen verran vaikutusta, ettei jokaisella palkan suorittajalla ole oikeutta ottaa takaisin, mitä on maksanut, ainakaan ilman muuta. Onhan siinä kyseessä palkan vastaanottaneen henkilönkin oikeus. Eiköhän itseoikaisua palkanmaksuissa ole pidetty käytännössä luvallisena yksistään sen takia, että palkanmaksutoimitus uusiintuu jatkuvasti määrääjoittain, säännöllisesti kuukausittain ja että aikaisempaan palkanmaksuun pujahtanut erehdys on korjattavissa myöhemmässä vaivattomasti, tehokkaasti ja nopeasti. Siitä, että viranomainen suorittaa jonkin hallintotoimen, ei suinkaan johdu, että samalla viranomaisella olisi valta itse oikaistakin siinä tekemänsä virhe. Itseoikaisuvalta edellyttää oikeussäännöksen tai ainakin jonkin muun oikeudellisen perusteen.

¹¹ Tätä vaatii nimenomaan *Rytkölä* LM 1945 s. 232.

¹² Näin KHO 24. 9. 1952 taltio 4453; 1956 II 773.

¹³ *Ikkala*, Oikaisuvaatimusmenettely virkamiehen palkkauksen turvana. LM 1953 s. 128 ss. Siinä mainittujen tapausten lisäksi KHO 1957 II 62; 1956 II 248, 480.

Jossakin jatkuvan palkanmaksusarjan suorituksessa sattunut virhe voidaan joustavasti oikaista siten, että viranomaisen suorittaessaan jotakin seuraavaa palkanmaksua kuittaa maksettavan palkan määrää aikaisemmin erehdyksestä liikaa suoritettulla ja siis valtion kassaan takaisin tulevalla summalla. Kuten edellä mainittiin, palkansaajalla on lupa tehdä kuittauksesta eli osan palkan häneltä pidättämisestä oikaisuvaatimus ja saattaa sen oikeutus muutoksenhakemuksin KHO:n tutkittavaksi. Näin yksinkertainen oikaiseminen ei voisi tulla kysymykseen enää sen jälkeen kuin aikaisemmassa palkanmaksussa hyötynyt viran tai toimen haltija on siirtynyt virastosta pois, vaan oikaiseminen siinä tapauksessa edellyttäisi, että palkan maksanut viranomaisen antaisi takaisin perittävän palkkaerän osalta palkansaajaan kohdistuvan maksuunvelvoittamispäätöksen, suoritustuomion, joka menisi täytäntöön normaalissa järjestyksessä. Kyseessä ei tällöin voitaisi katsoa olevan entisen palkanmaksun oikaisemisen vaan kokonaan uuden hallinnollisen toimenpiteen, joka saisi suoritustuomion muodon. Tuskinpa itse oikaisuvaltaan sisältyy valtaa vierittää viran tai toimen haltijalle suoritustuomioin maksuvelvoitusta. Sellaisen, palkanmaksuun nähden vastakkaisen toimenpiteen täytyy saada peruste erityisestä säännöksestä tai sellaisen puuttuessa muusta oikeudellisesta seikasta. Suoritettuaan palkanmaksun hallintoviranomaisella on oikeus oikaista siinä valtion vahingoksi sattunut virhe itseoikaisu-toimenpitein niin kauan kuin sellainen voi tulla kysymykseen eli siis niin kauan kuin palkansaaja on saman viranomaisen alaisena palveluksessa ja nostaa siltä palkkaa. Itseoikaisu-mahdollisuus ei ulotu pitemmälle ajassa, ja siihen katkeaa palkanmaksaja-viranomaisen valta korjata suorittamaansa palkanmaksua.

Nyttemmin ei enää ole minään ongelmana kysymys siitä, minkä hallintoviranomaisen asiana on oikaista palkanmaksu, jossa valtion vahingoksi on suoritettu palkkaa enemmän kuin säännösten mukaan olisi ollut mahdollista, sen jälkeen kuin palkansaaja on siirtynyt pois sen viranomaisen alaisuudesta, joka palkan oli suorittanut. Meillähän on 3 päivänä joulukuuta 1954 annettu laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta (446/54), jonka mukaan tuollainen asia on määrätty LH:n toimivaltaan. Valtion puolesta virkamiestä vastaan nostettava

vaatimus liikaa maksetun palkan takaisinmaksamisesta on hallintoriita-asia laissa tarkoitettussa mielessä, silloin kuin sen käsittelee ja ratkaisee muu valtion viranomainen kuin maksun suorittanut. Ja riitaista sellaisessa asiassa on julkisoikeudellinen maksuvelvollisuus, joka johtuu valtion virkamiehen palkkauksesta. Lailliset edellytykset LH:n kompetenssille ovat siten olemassa. Yleensäkin julkisoikeudelliset takaisin-hakemukset ovat senlaatuksia, joihin po. laki erityisesti soveltuu.

KHO:n kantana kysymyksessä, minkä viranomaisen toimivaltaan kuuluu hakemus virkamiehelle liikaa maksetun palkan takaisinsaamisesta, kun hän ei enää ollut saman viraston palveluksessa, on jo ennen vuoden 1954 lain voimaantuloa ollut, että lääninhallitus yleisenä hallinnollisena viranomaisena oli pätevä sellaiset asiat päättämään (KHO 1936 I 3, 1937 II 3709, 1940 II 914, 1944 I 37).

Jos kiinnitämme huomiota siihen hallintomenettelyyn, jota on noudatettava käsiteltäessä virkamiehen palkan takaisinvaatimusasioita toisaalta palkanmaksajaviranomaisessa ja toisaalta LH:ssa, tutkiaksemme, kummassa menettely on prosessuaalisesti tyydyttävämpi, painuu vaaka ehdottomasti LH:n puolelle. Siellä takaisinvaatimus saa kahden asianosaisen asian luonteen, sillä hakijana on valtio palkanmaksajaviranomaisen tai jonkin muun viraston edustamana ja valtion vastapuolena palkansaaja. Kun LH ei ole osallistunut riidanalaiseen palkanmaksuun, sen puolueettomuus ja objektiivisuus ratkaisun teossa takaisinvaatimuksesta eivät ole epäilynläisiä. Näin on suuria takeita siitä, että vaatimusta käsitellään ja se päätetään kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen ja asiallisten näkökohtien vaatimalla tavalla. Yhtä vapaa epäilyistä näissä kohdin ei olisi hallintoviranomainen, joka on suorittanut myöhemmin virheelliseksi todetun palkanmaksun, se kun joutuisi ensiksi tekemään vaatimuksen liikaa maksetun takaisinsaamisesta ja siten vaatimuksen itse päätöksellään ratkaisemaan. Eikä takaisinvaatimuksen käsitteleminen tässä viranomaisessa tapahtuisi kahden asianosaisen asian muodossa.

Merkintöjeni mukaan on hallintoviranomainen, joka oli suorittanut palkanmaksun, katsottu toimivaltaiseksi ratkaisemaan takaisinsuorituksen viran tai toimen haltijaan nähden, joka edelleen palveli samassa

virastossa, seuraavissa tapauksissa: KHO 1958 II 275, jossa liikevaihtoverokonttori sai velvoittaa ylimääräisen asianvalvojan maksamaan takaisin nostamansa ikälisät, KHO 1948 II 211, jossa LH:a ei katsottu toimivaltaiseksi velvoittamaan aluelääkärää maksamaan nostamaansa palkkaa takaisin, ja KHO 1947 I 31, jossa lääkintöhallitus määräsi korpraalin maksamaan takaisin liikaa perimiään muonarahoja. Myös KHO 1944 II 631 kuuluu periaatteellisesti tähän ryhmään. Alaisensa virkamiehen ovat määränneet maksamaan valtiolle takaisin päivärahoja, maatalousministeriö KHO 1952 II 70, maanmittaushallitus KHO 1954 II 429 ja tie- ja vesirakennushallitus KHO 1944 I 37. Kun viran tai toimen haltija oli eronnut tai siirtynyt pois, oli LH oikea viranomainen velvoittamaan hänet suorittamaan takaisin entiseltä virastoltaan liikaa nostamiaan palkkaetuja seuraavissa tapauksissa: KHO 5. 5. 1958 taltio 2301, jossa tilapäinen tullivartija määrättiin maksamaan palkkaa takaisin, ja KHO 1952 II 519, 619, joissa asutusasiainosaston toimesta liikaa matkakustannusten korvausta ja päivärahoja saanut teknillinen apulainen määrättiin maksamaan niitä takaisin. LH:n toimivaltaan kuului myös määrätä lakkautuspalkkana liikaa maksettu takaisin KHO 1946 II 533; 1948 II 473.

Eläkkeellä, jota valtion varoista maksetaan viran tai toimen haltijalle tämän luovuttua virasta tai toimesta, on kiistämättä julkisoikeudellinen peruste. Eläkkeensaajan vaatimus, että valtio velvoitettaisiin hänelle maksamaan häneltä saamatta jäänyt eläke-erä, ja valtion vireille panema hakemus, että eläkkeensaaja määrättäisiin maksamaan takaisin valtiolle, mitä hän oli päässyt nostamaan valtion varoista eläkkeenä liikaa, ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia ja hallintoviranomaisten käsiteltäviä ja päätettäviä asioita. Takaisinmaksuvaatimuksetkaan eivät ole tuomioistuinasioita.¹⁴ Saamatta jäänyttä eläkettä on eläkkeensaajan haettava siltä virastolta, johon eläkkeiden suoritus nykyisin on keskitetty, siis valtiokonttorilta. Hankalampaa on päätellä, minkä hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluu käsitellä ja ratkaista valtion taholta eläkkeensaajaan kohdistettu vaatimus, että tämä tuomittaisiin suorittamaan takaisin

¹⁴ KKO 1934 I 20, 1953 II 91.

valtiolle, mitä hänelle oli eläkkeenä valtion varoista liikaa maksettu. Aikaisemmin katsottiin, että LH:n asiana oli käsitellä ja ratkaista sanotunlainen valtion taholta vireille pantu vaatimus (näin esim. KHO 1935 II 3776). Myöhemmin ryhdyttiin noita vaatimuksia käsittelemään valtiokonttorissa, kuten esim. KHO 1953 II 628, 1955 II 308, 658 ja 866. Valtiokonttorin toimivallan katsottiin varmaankin perustuvan eläkkeiden maksamisen keskittämisestä 16 päivänä lokakuuta 1942 annettuun asetukseen (800/42), jonka säännöksillä valtiokonttori sai tehtäväkseen maksattaa kaikki valtion varoista menevät eläkkeet. Eläkeoikeudesta antoivat eri viranomaiset päätöksiä, mutta kaikista niistä aiheutuva rahaliike oli asetuksella uskottu valtiokonttorille. Se nosti kysymyksen liikaa suoritettun eläkkeen takaisinhakemisesta ja sen toimivallan katsottiin käsittävän sellaisen kysymyksen ratkaisemisenkin. Tähän menettelyyn, jonka tukena ei ollut kirjoitettu lain tai asetuksen säännös, toi muutoksen ennen mainittu laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta. Nostetun eläkkeen takaisinmaksaminen koski julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta ja vaatimus siitä esiintyi hallinnollisen riita-asian muodossa. Kun sellaiselle vaatimukselle ei ollut lailla tai asetuksella säädetty omaa oikeuspaikkaa, määräytyi forum sanotun lain mukaan. Näin on LH:sta tullut viranomainen, jolle kuuluvat myös valtion eläkkeiden takaisinvaatimiset.¹⁵

¹⁵ KHO 1958 II 266.