

Juhlajulkaisu  
Pekka Hallberg  
1944 – 12/6 – 2004

*Toimittajat*

Risto Nuolimaa  
Pekka Vihervuori  
Hannele Klemettinen

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys  
Kasarmikatu 23 A 17  
00130 Helsinki  
p. (09) 6120 300  
f. (09) 604 668  
sly@lakimies.org  
www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa  
Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

---

Kaarlo Tuori

## Onko maksu maksu vai vero vai ...?

### Luokittelu ja sen merkitys

Eri oikeudenalojen yleisten oppien keskeisiä aineisosa ovat yleiset oikeusperiaatteet ja yleiset oikeuskäsitteet. Oikeuskäsitteillä on tärkeitä tehtäviä paitsi normiaineiston systematisoimisessa myös oikeudellisten kysymysten muotoilemisessa ja samalla niiden ratkaisusuunnan osoittamisessa. Oikeudellinen argumentaatio on mahdotonta ilman oikeuskäsitteiden antamaa tukea. Erityisesti oikeustieteilijöiden on kuitenkin oltava valppaina, jotta käsitteet eivät muutu oikeudellisen argumentaation apuvälineistä sen kahleiksi. Oikeudellisilla käsitteillä on eräänlainen luontainen muumioitumisen taipumus. Ne saattavat irrota oikeudellisesta ja yhteiskunnallisesta syntytaustastaan ja siirtyä oikeudellisen doktriinin välityksellä oloihin, joissa ne eivät enää kykene täyttämään niille kuuluvaa heuristista tehtävää. Näin saattaa käydä myös positiivioikeudellisille, jopa perustuslainkin sisältämille käsitteille. Positiivioikeudellistenkin käsitteiden merkityssisältö tulisi nähdä muuttuvana, tällaisetkin käsitteet tulisi asettaa vuorovaikutussuhteeseen kulloiseenkin oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen ympäristöön.

Julkisyhteisöjen perimien rahasuoritusten oikeuden luokittelu ja arviointi on julkisoikeuden iäisyyskysymyksiä. Perusjakona, jota jo perustuslaki edellyttää, on vanhastaan ollut verojen ja maksujen erottelu. Perustuslain tasolla rahasuoritusten luokittelu vaikuttaa erityisesti siihen järjestykseen, missä niitä koskevia päätöksiä tehdään. Tavallisessa lainsäädännössä on omaksuttu maksukategorian sisällä lisäjaotteluja, joihin myös oikeuskirjallisuus on tukeutunut. Maksujen luokittelu vaikuttaa asianomaisten säännösten nojalla maksuja koskevien riitojen käsittelyjärjestykseen, niille suoritettavaan korkoon, niiden vanhenemiseen samoin kuin niiden perinnässä noudatettavaan järjestykseen. Oikeuskirjallisuudessa maksujen luokittelua on kuitenkin käytetty jäsentämään myös muita kysymyksenasetteluja. Esimerkiksi kunnallisten maksujen määräämistä koskevaa toimivaltaa on tarkasteltu julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen erottelua vasten.

Sekä valtion että kuntien talous on kokenut viimeksi kuluneiden parinkymmenen vuoden aikana mullistuksia, jotka ovat olennaisesti muuttaneet valtiota ja kuntia taloudellisina subjekteina sekä niiden suhdetta talouden yksityisiin toimijoihin; näitä mullistuksia ilmentävät sellaiset käsitteet kuin markkinaistuminen ja yksityistäminen. Kehityksen osatekijä on ollut myös Suomen liittyminen Euroopan yhdentymiseen, mikä on muun muassa saattanut julkis-

yhteisöjenkin eräät toiminnot kilpailuoikeudellisen sääntelyn piiriin. On mahdollista, että tar koittamani mullistukset ovat horjuttaneet myös niitä perusteita, joille julkisyhteisöjen yksityi siltä perimiä rahasuorituksia luokitteleva käsitteistö on rakentunut.

Valtiollisten verojen ja maksujen välinen rajanveto menetti osan oikeudellisesta merkityk sestään, kun 1990-luvun alussa luovuttiin verolakien erillisestä säätämisyjärjestyksestä (818/92). Vuoden 1992 syyskuun alkuun asti verolaki, joka koski vuotta pitemmältä ajalta perittävää uutta tai lisättyä valtionveroa, oli hyväksyttävä kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä. Ny kyisin tällaisiakin veroja koskevat lait käsitellään yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Verol akien käsittelyyn jäi vuosien 1992 ja 1995 väliseksi ajaksi vielä eräs erityispiirre. Kun yleinen mahdollisuus jättää lakiehdotukset lepäämään kumottiin vuonna 1992, tämä mahdollisuus säilytettiin niin sanotuissa säästölaeissa eli laeissa, jotka heikensivät toimeentulon lakisäätteistä perusturvaa. Tämä lepäämään jättämismahdollisuus ei kuitenkaan ollut käytettävissä, jos lakiehdotus koski veroa. Säännöstö kumottiin elokuun alusta 1995 lukien samalla, kun perus oikeusuudistus (969–972/95) tuli voimaan.

Valtion veroja ja maksuja koskevien lakien käsittelyjärjestyksessä ei ole enää eroa. Silti veron ja maksun välisellä rajanvedolla on valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Veroista ja maksuista säätävillä laeilla on näet perustuslaissa säädetty toisistaan poikkeavat sisällölliset vaatimukset. Valtion veroja ja maksuja koskeva perustuslain 81 § kuuluu seuraavasti:

”Valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suu ruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.”

Perustuslakivaliokunnan käytännössä verolaille asetettuja vaatimuksia on täsmennetty siten, että verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista on lailla säädettävä niin tarkasti, että viranomaisen lakiin perustuva päätöksenteko noudattaa niin sanottua sidottua harkintaa. Maksuista taas lailla tulee säätää, mistä virkatoimista ja palveluista maksuja voidaan ylipäätään periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. (Ks. siihenastisesta käytännöstä kokoavasti HE 1/1998 vp, s. 135.)

Perustuslain verojen ja maksujen määräämiselle säätämää menettelyä selittää ensinnäkin perusoikeutena turvattu omaisuudensuoja (nykyisin PL 15 §). Omaisuudensuoja on merki tyksellinen erityisesti silloin, kun yksityisiltä subjekteilta perittävät rahasuoritukset perustuvat julkisyhteisön yksipuoliseen päätöksentekoon. Nykyisen perustuslain yhteydessä on lisäksi syytä viitata myös perustuslain 80.1 §:ään, joka edellyttää yksilön oikeuksien ja velvollisuuk sien perusteista säädettäväksi lailla. Mutta kyse ei ole ainoastaan suoritusvelvollisten yksityis ten asemasta. Toinen valtiosääntöinen taustatekijä, joka vaikuttaa erityisesti valtion kantamien suoritusten määräämisjärjestykseen, on kansanedustuslaitoksen finanssivallan turvaaminen. Ja kolmanneksi, kun arvioidaan sitä järjestystä, missä kuntien perimistä veroista ja maksuista päätetään, on otettava huomioon kuntien taloudellinen itsemääräämisoikeus osana perustus lain (nykyisin PL 121 §:n) takaamaa kunnallista itsehallintoa.

Perustuslain 81 § asettaa tiukemmat sisältövaatimukset veroista kuin maksuista säätävälle laelle. Lakitasoista sääntelyä perustelevat yleiset näkökohdat painottuvat veroissa ja maksuissa eri tavoin. Verolakien säätämismäärä voi pitää jo eduskunnan finanssivallan kannalta maksuista määräämismäärä keskeisempänä, onhan verotulojen asema valtiontaloudessa tärkeämpi kuin maksuista saatavien tulojen. Ehkä vielä olennaisempaa kuitenkin on, että omaisuuden suoja ja yksityisten suoritusvelvollisten oikeusturvaa koskevat näkökohdat korostuvat ennen kaikkea veroista säädettyinä. Syynä on se, että veroilta puuttuu välitön vastikesuhde ja että verovelvollisuus syntyy suoraan lain perusteella. Sen sijaan maksut ovat korvauksia maksuvelvollisten saamista suorituksista, ja suoritusten vastaanottaminen perustuu yleensä vapaaehtoisuuteen. Päätöksenteko veroista on selvästi julkisen vallan käyttöä, johon perustuvia oikeussuhteita luonnehtii julkisyhteisön ja yksityisen subjektin epätasa-arvo ja niiden syntyminen yksityisen subjektin tahdosta riippumatta. Sen sijaan maksujen vastikkeellisuus ja maksuvelvollisuuden syntyminen riippuvuus yksityisen subjektin omasta toiminnasta lähentää oikeudellista asetelmaa yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Maksuihin liittyvä vapaaehtoisuuden aste tosin vaihtelee. Mitä vähäisempi se on, sitä enemmän maksujen määrääminen saa julkisen vallan käyttöön liittyviä piirteitä ja sitä suurempi on lakitasoisella sääntelyllä täytettävä oikeusturvan tarve. Kuitenkin perustuslain 81.2 §:n edellyttämää lakitasoista sääntelyä perustelee maksujen kohdalla ennen muuta eduskunnan finanssivalta, sen päätösvalta valtion yleisestä maksupolitiikasta.

Valtion perimien rahasuoritusten valtiosääntö-oikeudelliset luokitusongelmat eivät rajoitu yksinomaan verojen ja maksujen erottamiseen toisistaan. Valtio perii yksipuolisten päätösten nojalla yksityisiltä subjekteilta rahasuorituksia muissakin muodoissa kuin veroina ja maksuina, kuten rikosoikeudellisina rangaistuksina (sakot) tai hallinto-oikeudellisessa järjestyksessä määrättävinä rangaistusluonteisina seuraamuksina (esimerkiksi pysäköintivirhemaksut ja ylikuormamaksut). Myös tällaisiin suorituksiin – esimerkiksi niiden tasoon ja määräämisjärjestykseen – liittyy valtiosääntöoikeudellisia pulmia, jotka kuitenkin sivuutan tässä artikkelissa.

Valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi saattaa niin ikään nousta vero- ja maksukategorioiden tyhjentävyys: salliiko perustuslaki valtion kantavan yksipuolisten päätöstensä nojalla yksityisiltä subjekteilta rahasuorituksia vain veroina ja maksuina (ja rangaistusluonteisina seuraamuksina)? Tämä on niin sanotun tyyppipakkoperiaatteen ongelma. Jos kysymykseen vastataan myönteisesti, vero- ja maksukategorioiden ulkopuolelle jääviä suoritusvelvollisuuksia on arvioitava omaisuuden suojan rajoituksina, joiden valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyden edellyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä. Omaisuuden suoja rajoittaa tosin lainsäätäjän toimivaltaa myös veroista ja maksuista säädettyinä, vaikka nämä ovatkin perustuslaissa nimenomaisesti hyväksytyjä yksityisille subjekteille yksipuolisesti asetettavan suoritusvelvollisuuden muotoja. Kuten perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, omaisuuden suoja estää konfiskatorisen verotuksen (ks. kokoavasti HE 309/1993 vp, s. 63).

Entä sitten kunnallisten verojen ja maksujen erottelu? Onko sillä valtiosääntöoikeudellista relevanssia? Uudessa perustuslaissa on erikseen säädetty kunnallisista veroista. Kunnallisesta itsehallinnosta säätävässä pykälässä kunnille taataan ensinnäkin verotusoikeus. Toiseksi

perustuslaissa edellytetään lailla säädettävän ”verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta”. (PL 121.3 §.) Sen sijaan perustuslaissa ei ole säännöksiä kunnallisista maksuista. Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa saatetaankin kysyä, tuleeko perustuslain 81.2 §:n maksuja koskevaa säännöstä soveltaa analogisesti myös kunnallisiin maksuihin vai voivatko kunnat itsehallintoonsa kuuluvan taloudellisen itsemääräämisoikeuden nojalla päättää maksuista ilman lain antamaa valtuutustakin. Ongelmaksi voidaan niin ikään asettaa, rajoittaako perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto lainsäätäjän toimivaltaa kunnallisten maksujen ja verojen sääntelyssä.

## Valtion verot ja maksut

Kuten uuden perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 135) on todettu, verojen ja maksujen olennainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Maksu on vastike maksuvelvollisen vastaanottamasta suoritteesta, kuten viranomaisen virkatoimesta tai palvelusta. Jos tällaista vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiosääntöoikeudellisesti vero.

Vastikesuhteen tunnistaminen voi toisinaan olla vaikeaa. Näin voi olla varsinkin silloin, jos rahasuorituksen käyttötarkoitus on rajoitettu esimerkiksi siten, että sillä rahoitetaan tiettyä toimintaa, ja suoritusvelvollisia ovat toiminnan aktuaaliset tai potentiaaliset kohteet. Tällaisia rahasuorituksia on perinteisesti, niiden täsmällisestä valtiosääntöoikeudellisesta luonteesta riippumatta, kutsuttu maksuiksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä klassisia esimerkkejä ovat olleet yrityksiltä perityt kootut tuonti- tai vientimaksut, jotka on tuloutettu suhdannevaihteluiden tasoittamiseen tarkoitettuihin budjetin ulkopuolisiin rahastoihin. Näiltä rahasuorituksilta on katsottu puuttuvan vastikkeellisuuden ominaisuus, minkä vuoksi niitä on pidetty valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroina. Rajattu käyttötarkoitus on niin ikään Kansaneläkelaitoksen toiminnan rahoittamiseksi kannettavilla sosiaaliturvamaksuilla, joita myös on pidetty veroina, kun niillä ei ole välitöntä vastikesuhdetta kansaneläkelaitoksen tarjoamiin etuuksiin. Työttömyysvakuutusmaksunkin oikeudellinen luonne on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Valiokunta on useissa lausunnoissaan katsonut, että työttömyysvakuutusmaksun ja sen johdosta aikanaan ehkä suoritettavan korvauksen välillä ei vallinnut sellaista vakuutusperiaatteen mukaista yhteyttä, että maksu olisi ollut vastike saatavasta vakuutusturvasta. Siksi valiokunta on pitänyt sekä työnantajalle että palkansaajille säädettyjä suorituksia luonteeltaan määrättyyn rajattuun tarkoitukseen perittyinä maksuina. (PeVL 5/1959 vp, 2/1960 vp, 4/1984 vp, 28/1993 vp ja 18/1998 vp.)

Se, että valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroina pidettäviä rahasuorituksia on kutsuttu maksuiksi, on tietysti ollut omiaan aiheuttamaan sekaannuksia. Kirjallisuudessa on toisinaan käytetty termejä ”korvauksenluonteinen” ja ”veronluonteinen” maksu (Rytkölä 1958), ja jälkimmäistä termiä on joskus käytetty myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Näillä termeillä ei kuitenkaan ole, kuten Holopainen jo vuonna 1969 huomautti, oikeudellista perustaa (Holopainen 1969, s. 54, alav. 14). Tilanteen sekavuutta on lisännyt se, että myös

maksuja on saatettu kutsua lainsäädännössä veroiksi; nyttemmin jo kumotun leimaverolain (662/43) tarkoittamista leimaveroista suurin osa oli oikeudelliselta luonteeltaan maksuja. Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitea suosittikin jo vuonna 1990, että ”lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että harhaanjohtavia nimikkeitä ei enää käytetä, jolloin siis veroja ei nimitettäisi maksuiksi eikä maksuja veroiksi” (kom. miet. 1990:7, s. 162). Komitean suosituksella ei kuitenkaan ole ollut käytännössä juurikaan vaikutusta.

Uuden perustuslain voimassa ollessa veron ja maksun valtiosääntöoikeudelliset erokriteerit ovat uudelleen ajankohtaistuneet niiden erityisjärjestelyjen vuoksi, joita eräiden valtion virastojen rahoituksessa on omaksuttu: rahoitus on perustettu toiminnan kohteilta perittäviin, maksuiksi kutsuttuihin rahasuorituksiin. Vuoden 2002 valtiopäivillä antamissaan lausunnoissa valiokunta täsmensi näkökohtia, joiden nojalla rahasuorituksen maksuluonteisuuden edellyttämää vastikesuhdetta arvioidaan. Ensinnäkin suoritteiden, joista maksua peritään, tulee olla tietyllä täsmällisyydellä yksilöitävissä. Jos rahasuoritus peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, se on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pikemminkin vero kuin maksu. Toiseksi maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee säilyttää tietty yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on katsoa, että suoritus on luonteeltaan vero. Kolmanneksi merkitystä voi olla myös sillä, onko suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa se, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista ”suoritteista” ei voi kieltäytyä ja jos velvollisuus koskee jo suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä luonnollisia tai oikeudellisia henkilöitä. Rahasuoritusten rajoitetulla käyttötarkoituksella ei sen sijaan ollut valiokunnan mielestä merkitystä arvioitaessa niiden valtiosääntöoikeudellista luonnetta. Niinpä veroksi luokiteltava rahasuoritus voi olla tarkoitettu laissa täsmällisesti määritellyn toiminnan rahoittamiseen.

Näitä näkökohtia soveltaen perustuslakivaliokunta piti veroina rahoitustarkastuslain mukaista valvontamaksua (PeVL 67/2002 vp), viestintämarkkinalain mukaista valvontamaksua ja teleurakointimaksua (PeVL 61/2002 vp ja /2003 vp) sekä eräitä rautatielain mukaisia ratamaksuja (PeVL 66/2002 vp).

## Tyypipakkoperiaate

Verolle on jäänyt valtion veron ja maksun rajanvedossa jäännöskategorian asema. Valtion yksipuolisesti määräämät rahasuoritukset, jotka eivät ole luonteeltaan rangauksia tai nojautu yksityisoikeudelliseen oikeusperustaan, on luokiteltu veroiksi silloin, kun ne eivät ole täyttäneet maksuille ominaista vastikkeellisuuskriteeriä. Veroa ja maksua on toisin sanoen tyypipakkoperiaatetta sovellettaessa pidetty yksinomaisina vaihtoehtoina tällaisten rahasuoritusten valtiosääntöoikeudellisessa luonnehdinnassa.

Tyypipakkoperiaatteen lähtökohtana on, että perustuslain 7 luvussa (aikaisemmin hallitusmuodon VI luvussa) on tarkoitettu säännellä tyhjentävästi valtion käytettävissä olevat, sen

yksipuolisesti päättämät varainhankintakeinot. Tätä lähtökohtaa perustuslakivaliokunta sovelsi hallitusmuodon voimassa ollessa myös niin sanottuihin pakkolainoihin, joiden se katsoi hallitusmuodon VI luvun ulkopuolisina varainhankintakeinoina edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Eräissä 1980- ja 1990-luvulla antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta kuitenkin poikkesi tyyppipakkoperiaatteesta ja piti mahdollisena säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä sellaisista valtiolle tulevista pakollisista rahasuorituksista, jotka eivät olleet HM 61 §:ssä tarkoitettuja veroja eivätkä HM 62 §:ssä tarkoitettuja maksuja vaan eräänlaisia maksuja *sui generis*. Ensimmäinen lausunnoista (PeVL 17/1985 vp.) koski ydinjätehuoltomaksua. Valiokunta katsoi ensinnäkin, että ydinjätehuoltomaksuun liittyi siinä määrin vastikkeellisia piirteitä, että sitä ei voitu pitää sellaisena veronluonteisena maksuna, josta olisi tullut säätää verolain vaatimukset täyttävällä lailla. Se ei kuitenkaan ollut myöskään hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettu maksu, koska se ei ollut vastike esimerkiksi viranomaisen virkatoimista. Maksu ei myöskään ollut lainvastaiseen tekoon liittyvä rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta päätyikin siihen, että kyseessä oli ”erikoislaatuinen ydinjätehuolto-rahastoon suoritettava maksu, jota ei ole mahdollista sijoittaa oikeudellisesti mihinkään edellä mainituista luokista”.

Sittemmin valiokunta on pitänyt hallitusmuodon 61 ja 62 §:n (nykyisin PL 81 §:n) sääntelemien kategorioiden ulkopuolelle jäävinä ”erikoislaatuina” maksuina valtion eläkerahastoon suoritettavaa työntekijäin eläkemaksua (PeVL 8/1992 vp),<sup>1</sup> siirtymämaksua, jota eläkelaitokset velvoitettiin suorittamaan valtiolle eläkemenojen tasaamiseksi valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten yhdyttämisen yhteydessä (PeVL 24/1992) sekä siirtymämaksua, jota työttömyysvakuutusrahaston oli suoritettava valtiolle kahden vuoden ajalta työttömyysturvan rahoitusosuuksien ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuoton jakoperusteiden muutoksista aiheutuvien kustannusrasitusten tasoittamiseksi (PeVL 18/1998 vp).<sup>2</sup>

Käytännössä saattaakin kieltämättä esiintyä sellaisia valtiolle<sup>3</sup> meneviä pakollisia, vastikkeettomia rahasuorituksia, jotka ovat tarkoitukseltaan varsin kaukana tyypillisistä veroista. Perustuslakivaliokunnan varhaisemmasta käytännöstä on osoitettavissa myös joitakin kannanottoja, joissa veron käsitteen määrittämisessä ei tyydytty pelkästään esittelemääni negatiiviseen määrittelyyn. Lisäkriteerinä saatettiin viitata esim. siihen, että verolla pyritään rahoittamaan valtion menoja tai että sitä kerätään valtion (hyväksyttävien) tarkoituserien toteuttamiseksi.

<sup>1</sup> Kaksi ensimmäistä kannanottoa olivat ajalta, jolloin verolakien säätämässä vielä noudatettiin valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säänneltyä erityistä käsittelyjärjestystä ja jolloin myös valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n soveltamisala määriteltiin hallitusmuodon 61 §:n alan kautta. Sulkemalla ydinjätehuoltomaksu ja valtion eläkerahastoon suoritettava työntekijäin eläkemaksu veron kategorian ulkopuolelle mahdollistettiin niitä koskevien säännösten käsittely valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

<sup>2</sup> Ks. tyyppipakkoperiaatteesta poikkeavista lausunnoista myös Hidén 1993, s. 47–52 ja Sakslin 1999, s. 999.

<sup>3</sup> Käytän tässä valtion käsitettä laajassa merkityksessä siten, että se kattaa kaikki ne veronsaajatahot, joiden perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu voivan kuulua perustuslain 81.1 §:n (aikaisemmin hallitusmuodon 61 §:n) soveltamisalaan. Joudun tässä artikkelissa sivuuttamaan ne ongelmat, jotka liittyvät valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisten veronsaajatahojen määrittelyyn.

Veron ja maksun vaihtoehtomuudesta lähtevän tulkintalinjan etuna on suhteellisen helppo sovellettavuus. Vaihtoehtoja on vain kaksi, ja tärkein kriteeri, jota rajanvedossa on jouduttu pitämään silmällä, on ollut suorituksen vastikkeellisuus/vastikkeettomuus. Jos perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisen veron ja 2 momentin mukaisen maksun rinnalle nostetaan *sui generis* -tapausten luokka, jota niin ikään pidetään valtiosäännön sallimana, ongelmallisissa tilanteissa on kahden vaihtoehdon sijasta otettava huomioon kolme. Samalla on omaksuttava myös lisäkriteerejä. Veron sijasta *sui generis* -tapausten luokka saisi jäännöskategorian luonteen. Tällöin verolle olisi vakiinnutettava jokin lisäkriteeri: jos vastikkeettomuus erottaisi veron maksusta, mikä olisi ratkaiseva ero uuteen kategoriaan nähden? Lisäkriteerinä jouduttaisiin ilmeisesti käyttämään jotakin rahasuorituksen tarkoitukseen liittyvää seikkaa. Saattaa kuitenkin olla vaikea määritellä sitä niin täsmällisesti, että määritelmällä vältettäisiin uudet tulkintavaikkeudet.

*Sui generis* -luokkaan kuuluvien rahasuoritusten kohdalla jouduttaisiin kulloinkin erikseen pohtimaan niiden valtiosääntöistä sallittavuutta. Vaikka lähtökohtana olisikin, että perustuslaki sallii muitakin valtiolle perittäviä pakollisia rahasuorituksia kuin 81 §:n 1 momentin mukaiset verot ja 2 momentin mukaiset maksut, tällä yleisellä lähtökohdalla ei vielä ratkaista kaikkien käytännössä mahdollisesti esille tulevien rahasuoritusten perustuslainmukaisuutta. *In casu* olisi niin ikään arvioitava, minkälaisia vaatimuksia lain tasoille sääntelylle olisi asetettava silloin, kun rahasuorituksia ylipäätään pidetään valtiosäännön sallimina. Ilmeistä on, että jo niin sanotun oikeusvaltiollisen lakivarauksen (PL 80.1 §) ja perusoikeussääntelyltä edellytettävän lakitason vuoksi perussäännökset olisi aina annettava lailla. Mutta tämän lisäksi olisi arvioitava, onko kulloisellakin rahasuorituksella siinä määrin vastikkeellisia piirteitä, että siihen voitaisiin analogisesti soveltaa perustuslain 81 §:n 2 momentin laille asettamia vaatimuksia, vai muistuttaako se joissakin olennaisissa suhteissa veroa niin, että olisi perusteltua kohdistaa sitä koskevaan lakiin samat sisällölliset vaatimukset kuin verolaille on säädetty pykälän 1 momentissa.

Mutta, voidaan kysyä, eikö niin sanottujen pakkolainojen käsittely todista ongelmista, joihin tiukka tyyppipakkoperiaatteesta kiinni pitäminen saattaa johtaa? Perustuslakivaliokunnan vuoden 1976 valtiopäivillä antaman lausunnon mukaan pakkolainalle on ”tyypillistä, että kansalainen joutuu suorittamaan valtiolle tietyn varallisuuserän, joka aikanaan maksetaan hänelle takaisin”. Pakkolainasta säättämisen järjestyksestä valiokunta taas totesi, että ”kun verotus on perustuslain mukainen normaali valtion varainhankintakeino, pakkolaina puolestaan on poikkeuksellinen ja tämän vuoksi mahdollista toteuttaa vain perustuslain säättämisyjärjestyksestä määrätyllä tavalla”. (PeVL 6/1976 vp.)

Omaisuuksien näkökulmasta on kiistatonta, että takaisin maksettava pakkolaina on lievempi puuttuminen suoritusvelvollisten varallisuusasemaan kuin vero, jota ei makseta takaisin. Jos pakkolainan suuruus ja suoritusvelvollisuus on lisäksi määritelty lailla siten kuin veroiltakin edellytetään ja jos sitä koskeva sääntely täyttää myös verolaeille asetetut oikeusturvavaatimukset, on vaikeata nähdä *asiallista* perustelua sille, että pakkolainasta olisi säädetävä vaikeutetummassa järjestyksessä kuin verosta. Pakkolainan yhteydessä saatetaan tosin

joutua pohtimaan kysymystä suorituksen konfiskatorisesta luonteesta. Mutta näin voi asianlaita olla myös verolakeja säädettäessä. Ja on vaikea nähdä, että pakkolainoihin olisi sovellettava erilaisia konfiskatorisuuden kriteerejä kuin verotukseen.

Vaatus vaikeutetusta säätämisyjärjestyksestä *kaikkien* pakkolainoiksi luokiteltavien suoritusten kohdalla saattaakin perustua ainoastaan *muodollisiin*, valtiosäännön systematiikkaan liittyviin näkökohtiin. Edellä lainaamani vuodelta 1976 oleva perustuslakivaliokunnan kannanotto viittaaakin tyyppipakkoperiaatteeseen. Tämän periaatteen soveltaminen voi kuitenkin johtaa perustuslakivaliokunnan kannanotosta poikkeavaankin tulokseen. Pakkolainaksi kutsutut rahasuoritukset voidaan konstruoida veroiksi, jolloin niihin sovelletaan perustuslain 81 §:n 1 momentissa lakitasoiselle sääntelylle määriteltyjä vaatimuksia. Pakkolainan sijasta voitaisiinkin puhua ”palautusverosta” tai ”lainaverosta”.<sup>4</sup>

## ”Julkisoikeudelliset” ja ”yksityisoikeudelliset” maksut

Vuoden 1919 hallitusmuodossa valtion yksityisiltä subjekteilta perimiä rahasuorituksia ei alkujaan jaettu kahteen vaan kolmeen kategoriaan. Veroja ja maksuja täydentävää kolmatta kategoriaa kutsuttiin kirjallisuudessa ansaintatuloiksi; toisinaan verojen ulkopuolelle jäävistä suorituksista saatettiin käyttää myös nimityksiä ”erityismaksu” tai ”erikoismaksu” ja ”ansaintatulon luonteinen maksu”. ”Erikoismaksut” olivat hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettuja maksuja, joita suoritettiin ”valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista” sekä ”postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä”. ”Ansaintatulojen” valtiosääntöinen kiinnekohta taas oli hallitusmuodon 63 §:ssä, jonka mukaan valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä hoidettiin ja käytettiin lailla vahvistettujen yleisten periaatteiden mukaan.<sup>5</sup>

Veroja ja hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettuja maksuja yhdisti kirjallisuudessa omaksutun kannan mukaan se, että ne molemmat olivat julkisoikeudellisia suorituksia, joista valtio (tai muu julkisoikeudellinen yhdyskunta) määräsi yksipuolisesti. Rytkölän (1958, s. 5) mukaan ”niin vero- kuin maksuvelkasuhteessakin julkinen yhdyskunta esiintyy julkisen vallan kantajan ominaisuudessaan ja sen kautta määräävässä asemassa oikeussuhteen toiseen osapuoleen eli maksuvelvolliseen nähden”. Tässä ne erosivat sellaisista valtion tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan kantamista maksuista, joille oli ominaista yksityisoikeudellisen ansaintatulon luonne.

Kun hallitusmuodon VI luku vuonna 1991 (1078/1991) uudistettiin, siihen ei enää sisällytetty aikaisempaa 63 §:ää vastaavaa säännöstä valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja liikeyritysten hoitamisesta. Samalla 62 §:n maksuja koskeva säännös sai sittemmin perustuslain 81 §:n

<sup>4</sup> Vesanen, 1981, s. 127, on näillä ilmauksilla viitannut järjestykseen, joissa ”osa tietynä vuonna peritystä verosta asianomaisen verolain säännöksen mukaisesti myöhemmin suoritetaan korkoineen takaisin”. – Ks. ongelmista, joita tyyppipakkoperiaatteeseen liittyy, myös Hidén 1993, s. 53.

<sup>5</sup> ”Eriityismaksujen” ja ”ansaintatulojen” käsitteitä käyttivät esimerkiksi Kilpi 1955 ja Rytkölä 1958.

2 momenttiin siirtyneen sisältönsä. Hallituksen esityksessä (HE 262/1990 vp, s. 54–55) ei suoranaisesti otettu kantaa siihen, kattoiko hallitusmuodon uusi 62 § myös ne ”ansaintatulon luonteiset maksut”, joiden valtiosääntöinen liityntä oli nähty hallitusmuodon alkuperäisen VI luvun 63 §:ssä. Kuitenkin uuden 62 §:n perusteluissa käytetty ilmaus, jonka mukaan ”maksuja voidaan periä vastikkeina viranomaisten ja laitosten virkatoimista sekä niiden tuottamista palveluista ja tavaroista” (kurs. KT), viittaa maksukäsitteen laajaan tulkintaan.

Perustuslaissa käytetylle käsitteelle ei valtiosääntöoikeudellisen tulkintamaksiimin mukaan voida antaa sisältöä tavallisen lain säännösten kautta. Laki, joka on säädetty perustuslaillisen toimeksiannon täyttämiseksi, voi kuitenkin antaa johtoa toimeksiantosäännöksessä käytettyjen käsitteiden sisällöstä. Hallitusmuodon 62 §:ssä edellytetyt säännökset ”valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista” annettiin valtion maksuperustelailalla (150/92). Laki kattaa sekä hallitusmuodon aikaisemman VI luvun tarkoittamat ”erityismaksut” että ”ansaintatulon luonteiset maksut”. Se ei kuitenkaan koske valtion liikelaitoksia eikä pääsäännön mukaan myöskään rahastoja (1.3 §).<sup>6</sup>

Valtion viranomaisten suoritteet on niistä perittäviä maksuja silmällä pitäen jaettu maksuperustelaisissa kahteen ryhmään, julkisoikeudellisiin ja muihin suoritteisiin. Jako ei kuitenkaan noudata samoja kriteerejä kuin varhaisemmassa kirjallisuudessa tarkoitettu julkisoikeudellisina pidettyjen ”erityismaksujen” ja yksityisoikeudellisiksi luonnehdittujen ”ansaintatulon luonteisten maksujen” erottelu. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan 3 §:n 2 kohdan mukaan ”valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus”. Hallituksen maksuperustelakia koskevassa esityksessä (HE 176/1991, s. 15) esimerkkeinä julkisoikeudellisista suoritteista mainittiin patentti, ajokortti, ajokortin peruuttaminen, passi, henkilökortti, liikennelupa, haaste, ulosottotoimet, lainhuuto, ajoneuvon rekisteröinti ja katsastus sekä vaarallisten aineiden turvallisuusvalvonta. Muita kuin julkisoikeudellisia suoritteita luonnehtii perustelujen mukaan se, että niitä ei tarvitse hankkia jonkin oikeuden saamiseksi valtiolta. Tällaisia suoritteita ovat muun muassa valtion tavarantuotanto, erilaiset selvitykset ja tutkimukset sekä koulutus.<sup>7</sup>

Julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun tulee pääsäännön mukaan vastata suoritteiden omakustannusarvoa (6.1 §). Muista suoritteista perittäviä maksuja kutsutaan maksuperustelain 7 §:ssä hinnoiksi. Niistä päätetään liikelatoudellisin perustein. Julkisoikeudellisten suoritteiden vastakategoriaa kutsutaankin toisinaan liikelatoudellisesti hinnoiteltaviksi suoritteiksi. Vuonna 1998 säädettiin näitä suoritteita koskeva lisäys, jonka mukaan myös niistä

<sup>6</sup> Se ei koske myöskään valtion virastoja ja laitoksia, joiden maksullinen toiminta oli jo ennen sen voimaantuloa lailla säädetty järjestettäväksi liikeperiaatteiden mukaan.

<sup>7</sup> Maksuperustelain ”julkisoikeudelliselle suoritteelle” antama määritelmä on altis kritiikille. Ilmaus ”tosiasiallinen yksinoikeus” viittaa pikemminkin määrävän markkina-aseman kuin oikeudellisesti suojatun yksinoikeuden suuntaan. Hallituksen esityksen perusteluissa annetut esimerkit ovat kuitenkin suoritteita, joilla ei ole markkinoita – poikkeuksena ovat nykyisin ajoneuvojen rekisteröinti ja katsastus – ja joiden ”tuottaminen” on asianomaisten viranomaisten oikeudellinen yksinoikeus.

perittävä hinta saadaan määrätä omakustannusarvoa vastaavaksi, jos viranomaisella on tosiasiainen yksinoikeus niiden tuottamiseen (961/98).<sup>8</sup> Lisäystä perusteltiin sillä, että suurella osalla liiketaloudellisesti hinnoiteltavista suoritteista ei ole vastinetta tai kilpailijaa vapailla markkinoilla. Nämä suoritteet voivat olla luonteeltaankin sellaisia, että voittolisän periminen ei ole perusteltua. Esimerkkeinä tällaisista aiemmin liiketaloudellista hinnoittelua edellyttäneistä suoritteista hallituksen esityksessä mainittiin työryhmä- ja komiteanmietinnöt sekä valokopiot viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista. (HE 203/1998.)

Julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen käsitteitä on käytetty ja käytetään yhä myös kunnallisista maksuista. Kunnallistalouteen sovellettu erottelu vastasi alkujaan sitä jakoa ”erityismaksuihin” ja ”ansaintatulon luonteisiin maksuihin”, joka valtionaloudessa perustettiin hallitusmuodon alkuperäisen VI luvun 62 ja 63 §:ään: julkisoikeudellisia maksuja kantaessaan kunta esiintyi julkisen vallan kantajan ominaisuudessaan ja yksityisoikeudellisia maksuja periessään puolestaan yksityisoikeudellisena oikeussubjektina (ks. esim. Rytkölä 1958, s. 5). Kunnantalousoikeuden nykytilaa luonnehtii kuitenkin eräänlainen terminologinen sekaannus. Tämän taustana on se, että kunnan julkisoikeudellisille maksuille on osoitettavissa myös legaalidefiniitio, eikä aina ole selvää, mihin käsitteisiin julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen termejä käytettäessä kulloinkin viitataan.

Laissa ja asetuksessa verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimoin (367–368/61; veroulosottolaki ja -asetus) käytetään sekä valtion- että kunnantalouteen viitaten käsitettä *julkiset maksut*. Kunnallisia julkisia maksuja ovat veroulosottoasetuksen 1.2 §:n mukaan ”kunnille lain nojalla tai valtion viranomaisen vahvistaman taksan mukaan perittävät julkisoikeudelliset maksut”. Valtionaloudessa veroulosottolain mukaisesti perittävien maksujen ala on nykyisin sama kuin maksuperustelaissa tarkoitettujen julkisoikeudellisten suoritteiden. Tämä perustuu maksuperustelain nimenomaiseen sääntökyseen, joka syrjäyttää veroulosottoasetuksen 1.2 §:n määritelmän. Maksuperustelain 11 §:n mukaan ainoastaan maksut julkisoikeudellisista suoritteista voidaan periä veroulosottolain mukaisessa järjestyksessä. Muiden maksuperustelaissa tarkoitettujen maksujen perinnässä noudatetaan yksityisoikeudellisten saatavien perinnästä säädettyä järjestystä. Kun veroulosottoasetuksessa julkisoikeudellisiksi määritellään kaikki ”kunnille lain nojalla tai valtion viranomaisen vahvistaman taksan mukaan perittävät ... maksut”, suoraan ulosottokelpoisten kunnallisten maksujen asiallinen ala ylittää maksuperustelaissa julkisoikeudellisiksi määriteltyjen suoritteiden piiriin.

Julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen käsitteitä saatetaan siis käyttää ainakin seuraavissa kolmessa merkityksessä

- varhaisemman oikeuskirjallisuuden ”erityismaksujen” ja ”ansaintatulojen luonteisten maksujen” välistä eroa vastaavasti siten, että julkisoikeudellisia maksuja kantaessaan

<sup>8</sup> Maksuperustelakiin vuonna 1998 lisättiin myös kilpailunrajoituslakiin viittaava säännös: ”Jos viranomaisen tuottaa suoritteita määräävässä markkina-asemassa, on suoritteiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailunrajoituksesta annetun lain (480/1992) määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.”

julkisyhteisön katsotaan esiintyvän julkisen vallan subjektina ja yksityisoikeudellisia maksuja kantaessaan taas yksityisoikeudellisena subjektina<sup>9</sup>

- valtion maksuperustelaisissa on julkisoikeudellisille ja liiketaloudellisesti hinnoiteltaville suoritteille säädettyjä kriteerejä vastaavasti sekä
- suoraan ulosottokelpoisten ja yksityisoikeudellisille saataville säädettyssä järjestyksessä perittävien maksujen välistä eroa vastaavasti.<sup>10</sup>

Julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen käsitteellinen monimerkityksisyys on aiheuttanut ongelmia ja epäselvyyksiä erityisesti kunnantalousoikeudessa. Palaan niihin käsiteltyäni ensin kunnallisten verojen ja maksujen eroa.

## Kunnalliset verot ja maksut

Vuoden 1919 hallitusmuodossa ei ollut kunnallisia verolakeja koskevaa säännöstä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä oli kuitenkin otettu kantaa siihen, missä määrin myös kunnallisista veroista säädettyä oli noudatettava vaatimuksia, joita valtion veroista säätävälle laeille oli asetettu aluksi perustuslakivaliokunnan käytännössä ja jotka vuodesta 1992 lukien perustuivat hallitusmuodon 61 §:n nimenomaiseen säännökseen. Vakiintuneeksi kannaksi tuli, että kunnallistenkin verojen tuli perustua lakiin ja että verolakien oli valtion verolakien tavoin sisällettävä säännökset verovelvollisuuden perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta. Sen sijaan kunnallisesta itsehallinnosta katsottiin seuraavan, että kunnalla oli toimivalta päättää itse veron suuruudesta – kuten veroäyriin hinnasta tai sittemmin kunnallisen tuloveron veroprosentista. (PeVL 5/1988 vp ja HE 1/1998 vp, s. 176.) Tätä kantaa vastaa myös uuden perustuslain 121.3 §:n otettu säännös kunnallisista verolaeista.

Valtion veroista säätävien lakien tavoin myös kunnallisissa verolaeissa on oltava säännökset verovelvollisuuden perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion veroista säätävissä laeissa on lisäksi oltava säännökset veron suuruudenkin perusteista siten, että niitä soveltavien viranomaisen päätöksenteko on luonteeltaan sidottua harkintaa. Kunnallisissa verolaeissa puolestaan edellytetään säädettyä vain veron määräämisen perusteista. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta voidaan perustella kantaa, jonka mukaan lainsäätäjällä ei ole edes toimivaltaa säätää kunnallisten verojen suuruudesta.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Sinänsä voitaisiin tietysti keskustella siitä, missä määrin valtio esiintyi julkisen vallan kantajana päättäessään hallitusmuodon alkuperäisessä 62 §:ssä tarkoitettujen yleisten laitosten käyttämisestä perittävistä maksuista. Hallitusmuodon alkuperäinen säännös oli suhteessa julkiseen valtaan kaksijakoinen: virkatoimissa ja toimituskirjoissa oli selkeästi kyse julkisen vallan käyttämisestä, kun sen sijaan ”yleisten laitosten” palveluita voidaan tuottaa myös markkinaperusteisesti. Kuvaavaa onkin, että säännöksessä mainitut posti ja rautatiet on sittemmin yksityistetty ja toimialat on samalla avattu kilpailulle.

<sup>10</sup> Neljäntenä merkityksenä voidaan viitata vielä Myllymäen, 2000, s. 221, omaksumaan määritelmään. Hänen mukaansa julkisoikeudellisia ovat kuntien lakisääteisistä tehtävistään perimät maksut.

<sup>11</sup> Yhteisöero-uudistusta, joka toteutettiin vuonna 1992 tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä laeilla (1535–1547/1992), voi pitää perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena, merkitsihän uudistus sitä, että kunnilta vietiin toimivalta päättää erältä osin verotuksensa tasosta. Yhteisöero-uudistusta koskeva hallituksen esitys 209/1992 vp ei kuitenkaan ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Kunnallisista maksuista ei ollut säännöksiä hallitusmuodossa, eikä niitä otettu uuteenkaan perustuslakiin. Perustuslain säätäjä on siten jättänyt edelleenkin avoimeksi kysymyksen, ovatko valtion maksuja koskevat, perustuslain 81.2 §:ssä nykyisin olevat lakitasoisen sääntelyn vaatimukset merkityksellisiä myös kunnallisten maksujen kannalta. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole ottanut tähän kantaa. Palaan kysymykseen jäljempänä. Tässä vaiheessa riittää todeta, että perustuslain mukaan kunnallisista veroista ja maksuista päätetään eri järjestyksessä ja että kunnallisten verojen ja maksujen erottelulla on siten valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Perustuslakivaliokunta kävi kunnallisten verojen ja maksujen välistä rajaa vuoden 2002 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa, jossa tarkasteltiin maanomistajilta maankäyttö- ja rakennuslain 91c §:n nojalla perittävää kehittämiskorvausta (PeVL 53/2002 vp). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella maankäyttösopimuksella voidaan sopia muun ohessa maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Jos asiasta ei sovita, kunta voi periä maanomistajalta kehittämiskorvausta. Kehittämiskorvaus on lain mukaan sellainen korvaus yhdyskuntarakentamisen arvioituista kustannuksista, joka on suhteutettu ”asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun”. Korvauksen enimmäismäärä on 60 % asemakaavan aiheuttamasta tontin arvonnoususta.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan siihen, että valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona on pidetty maksun vastikkeellisuutta, mutta totesi samalla, että maksuluonteisuus ei edellytä täyttä kustannusvastuuta. Kuitenkin valiokunta katsoi, myöhemmin valtion maksujen ja verojen rajanvedossa omaksumaansa kantaa ennakoiden, että ”mitä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona”. Valiokunta katsoi, että kehittämiskorvauksessa oli sekamuotoisen rahasuorituksen piirteitä. Sitä luonnehdittiin vastikkeeksi, mutta sen taso oli sidottu vastikkeellisuudesta riippumattomaan seikkaan, tontin arvonnousuun. Kun lähtökohtana kuitenkin oli vastikkeellisuus ja kun julkisilta maksuilta ei vakiintuneesti vaadita ehdotonta kustannusvastaavuutta, valiokunta piti kehittämiskorvausta maksuna. Kun lausuntoa vertaa perustuslakivaliokunnan hieman myöhemmin esittämiin valtionaloutta koskeviin kannanottoihin, valiokunnan linja on tulkittavissa siten, että verojen ja maksujen raja kunnallistaloudessa on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa vedettävä samojen kriteerien mukaan kuin valtionaloudessa.

Oikeuskirjallisuudessa on jo pitkään katsottu, että kunta voi määritellä paitsi yksityisoikeudellisiksi myös julkisoikeudellisiksi luonnehditut maksunsa voittoa tuottaviksi siten, että ne ylittävät omakustannushinnan. Tämä kanta on vahvistettu myös oikeuskäytännössä, esimerkiksi satamamaksuja koskevissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisissa 1.10.1975 T 3736 ja KHO 1995:30. Jälkimmäisessä ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että satamamaksuihin on katsottu voitavan sisällyttää myös välillisiä kustannuksia ja että niistä kertyviä tuloja on katsottu voitavan käyttää myös kaupungin muihin kuin satamaa koskeviin menoihin. Samalla korkein hallinto-oikeus kuitenkin korosti, että satamamaksun suuruutta rajoittavat

julkisoikeudellisen maksun määräytymistä ja kunnallisten toimielinten päätösvallan käyttöä koskevat periaatteet. Kun kaupunginhallitus oli korottanut matkustajamaksun nelinkertaiseksi, se oli käyttänyt päätöksen mukaan harkintavaltaansa muuhun kuin satamamaksun perimiseen ja ylittänyt siten toimivaltansa.

Päätöksessä ei yksilöity periaatteita, jotka yleisesti rajoittavat ”julkisoikeudellisen” maksun määräytymistä. Näihin kuitenkin kuuluu epäilemättä vastikkeellisuus.<sup>12</sup> Vastikkeellisuus maksun aineellisena tunnusmerkkinä, joka erottaa sen verosta, asettaa sen suuruudelle tietyn ylärajan. Jos ero omakustannushintaan kasvaa liian suureksi, maksu muuttuu oikeudelliselta luonteeltaan veroksi, josta on säädettyä ja päätettävä veroille varatussa järjestyksessä. Kirjallisuudessa esimerkiksi Kilpi (1955, s. 325) onkin todennut, että kun epäsuhta maksun ja julkisyhteisön tuottaman suoritteen välillä muodostuu kohtuuttomaksi, maksu muuttuu (lainvastaiseksi) veroksi.<sup>13</sup>

## Kuntien maksuista päättäminen

Kuntalaissa on kunnallisia maksuja koskeva yleissäännös. Lain 13.2 §:n 4 kohdan valtuuston tehtäviin kuuluu päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Lainkohta rajoittuu kuitenkin sääntelemään vain kunnan sisäisiä päätösvaltasuhteita: se osoittaa maksuperusteista päättämisen kunnan sisällä ensisijaisesti valtuustolle. Sen sijaan siitä ei ole saatavissa johtoa valtion ja kunnan toimivaltasuhteisiin.

Kuntien kantamien maksujen oikeusperustaa on perinteisesti arvioitu julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen käsitteellisessä kehikossa. Myös perustuslakivaliokunta viittasi kannanotossaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta kehittämiskorvauksesta siihen, että kunnalliset maksut on tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin. Korkein hallinto-oikeus puolestaan tarkasteli ratkaisussaan 1995:30 satamamaksua julkisoikeudellisena maksuna.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole aivan tavatonta, että julkisoikeudellisten maksujen käsittely kulkee ainakin näennäisesti kehässä. Julkisoikeudelliset maksut määritellään ensin kuntien lain nojalla kantamiksi maksuiksi ja tämän jälkeen esitetään kysymys, edellyttääkö julkisoikeudellisten maksujen kantaminen laissa annettua valtuutusta. Ei ole ehkä yllättävää, että enemmistö asiaa kirjallisuudessa käsitellessä on päätenyt lopputulokseen, joka sisältyy jo julkisoikeudel-

<sup>12</sup> Vuonna 1995 antamassaan päätöksessä 1995 A 29 korkein hallinto-oikeus totesi, että kun yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista annetun lain 10 §:n mukaan tonttijohtojen kunnossapitovelvollisuus kuului kiinteistön omistajille, kunnan näille määräämä tonttijohtomaksu ei aiheutunut vesilaitoksen ylläpidosta. Vuosittain suoritettava tonttijohtomaksu rasitti näin ollen vastikesuhteen puuttuessa yksipuolisesti kiinteistön omistajia. Lisäksi tonttijohton määrääminen ei kohdellut kiinteistön omistajia tasapuolisesti. Korkein hallinto-oikeus katsoikin, että teknisellä lautakunnalla ei ollut ollut toimivaltaa määrätä tonttijohtomaksua kunnallisena maksuna.

<sup>13</sup> Ks. myös esim. Kalima 1988, s. 190.

listen maksujen määritelmään: kunnat voivat periä julkisoikeudellisia maksuja vain lain tähän antaman valtuutuksen nojalla!<sup>14</sup>

Kehäpäätelmästä ei kuitenkaan välttämättä ole pohjimmaltaan kysymys. Voi olla, toimivaltakysymyksen yhteydessä julkisoikeudellisen maksun käsitettä on käytetty toisessa merkityksessä kuin kunnallisia maksuja systematisoivassa ja esittelevässä luokituksessa. Voi olla, että toimivaltaperustaa kysyttäessä julkisoikeudelliset maksut on ymmärretty varhaisemman erityismaksun käsitettä vastaavasti julkisen vallan käyttöön perustuviksi maksuiksi. Kuitenkin näennäiseksikin osoittautuva kehäpäätely todistaa siitä, että julkisoikeudellisen maksun käsite saattaa pikemminkin vaikeuttaa kuin selkeyttää toimivaltaongelmien jäsentämistä.

Käsitelainopin analyttisen kritiikin aapistoituksia on, että jossakin oikeudellisessa yhteydessä merkityksellinen käsitteellinen erottelu ei välttämättä ole sitä toisessa oikeudellisessa kontekstissa. Positiivisoikeudellinen lainsäädäntömme edellyttää julkisoikeudellisten (julkisten) kunnallisten maksujen erottamista silloin, kun ongelmana ovat maksuilta perittävään korkoon sekä niiden vanhenemiseen ja perintään liittyvät kysymykset.<sup>15</sup> Mutta tästä ei tietenkään vielä sinänsä seuraa, että kunnallisten maksujen määräämistä koskevat toimivaltaongelmat olisivat jäsennettävissä samanlaisella erottelulla. Oikeuskirjallisuuden toimivaltakysymyksessä solmimat solmut voidaan avata vain kysymyksenasettelua muuttamalla.

Kunnallisten maksujen määräämistä on tarkasteltava kunnallisen itsehallinnon taustaa vasten. Toimivaltaongelmat on syytä irrottaa julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen välisestä erottelusta ja liittää tämän sijasta itsehallinnon kannalta oikeudellisesti merkityksellisiin eroihin kuntien tehtävissä. Perustava rajalinja kulkee pakollisten ja vapaaehtoisten tehtävien välillä. Lisäksi vapaaehtoisissa tehtävissä merkitystä voi olla sillä, onko näitä tehtäviä säännelty lailla vai ei. Näin voimme erottaa kolmentyyppisiä tehtäviä (ja niitä vastaavia suoritteita):

- pakolliset lakisääteiset tehtävät
- vapaaehtoiset lakisääteiset tehtävät ja
- vapaaehtoiset, laissa sääntelemättömät tehtävät

Tehtäväpohjainen tarkastelu ei ole aikaisemmassakaan oikeuskirjallisuudessa tuntematon, vaikka se onkin ikään kuin alistettu julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen väliselle peruserolle. Niinpä Harjulan ja Prättälän mukaan maksut kunnan lakisääteisten pakollisten tehtävien hoitamisesta ovat julkisoikeudellisia maksuja ”puhtaimmillaan”. Tällaisissa

<sup>14</sup> Ks. Kalima 1988, s. 177, Myllymäki 2000, s. 220, ja Harjula-Prättälä 2000, s. 422.

<sup>15</sup> Korkolakia (633/82) ei sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen. Lakia velan vanhentumisesta (728/03) ei taas sovelleta veroon, julkiseen maksuun tai muuhun rahasaamiseen, joka saadaan periä ulosottoin ilman tuomiota tai päätöstä (1.2 §:n 1 kohta). Tässä vanhentumislaki siis viittaa verulosottolakiin. Lakia saatavien perinnästä (513/99) ei puolestaan sovelleta suoraan ulosottokelpoisiin valtion saataviin eikä lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyihin julkisoikeudellisiin maksuseuraamuksiin. Sen sijaan verulosottolainsäädännössä tarkoitetut julkisoikeudelliset kunnalliset maksut kuuluvat perintälain soveltamisalaan. Lakivaliokunta kiinnittikin perintälakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 30/1998 vp) huomiota epäjohdonmukaisuuteen lain soveltamisalassa.

tehtävissä ”on yleensä selvää, että kunta ei voi omilla päätöksillään periä tehtävän hoitamisesta maksua, vaan tämä edellyttää lakia, jossa maksusta tai sen määräämisen perusteesta säädetään”. Kirjoittajat eivät kuitenkin perustele, miksi tämä on ”yleensä selvää”. Vapaaehtoisista lakisääteisistä tehtävistä Harjula ja Prättälä toteavat, että myös niiden hoitamisesta perittävät maksut ovat usein säänneltyjä, mutta lisäävät, että ”jos nimenomaista kieltävää tai valtuuttavaa säännöstä ei ole, maksun periminen tällaisen laissa säädetyn, mutta kunnalle vapaaehtoisen tehtävän hoitamisesta saattaa olla mahdollista yksityisoikeudellisin perustein”. (Harjula-Prättälä 2000, s. 422–423.)

Oikeuskirjallisuuden vallitsevana kantana voi pitää, että julkisoikeudellisia maksuja voidaan periä ainoastaan lain nojalla; julkisoikeudellisen maksun käsite lienee näissä kannanotoissa lupa tulkita hallitusmuodon alkuperäisen 62 §:n sisällölliseen alaan samastuvassa ”erityismaksun” merkityksessä. Poikkeaviakin käsityksiä on esitetty. Niinpä Hannus ja Hallberg toteavat *Kuntalaki*-teoksessaan, että kunnilla voi olla toimivalta kantaa julkisoikeudellisia maksuja paitsi nimenomaisten lain säännösten nojalla myös ”siihen nähden, että ne kohdistuvat julkisten laitosten ja palvelusten käyttämiseen” (Hannus-Hallberg 2000, s. 463). Tämä kanta saattaa olla jääne Kuuskosken ensi kertaa 1950-luvulla julkaisemasta, vuoden 1946 kuntalakia käsitelleestä teoksesta, jossa katsottiin, että julkisoikeudellisen maksun kantaminen voi perustua myös yleiseen oikeusperiaatteeeseen. Kuuskosken mukaan ”yleensä voitaneen katsoa, että kunta voi kantaa julkisia maksuja sellaisesta julkisen esineen käyttämisestä tai palvelusta, mistä valtiokin kantaa maksua”. (Kuuskoski 1952, s. 287–288.) Voimme olettaa, että Kuuskoski on tässä viitannut hallitusmuodon alkuperäisen 62 §:n säännökseen valtion maksuista, joita kannettiin ”postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä”. Hannuksen ja Hallbergin mainitsemat ”julkiset laitokset ja palvelukset” lienevät myös alun pitäen tarkoittaneet sen kaltaisia laitoksia ja palveluita, joita tämä hallitusmuodon säännös säänteli.<sup>16</sup> Ajatuksena lienee ollut, että hallitusmuodon 62 § on ilmentänyt yleistä oikeusperiaatetta, jonka nojalla kunnat voivat periä maksuja ”julkisten laitosten ja palvelusten käyttämisestä”, vaikka niille ei olisi tähän laissa annettu valtuutusta. Kun hallitusmuodon maksusäännöstä muutettiin vuonna 1991, Hannuksen ja Hallbergin kanta menetti valtiosääntöoikeudellisen kiinnekohtansa. Lisäksi kanta on – jos tulkintani sen yhteydestä hallitusmuodon 62 §:ään ylipäätään osuu kohdalleen – altis kritiikille myös siinä suhteessa, että valtiosääntöoikeudellinen analogia valtion maksujen ja kunnallisten maksujen välillä ontuu.

Myös vallitsevaksi luonnehtimani käsitys, jonka mukaan kunnallisia julkisoikeudellisia maksuja voidaan periä vain lain nojalla, on tuettu vastaavanlaiseen analogiaan. On katsottu, että hallitusmuodon 62 §:n ja nykyisen perustuslain 81.2 §:n mukainen vaatimus lailla säätämisestä ulottuu myös kunnallisiin (julkisoikeudellisiin) maksuihin. Myös tämän käsityksen mukaan maksusäännös ilmentää yleisempää periaatetta, jonka sisältö vain on toinen kuin

<sup>16</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännöstä on syytä mainita maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia korvauksia koskeva lausunto 53/2002 vp, jossa todettiin, että julkisoikeudellisen maksun määräämistä on pidetty mahdollisena ilman lain valtuutustakin suoraan kunnallisen itsehallinnon nojalla.

Kuuskoskella sekä Hannuksella ja Hallbergilla. Nyt yleisempi periaate ei perusta kunnille maksuja koskevaa toimivaltaa, vaan päinvastoin edellyttää tämän toimivallan nojautuvan lakiin.

Holopainen (1969, s. 57) ja Kalima (1988, s. 177) ovat perustelleet valtiollisten ja kunnallisten maksujen rinnastusta sillä, että maksuvelvollisen kannalta on yhdentekevää, onko maksun saajana valtio vai kunta. Perustelu ei vakuuta. Sitä lain muodossa käytettävää toimivaltaa, jonka perustuslain 81.2 § (aikaisemmin hallitusmuodon 62 §) eduskunnalle pidättää, perustelee ennen muuta eduskunnan finanssivalta, sen päätösvalta valtion yleisestä maksupolitiikasta. Kyse ei ole niinkään yksityisen subjektin oikeusaseman suojaamisesta; tämä korostuu veroista säädettyä ja selittää sen, että verolaeille on asetettu tiukemmat sisältövaatimukset kuin maksuja koskevalle lakitasoiselle sääntelylle. Kunnallisten maksujen yhteydessä eduskunnan valtiontaloutta koskevalla finanssivallalla ei puolestaan ole merkitystä. Sen sijaan merkitystä on kuntien taloudellisella itsemääräämisoikeudella, joka on pikemminkin lakitasoiselle sääntelylle rajoituksia asettava kuin sitä edellyttävä argumentti.

Perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 1999 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon maksuille ehdotettua maksukattoa, että hallitusmuodon 62 §:stä ei voitu välittömästi päätellä, miten kunnallisista maksuista piti säätää. Valiokunta viittasi siihen, että pykälä oli valtiontalousluvussa ja koski sanamuotonsakin perusteella vain valtion maksuja. Valiokunnan mielestä asiaa tuli valtiosääntöoikeudellisesti arvioida ensi sijassa hallitusmuodon 51.2 §:ssä tuolloin suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. (PeVL 8/1999.)

Vaatimukselle säätää kunnallisista maksuista lailla onkin voitava osoittaa muita perusteita kuin valtion maksuja koskeva perustuslain 81.2 §. Tällainen peruste voi olla maksujen perusoikeuskytkennässä. Kuntien tärkeimmät pakolliset tehtävät toteuttavat perustuslain 2 luvussa säädettyjä perusoikeuksia: sosiaali- ja terveydenhuolto perustuslain 19.3 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta huolehtia riittävästä sosiaali- ja terveystaloudesta sekä opetus- ja sivistystoimi perustuslain 16 §:n takaamia sivistyksellisiä oikeuksia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kaikista perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä kysymyksistä on säädettävä lailla (ks. PeVL 31/1997 vp ja 20/1998 vp). Kun kunnallisista palveluista perittävillä maksuilla voi olla olennainen merkitys julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteutumisessa, niiden perusteista on säädettävä lailla.

Pakollisten tehtävien hoitamisesta perittäviltä maksuilta saattaa olla perusteltua edellyttää lain valtuutusta silloinkin, kun tehtävillä ei ole tällaista yhteyttä perusoikeuksien toteuttamiseen. Se, että pakollista tehtävää koskevaan lakiin on otettu säännöksiä joistakin kunnallisista maksuista, voi olla tulkittavissa lainsäätäjän kannanotoksi, jonka mukaan kunnalla ei ole oikeutta periä muita maksuja lain toteuttamista tarkoittavista palveluistaan.<sup>17</sup> Eduskunnan

<sup>17</sup> Ks. myös Kalima 1988, s. 178–179, jossa katsotaan, että kunnilla ei ole ilman laissa olevaa valtuutusta oikeutta periä maksua pakollisista tehtävistään varsinkaan silloin, ”kun lain säätämisen yhteydessä vallinneista olosuhteista voidaan päätellä, että laissa kysymys kustannusten jaosta kunnan, valtion ja yksityisten kesken on tarkoitettu järjestettävän lopullisesti noudattaen valtakunnan eri osissa yhdenmukaisia perusteita”.

oikeusasiamies katsoikin vuonna 1994 antamassaan päätöksessä, että rakennuslaissa oli tyhjentävästi säädetty kaavoitusmaksuista, joita kunta saattoi periä yksipuolisen päätöksensä nojalla. Maanomistajan ja kunnan kesken solmituilla maankäyttösopimuksilla ja muutoinkin voitiin oikeusasiamiehen kanssa sopia maksettavaksi muitakin kuin laissa säädettyjä korvauksia. Sen sijaan kunta ei voinut asettaa kaavoitusmaksun maksamista kaavan laatimisen tai muuttamisen ehdoksi silloin, kun sille oli rakennuslain mukaan syntynyt velvollisuus laatia kaava tai muuttaa sitä. Kunnalla ei ollut oikeutta periä myöskään lakiin perustumatonta poikkeuslupien valmistelumaksua. (Ks. ratkaisusta Karessuo 1994.)

Kaavoitus- ja rakennuslupa-asioissa vaatimusta kunnallisten maksujen perustamisesta lakiin perustelee myös maksujen yhteys julkisen vallan käyttöön. Julkisyhteisöjen kantamiin maksuihin liittyy aina julkista valtaa ilmentävä ainesosa silloin, kun niiden määräämisestä ja/tai maksuunpanosta tehdään erillinen hallintopäätös samaan tapaan kuin veroista ja rangaistusluonteisista maksuseuraamuksista. Kuitenkin maksut poikkeavat veroista ja rangaistusluonteisista maksuseuraamuksista siinä, että niissä maksuvelvollisuus on eräässä mielessä liitännäinen tai toissijainen ainesosa. Julkisyhteisön ja yksityisen subjektin oikeussuhteen määrittelee ensisijaisesti suorite, jonka vastike maksu on. Julkisyhteisöjen maksut eivät perustu samalla tavalla yksipuolisesti asetettuun maksuvelvollisuuteen kuin verot ja rangaistusluonteiset maksuseuraamukset, vaan ne ovat korvausta maksuvelvollisen saamasta suoritteesta. Alf Rossia (1958) seuraten voimme asettaa julkisen vallan käytön tunnusmerkiksi heteronomisuuden, vallankäytön yksipuolisuuden. Maksujen määrääminen ei ole luonteeltaan ainakaan yhtä vahvasti heteronomista kuin verojen ja rangaistusluonteisten seuraamusten.

Julkisyhteisöjen perimissä maksuissakin maksuvelvollisen ja julkisyhteisön suhteeseen saattaa kuitenkin liittyä piirteitä, jotka osoittavat heteronomisuutta tai ainakin riippuvuutta ja epäsymmetriaa. Maksujen yhteys julkisen vallan käyttöön vaihtelee riippuen suoritteesta, jonka vastike maksu on. Valtion maksuperustelain luokittelu perustuu tässä suhteessa merkityksellisiin näkökohtiin. Lain julkisoikeudelliseksi määrittelemässä suoritteessa, ”jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus”, itse suorite ilmentää julkisen vallan käyttöä: se esimerkiksi perustaa yksityiselle subjektille oikeuksia, joita tällä ei ilman viranomaisen suoritetta olisi. Tämähän luonnehtii vaikkapa passia, ajokorttia ja liikennelupaa, joita maksuperustelain esitöissä (HE 176/1991 vp) käytettiin esimerkkeinä julkisoikeudellisista suoritteista. Välitöntä julkisen vallan käyttöä ilmentävät myös ne tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteet, joista erityislain (701/93) nojalla peritään oikeudenkäynti-, hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksuja. Myös kuntien pakollisissa tehtävissä suoritteet saattavat olla maksuperustelain tarkoittamassa mielessä julkisoikeudellisia. Esimerkkejä tarjoavat juuri kaavoitus- ja rakennuslupapäätökset, joita edellä selostamani eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu koski.

Maksuvelvollisuuden kytkentää julkisen vallan käyttöön lieventää myös julkisoikeudellisten suoritteiden yhteydessä kaikille julkisille maksuille ominainen vastavuoroisuus. Tämä vastavuoroisuus ei kuitenkaan oikeuta rinnastamaan julkisyhteisön ja maksuvelvollisen suhdetta yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen. Julkisyhteisöllä on monopoliasema julkisoikeudel-

lisen suoritteen tarjoajana, ja tämä saattaa esimerkiksi ulkomaille tai moottoriajoneuvon rattiin haluavan tai rakennuslupaa tarvitsevan riippuvaiseksi julkisyhteisöstä. Kohtaamme riippuvuuden ja epäsymmetrian, joka luonnehtii oikeussuhteita, joissa toisena osapuolena on julkisen vallan kantaja. Maksuvelvollinen on sitä riippuvaisempi julkisyhteisöstä, mitä vähemmän oikeudellista tai tosiasiallista valinnanvaraa hänellä suoritteen hankkimisessa on.<sup>18</sup>

Olen edellä todennut, että maksuissa lakisäateistä sääntelyä eivät yleensä perustele samanlaiset yksityisten subjektien oikeusturvaan liittyvät näkökohdat kuin veroissa. Maksuissa, joita peritään maksuperustelain julkisoikeudellisiksi määrittelemistä suoritteista, oikeusturvanäkökohta on kuitenkin korostuneempi kuin muissa maksuissa. Maksuvelvollisuuden tällaisista suoritteista voi katsoa koskettavan perustuslain 80.1 §:n tarkoittamalla tavalla yksilön oikeusaseman perusteita siten, että valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat edellyttävät myös kunnallisissa maksuissa niiden perustamista laissa annettuun valtuutukseen.

Muut kuin maksuperustelaissa julkisoikeudellisiksi määritellyt suoritteet eivät samalla tavoin ilmennä julkisen vallan käyttöä, eikä julkisyhteisöllä myöskään ole niiden tarjoajana samanlaista oikeudellisesti perustettua monopoliasemaa kuin julkisoikeudellisissa suoritteissa. Kyse on hyödykkeistä, joita voi olla tarjolla myös vapailla markkinoilla. Tällaisissakin hyödykkeissä julkisyhteisön asema voi kuitenkin lähentyä tosiasiallista monopolia. Mitä riippuvaisempia suoritteita tarvitsevat yksityiset ovat julkisyhteisön tarjonnasta, sitä perustellumpaa on rinnastaa suoritteet valtion maksuperustelain mukaisiin julkisoikeudellisiin suoritteisiin.

Kunnallisen itsehallinnon merkitystä on perinteisesti pidetty vähäisempänä kuntien pakollisissa tehtävissä kuin niiden yleisellä toimialalla eli niissä kuntalain 2.1 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä, jotka ne ovat ottaneet itselleen itsehallintonsa nojalla. On esimerkiksi katsottu, että pakollisissa tehtävissä kunnat voidaan alistaa pitemmälle menevään valtion valvontaan kuin vapaaehtoisissa tehtävissä. Siitä, että tehtävät on lailla säädetty pakollisiksi, ei kuitenkaan seuraa, että perustuslain suojaama itsehallinto menettäisi niissä kokonaan merkityksensä. On mahdollista, että jossakin kunnille pakolliseksi säädettyssä tehtävässä mikään esittelemistäni näkökohdista ei vaadi lakitasoista sääntelyä ja että kunnille jää toimivalta päättää maksusta ilman lain antamaa valtuutustakin.

Vaatimusta kunnallisten maksujen perustamisesta lakiin ei voida tukea perustuslain 81.2 §:ään. Säännöksellä voi sen sijaan olla merkitystä lakitasoista sääntelyä koskevan vaatimuksen täsmentämisessä silloin, kun vaatimus on perustettavissa johonkin esittelemistäni seikoista. On tuskin perusteltua edellyttää kunnallisista maksuista säädettäväksi lailla kattavammin kuin perustuslain 81.2 § nojalla valtion maksuista. Riittävää on siten säätää lailla maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Mutta onko lainsäätäjällä edes toimivaltaa antaa tätä pitemmälle meneviä säännöksiä? Tätä kysymystä perustelee perustuslain 121 §:n suojaama kunnallinen itsehallinto, jonka ytimeen perustuslakivaliokunnan pitkä-

<sup>18</sup> Voimme ehkä sanoa, että oikeuskirjallisuuden aikaisemmin omaksuma määritelmä, joka liitti julkisoikeudellisen maksun käsitteen julkisen vallan käyttämiseen, oli näiltä osin perusteltu lähtökohta jäsentää toimivaltakysymystä.

aikaisen lausuntokäytännön mukaan kuuluu kuntien taloudellinen itsemääräämisoikeus (ks. siihenastisesta käytännöstä HE 1/1998 vp, s. 175–176).

Säännökset kunnallisten suoritteiden maksuttomuudesta tai maksuille asetettavasta ylärajasta rajoittavat kuntien taloudellista itsemääräämisoikeutta, joka säilyttää merkityksensä pakollisissakin tehtävissä. Myös taloudellisen itsemääräämisoikeuden rajoitusten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä on tarkasteltava eriytyneesti. Kun taloudellinen itsemääräämisoikeus nauttii perustuslain suojaa, sen rajoittaminen on voitava tukea valtiosääntöisiin näkökohtiin, jotka punninnassa osoittautuvat itsehallintoa painavammiksi. Maksuttomuutta tai maksuille säädettäviä rajoituksia voivat perustella ennen kaikkea perusoikeuksien toteutumista koskevat näkökohdat.

Perustuslakivaliokunta katsoi launnessaan 8/1999 vp, että itsehallintosäännökset eivät estäneet säätämästä lailla maksuista, joita peritään kuntien pakollisina tehtävinä tarjoamista palveluista. Lailla voitiin säätää myös sellaisesta maksukatosta, jota hallitus oli ehdottanut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuille. ”Asiallisesti” maksukattoa voitiin valiokunnan mukaan perustella julkiselle vallalle hallitusmuodon 15a.3 §:ssä (nykyisin PL 19.3 §:ssä) asetetulla velvollisuudella turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valiokunta viittasi aikaisempaan lausuntoonsa, jossa se oli todennut tästä perusoikeussäännöksestä seuraavan, että asiakasmaksut eivät saa suuruutensa vuoksi siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 39/1996 vp). Samalla valiokunta korosti, että kun kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan nautti perustuslain suojaa ja kun maksukatolla oli myös perusoikeuskytkentä, maksukatosta suuruutta ja sen piiriin kuuluvia palveluja ei voitu jättää asetustason sääntelyn varaan. Näistä seikoista oli säädettävä lailla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain ohella myös esimerkiksi kirjastolaissa (904/98) on säännöksiä, joissa on rajoitettu kuntien maksuja koskevaa päätösvaltaa. Maksuttomiksi on säädetty kuntien yleisten kirjastojen omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus. Muista kirjaston suoritteista kunta voi periä enintään suoritteiden omakustannusarvoa vastaavan maksun. Tällainen maksu voidaan kuitenkin erityisestä syystä säätää myös omakustannusarvoa korkeammaksi. (5 §.) Kirjastolain kuntien taloudellista itsemääräämisoikeutta rajoittavia säännöksiä voidaan perustella perustuslain 16 §:llä, erityisesti sen 2 momentin julkiselle vallalle asettamalla velvollisuudella turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden estämättä.

Myös suoritteiden luonne maksuperustelain mukaisina julkisoikeudellisina suoritteina voi perustella rajoituksia kuntien toimivallalle päättää maksujen tasosta. Samat yksityisten oikeussubjektien asemaan liittyvät näkökohdat, joiden vuoksi maksuperustelaissa on rajoitettu valtion julkisoikeudellisista suoritteista perittävien maksujen tasoa, perustelevat vastaavia, laissa säädettäviä rajoituksia kunnallisille maksuille.

Mikäli kunnallisia maksuja koskeville rajoituksille ei voida osoittaa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita, lainsäätäjällä ei ole toimivaltaa säätää niistä. Näin ei ole vain kuntien vapaaehtoisissa vaan myös pakollisissa tehtävissä.

Näkökohdilla, jotka puoltavat vaatimusta lakitasoisesta sääntelystä, voi olla merkitystä vain

kuntien pakollisissa tehtävissä. Kuntien vastuu taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisessa edellyttää, että lainsäätäjät on osoittanut niille tätä tarkoittavia tehtäviä (ks. Tuori 1996). Jos tehtävät on jätetty kuntien vapaaehtoisuuden varaan, niissä ei voi olla samalla tavalla kysymys perusoikeuksien toteuttamisesta kuin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja sivistystoimen pakollisissa tehtävissä. Kuntien vapaaehtoisissa tehtävissään tarjoamat suoritteet eivät myöskään voi olla sellaisia julkisoikeudellisia suoritteita, joita valtion maksuperustelaisissa tarkoitetaan. Kunnilla on toimivalta periä tällaisten tehtävien hoitamisesta maksuja, vaikka laissa ei olisi tähän annettu valtuutusta. Tämä kanta koskee myös lakisääteisiä vapaaehtoisia tehtäviä.

Lailla saattaa kuitenkin olla annettu säännöksiä vapaaehtoisista tehtävistä kannettavista maksuista, vaikka kuntien toimivalta niitä periä ei sitä edellytäkään. Esimerkin tällaisista maksuista tarjoavat satamamaksut, joita koskevalla sääntelyllä on pitkät, osin kaupunkien ja niiden porvariston erioikeuksiin kietoutuneet perinteet. Satamien ylläpito ei kuulu kuntien pakollisiin tehtäviin, mutta silti satamamaksuista on säädetty lailla (L kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 1157/94). Tässä laissa tarkoitettuja satamamaksuja ovat tavaramaksu, matkustajamaksu, alusmaksu ja jätehuoltomaksu.

Lain säännökset vapaaehtoisten tehtävien hoitamisesta perittävistä maksuista eivät estä kuntia perimästä omien päätöstensä nojalla muitakin maksuja. Kunnat ovatkin kantaneet laissa säänneltyjen, julkisoikeudelliseksi luonnehdittujen satamamaksujen ohella myös yksityisoikeudellisiksi kutsuttuja maksuja erilaisista palveluista, kuten laivojen kiinnityksestä ja irrottamisesta, satamaluotsauksesta ja -hinauksesta sekä satamanosturien käytöstä (ks. HE 37/1994 vp).

Tyypillisiä laissa sääntelemättömiä maksuja, joita kunnat perivät omien, itsehallinnollisten päätöstensä nojalla ottamiensa vapaaehtoisten tehtävien hoitamisesta, ovat energiamaksut.

## Kunnallisten maksujen suuruus

Kunnallinen itsehallinto asettaa rajoituksia lainsäätäjän toimivallalle säätää kunnallisten suoritteiden maksuttomuudesta tai maksujen suuruudesta. Jos lainsäätäjät ei ole tällaisia rajoituksia säätänyt, voivatko kunnat päättää maksujen tasosta vapaan harkintansa mukaan?

Sekä oikeuskäytännössä että oikeuskirjallisuudessa on hyväksytty kanta, jonka mukaan kunnallisille maksuille ei voida ainakaan yleisenä vaatimuksena asettaa, että ne ei eivät saa ylittää suoritteiden omakustannusarvoa. Maksut voivat olla myös voittoa tuottavia. Maksun tasoa rajoittaa kuitenkin maksun verosta erottava vastikkeellisuusnäkökohta. Jos ero omakustannusarvoon kasvaa suureksi, maksu saattaa muuttua luonteeltaan veroksi, josta on säädettävä perustuslain 121.3 §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä. Jos kunnallinen viranomaisen maksun suuruudesta päättäessään ylittää vastikesuhteesta seuraavan rajan, se ylittää samalla toimivaltansa.

Joskus saattaa olla perusteltua katsoa, että kunnallisten viranomaisten päättämät maksut eivät saa ylittää suoritteiden omakustannusarvoa. Näin voi olla silloin, kun suoritteella on

merkitystä perusoikeuden toteutumiselle tai kun kysymyksessä on maksuperustelain määritelmän täyttävästä julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävä maksu. Tällöin ne näkökohdat, joiden vuoksi maksuperustelaisissa on maksun tasoksi säädetty omakustannusarvo, voivat perustella vastaavaa rajoitusta myös kunnan itsehallinnolliselle päätösvalalle. Niinpä oikeuskansleri on katsonut päätöksessään 17.10.2002 (1207/1/01), että ”kunnilla on perustuslakiin nojautuvan ja kuntalaissa järjestetyn itsehallintonsa mukaan lakien nojalla ja niiden asettamien rajojen puitteissa oikeus itsenäisesti päättää kunnallisten maksujen yleisistä perusteista ja suuruudesta”. Kuitenkin asiakirjajäljennöksistä perittävä maksu voi oikeuskanslerin mukaan olla ”enintään sen suuruinen, että se keskimääräisesti kattaa asiakirjan jäljennöksen antamisesta aiheutuvat kustannukset”. Oikeuskansleri korosti, että ”ylisuuret maksut vaarantavat perustuslailla turvattun julkisuusperiaatteen toteutumista”. Hänen mukaansa ”kopion antamisessa julkisuuslain perusteella on kysymys julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu tulee määrätä enintään omakustannusarvon mukaan”.

Niihin yleisiin ”julkisoikeudellisen maksun määräytymistä koskeviin periaatteisiin”, jotka rajoittavat kunnallisten viranomaisten päätösvaltaa ja joihin korkein hallinto-oikeus viittasi päätöksessään 1995: A 30, kuuluvat myös yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus. Periaate on otettava huomioon maksujen porrastamista harkittaessa: kriteerien, joiden nojalla maksut porrastetaan, tulee olla perustuslain 6.2 §:n syrjäntäkieltosäännöksen tarkoittamalla tavalla hyväksyttäviä.

Kuten oikeuskäytännössä on katsottu, kunta saattaa olla kilpailunrajoituslain 3.1 §:n tarkoittama elinkeinonharjoittaja, kunnalla voi olla maksuista päättäessään lain 3.2 §:n mukainen määräävä markkina-asema ja maksupäätös saattaa täyttää kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdan tarkoittaman kohtuuttoman hinnoittelukäytännön tunnusmerkit. Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 1993 antaman päätöksen (KHO 1993: A 57) mukaan Helsingin kaupunginhallituksen päätös satamamaksuna perittävän matkustajamaksun korottamisesta nelinkertaiseksi oli merkinnyt kohtuuttoman hinnoittelukäytännön soveltamista. Korkein hallinto-oikeus määräsi kilpailunrajoituslain 16.1 §:n 1 kohdan nojalla, että kaupunginhallituksen päätöstä ei saanut soveltaa. Toisessa, kunnallisvalituksen nojalla antamassaan päätöksessä (KHO 1995:30) korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”kaupunginhallitus korottaessaan matkustajamaksun nelinkertaiseksi ... on käyttänyt harkintavaltaansa muuhun kuin satamamaksun perimiseen ja ylittänyt siten toimivaltansa”. Korkein hallinto-oikeus kumosi kaupunginhallituksen matkustajamaksun korottamista koskevan päätöksen.<sup>19</sup>

Julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen erottelulla ei ole merkitystä, kun arvioidaan rajoituksia kunnallisten viranomaisten maksujen tasoa koskevalle harkintavallalle.

<sup>19</sup> Ks. myös KHO 2002:4, jossa katsottiin, että se, että kunta harjoitti liikuntalain mukaista julkista tehtävää vuokra-  
tessaan koulujen sisäliikuntatiloja yleisölle käytettäväksi liikuntatoimintaan, ei sulkenut pois sitä, että kilpailunrajoitus-  
laki saattaisi tulla sovellettavaksi kuntaan. Kunnan toiminta ei kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden mu-  
kaan ollut kilpailunrajoituslain 3.1 §:n tarkoittamaa ammattimaista hyödykkeiden luovuttamista vastiketta vastaan,  
ikä kunta siten myöskään ollut lainkohdassa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja.

## Kirjallisuus

- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Porvoo 2000.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki 2000.
- Hidén, Mikael: Vero (HM 61 §), maksu (HM 62 §) ja ”erikoislaatuinen ... maksu”.  
Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 – 30/11 – 1993. Vammala 1993, s. 41–53.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
- Kalima, Kai: Kunnan talous. Jyväskylä 1988.
- Karessuo, Lea: Mitä maksuja kunta voi periä? Kuntalehti 1994, s. 33–34.
- Kilpi, Lassi: Erikoismaksusta. JFT 1955, s. 305–328.
- Kuuskoski, Reino: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1952.
- Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Helsinki 2000.
- Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö. Kom. miet. 1990:7.
- Ross, Alf: Om begreberne ”stat” og ”statsorgan” i statforfatningsretten. TfR, s. 106–123.
- Rytkölä, Olavi: Merenkulkumaksut. Vammala 1958.
- Sakslin, Maija: Verot ja maksut perustuslaissa. LM 1999, s. 995–1002.
- Tuori, Kaarlo: Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. LM 1996, s. 845–861.
- Vesanen, Tauno: Arvopaperiverotuksesta. Vammala 1981.