

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Hanna Tuominen

JULKISET SAATAVAT JA ULOSOTON ASIAMIESKIELTO

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2012

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
LYHENTEET	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta ja käsitteiden määrittely	7
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen kulku	11
1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	13
1.4. Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisestä suhteesta	16
2. SUORAAN ULOSOTTOKELPOISET SAATAVAT	20
2.1. Julkiset saatavat ja suora ulosottokelpoisuus	20
2.1.1. Verot ja julkiset maksut	27
2.1.2. Vero vai julkisoikeudellinen maksu?	32
2.1.3. Muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat	35
2.2. Julkisen saatavan ominaisuuksia ulosottomenettelyssä	40
2.2.1. Lainvoimaisuus ja vanhentuminen	40
2.2.2. Oikeusturva	42
2.3. Suoran ulosottokelpoisuuden alaan liittyvää pohdintaa ja esimerkkejä	49
3. ASIAMIESKIELTO JULKISEN SAATAVAN ULOSOTOSSA	56
3.1. Asiamieskiellon tausta	56
3.2. Argumentteja puolesta ja vastaan	60
3.3. Ulosoton tietojärjestelmähakeminen ja asiamieskielto	62
4. PERINTÄLAIN MUKAINEN TOIMEKSIANTORAJOITUS JA ULOSOTON ASIAMIESKIELTO	66
4.1. Perintälain taustaa	66

4.2. Perintälain mukainen toimeksiantorajoitus	69
4.3. Vapaaehtoisen perinnän ja oikeudellisen perinnän kulut	72
4.4. Kuntien perintätoimeksiannot	79
4.5. Julkisten saatavien toimeenpanotehtävät perustuslain 124 §:n kannalta	81
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	90
LÄHDELUETTELO	96

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Ulosottoon saapuneet asiat asiaryhmittäin (2010)	24
Kuvio 2. Ulosottoon saapuneet asiat asiaryhmittäin (2011)	25
Kuvio 3. Ulosottoon perittäväksi saapuneet rahasaamiset (2010)	26
Kuvio 4. Ulosottoon perittäväksi saapuneet rahasaamiset (2011)	26
Kuvio 5. Saatavien perintäkaavio	71
Taulukko 1. Julkiset saatavat	40
Taulukko 2. Oikeusturvatakeet verotäytäntöönpanolaissa	90

LYHENTEET

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EV	eduskunnan vastaus
HAO	hallinto-oikeus
HaVL	eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
K	kertomus
KA	kuluttaja-asiamies
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KuntaL	kuntalaki (17.3.1995/365)
LaVM	eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
OM	oikeusministeriö
OPTULA	Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
PelastusL	pelastuslaki (29.4.2011/379)
PerintäL	laki saatavien perinnästä (22.4.1999/513)
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
UK	ulosottokaari (15.6.2007/705)
UMaksuA	asetus ulosottomaksuista (13.1.1995/35)
UMaksuL	laki ulosottomaksuista (13.1.1995/34)
VeronkantoL	veronkantolaki (5.8.2005/609)
VeroTPA	asetus verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (20.12.2007/1324)
VeroTPL	laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (15.6.2007/706)
VerotusMenL	laki verotusmenettelystä (18.12.1995/1558)
VeroUA	asetus verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (29.6.1961/368)
VeroUL	laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (29.6.1961/367)

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Hanna Tuominen
Pro gradu – tutkielma:	Julkiset saatavat ja ulosoton asiamieskielto
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Eija Mäkinen
Valmistumisvuosi:	2012

Sivumäärä: 105

TIIVISTELMÄ:

Valtaosa ulosottoon saapuvista saatavista on julkisia saatavia, joista säädetään laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta. Julkisia saatavia ovat verot, julkiset maksut, muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat. Tällaiset saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia, eli ne saadaan periä ulosotossa ilman tuomiota tai muuta ulosottooperustetta. Julkiset saatavat muodostavat varsin heterogeenisen kokonaisuuden: Niitä määrätään ja maksuunpannaan eri tavoin. Saatavan velkoja voi olla julkisyhteisö, kuten verottaja tai kunta, mutta se voi olla myös perintätoimisto tai vakuutusyhtiö. Julkisten saatavien ulosottoon liittyy suoran ulosottokelpoisuuden vuoksi erityisiä oikeusturvan takeita. Yksi tällainen take on kielto käyttää asiamiestä. On katsottu, että hakijan tulee itse kantaa vastuu saatavasta, koska sen oikeellisuutta ei ole vahvistettu puolueettomassa menettelyssä. Ulosoton asiamieskielto on herättänyt paljon keskustelua, ja sitä on vastustettu erityisesti perintäalan ja kuntien toimesta, mutta sen tarkoituksenmukaisuus on osin kyseenalaistettu myös eduskunnan lakivaliokunnassa.

Tutkimuksessa tutkitaan sitä, mitä ovat verotäytäntöönpanolain mukaiset julkiset saatavat, ja mitä kysymyksiä ja ongelmakohtia suoraan ulosottokelpoisiin saataviin ja ulosoton asiamieskiellon arviointiin liittyy. Tutkimuksen tarkoitus on tulkita ja systematisoida julkisiin saataviin ja asiamieskieltoon liittyvää lainsäädäntöä, jota on pidetty monimutkaisena ja tulkinnanvaraisena. Tutkimuksen metodi on siten lainopillinen. Aihepiiriä täydennetään tarvittaessa oikeuspoliittisilla näkökohdilla. Tutkimuksen aihepiirillä on yhtymäkohtia ainakin ulosotto-oikeuden, hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden aloille.

Laissa säädetään nykyään melko selvästi suoran ulosottokelpoisuuden alasta. Epäselvyyttä sen sijaan aiheuttaa se, että kunnat ulkoistavat tehtäviään. Saatavan suoran ulosottokelpoisuuden arviointi on koettu ongelmalliseksi, kun tehtävää hoitaa kuntaomisteinen osakeyhtiö tai ulkopuolinen palvelun tuottaja. Läh-
tökohtaisesti on katsottu, että vain se velkoja, jonka saatavalle on säädetty suora ulosottokelpoisuus, voi hakea ulosottoa verotäytäntöönpanolain mukaisesti. Ongelmia liittyy myös julkisten saatavien perintäku-
luihin, jotka on perintälaissa säädetty suoraan ulosottokelpoiksi. Tällaista saatavaa perii yleensä perintä-
toimisto eikä saatavan alkuperäinen velkoja, mikä herättää kysymyksiä velallisen oikeusturvan kannalta.

Myös ulosottoa edeltävässä saatavan vapaaehtoisessa perinnässä on rajoitettu asiamiehen käyttämistä, mutta vain tiettyjen julkisten saatavien osalta. Kunnat voivat esimerkiksi käyttää saataviensa perinnässä perintätoimistoja, mutta ulosottoa on haettava itse. Suuri osa kunnista on ulosoton sähköisiä hakijoita eli tietojärjestelmähakijoita. Kunnat käyttävät sähköisessä hakemisessa perintätoimistoja teknisinä välittäjinä. On epäselvää, onko menettely lainmukaista.

Julkisiin saataviin liittyvät toimeenpanotehtävät on oikeuskirjallisuudessa katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi. Tällaisten tehtävien siirtämisessä yksityiselle on otettava huomioon perustuslain 124 §:n vaatimukset. Tiettyihin julkisiin saataviin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, mistä syystä niiden täytäntöönpanotehtävät tulisi pääsääntöisesti hoitaa julkisyhteisön piirissä. Asiamieskiellosta ei voida myöskään luopua sellaisten saatavien osalta, joiden perinnästä ja ulosotosta säädetään erityislaitilla. Asiamieskiellosta luopuminen tulee siten harkittavaksi lähinnä kuntien ja vakuutusyhtiöiden maksujen osalta.

AVAINSANAT: Julkiset saatavat, asiamieskielto, perintä

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta ja käsitteiden määrittely

Ulosotto on menettelyä, jossa viranomaistoimin toteutetaan laiminlyötyjä maksuvelvollisuuksia tai muita velvoitteita viime kädessä pakkoa käyttämällä. Koska ulosottoon sisältyy lainkäyttöä ja pakkovallan käytön mahdollisuus, ulosottoviranomaisten toimivallan on perustuttava laintasoiseen sääntelyyn. Ulosoton säädännäinen perusta on ulosottokaari (15.6.2007/705)¹. Verojen ja muiden julkisten saatavien ulosotto eli niin sanottu *veroulosotto* on kuitenkin koottu omaan lakiinsa, lakiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (15.6.2007/706, jäljempänä verotäytäntöönpanolaki)². Verotäytäntöönpanolakia täydentää valtioneuvoston asetus verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (20.12.2007/1324). Veroulosoton varsinaiseen täytäntöönpanoon sovelletaan ulosottokaarta soveltuvien osin, sikäli kuin verotäytäntöönpanolaissa ei toisin säädetä (VeroTPL 8 §).

Verotäytäntöönpanolain mukaisia *julkisia saatavia* ovat verot ja julkiset maksut sekä muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat. Julkisten saatavien ulosotto on laajamittaista, massamuotoista toimintaa, jossa täytäntöönpannaan hyvin erityyppisiä saatavia. Ulosottoon saapuvista asioista valtaosa on veroja ja muita julkisia saatavia. Rahamääräisesti julkisten saatavien osuus ei kuitenkaan ole samaa luokkaa, sillä yksittäiset julkisoikeudelliset maksut ovat keskimäärin pieniä verrattuna yksityisoikeudelli-

¹ Ulosottolainsäädäntöä on uudistettu 90-luvulta lähtien neljässä eri vaiheessa, joista viimeisessä neljännessä vaiheessa vuonna 2007 kumottiin vuonna 1897 voimaan tullut ulosottolaki (3.12.1895/37) ja säädettiin ulosottokaari.

² Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä harkittiin veroulosottolainsäädännön siirtämistä ulosottolakiin, mutta päädyttiin korvaamaan veroulosottolaki (29.6.1961/367) lailla verojen ja maksujen täytäntöönpanosta. (kokonaisuudistuksesta tarkemmin ks. Linna & Leppänen 2005: 1–3). Ruotsissa julkisten ja yksityisoikeudellisten saatavien ulosotosta säädetään samassa laissa (*Utsökningsbalken*). Ulosottoasiat on jaettu yleisiin (*allmänt mål*) ja yksityisiin (*enskilt mål*). Yleisiä ulosottoasioita ovat lain mukaan sakot, verot, tullimaksut, maksut ja muut rahasuoritukset, joihin valtiolla on oikeus, ja jotka voidaan ulosottaa ilman tuomiota sekä ne valtion tai kunnan saatavat, joista hallitus tarkemmin säättää. Myös muu saatava voidaan lailla säätää tällaiseksi saatavaksi. Kaikki muut saatavat katsotaan yksityisiksi.

siin saataviin.³ Merkittäviä julkisten saatavien velkojia ovat muun muassa verottaja, kunnat ja vakuutusyhtiöt sekä myös perintätoimistot.

Ulosotto käynnistyy siten, että velkoja panee hakemuksellaan vireille velallista koskevan asian⁴. Tässä tutkimuksessa suoritukseen oikeutetusta oikeussuhteen osapuolesta käytetään nimitystä ulosoton *hakija tai velkoja* ja suoritusvelvollisuutensa laiminlyöneestä osapuolesta nimitystä *velallinen*⁵. Ulosottoasian vireilletulon edellytyksenä on yleensä se, että velallinen on jättänyt maksamatta saatavan, ja että velkojalla on tähän liittyvä ulosottoperuste. *Ulosottoperuste* on ulosottokaassa nimetty, oikeusjärjestyksessä hyväksytty asiakirja, yleisimmin tuomio⁶. Julkisten saatavien täytäntöönpano tapahtuu kuitenkin pääsäännöstä poiketen ilman ulosottoperustetta eli julkiset saatavat ovat *suoraan ulosottokelpoisia*. Suora ulosottokelpoisuus tarkoittaa, että tuomioistuimien tai muu puolueeton taho ei tutki saatavan oikeellisuutta ennen ulosottoa. Alun perin suora ulosottokelpoisuus koski lähinnä veroja, joiden kohdalla periaate juontaa juurensa jo veronkannon alkuaikoihin 1200-luvulle. Veroulosotosta säädettiin ensimmäisen kerran 1960-luvulla, ja sen jälkeen suoraan ulosottokelpoisten saatavien määrä on kasvanut nopeasti, ja niiden joukkoon kuuluu nykyään myös joitakin luonteeltaan yksityisoikeudellisia saatavia.

Hakija saa yleensä käyttää ulosotossa asiamiestä. Asiamies voi esimerkiksi panna asian vireille hakijan puolesta, valvoa hakijan etua menettelyn aikana ja valtuutuksen kautta nostaa ulosotossa asialle kertyneet varat.⁷ Suoraan ulosottokelpoisten saatavien kohdalla asiamiehen käyttö on kuitenkin kielletty. *Ulosoton asiamieskiellosta* säädetään verotäytäntöönpanolain 5 §:n 2 momentissa:

”Rahoitus- tai luottolaitos, perintätoiminnan harjoittaja tai muu toimitsija ei saa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan ulosotossa.”

³ ks. Valtakunnanvoudinvirasto 2011:1; Valtakunnanvoudinvirasto 2012:1.

⁴ Ulosoton on katsottu olevan luonteeltaan siinä mielessä *dispositiivista*, että se käynnistyy vain velkojan hakemuksella. Vasta velkojan tekemä hakemus perustaa ulosottomiehelle toimintavelvollisuuden. Velkoja voi myös halutessaan peruuttaa hakemuksensa. (KM 1998: 2 s. 68–69; Koulu 1988: 33)

⁵ Käsitteet perustuvat ulosottokaaren 1 luvun 3 §:n määrittelyihin.

⁶ Ulosottoperusteeksi kelpaavat asiakirjat on lueteltu tyhjentävästi ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä.

⁷ Linna & Leppänen 2005: 293.

Asiamieskielto on seurausta suorasta ulosottokelpoisuudesta; koska ulkopuolinen taho ei tutki maksuunpanon laillisuutta, on katsottu, että velkojan pitää itse kantaa vastuu saatavasta myös ulosotossa.⁸

Saatavan perintä voidaan jakaa *vapaaehtoiseen perintään* ja *oikeudelliseen perintään*. Asiamieskielto liittyy saatavien oikeudelliseen perintään, eli saatavan perimiseen tuomioistuimen ja ulosoton kautta. Tällöin on kysymys laissa säännellystä menettelystä ja julkisen vallan käytöstä, johon liittyy pakkovallan käyttämisen mahdollisuus. Oikeudellisesta perinnästä erotetaan saatavien vapaaehtoinen tai vapaamuotoinen perintä, jolla tarkoitetaan velkojien ja heidän asiamiestensä vapaaehtoisen maksusuorituksen saamiseen tähtäävää toimintaa oikeuslaitoksen ulkopuolella.⁹ Vapaaehtoiselle ja oikeudelliselle perinnälle on yhteistä niiden tavoite: suorituksen saaminen velalliselta. Keskeiset eroavaisuudet liittyvät siihen, mitä keinoja on tämän tavoitteen toteuttamiseksi käytettävissä.¹⁰ Sekä julkisoikeudellisten että yksityisoikeudellisten saatavien vapaaehtoiseen perintään sovelletaan lakia saatavien perinnästä (22.4.1999/513, jäljempänä perintälaki)¹¹. Perintälaisissa säädetään eräänntyneen saatavan perinnästä, ja perintään liittyvistä eri osapuolten asemaan vaikuttavista seikoista. Lain määritelmän mukaan perinnällä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan eräänntynyt velkojan saatava (PerintäL 1 §).

Asiamiehen käyttöä on rajoitettu myös saatavan vapaaehtoisessa perinnässä. Perintälain 9 §:ään sisältyy sovellusalaltaan ulosoton asiamieskieltoa suppeampi *toimeksiantorajoitus*:

”Toimeksisaajan perittäväksi ei saa antaa sellaisia valtion saatavia tai lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia maksuseuraamuksia, jotka voidaan verotäytäntöönpanolain mukaan periä ulosottoimin ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa säädetään.”

⁸ HE 83/2006 vp s. 87.

⁹ Niemi, Väkiparta & Tarkkala 2009: 6–8.

¹⁰ KM 1998: 2 s. 68–69.

¹¹ Perintälaki säädettiin vuonna 1999. Sitä ennen Suomessa ei ollut yleistä perintää koskevaa lainsäädäntöä. Perintälakia uudistettiin laajasti vuonna 2005 voimaan tulleella lailla. Uudistuksessa lakiin sisällytettiin aiempaa tarkemmat säädökset muun muassa velallisen kuluvastuusta.

Ulosoton asiamieskielto koskee siis kaikkia julkisia saatavia, mutta perintälain mukainen toimeksiantorajoitus vain *valtion julkisoikeudellisia saatavia ja sanktioluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia*. Kunnat voivat sen sijaan siirtää valtaosan maksuisiaan yksityiseen perintään. Suuressa osassa kuntia näin on tehtykin. Ulosoton asiamieskielto aiheuttaa sen, että vaikka kunnan saatavaa voidaan periä ulkopuolisen toimijan toimesta, ulosottoon lähettämistä varten perintätoimiston pitää palauttaa suoraan ulosotokelpoinen saatava kunnalle¹². Kunnat hakevat tavallisesti ulosottoa myös sähköisesti teknisen käyttöliittymän avulla. Ulosottoa sähköisesti hakevasta käytetään laissa nimitystä *tietojärjestelmähakija*. Ulosoton sähköinen hakeminen edellyttää, että hakija on saanut tähän luvan ulosoton keskushallintoviranomaiselta Valtakunnanvoudinvirastolta. Kunnat käyttävät sähköisessä hakemisessa yleensä perintätoimistoa *teknisenä välittäjänä*, joka toimittaa hakemukset sisältävän tiedoston kunnan puolesta ulosottoon. On epäselvää, onko menettely asiamieskiellon kannalta lain tarkoituksen mukaista.

Ulosoton asiamieskielto on koko voimassaoloaikansa herättänyt keskustelua. Argumentointia ovat yleensä ohjanneet velallisen oikeusturva ja velallisen maksettavaksi tulevat kustannukset, mutta viime aikoina merkitystä on annettu myös tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksille. Eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan ehdottamana vuosina 1999, 2004 ja 2006 lausumia¹³, joissa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän perintäkulojen kehitystä, perintätoimeksiantoja koskevien rajoitusten tarkoituksenmukaisuutta ja asiamiehen käyttämisen mahdollisuutta julkisten saatavien ulosotossa. Lakivaliokunta kiinnitti lausumaehdotuksissaan huomiota siihen, olisiko asiamieskieltoa arvioitava uudelleen erityisesti kuntien saatavien osalta. Lausumien johdosta oikeusministeriö antoi Oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle tehtäväksi selvittää lausumiin liittyviä kysymyksiä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (jäljempänä OPTULA) julkaisi vuonna 2009 tutkimuksensa *Asiamieskielto ja perintäkulut*. Tutkimus keskittyi tutkimaan vapaaehtoista perintää ja ulosotoperintää nimenomaisesti perintäkulojen näkökulmasta. Osana tutkimusta toteutettiin muun muassa kuntakysely, jossa selvitettiin perintäkäytäntöjä ja näkemyksiä asiamieskiellosta julkisyhteisöissä, erityisesti kunnissa¹⁴.

¹² Suomen perimistöimistöjen liitto on kiinnittänyt tähän huomiota kannanotoissaan.

¹³ EV 302/1998 vp; EV 247/2004 vp; EV 275/2006 vp.

¹⁴ Kuntakyselystä tarkemmin ks. Niemi, Väkiparta & Tarkkala 2009: 5, 41–60.

Oikeusministeriö asetti 28.3.2011 maksuviivästystyöryhmän valmistelevaan EU:n uudistetun maksuviivästysdirektiivin¹⁵ täytäntöönpanoa ja siihen liittyen muun muassa perintälain uudistamista. Perintälain osalta työryhmän tarkoituksena oli muun muassa pohtia, onko tarpeen uudistaa hyvää perintätapaa, perintäkuluja tai asiamieskieltoja koskevia säännöksiä.¹⁶ Maksuviivästystyöryhmä antoi mietintönsä 21.12.2011.¹⁷ Työryhmä ei ole päätenyt ehdottamaan muutoksia asiamieskieltojen suhteen.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen kulku

Julkisten saatavien ulosottoa koskevaa sääntelyä on pidetty monimutkaisena ja oikeus-systemaattisesti hajanaisena¹⁸. Suoraan ulosottokelpoiset saatavat muodostavat varsin heterogeenisen joukon. Saatavat eroavat toisistaan muun muassa sen suhteen, miten niitä määrätään ja maksuunpannaan, ja mitkä ovat velallisen käytettävissä olevat oikeusturvakeinot. Julkisen saatavan velkoja on useimmiten julkisyhteisö tai viranomaistaho, mutta myös yksityisillä toimijoilla, kuten vakuutusyhtiöillä ja perintätoimistoilla voi olla julkisia saatavia. Kunta voi hoitaa tehtäviään itse tai esimerkiksi perustamalla tehtävän hoitoa varten yksityisoikeudellisen oikeushenkilön, taikka hankkimalla palvelun ulkopuoliselta palvelun tuottajalta. Tämä aiheuttaa ongelmia saatavan suoran ulosottokelpoisuuden arvioinnissa. Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, *mitä ovat verotäytäntöönpanolain mukaiset julkiset saatavat, ja millaisia ongelmia suoran ulosottokelpoisuuden alaan liittyy.*

Suoraan ulosottokelpoisia saatavia koskevaan ulosoton asiamieskieltoon liittyy useita erilaisia näkökohtia ja intressejä. Kieltoa on perusteltu oikeusturvanäkökohdilla ja sillä, että julkisten saatavien velkoja on yleensä virkavastuulla toimiva julkisyhteisö. Kiellos-

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaadittu direktiivi kaupallisissa toimitissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (2011/7/EU). Direktiivi on pantava täytäntöön 16.3.2013 mennessä. Täytäntöönpano edellyttää Suomessa muutoksia maksuaikoja ja maksuviivästyksen seuraamuksia koskevaan lainsäädäntöön.

¹⁶ OM 54/2011 s. 12.

¹⁷ OM 54/2011 s. 12.

¹⁸ Niemi ym. 2009: 40–41.

ta luopumista on sen sijaan perusteltu tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla. Argumentit ovat kuitenkin usein jääneet lainvalmisteluaineistossa melko suppeiksi. Tutkimuksessa on tarkoitus arvioida, *mitä kysymyksiä ulosoton asiamieskieltoon liittyy ja mitkä seikat rajoittavat asiamieskiellosta luopumista*. Asialla on yhtymäkohtia saatavan vapaaehtoista perintää koskevaan lainsäädäntöön, ja siellä säädettyyn toimeksiantorajoitukseen. Saatavien vapaaehtoista perintää ei ole kuitenkaan tarkoitus tarkastella laajemmin tässä tutkimuksessa, vaan tarkastelu rajoittuu toimeksiantorajoituksen ja perintäkulujen käsittelyyn. Tutkimuksessa ei ole myöskään tarkoitus käsitellä ulosottokaa-ren mukaista ulosottomenettelyä ja siihen liittyviä täytäntöönpanotoimia.

Tutkimuksen toisessa luvussa määritetään ja systematisoidaan suoraan ulosottokelpois-ten saatavien alaa. Verojen ja julkisten maksujen osalta tarkastellaan lisäksi sitä, miten julkinen maksu ja vero eroavat toisistaan. Muita julkisoikeudellisia ja niihin rinnastetta- via saatavia käsitellään ensisijaisesti esimerkkien kautta. Tällaisten saatavien velkoja voi olla myös muu kuin julkisyhteisö, ja on tarpeen käsitellä, liittyykö saataviin sen ta- kua ongelmakohtia. Lisäksi luvussa käydään läpi, millaisia ominaisuuksia suoraan ulos- ottokelpoisilla saatavilla on ulosottomenettelyssä. Luvun lopussa tuodaan esimerkkien kautta ilmi erilaisia kysymyksiä ja ongelmia, joita suoraan ulosottokelpoisiin saataviin mahdollisesti liittyy.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa käydään läpi ulosoton asiamieskiellon taustaa, sen eri lainsäädännöllisiä vaiheita ja niitä näkökohtia, joilla kieltä on lainvalmistelussa perusteltu. Luvussa tuodaan esille erilaisia argumentteja, joita kiellon puoltajat ja vas- tustajat ovat esittäneet. Lisäksi luvussa käsitellään ulosoton sähköistä hakemista eli tie- tojärjestelmähakemista. Suurin osa suoraan ulosottokelpoisista asioista, eli noin 80–90 %, tulee ulosottoon tietojärjestelmähakemisen kautta. Sähköisessä hakemisessa käyte- tään usein perintätoimistoa teknisenä välittäjänä, joka toimii osittain asiamiehen tavoin olematta kuitenkaan asiamies. Asiaa on siten tarpeen tarkastella asiamieskiellon yhtey- dessä.

Ennen saatavan oikeudellista perintää saatavaan pyritään yleensä saamaan suoritus va- paaehtoisen perinnän keinoin. Tutkimuksen neljännessä luvussa tarkastellaan perintäla-

kia ja sen säätämiseen liittyneitä julkisia saatavia koskevia kysymyksiä. Perintälakiin sisältyy julkisia saatavia koskeva toimeksiantorajoitus, joka ei ole samansisältöinen ulosoton asiamieskiellon kanssa. Tarkoitus on tarkastella muun muassa sitä, minkä tyyppisiä saatavia toimeksiantorajoitus koskee. Velallisen kuluvastuuta on pidetty oikeusturvan kannalta merkityksellisenä seikkana. Luvussa käydään läpi, millaisista kuluista velallinen joutuu vastuuseen saatavan vapaaehtoisessa perinnässä ja oikeudellisessa perinnässä. Lisäksi käsitellään lyhyesti perintätoimeksiantoja kunnissa. Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, että ulosoton asiamieskieltoa ei ole lainvalmistelun yhteydessä arvioitu perustuslain julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Luvun lopussa on tarkoitus tarkastella, mitä vaatimuksia perustuslaki asettaa asiamieskiellon arvioinnille.

1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimuksen pääasiallinen näkökulma on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopin tarkoitus on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta ja etsiä mahdollisia tulkinnallisia ongelmakysymyksiä. Systematisointi tarkoittaa oikeusnormien järjestämistä sellaiseen muotoon, että niitä koskeva tulkinta on mahdollista.¹⁹ Systematisoinnin tarkoitus on luoda *yleiskatsauksellisuutta*. Oikeusjärjestyksen normimassaa on nykyään niin paljon, että sen hallintaan tarvitaan oikeustieteen jäsentämistä. Systematisoinnin tarkoituksena on ensinnäkin luoda yleisiä käsitteitä ja yleisiä näkökohtia, joiden avulla oikeudenalan säännöstöä hallitaan²⁰. Systematisoinnin pohjalta lainoppi muotoilee oikeudellisia teorioita. Oikeudellisesta teoriasta voidaan erottaa kolme keskeistä elementtiä: 1) se pohjautuu joillekin ideologisille taustasitoumuksille, 2) teoriaan sisältyy aina jokin käsitejärjestelmä ja 3) teorian normatiivisena perusteena ovat kyseisen oikeudenalan aineelliset säännöt ja periaatteet.²¹

¹⁹ Husa & Pohjalainen 2008: 36.

²⁰ Aarnio 1978: 74.

²¹ Aarnio 2011: 98–99.

Oikeudellisella tulkinnalla sen sijaan tarkoitetaan merkityssisällön antamista lakitekstil-
le ja muille oikeudellisille teksteille. Jokainen kielellinen ilmaisu saa merkityksensä
siitä asiayhteydestä, jossa sitä tulkitaan. Aarnion mukaan tulkinta on näiden yhteyksien
tunnistamista ja merkityksen antamista sanalle tai lauseelle. Aarnio on verrannut lain-
opillista tulkintaa tuomarin ratkaisutoimintaan. Näille kahdelle on yhteistä niin sanottu
etsimisvaihe: ongelman tunnistaminen, ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen ja tilantee-
seen soveltuvan vaihtoehdon valinta. Tehty valinta on oikeutettava, mikä edellyttää sen
kattavaa perustelua. Puhutaan niin sanotusta *enemmistöperiaatteesta*, eli lainopin tulisi
pystyä tuottamaan perusteltu ratkaisu, jonka rationaalisesti harkitsevien ihmisten
enemmistö voi hyväksyä asiaa kaikin puolin harkittuaan. Tuomarilla on ratkaisuvaltaa
ja ratkaisupakko, mutta lainopillisen tutkijan tulkintasuosituksilla ei ole juridista sito-
vuutta, eli niitä voidaan kutsua heikosti normatiivisiksi.²²

Siltala on katsonut, että yksittäisen tutkimuksen onnistumiselle keskeistä on lainopilli-
sen tutkijan *itseymmärrys*. Keskeinen osa itseymmärrystä on tutkimuskohteen määritte-
ly. Itseymmärrystä jäsentää lisäksi tiedonintressi, eli mitä tutkimuskohteesta on tarkoi-
tus saada selville. Lainopissa tiedonintressi on oikeuden sääntöjä systematisoiva ja tul-
kitseva. Siltalan mukaan oikeusperiaatteiden osalta on parempi puhua tulkinnan sijasta
punninnasta, koska oikeusperiaatteita tulee arvioida niiden arvo- ja tavoitenäkökohtia
vasten.²³

Ulosotto on osa yhteiskunnan maksuhäiriöpolitiikkaa. Tällä politiikalla tarkoitetaan
niitä oikeuspoliittisia keinoja, joilla toteutetaan maksuvelvoitteiden riittävän tehokas
täytäntöönpano sekä velkaantumiseen liittyvien ongelmien ja niiden hoitamisesta aiheu-
tuvien kustannusten hallinta.²⁴ Vaikka tämän tutkimuksen näkökulma on pääosin oike-
usdogmaattinen, sitä täydennetään tarvittaessa oikeuspoliittisilla näkökohdilla.²⁵ Oike-
uspoliittinen tutkimus on kytköksissä yhteiskunnalliseen tavoitteidenasetteluun, sillä sen

²² Aarnio 2011: 39–44, 94–95.

²³ Siltala 2002: 95–98.

²⁴ Koulu & Lindfors 2009: 9.

²⁵ Ervasti on katsonut, että koska perinteinen oikeusdogmatiikka on keskittynyt lain systematisointiin ja tulkintaan, sen piirissä ei ole oltu kiinnostuneita tuottamaan tietoa, josta olisi hyötyä oikeuspoliittisen päätöksenteon ja suunnittelun kannalta. Tämä liittyy näkemykseen, jonka mukaan oikeuden yhteiskunta-tieteellinen tutkiminen kuuluu yhteiskuntatieteilijöille. (Ervasti 2009: 386)

tutkimuksellinen intressi on vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, linjauksiin ja käytäntöihin. Oikeuspolitiikalla on läheiset yhteydet oikeussosiologiseen ja oikeusvertailevaan tutkimukseen. Ervasti on todennut, että viime vuosikymmeninä hallinto on yhä enemmän alkanut käyttää tutkimustietoa päätöksentekonsa ja suunnittelunsa pohjatukena^{26, 27}. Muun muassa oikeusministeriön tutkimusstrategiassa vuosille 2007–2012 on katsottu, että maksuhäiriöpolitiikan toteuttamisessa tarvitaan erilaista tutkimus- ja seurantatietoa esimerkiksi velkojen perinnästä ja velkaongelmaan reagoinnista kuten perintätoimesta ja ulosotosta. Velkojen perintä ja ulosotto on mainittu alueina, joissa on keskeisiä tiedon puutteita.²⁸

Koska tutkimuksen päämetodi on oikeusdogmaattinen, tärkein lähdeaineisto koostuu perintälain, verotäytäntöönpanolain ja muiden aihepiiriin liittyvien lakien esitöistä ja niitä täydentävästä oikeuskirjallisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa veroulosotto ei tosin ole saanut merkittävää huomiota. Saatavien perintä ja ulosotto eivät ole myöskään olleet erityisen suosittuja tutkimuskohteita. Ulosoton asiamieskieltoa ja siihen liittyviä kysymyksiä on pohdittu laajemmin vuonna 1998 julkaistussa Ulosotto 200-toimikunnan mietinnössä. Ulosotto 2000-toimikunnan tehtävänä oli laatia selvitys ulosottolaitoksen silloisista tehtävistä ja tulevaisuuden linjauksista. Osana mietintöä on arvioitu veroulosottolain mukaista järjestelmää ja sitä koskevia kehittämismahdollisuuksia.

Myöhemmin ulosoton asiamieskieltoa on käsitelty tarkemmin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (OPTULA) vuonna 2009 julkaisemassa tutkimuksessa Asiamieskielto ja perintäkulut. Tutkimuksessa on keskitytty keräämään empiiristä aineistoa kyselyn avulla erityisesti perintämenettelyistä ja velallisen maksettavaksi tulevien perintäkulujen määristä. OPTULAn tutkimuksessa on todettu, että julkisten saatavien perintää ja ulosottoa koskevaa tutkimusta on vähän ja lisätutkimuksen tarve on ilmeinen, sillä aihepiiriin liittyy monia tutkimuskysymyksiä- ja aiheita²⁹. Viimeisimpänä asiamieskielto on noussut esille oikeusministeriön asettaman Maksuviivästystyöryhmän mietinnössä, jossa on arvioitu sekä perintälain mukaisen toimeksiantorajoituksen että asiamieskiellon

²⁶ Tämä liittyy erityisesti kansainvälistymiseen, tieteen ja teknologian kehitykseen ja toimintaympäristön jatkuvaan muutokseen. (Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012 s. 5)

²⁷ Ervasti 2007: 382–383.

²⁸ Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012 s. 6, 25.

²⁹ Niemi ym. 2009: 101.

tarkoituksenmukaisuutta. Maksuviivästystyöryhmä on saattanut ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Lakimuutosten voimaantulo ajoittuu todennäköisesti ensi vuoden (2013) puolelle³⁰.

Tutkimusaihetta on vaikea sijoittaa yhteen oikeudenalakatgoriaan. Ulosoton tutkimiseen keskittynyttä oikeudenalaa kutsutaan ulosotto-oikeudeksi. Ulosotto-oikeus on osa maksukyvyttömyys- eli insolvenssioikeutta, joka sisältää ulosotto-oikeuden lisäksi muun muassa konkurssioikeuden. Tutkimuksen aihepiirillä on kuitenkin yhtymäkohtia niin hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden kuin kunnallisoikeudenkin alalle.

1.4. Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisestä suhteesta

Eurooppalainen valtiokäsitys on vanhastaan pohjautunut oikeudellista dualismia korostavalle doktriinille, jossa julkishallinto on nähty julkisen toiminnan alueena ja sen vastapoolina on ollut yksityisautonomiaan perustuva yksityinen toimintapiiri. Julkisoikeudella ja yksityisoikeudella on katsottu olevan erilaiset tavoitteet ja intressit; julkisoikeudessa korostuu julkinen ja yleinen intressi, kun taas yksityisoikeudessa painottuvat yksityiset intressit. Oikeudenalojen sääntelykohde on myös perinteisesti ollut eri. Julkisoikeuden on katsottu sääntelevän julkisen vallan organisaatiota ja sen toimintaa ja yksityisoikeuden yksityisten välisiä suhteita.³¹

Viime vuosikymmeninä julkisen sektorin rakenteelliset muutokset ja oikeuden kehitys ovat johtaneet siihen, että oikeudenalojen välisen rajan on katsottu monin tavoin lieventyneen. Wilhelmsson on katsonut, että jyrkän vastakkainasettelun sijasta tulisi puhua julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisestä jatkumosta. Yksityisoikeuden alalla kehitys on yleensä liitetty julkisoikeudellisten arvojen ja periaatteiden omaksumiseen yksityisten välisiä suhteita koskevaan sääntelyyn. Tällä niin sanotulla yksityisoikeuden *valtiosääntöistymisellä* on pyritty turvaamaan perusoikeusmyönteinen ja legitiimi menettely

³⁰ EU:n maksuviivästysdirektiivin täytäntöönpanon määräaika päättyy 16.3.2013, jolloin direktiiviin perustuvien lakimuutosten pitäisi viimeistään tulla voimaan.

³¹ Keravuori-Rusanen 2008: 32.

myös varallisuusosoikeuden alalla.³² Aerschot on katsonut, että lainsäätäjällä ja viranomaisella on yhä enemmän vastuuta yhteiskunnan kehittämisestä, ja on vaadittu toimenpiteitä erilaisten intressiryhmien etujen turvaamiseksi.³³ Keravuori-Rusanen on huomauttanut, että yksityisoikeuden murroksessa ei ole yksinomaan ollut kyse julkisoikeuden sääntelyinstrumenttien omaksumisesta, vaan myös laajemmin yksityisoikeuden arvoperustaa koskevasta muutostrendistä.³⁴

Julkisoikeudessa oikeudenalojen välisen rajan lieventyminen on vaikuttanut siten, että julkiseen hallintoon on omaksuttu markkinataloudellisia mekanismeja ja niihin liittyviä yksityisoikeudellisia periaatteita. Julkisyhteisö ei enää ole aina yksipuolisen vallankäyttäjän roolissa, vaan yksityinen nähdään myös sopimusosapuolena, hallinnon asiakkaana ja palvelun käyttäjänä.³⁵ Laakso, Suviranta ja Tarukannel toteavat, että julkishallinnon alan yksityistämiskehitys on korostanut yksityisoikeuden merkitystä hallinnon toiminnassa ja hämähäyttännyt yksityisoikeuden ja hallinto-oikeuden välistä rajaa. Tämä näkyy hallinnon toiminnassa ensinnäkin siten, että hallintotehtävien hoitamisessa käytetään enenevässä määrin liiketoiminnan muotoja. Esimerkiksi yksipuolisten hallintopäätösten sijasta yksityisten kanssa tehdään hallintosopimuksia³⁶. Yksityisten hoidettavaksi on annettu julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi varsinaiselta hallintokoneistolta on siirtynyt toimintoja valtion liikelaitoksille ja edelleen yksityisille yrityksille.³⁷

Keravuori-Rusasen mukaan julkisen hallinnon kehitys on suurelta osin näyttäytynyt julkisen sektorin rakenteellisina uudistuksina ja julkisten tehtävien siirtämisenä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisen vallan käytöstä ja julkisen hallintotehtävän hoitamisesta perinteisen viranomaiskoneiston ulkopuolella on käytetty nimitystä *välillinen julkishallinto*³⁸. Välillinen julkinen hallinto pitää sisällään hyvin erityyppisiä toimijoita, joiden asema suhteessa valtioon ja kuntiin ja toisaalta yksityisoikeudelliseen toimintaan

³² Keravuori-Rusanen 2008: 33–34.

³³ Aerschot 1996: 1036.

³⁴ Keravuori-Rusanen 2008: 35–36.

³⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 36–37.

³⁶ Hallintosopimus on hallintolain mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluva sopimus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimus, joka liittyy julkisen vallan käyttöön (HL 3 §).

³⁷ Laakso ym. 2005: 55–57.

³⁸ HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp.

vaihtelee. Välilliseen julkishallintoon kuuluu erilaisia julkisoikeudellisia toimielimiä³⁹ sekä erilaisia yksityisoikeudellisia yhteisöjä, kuten osakeyhtiöitä ja säätiöitä. Tuori on todennut, että tällaisella oikeudellisella kategorisoinnilla on pyritty käsitteellistämään hallinnon 'harmaa vyöhyke', jonka kautta siirrytään valtiollisesta yhteiskunnalliseen tai yksityiseen. Perustuslain voimaantulon jälkeen lainsäätäjän huomio on kiinnittynyt välillisen julkishallinnon hoitamiin tehtäviin ja toimintaan.⁴⁰

Julkisiin saataviin liittyy elementtejä, jotka ilmentävät julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajan hämärtymistä. Alun perin julkisia saatavia olivat vain verot, mutta nykyään julkisten saatavien joukkoon kuuluu myös joitakin luonteeltaan yksityisoikeudellisia saatavia, kuten eräät vakuutusmaksut ja julkisoikeudellisen saatavan perinnästä syntyvät perintäkulut. Perintäkulujen velkojana on lähes aina yksityinen taho, perintätoimisto. Kunnissa kehitys on yleensä merkinnyt uusien organisaatiomallien ja toimintatapojen omaksumista. Tähän liittyen on käytetty muun muassa käsitteitä *yksityistäminen* tai *ulkoistaminen*. Yksityistämisen käsitteellä voidaan laajasti ymmärrettynä tarkoittaa yksityisten toimintatapojen ja -muotojen omaksumista julkishallinnossa⁴¹. Verotäytäntöönpanolain alkuperäisenä lähtökohtana on ollut, että julkisen saatavan maksuunpanee, perii ja vie ulosottoon julkisyhteisö. Perintälain toimeksiantorajoitus ei kuitenkaan estä kuntia siirtämästä valtaosaa julkisista saatavistaan yksityiseen perintään. Suuri osa kunnista onkin siirtänyt perintätoimintansa osittain tai kokonaan perintätoimistojen hoidettavaksi⁴². On esitetty näkemys, että kun perintä on ulkoistettu, kunnan voimavarat voidaan käyttää oleelliseen, eli kuntalaisten palvelemiseen⁴³. Tämä perustuu yksityiseltä sektorilta omaksuttuun ajattelutapaan, jossa pyritään keskittymään ydintoimintoihin ja ulkoistamaan ydintoimintoihin kuulumattomat tukipalvelut. Komulainen on huomauttanut, että kunnallishallinnossa ydin- ja tukitoimintojen erottaminen toisistaan ei ole yhtä yksiselitteistä kuin yritysallalla. Kunnallishallinnossa ydinpalvelu voidaan kuitenkin

³⁹ Tällä tarkoitetaan muun muassa itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Suomen pankki ja Kansaneläkelaitos, sekä lainsäädännöllä perustettuja yhdistyksiä, kuten yliopistojen ylioppilaskunnat ja Suomen Asianajajaliitto.

⁴⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 47–53.

⁴¹ Muukkonen 2012: 3.

⁴² Tämä käy ilmi muun muassa OPTULAn tutkimuksesta: ks. Niemi ym. 2009: 44–51; lisäksi Suomen Perimistöimistöjen liitto ry. 2010: 3–4.

⁴³ Valli 2008: 44.

määritellä käsittämään palvelut, jotka kunnalla on velvollisuus järjestää, kuten sosiaali-, terveys- ja koulupalvelut.⁴⁴

Sutela on väitöskirjassaan määrittänyt ulkoistamisen tarkoittavan sitä, että julkisyhteisö siirtää aiemmin itse hoitamansa tehtävän ulkopuolisen hoidettavaksi. Ulkopuolinen voi olla yksityisoikeudellinen yhteisö, kuten osakeyhtiö, mutta se voi olla myös julkisoikeudellinen orgaani.⁴⁵ Ulkoistaminen aiheuttaa ongelmia julkisten saatavien suoran ulosottokelpoisuuden kannalta. Muuttuuko kunnan julkisoikeudellinen maksu luonteeltaan yksityisoikeudelliseksi, kun kunta siirtää lakisääteisen tehtävän yksityisen toimijan hoidettavaksi, ja kuka on oikeutettu hakemaan saatavan suoraa ulosottoa? Palvelun tuottaja ei tällaisessa tapauksessa ole virkavastuulla toimiva viranomainen. Toisaalta on katsottu, että koska kunnat saavat kuntalain mukaan käyttää lakisääteisten tehtäviensä hoidossa ulkopuolisia palvelun tuottajia (KuntaL 2.3 §), saatavien tulisi olla suoraan ulosottokelpoisia tehtävästä ja sen suorittajasta riippumatta⁴⁶. Kunnat hoitavat usein esimerkiksi jätehuoltoaan kuntien yhteisesti perustamassa jätehuoltoyhtiössä. On ollut epäselvää, miten kuntaomisteisen jätehuoltoyhtiön maksuihin tulisi suhtautua.

⁴⁴ Komulainen 2010: 23–24.

⁴⁵ Sutela 2003: 13.

⁴⁶ KM 1998: 2 s. 184–185.

2. SUORAAN ULOSOTTOKELPOISET SAATAVAT

2.1. Julkiset saatavat ja suora ulosottokelpoisuus

Ulosottokaaren 2 luvun 1 §:ssä säädetään, että ulosottoasian vireillepano ja täytäntöönpano edellyttävät, että hakijalla on tähän oikeuttava ulosottoeruste, tavallisimmin tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antama tuomio. Ulosottoerusteet on tyhjentävästi lueteltu ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä. Väitetty velkasuhde tai muu oikeussuhde tutkitaan siten ennen ulosottotäytäntöönpanoa puolueettomasti ja asiantuntevasti oikeudenkäynnissä tai muussa vastaavanlaisessa menettelyssä. Ulosottoerusteen pakollisuus suojaa velalliseksi väitettyä oikeudettomilta vaatimuksilta ja ulosoton täytäntöönpanotoimilta.⁴⁷

Verotäytäntöönpanolain mukaan perittävät saatavat ovat *suoraan ulosottokelpoisia*. Saatavan suora ulosottokelpoisuus tarkoittaa sitä, että saatava voidaan panna täytäntöön ulosotossa ilman ulosottokaaren mukaista ulosottoerustetta⁴⁸. Julkisen saatavan maksuunpanopäätös tai muu vastaava peruste rinnastuu lainvoimaiseen tuomioon, eli oikeuttaa täysimittaiseen täytäntöönpanoon. Julkisen saatavan ulosottohakemukseen ei kuitenkaan tarvitse liittää julkisen saatavan määräämistä tai maksuunpanoa koskevaa asiakirjaa (VeroTPL 5 §). Riittää, että maksuunpanoasiakirja yksilöidään ja sitä koskevat tiedot ilmoitetaan hakemuksessa. Maksuunpanoasiakirja tulee toimittaa vain poikkeuksellisesti ulosottomiehen sitä pyytäessä. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen, jos velallinen on asiakirjan toimittamista vaatinut⁴⁹.

Suoraan ulosottokelpoisten saatavien joukko on melko epäyhtenäinen muun muassa sen suhteen, miten saatavia määrätään ja maksuunpannaan. Suoraan ulosottokelpoinen saatava voi perustua velkojan tekemään maksuunpanopäätökseen. Useimmiten kyseessä on

⁴⁷ Havansi 2000: 325.

⁴⁸ Havansi on tosin huomauttanut, että ulosotto ilman tuomiota tai päätöstä ei oikeustieteessä vallitsevan käsityksen mukaan tapahdu täysin ilman ulosottoerustetta, vaan ulosottoerusteena on kyseinen maksuunpanopäätös (OM 2005:27 s. 56). Linna ja Leppänen ovat todenneet, että on makuasia, katsotaanko julkista saatavaa koskeva maksuunpanoasiakirja ulosottoerusteeksi, vai halutaanko tämä termi varata vain ulosottolain mukaisille täytäntöönpanoperusteille (Linna & Leppänen 2005: 230).

⁴⁹ Koulu & Lindfors 2009: 149.

tällöin viranomaisen tekemä *hallintopäätös*, eli viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu, johon sovelletaan hallinto-oikeudellisia säännöksiä. Hallintopäätöksiä on sisälöltään ja vaikutuksiltaan erityyppisiä. Niitä ovat esimerkiksi erilaiset hallintolupia koskevat päätökset (ajokortti, ympäristölupa), taloudellisia etuja tai velvoitteita määrittävät päätökset (vero, maksu), velvoittavat ja rajoittavat päätökset sekä sanktioluontoiset hallinnolliset seuraamukset⁵⁰.⁵¹ Toisaalta on paljon suoraan ulosottokelpoisia saatavia, joista ei tehdä varsinaista maksuunpanopäätöstä. Tällaiset saatavat liittyvät esimerkiksi potilaan hoitamiseen, lapsen huoltoon, koululaisen opettamiseen ja muun vastaavan julkisen palvelun toteuttamiseen.⁵² Lisäksi osa suoraan ulosottokelpoisista saatavista on sellaisia, että ne laskuttaa muu kuin viranomaisen. Tällaisia ovat esimerkiksi suoraan ulosottokelpoiset vakuutusmaksut.

Verotäytäntöönpanolain 1 §:ssä on lueteltu lain soveltamisalaan kuuluvat saatavat. Näistä saatavista käytetään nimitystä *julkiset saatavat*. Julkiset saatavat on laissa jaettu kahteen päätyyppiin, joissa kummassakin on kaksi alatyyppeä:

”Tämä laki koskee seuraavia saatavia (julkinen saatava):

- 1. vero ja julkinen maksu sekä niille säädetty viivästyskorko ja korotus;*
- 2. muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava, joka 3 §:n mukaan saadaan periä ulosotossa ilman ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettua ulosotto-perustetta (suora ulosottokelpoisuus).”*

Pykälän ensimmäisessä kohdassa mainitut saatavat, eli verot ja julkiset maksut, ovat suoraan ulosottokelpoisia (VeroTPL 3.1 §)⁵³. Niiden suora ulosottokelpoisuus siis perustuu verotäytäntöönpanolain yleisiin säädöksiin. Verotäytäntöönpanoasetuksessa säädetään tarkemmin, mitä verolla ja julkisella maksulla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Pykälän toisessa kohdassa tarkoitettut saatavat eli muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia vain, jos saatavan suorasta ulosottokel-

⁵⁰ Hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan hallintoviranomaisen erityissäännöksen nojalla määräämää lainvastaisen menettelyn johdosta määrättyä hallinnollista sanktiota. Tällaisia ovat muun muassa joukko liikenteen tarkastusmaksu, pysäköintivirhemaksu ja ylikuormamaksu. (ks. Mäenpää 2008: 32, 173, 179)

⁵¹ Hallintopäätöksistä tarkemmin ks. Laakso ym. 2006: 63, 92, 223–234 tai Mäenpää 2008: 221–252.

⁵² Mäenpää 2008: 33–34.

⁵³ Joskus mainitaan, että nämä saatavat *saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä* säännöksen aieman sanamuodon mukaisesti (veroUL 1 §). Uuteen lakiin sanamuotoa muutettiin. Muun muassa Havansi oli huomauttanut, että sana päätös on sinänsä harhaanjohtava, että veroulosoton perusteena on useimmiten nimenomaan päätös, esimerkiksi veroviranomaisen verotus- tai maksuunpanopäätös. (OM 2005: 27 s. 56)

poisuudesta on lailla tai tietyin edellytyksin asetuksella nimenomaisesti säädetty (VerotPL 3.2 §).

Alun perin suora ulosottokelpoisuus koski vain veroja, ja sillä pyrittiin tehostamaan kruunun eli valtion verojen perintää. Suomalainen veronkanto ja verotus juontavat juurensa 1200-luvulle. Ruotsi-Suomessa kuninkaan verotus oli aluksi järjestetty siten, että veronkantopiirin edustaja keräsi piirinsä verot ja antoi ne veronkantomiehelle eli voudille. Veronkantopiirin jäsenillä oli mahdollisuus verojen suoraan ulosottoon ilman tuomioistuimen päätöstä, mikäli verovelvollinen ei suorittanut veroa määrättyinä aikana. Oikeus välittömään ulosottoon saattoi tulla kyseeseen myös silloin, jos yhdyskunnan jäsen oli laiminlyönyt yhdyskunnan jäsenyyteensä perustuvan velvollisuuden. Toisin kuin veronkantopiirin edustajilla, kuninkaan veronkantomiehellä ei kuitenkaan aluksi ollut oikeutta suoraan ulosottoon, vaan maksuvelvollisuus piti vahvistaa oikeudellisissa menettelyissä. Myöhemmin veronkantopiirien edustajien toiminta lakkasi, ja veronkanto ja verorästien ulosotto tulivat kokonaan veronkantomiesten tehtäväksi.⁵⁴

Myös maalaeissa kiellettiin voudilta verojen välitön ulosotto ja kiello säilyi voimassa 1600-luvulle saakka, joskin siitä saatettiin yksittäisten verosaatavien kohdalla poiketa. Ulosotto siirrettiin 1600-luvun lopulla tuomioistuimilta hallintoviranomaisille. Silloisen ulosottosäännön mukaan kuninkaan käskynhaltija eli maaherra vastasi yksityisten saatavien ulosotosta. Veroulosotto sen sijaan osoitettiin veronkantoasetuksessa suoraan veronkantomiehelle eli voudille, jolla oli tämän jälkeen oikeus ulosottaa vero ilman tuomiota. Suora ulosottokelpoisuus myönnettiin vähitellen asetuksissa eräille muillekin julkisoikeudellisille saataville kuin veroille. Tällaisten saatavien ulosotossa katsottiin, että vaade oli yleensä erittäin selvä ja oikeutus suoraan ulosottoon siten ilmeinen. Nopea menettely katsottiin myös välttämättömäksi.⁵⁵

Ulosottolaki (3.12.1895/37) säädettiin vuonna 1895, eikä sillä haluttu muuttaa säännöksiä, joilla erinäisille saataville oli myönnetty suora ulosottokelpoisuus. Asetuksella⁵⁶

⁵⁴ KM 1998: 2 s. 160–162.

⁵⁵ KM 1998: 2 s. 162.

⁵⁶ asetus ulostekojen, yleisten maksujen, toimituskirjan lunastuksen tai muun sellaisen ulosmittauksen toimittamisesta (17/1897).

säädettiin, minkä saatavien kohdalla suora täytäntöönpano oli mahdollinen ilman tuomiota tai päätöstä. Verojen ja maksujen ulosottoa haettiin maalla suoraan kruunuvoudilta ja kaupungissa kaupunginvoudilta tai maistraatilta. Voudilla oli myös oikeus valtuuttaa toinen henkilö, kuten nimismies tai ulosottomies, toimittamaan suora täytäntöönpano. Hakemus ulosotosta tehtiin siten usein muulle kuin itse toimitusviranomaiselle. Tämän johdosta annettiin 1927 asetus, jossa laajennettiin oikeutta hakea ulosottoa suoraan toimitusmieheltä. Vuonna 1961 tuli voimaan verojen ja maksujen perimistä ulosottoihin koskeva lainsäädäntö, eli veroulosottolaki (29.6.1961/367) ja veroulosottoasetus (29.6.1961/368). Näihin säännöksiin koottiin hajallaan ollut sääntely suoraan ulosottokelpoisista saatavista. Veroulosottolain säätäminen liittyi verotuslain säätämiseen, jossa yhdistettiin eri verosaatavien maksuunpano ja -kanto. Yhdistäminen edellytti, että myös erilaisia veroja koskeva ulosotto yhtenäistettiin. Lainsäädännön muutosten jälkeen ulosottolaissa säädetty viranomainen tuli huolehtimaan sekä tuomioiden täytäntöönpanosta, eli yksityisoikeudellisten asioiden ulosotosta, että verojen ulosotosta. Maa-seudulla toimineista kunnallisista ja seurakunnallisista ulosottomiehistä luovuttiin.⁵⁷

Suoraan ulosottokelpoisten saatavien määrä lisääntyi nopeasti veroulosottolainsäädännön säätämisen jälkeen. Perintälain säätämisen yhteydessä 90-luvun lopulla arvioitiin, että lakiin sisältyy yli sata sellaista säännöstä, jonka nojalla saatavia voidaan periä ulosotossa ilman tuomiota tai päätöstä⁵⁸. Järjestelmän perusolettamuksena on ollut, että tietynlaisten saatavien maksuunpano ja kanto ovat luotettavia. Tällaisten saatavien velkojat ovat yleensä julkisen vallan edustajia tai jonkin ministeriön tai muun viranomaisen valvomia. Julkisoikeudellisten saatavien velkojilla on yleensä useita euromäärältään pieniä saatavia, eikä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että niitä kierrätettäisiin tuomioistuimen kautta. Koska puolueetonta oikeuskäsittelyä ei ole, velallisen oikeusturva on pyritty takaamaan muilla keinoilla, joita käsitellään tutkimuksessa jäljempänä.⁵⁹

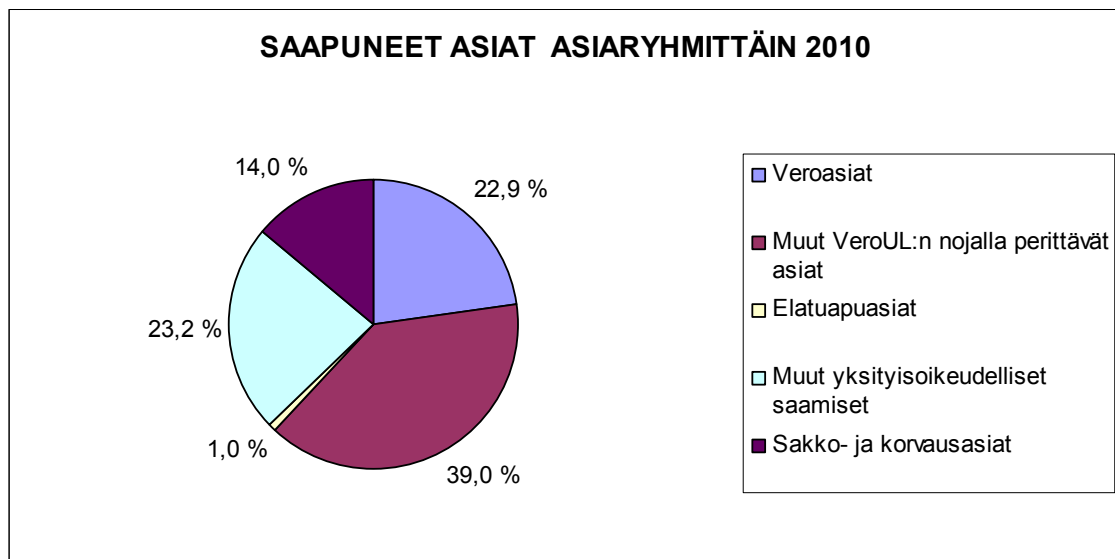
Valtakunnanvoudinvirasto julkaisee kerran vuodessa julkaisun *Tilastot kertyvät, Tilastot kertovat*, jossa esitetään edellistä vuotta koskevat ulosottopiirien työmäärä- ja euromäärätilastot. Ulosottoisuuden tilastoinnissa asiat on ryhmitelty seuraaviin asiaryhmiin: ve-

⁵⁷ KM 1998: 2 s. 160–164.

⁵⁸ LaVM 30/1998 vp s. 4.

⁵⁹ KM 1998: 2 s. 181–182.

roasiat, muut veroulosottolain⁶⁰ nojalla perittävät asiat, elatusapuasiat, muut yksityisoikeudelliset saamiset ja sakko- ja korvausasiat. Suuri osa ulosoton hakijoista on verojen⁶¹ ja julkisten maksujen velkojia. Muut velkojat ovat pääsääntöisesti vakuutusyhtiöitä, rahoitusyhtiöitä tai perintätoimistoja. Yksityishenkilöt esiintyvät melko harvoin ulosoton velkojina.⁶² Julkaisun mukaan vuonna 2011 ulosottoon saapui yhteensä lähes kolme miljoonaa asiaa, mikä oli noin 10 prosenttia enemmän kuin vuonna 2010. Näistä veroasioita oli 670 732 kappaletta ja muita julkisoikeudellisia asioita 1 398 279 kappaletta. Yksityisoikeudellisia perintäasioita tuli vireille vuonna 2011 yhteensä 692 350 kappaletta. Lukumääräisesti verotäytäntöönpanolain mukaan perittävien saatavien, eli veroasioiden ja muiden julkisoikeudellisten asioiden, määrä ulosotossa on siten huomattava.⁶³



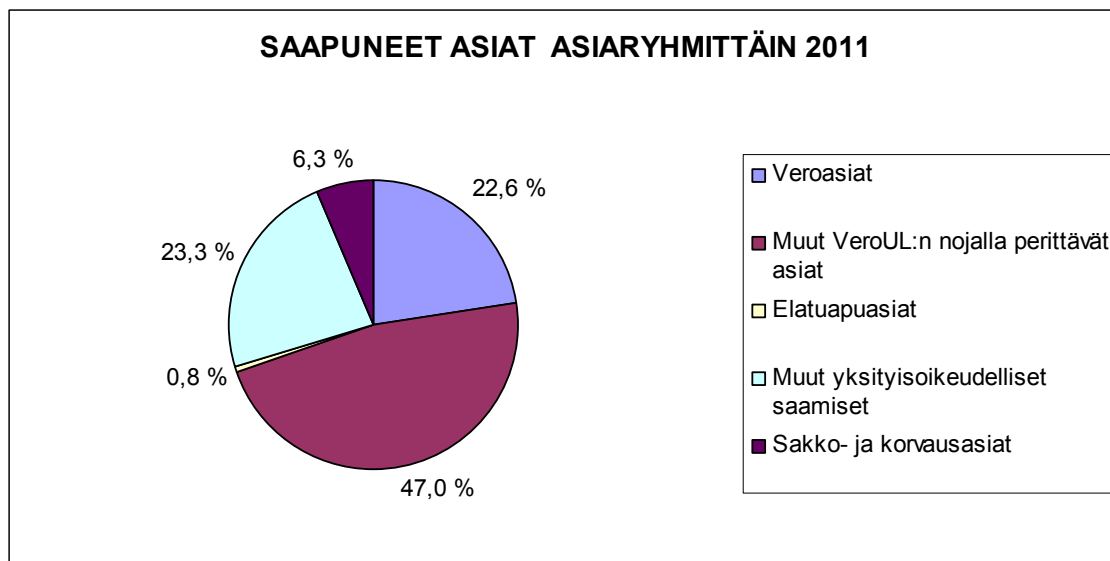
Kuvio 1. Ulosottoon saapuneet asiat asiaryhmittäin (2010).

⁶⁰ nykyään verotäytäntöönpanolaki.

⁶¹ On huomattava, että kääntymisen ulosoton puoleen on vain yksi verovelkojan veroperinnän keinoista. Veronkantoviranomainen voi esimerkiksi kuitata veronpalautuksen verojäämän ja verotilillä suorittamatta jääneiden velvoitteiden suorittamiseksi, jos veronkantolain mukaiset edellytykset tälle ovat olemassa (VeronkantoL 25 §). Veronkuittauksessa verottaja siis esimerkiksi käyttää velalliselle normaalisti palautettavan määrän suorittaakseen sillä maksamattomia veroja

⁶² Koulu & Lindfors 2009: 15.

⁶³ Valtakunnanvoudinvirasto 2011: 1.



Kuvio 2. Ulosottoon saapuneet asiat asiaryhmittäin (2011).

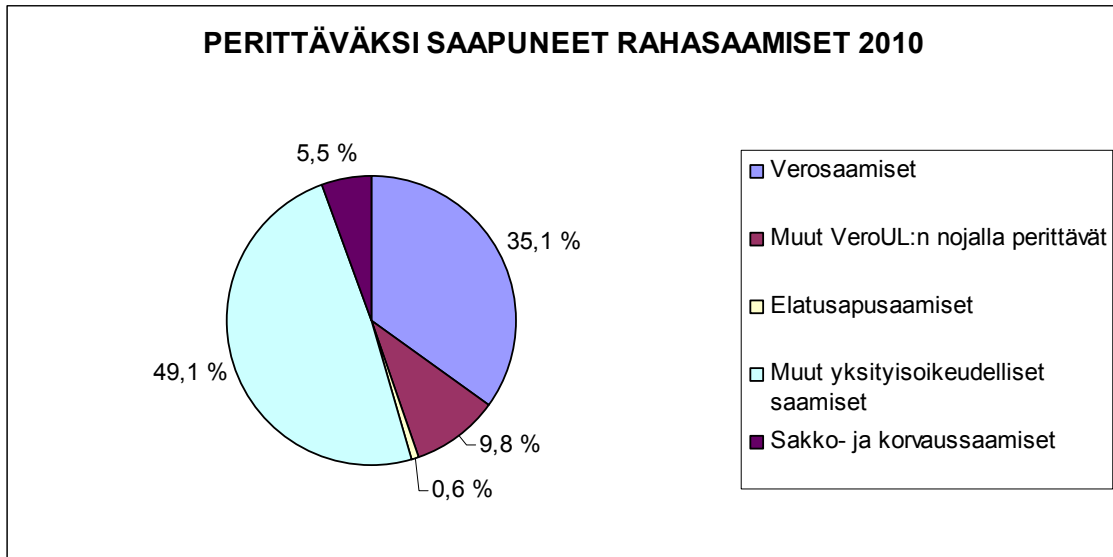
Rahamääräisesti ulosottoon saapui perittäväksi vuonna 2011 noin kolme miljardia euroa, mikä oli 203 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2010. Verosaatavien osuus näistä oli noin 1,15 miljardia euroa ja muiden julkisoikeudellisten saatavien noin 335 000 miljoonaa euroa. Julkiset saatavat, esimerkiksi kuntien palvelumaksut, ovat keskimäärin rahamäärältään pieniä. Yksityisoikeudelliset asiat ja verot ovat sen sijaan yleensä rahamäärältään suurempia kuin muut verotäytäntöönpanolain nojalla perittävät saatavat.⁶⁴ Suoraan ulosottokelpoisten saatavien asiamäärä ulosotossa kasvoi huomattavasti vuoden 2011 aikana. Kehityksen taustalla oli muun muassa suoraan ulosottokelpoisten saatavien *perintäkulojen* määrän lisääntyminen.⁶⁵ Yksityisoikeudellisten saatavien asiamäärä pysyi vuosien 2010 ja 2011 välillä prosentuaalisesti samana, mutta toisaalta niiden prosentuaalinen rahamäärä laski. Voidaan siis katsoa, että yksityisoikeudelliset asiat olivat keskimäärin vuonna 2011 rahamäärältään pienempiä kuin vuonna 2010. Tämän voi katsoa johtuneen esimerkiksi kulutusluottojen ja pikaluottojen⁶⁶ määrän lisääntymi-

⁶⁴ Valtakunnanvoudinvirasto 2011: 2. Koulu ja Lindfors ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että noin 60 prosentissa ulosottoasioista velallisen velka on alle 5000 euroa. Ulosottoon päädytään siten nykyään yhä vähäisemmistä veloista, mikä ei ole oikeuspoliittisesti toivottavaa. (Koulu & Lindfors 2009: 13)

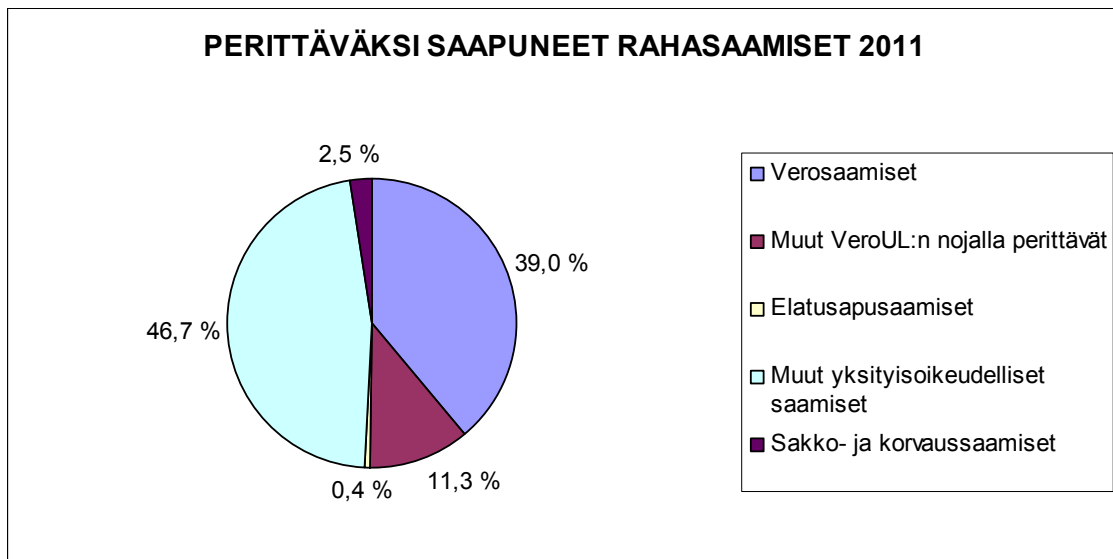
⁶⁵ Valtakunnanvoudinviraston uutisia 9.3.2012: www.oikeus.fi/vvv.

⁶⁶ Pikaluotolla ei ole varsinaista legaalimääritelmää, mutta sillä on yleensä viitattu nopeasti saatavaan, lainasummaltaan pieneen, laina-ajaltaan alle kolmen kuukauden pituiseen vakuudettomaan kulutusluottoon. (Pönkä & Parkkali 2010: 585)

sestä, koska ne ovat keskimäärin rahamäärältään pienempiä kuin muut yksityisoikeudelliset saatavat.



Kuvio 3. Ulosottoon perittäväksi saapuneet rahasaamiset (2010).



Kuvio 4. Ulosottoon perittäväksi saapuneet rahasaamiset (2011).

2.1.1. Verot ja julkiset maksut

Verotusvallan käyttäminen on yksi julkisoikeudellisen oikeushenkilön oleellisia oikeuksia ja ominaisuuksia. Veroja on perusteltu julkisyhteisön varaintarpeen tyydyttämisellä.⁶⁷ Veroilla on kuitenkin katsottu olevan muunlaisiakin tehtäviä, kuten vero-oikeudellisten toimenpiteiden käyttäminen elinkeino-, alue- tai suhdannepoliittisiin tarkoituksiin. Verotuksella voidaan myös pyrkiä tulontasoitukseen tai ehkäiseviin vaikutuksiin.⁶⁸ Valtion veroja koskeva perussäädös on perustuslain (11.6.1999/731) 81 §:n 1 momentti, jonka mukaan *valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta*. Perustuslain esitöissä vero on määritelty rahasuorituksiksi, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamasta edusta tai palvelusta, ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen⁶⁹. Perustuslaki edellyttää, että verovelvollisuuden piirin tulee yksiselitteisesti selvitä laista. Lain säännösten on oltava riittävän tarkkoja, jotta veroja määräävien viranomaisten harkinta on sidottua harkintaa.⁷⁰

Perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kuntien verotusoikeudesta: *Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta*. Kunnan verotusoikeus koskee kunnallisveroa, josta säädetään tuloverolaissa (30.12.1992/1535), kiinteistöveroa ja koiraveroa.⁷¹ Kunnallista veroa koskevat samanlaiset sääntelytaso ja sisältöä koskevat vaatimukset kuin valtion veroa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että kuntien verotusoikeus ja kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.⁷² Valtion verosta poiketen kunnilla on toimivalta päättää myös veron suuruudesta. Viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä kunnan valtuuston on päätettävä tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosentista ja muiden verojen perusteista (KuntaL 66 §).

⁶⁷ Heuru 2002: 398–399.

⁶⁸ Andersson 2006: 2–3.

⁶⁹ HE 1/1998 vp: 7 luku. Valtiontalous.

⁷⁰ HE 1/1998 vp: 7. luku. Valtiontalous.

⁷¹ Havansi 2000: 123–124.

⁷² HE 1/1998 vp: 11. luku. Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto.

Verotäytäntöönpanoasetuksen 1 §:ssä on tarkemmin määritelty, mitä verotäytäntöönpanolain mukaisella verolla tarkoitetaan:

”Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja veroja ovat veronkantolain (609/2005) 2 §:ssä tarkoitetut verot sekä muut verot, maksut ja suoritukset, jotka valtion viranomaisen kantaa ja tilittää.”

Veron käsite on veroulosotossa laaja. Veronkantolain (5.8.2005/609) mukaan veroja ovat verot, maksut ja suoritukset, joista säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995), ennakkoperintälaissa (1118/1996) ja arvonlisäverolaissa (1501/1993). Veronkantolakia sovelletaan lisäksi metsänhoitomaksun sekä muiden verojen ja maksujen kannossa, jos siitä on erikseen säädetty (VeronkantoL 1 §). Veromenettelylakia sovelletaan valtionveroon, kunnallisveroon, yhteisön tuloveroon, kirkollisveroon ja Kansaneläkelaitokselle suoritettavaan sairausvakuutusmaksuun (VerotusMenL 1 §). Pääsääntöisesti verojen määrääminen, kanto ja verojen tilittäminen ovat verohallinnolle kuuluvia tehtäviä. Verohallinto kantaa muun muassa valtioverotuksen yhteydessä kunnallisveron ja tilittää kunnille niille kuuluvat osuudet.⁷³ Yksittäistapauksissa joidenkin verojen kerääminen on osoitettu muullekin viranomaiselle kuin verohallinnolle, esimerkiksi Ajo-neuvohallintokeskus kerää autoveron ja Tullihallitus tulliveron.

Verotäytäntöönpanoasetuksen 2 §:ssä säädetään, mitä ovat verotäytäntöönpanolain mukaiset, suoraan ulosottokelpoiset *julkiset maksut*:

Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja julkisia maksuja ovat maksut, joista tai joiden perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992) tai muussa laissa, jos ne peritään:

- 1) valtiolle;*
- 2) valtion laitokselle;*
- 3) kunnille ja kuntayhtymille; tai*
- 4) evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnille.⁷⁴*

⁷³ Keravuori-Rusanen 2008: 185.

⁷⁴ Kumotun veroulosottoasetuksen 1.2 §:ssä julkiset maksut oli määritelty tarkemmalla tasolla. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole enää päädytty näin yksityiskohtaiseen ratkaisuun. Veroulosottoasetuksessa julkisiksi maksuiksi olivat määritetty seuraavat saatavat:

”1. viranomaisen virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion julkisten laitosten käyttämisestä lain mukaan suoritettavat maksut;

2. valtiolle tai tiettyjä laitoksia tai tarkoituksia varten suoritettavaksi määrätty maksut, jotka maksuunpannaan verotuksen yhteydessä tai verotuslain (482/1958) 154 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallituksen toimesta taikka jotka lain mukaan kannetaan ja tilitetään valtion viranomaisen toimesta, sekä 3. kun-

Suurin osa julkisista maksuista peritään valtiolle, kunnille tai kuntayhtymille. Perustuslain 81 §:n 2 momentissa säädetään, että *valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla*. Laintasaisen sääntelyn taustalla on se, että tällaisia palveluja ja suoritteita ei yleensä saada yksityisiltä tahoilta, ja valtion suoritteisiin liittyy usein julkista, oikeudellisesti vahvistavaa tai valtuuttavaa päätösvaltaa.⁷⁵ Perustuslain määrittämistä seikoista säädetään valtion maksuperustelaissa (21.2.1992/150), johon suuri osa valtion maksuista perustuu. Lisäksi maksuperustelain nojalla on annettu useita hallinnonalakohtaisia alemmanasteisia säädöksiä.⁷⁶

Valtion suoritteet on maksuperustelaissa jaettu *julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin*. Valtion maksuperustelain 3 §:n mukaan valtion viranomaisen suoritteella tarkoitetaan virkatoimia, valtion viranomaisen tuottamia tavaroita ja palveluita sekä muuta toimintaa. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Valtion julkisoikeudellisia suoritteita ovat esimerkiksi ajokortti, passi, henkilökortti, patentti, liikennelupa, haaste, ulosottoimet, lainhuuto ja ajoneuvon rekisteröinti. Muille kuin julkisoikeudellisille suoritteille on ominaista se, että niitä tarjoavat yleensä myös yksityiset.

Valtion julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut perustuvat yleensä julkisen vallan käyttämiseen. Maksun suuruuden on perustuttava valtiolle suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrään (*omakustannusarvo*). Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden kustannuksista voidaan sen sijaan päättää liiketaloudellisin perustein. Maksuperustelain 11 §:ssä säädetään, että *vain julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut voidaan periä verotäytäntöönpanolain mukaan*. Valtion muiden maksujen perinnässä sen sijaan noudatetaan, mitä yksityisoikeudellisten suoritteiden täytäntöönpanosta on säädetty.⁷⁷

nille sekä 1 momentissa mainituille seurakunnille lain nojalla tai valtion viranomaisen vahvistaman taksan mukaan perittävät julkisoikeudelliset maksut”

⁷⁵ Saraviita 2011: 713–714.

⁷⁶ HE 83/2006 vp s. 82.

⁷⁷ KM 1998: 2 s. 165–167. OPTULAn tutkimuksessa on huomioitu, että maksuperustelain säätämisen jälkeen monien valtion saatavien luonne on muuttunut. Esimerkiksi valtion lainat olivat aiemman lainsää-

Kunnallisista maksuista ei ole olemassa yleistä maksuperustelakia, eikä niitä koskevaa säännöstä löydy perustuslaista. Kunnan maksut on ollut tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin⁷⁸. Harjula ja Prättälä ovat katsoneet, että vaikka perustuslain 81 §:n 2 momentti koskee sanamuotonsa mukaisesti vain valtion hallintoa, sitä voidaan soveltaa myös kunnan perimiin julkisoikeudellisiin maksuihin⁷⁹. Tästä voidaan siis johtaa periaate, että myös kunnan julkisoikeudellisten maksujen tulisi perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pykälä koskee sanamuotonsa perusteella vain valtion maksuja, joten perustuslainkohdasta ei valiokunnan mukaan voida välittömästi päätellä, miten kunnallisista maksuista tulisi säätää. Perustuslakivaliokunta on siksi katsonut, että kunnan julkisoikeudellisia maksuja tulisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida ensisijaisesti kunnallisen itsehallinnon kannalta.⁸⁰

Kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on pidetty yhtenä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena⁸¹. Kunnan talouden ja rahoituksen perusteista päättäminen kuuluu kunnan valtuuston tehtäviin. Kuntalain (17.3.1995/365) ainoa kunnallisia maksuja koskeva säännös on 13.2 §:n 4 kohdan toimivaltasäädös, jonka mukaan *valtuusto päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista*. Säännöksellä tarkoitetaan sekä kunnan julkisoikeudellisin että yksityisoikeudellisin perustein määräytyviä maksuja. Harjulan ja Prättälän mukaan valtuusto voi siirtää maksujen yksityiskohtaisemmassa hinnoittelussa ja määräämisessä toimivaltaa alemmille viranomaisille^{82, 83}.

Verotäytäntöpanoasetuksen perusteella voidaan katsoa, että vain sellainen maksu, josta tai jonka perusteista säädetään laissa, on suoraan ulosottokelpoinen. Julkisoikeu-

dännön mukaan suoraan ulosottokelpoisia. Myöhemmin lainoja koskevassa sääntelyssä on lähestytty yksityisoikeudellisia periaatteita ja muun muassa uudet aravalainat peritään ulosottokaaren mukaisesti kuin yksityisoikeudelliset saatavat (Niemi ym. 2006: 31).

⁷⁸ PeVL 53/2002 vp s. 2.

⁷⁹ Harjula ja Prättälä viittaavat Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun EOA 30.3.1994, jossa oli katsottu, että nykyisen perustuslain 81.2 §:n mukaista periaatetta oli sovellettava myös julkisoikeudellisiin maksuihin. Kunnalla ei siten ollut yleistä oikeutta maksun perimiseen lakisääteisestä palvelusta, vaan tämä edellytti nimenomaista lain valtuutusta.

⁸⁰ PeVL 8/1999 vp s. 2.

⁸¹ ks. PeVL 13/1993 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 8/1999 vp.

⁸² Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

⁸³ Harjula & Prättälä 2004: 176–178, 501.

dellinen maksu on vastasuoritus lailla kunnan tehtäväksi säädetystä palvelusta. Kunnan julkisoikeudellisia maksuja ovat siten ainakin kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvat maksut, kuten jätemaksu, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ja oppilasmaksut. Kunta ei voi omalla päätöksellään luoda julkisoikeudellisia maksuja, mutta se voi määritellä tällaisen maksun valtuuston päättämien perusteiden mukaan. Tällaista valtuuston päätöstä voidaan kutsua taksapäätökseksi⁸⁴.⁸⁵ Kunnan maksuja koskevat säännökset maksujen määräämisestä ja perinnästä sisältyvät lukuisiin säännöksiin. On myös mainittava, että monet kunnan lakisääteiset palvelut ovat maksuttomia, tai vain osin maksullisia⁸⁶.

Yksi merkittävimmistä säädöksistä on laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (3.8.1992/734). Lain 2 §:ssä säädetään, että palvelusta perittävä määrä saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Lisäksi lain 6 a §:ssä asiakasmaksuille on määritelty asiakkohtainen 590 euron vuotuinen maksukatto kohtuutoman maksurasituksen estämiseksi.

Sellaiset kuntien maksut, jotka eivät välittömästi perustu lakiin, määräytyvät yleensä yksityisoikeudellisin perustein. Tällaisia maksuja ovat esimerkiksi vesi-, sähkö- ja energiamaksut sekä lain sääntelemättömät ja muut lain sallimat maksut, joita kunnat perivät suoritteistaan. Pelkästään kunnan omaan päätökseen perustuvilla maksuilla ei ole suoraa ulosottokelpoisuutta. Näiden saatavien velkojana kunta rinnastetaan yksityiseen palvelun tuottajaan ja maksujen täytäntöönpano edellyttää siten tuomiota tai päätöstä.⁸⁷

Verotäytäntöönpanolaissa säädetään lisäksi, että myös verolle ja julkiselle maksulle säädetty viivästyskorko ja korotus ovat suoraan ulosottokelpoisia. Tällaisia ovat veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa (18.12.1995/1556) tai muussa laissa verolle säädetty viivästysseuraamukset ja veronkorotukset sekä julkisten maksujen viivästyskorot ja korotukset, joista tai joiden perusteista säädetään lailla. (VeroTPA 3 §). Vero-

⁸⁴ Heuru 2002: 386.

⁸⁵ Julkisoikeudellisten kunnallisten maksujen määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (PeVL 53/2002 vp).

⁸⁶ Heuru 2001: 386.

⁸⁷ Harjula & Prättälä 2004: 502. Lakisääteisten mutta kunnalle vapaaehtoisten tehtävien hoitamisesta perittävistä maksuista on usein säädetty. Voi olla mahdollista periä maksua yksityisoikeudellisin perustein tällaisesta kunnan vapaaehtoisen tehtävän hoitamisesta. Kunnalliskomitea ehdotti kuntalakiin säädöstä ”kunnalla on oikeus periä palveluistaan maksuja, joiden perusteista päättää valtuusto”. Säännös kuitenkin hylättiin jatkokäsittelyssä, koska se ei olisi kuitenkaan antanut kunnalle valtuutusta periä maksuja sellaisessa tilanteessa, jossa maksun perusteesta edellytetään säädettäväksi laissa

täytäntöönpanolaki ei tuo oikeutta saada saatavalle viivästyskorkoa tai korotusta, ellei sellaista oikeutta ole muussa laissa säädetty.⁸⁸

2.1.2. Vero vai julkisoikeudellinen maksu?

Veron ja julkisoikeudellisen maksun keskeisenä erona on pidetty sitä, onko suoritus vastikkeellinen vai ei. Merikoski määritteli veron taloudelliseksi suoritukseksi, jonka julkinen yhdyskunta sille kuuluvan vallan nojalla yksipuolisesti määrää yhdyskunnalle suoritettavaksi sen tarpeiden tyydyttämiseksi. Verotuksella koottavat varat käytetään julkisten yhdyskuntien yleisen varaintarpeen tyydyttämiseen, eikä veron maksaja saa mitään erityistä vastiketta suorituksestaan. Maksut sen sijaan yleensä suoritetaan korvauksena maksajan saamasta erityisestä edusta.⁸⁹

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtiosääntöoikeudelliset maksut ovat yleensä korvausta vai vastiketta julkisen vallan suoritteesta. Muut kuin vastikkeelliset suoritteet ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja. Jos vastikesuhdetta ei ole olemassa, saatavaa on perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä verona. Vastikesuhteen arvioinnissa tulee lisäksi kiinnittää huomiota suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastaavuuteen, harkinnanvaraisuuteen ja siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen.⁹⁰ Täyttä kustannusvastaavuutta ei ole tosin aina pidetty rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä, mutta mitä suuremmaksi maksu muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona.⁹¹

Valtion maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Saman pykälän 3 momentin mukaan maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvoa vas-

⁸⁸ HE 83/2006 vp s. 82–83.

⁸⁹ Merikoski 1976: 244–245.

⁹⁰ ks. esim. PeVL 53/2002 vp s. 2; PeVL 66/2002 vp s. 3–4; PeVL 67/2002 vp s. 3–4; PeVL 3/2003 vp.

⁹¹ PeVL 53/2002 vp s. 2; HE 167/2002 vp s. 31.

taavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi vain erityisestä syystä. Maksu voidaan perustellusta syystä myös määrätä omakustannusarvoa alempana, tai jättää kokonaan määräämättä. Kuntalaista tai muusta lainsäädännöstä ei löydy yleisiä sääntöjä kunnallisen maksun ylärajalle⁹². Lähtökohtaisesti lakisääteisten tehtävien hoidosta johtuvat maksut on hinnoiteltava omakustannusperiaatteen mukaisesti.⁹³ Harjula ja Prättälä ovat todenneet, että joskus kunnallinen maksu voi tuottaa ylijäämänkin, eli olla voittoa tuottava. Maksua määrätessä on voitu esimerkiksi huomioida välillisiä sekä investointi- ja kehittämiskustannuksia. Kunnallinen maksu ei kuitenkaan voi olla sillä tavalla vastaa-maton, että se voitaisiin katsoa veroksi.⁹⁴ Joissain tapauksissa julkisoikeudellinen maksu on rinnastettu veroon. Heuru, Mennola ja Ryyänen ovat katsoneet, että vero on julkisoikeudellinen pakkosuoritus, eikä siihen liity vastasuoritusta. Julkisoikeudellinen maksukin on kuitenkin pakkosuoritus siinä mielessä, että se on suoraan ulosottokelpoinen vaikkakin siihen sisältyy yleensä jokin vastasuoritus⁹⁵.

Ruotsin kunnallista löytyy kunnallisten maksujen ylärajaa koskeva säännös (Kommunallagen 8 kap. 3 c §). Säännöksen perustana on omakustannusperiaate, jonka mukaan kunnat eivät saa periä kunnan palvelujen ja hyödykkeiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia korkeampia maksuja. *"3 c § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)."* Lag (1998:70).

Veron ja maksun suhdetta on käsitelty muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) mukaiseen kehittämiskorvaukseen liittyen. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Ensisijaisesti kustannuksista on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksella⁹⁶. Jos sopimusta ei kuitenkaan synny, kunta voi periä maanomistajalta kehittämiskorvausta. Kunta voi periä maanomistajalta *asema-kaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeu-*

⁹² Harjula & Prättälä 2004: 506.

⁹³ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 290–291.

⁹⁴ Harjula & Prättälä 2004: 506.

⁹⁵ Heuru ym. 2008: 286.

⁹⁶ Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä maankäyttösopimus on määritelty sopimukseksi, jolla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen ja liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten velvoitteista. (HE 167/2002 vp s. 20–21)

den lisäyksen tai käyttämähdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioituista kustannuksista (MRL 91 c §).

Hallituksen esityksen mukaan kehittämiskorvauksessa on kyse siitä, että maanomistaja korvaa kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kunnalle aiheuttamia kustannuksia. Kyse ei siten ole verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannusperusteisen maksun määräämisestä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on kuitenkin katsottu, että tasoltaan korvaus on sidottu vastikkeellisuudesta riippumattomaan tekijään, tontin arvonnousuun. Perustuslakivaliokunta on siten katsonut, että kehittämiskorvauksessa on sekamuotoisen rahasuorituksen piirteitä. Koska julkisilta maksuilta ei kuitenkaan ole vaadittu ehdotonta kustannusvastaavuutta, ja koska korvaus on lähtökohtaisesti vastikkeellinen, valiokunta päätyi pitämään korvausta maksuna.⁹⁷ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että olennaisessa määrin sopimusteitse tapahtuvaan irtautumiseen kustannusvastaavuudesta tulee suhtautua varovaisesti⁹⁸.

Kunta voi kantaa järjestämästään jätehuollosta ja siihen liittyvistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi maksuja. Jätelaki on äskettäin uudistettu osana jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta ja uusi jätelaki (646/2011) tulee voimaan 1.5.2012. Lakia koskevassa eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossa todetaan, että kunnan jätemaksua on pidetty omalaatuisena julkisoikeudellisena rahasuorituksena, jossa on sekä kunnallisen maksun että kunnallisen veron piirteitä. Hallintovaliokunta on kuitenkin katsonut, että jos maksu määrätään hallituksen esityksessä tarkoitettujen, aiheuttamisperiaatetta vastaavien perusteiden mukaisesti, sitä voidaan pitää kunnallisena maksuna. Aiheuttamisperiaate perustuu EU:n jätedirektiivin 14 artiklaan, jonka mukaan jätehuollon kustannukset on kohdistettava jätteen alkuperäiseen tuottajaan tai tätä myöhempiin jätteen haltijoihin⁹⁹.¹⁰⁰ Sen sijaan perusmaksu, jota kunta voi periä 78 §:n 3 momentin perusteella on valiokunnan mukaan luonteeltaan lähellä veroa, koska siltä puuttuu maksuluonteen edellyttämä vastikesuhde:

⁹⁷ PeVL 53/2002 vp s. 2–3.

⁹⁸ Rintamäki 2007: 106.

⁹⁹ HE 199/2010 vp s. 41.

¹⁰⁰ HaVL 35/2010 vp s. 4.

”Jätmaksu, jolla katetaan 1 momentissa tarkoitettu jäteneuvonnasta, rekisterin ylläpidosta ja muista vastaavista jätahuollon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset, voidaan periä erillisenä perusmaksuna. Perusmaksulla voidaan kattaa myös vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisten vastaanottoaikkojen perustamisesta ja ylläpidosta kunnalle aiheutuvat kustannukset.”

Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistustyöryhmän mietinnössä on todettu, että nykyisen jätelain mukaan kunnan ei jätmaksun määräämisessä ja maksuunpanossa tarvitse noudattaa kustannuserusteisuutta. Työryhmä katsoo, että jätelain maksun määräämistä koskeva pykälä jopa kehottaa kuntaa taloudellisen ohjauksen käyttöön; maksun tulee kannustaa jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen:¹⁰¹

Jätelain 30 §:n 1 momentissa säädetään, että jätmaksun määräämisen yksityiskohtaiset perusteet sisältävän taksan hyväksyy kunta. Taksa tulee hyväksyä siten, että jätmaksu vastaa tarjottua palvelutasoa ja kannustaa jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä jätteen hyödyntämiseen. Jätmaksun määrää ja panee maksuun kunnan määräämä viranomainen. (4.6.2004/452)

2.1.3. Muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat

Muiden julkisoikeudellisten ja niihin rinnastettavien saatavien suorasta ulosottokelpoisuudesta säädetään verotäytäntöönpanolain 3 §:n 2 momentissa:

”Muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava on suoraan ulosottokelpoinen, jos lailla niin säädetään. Tällainen saatava voidaan säätää suoraan ulosottokelpoiseksi myös valtioneuvoston asetuksella, jos saatavan rahamäärästä tai sen määräytymisperusteesta säädetään laissa tai valtioneuvoston asetuksessa eikä saatavan suuruuden määräämiseen liity merkittävää harkintavallan käyttöä.”

Muun julkisoikeudellisen ja siihen rinnastettavan saatavan suora ulosottokelpoisuus edellyttää, että saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta on nimenomaisesti säädetty lailla. Saatava voidaan määrätä suoraan ulosottokelpoiseksi myös valtioneuvoston asetuksella. Edellytyksenä tällöin on kuitenkin se, että saatavan rahamäärästä tai sen määräytymisperusteesta on säädetty laissa tai valtioneuvoston asetuksessa eikä saatavan suuruuden määräämiseen liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Edellytykset lisättiin pykälään perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta. Perustuslakivaliokunta viittasi muun muassa perustuslain 81 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtion viranomaisten virka-

¹⁰¹ Suomen ympäristökeskus 19/2006: 42.

toimien, palveluiden ja muun toiminnan maksullisuuden yleisistä perusteista tulee säätää lailla. Lisäksi perustuslakivaliokunta viittasi lausuntokäytäntöönsä, jossa oli vakiintuneesti katsottu, että lain soveltamisalasta on asianmukaisinta säätää lailla ja että asetuksenantajan toimivaltaa rajataan valtuussäätelyn yhteydessä riittävän täsmällisillä lain säädöksillä¹⁰². Näistä syistä on katsottu, että saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta tulisi pääsääntöisesti säätää laintasoisella sääntelyllä.¹⁰³

Muita julkisoikeudellisia ja niihin rinnastettavia saatavia koskeva momentti tuo verotäytäntöönpanolain soveltamisalaan myös yksityisten toimijoiden perimiä saatavia. Tällaisia ovat muun muassa suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnästä syntyneet perintäkulut. Velallinen on saatavan vapaaehtoisessa perinnässä velvollinen korvaamaan perinnästä velkojalle aiheutuvat kohtuulliset perintäkulut (PerintäL 10.1 §). Perintälain 10 §:n 3 momentissa on säädetty verotäytäntöönpanolain mukaisen saatavan perintäkulujen suorasta ulosottokelpoisuudesta:

”Jos perittävänä on kuluttajasaatava, joka voidaan periä ulosottoimin ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa säädetään, myös saatavan perintäkulut voidaan periä ulosottoimin ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin mainitussa laissa säädetään.”

Suoran ulosottokelpoisuuden suhteen merkitystä ei ole sillä, ovatko kulut syntyneet velkojan omista perintätoimista vai perintätoimeksiannon hoitamisesta¹⁰⁴. Perintäkulut eroavat muista suoraan ulosottokelpoisista saatavista siten, että niiden hakijana on ulosotossa yleensä yksityinen toimija, useimmiten perintätoimisto, vaikka itse perittävä pääsaatava on ollut esimerkiksi kunnan palvelumaksu. Ulosoton asiamieskielto aiheuttaa sen, että perintätoimiston on palautettava pääsaatava kunnalle ulosottoon laittoa varten, mutta se voi periä perintäkuluja ulosotossa omana asianaan.

¹⁰² ks. PeVL 4/2000 vp; PeVL 26/2001 vp; PeVL 8/2002 vp; PeVL 40/2002 vp; PeVL 14/2005 vp.

¹⁰³ LaVM 26/2006 vp s. 16. Verotäytäntöönpanolakiin ehdotettiin myös mainintaa, että tietynlaisien laitosten julkisoikeudelliset tai niihin rinnastettavat saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia, ja ministeriön asetuksella säädettäisiin, mitkä ovat näitä laitoksia. Perustuslakivaliokunta piti mainintaa ’tietynlaisista laitoksista’ epämääräisenä, ja katsoi ettei se rajaa asetuksenantajan toimivaltaa juuri lainkaan. Tästä syystä lakivaliokunnan ehdotuksesta mainitusta säädöksestä luovuttiin kokonaan.

¹⁰⁴ Alun perin suora ulosottokelpoisuus koski vain perintätoimeksiannosta syntyneitä perintäkuluja, mutta säännöstä muutettiin, koska ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että velkojan omat kulut jäisivät suoran ulosottokelpoisuuden ulkopuolelle (HE 21/2004 vp s. 8).

Ei ole täysin ongelmaton, että pääsaatavaa ja perintäkuluja peritään ulosotossa omina, erillisinä asioinaan. Kunnan saatava voi palautua ulosotosta tuloksettoman perintäyrittäjän vuoksi tai kunta voi esimerkiksi luopua saatavan perinnästä, mutta tästä huolimatta perintäkulujen perintä voi jatkua perintätoimiston toimesta¹⁰⁵. Perintäkulujen erillisyys pääsaatavasta on ongelma myös ulosottokaaren varojen kohdentamista koskevien säännösten kannalta. Ulosottokaaren 6 luvun 4 §:n mukaan ulosottomiehen on kohdennettava ulosottoon kertyneet varat ensin kunkin saatavan korolle, sen jälkeen pääomalle ja vasta viimeisenä kuluille¹⁰⁶. Tämä sääntö ei välttämättä toteudu suoraan ulosottokelpoisten perintäkulujen kohdalla koska niitä peritään pääsaatavasta erillään.

Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisu 21.10.2003 03/0573/3 poikkeaa nykykäytännöstä perintäkulujen suhteen. Asiassa oli kyse siitä, että A oli jättänyt maksamatta 11 euron terveyskeskusmaksun. Kunta oli antanut saatavan perimisen yksityisen perintätoimiston tehtäväksi, ja perintätoimeksiannon hoitamisesta oli syntynyt kuluja. Myöhemmin A oli maksanut kunnalle pääsaatavan ja yhtiön perittäväksi olivat jääneet sen omat perintäkulut. A valitti hallinto-oikeuteen sekä asiakasmaksusta että perintäkuluista. Hallinto-oikeus katsoi, että koska kunnan saatava oli annettu yksityisoikeudellisen toimijan perittäväksi, perintäkulu oli katsottava kunnan saatavasta erilliseksi, itsenäiseksi saatavaksi. Perintäkuluja ei ollut erikseen määrätty tai maksuunpantu, eikä käsitelty hallintomenettelyssä, eikä niitä siten oltu hallinto-oikeuden mukaan pidettävä julkisoikeudellisena tai siihen rinnastettavana maksuna.

Suoraan ulosottokelpoisten saatavien kohdalla on pidetty tärkeänä oikeusturvan takeena sitä, että ne perustuvat usein viranomaisen tekemään päätökseen. Perintäkulut voidaan kuitenkin lähettää ulosottoon suoraan perintätoimistosta, ilman viranomaisen vahvistusta.¹⁰⁷ Maksuviivästystyöryhmä on harkinnut lakiin otettavaksi säännöstä, että suoraan ulosottokelpoisista perintäkuluista tulisi ennen ulosoton hakemista tehdä erillinen velkojan maksuunpanopäätös. Tällaisen säännöksen katsottiin kuitenkin tuovan tarpeettomasti velkojille lisätyötä ja –kustannuksia.¹⁰⁸ Maksuviivästystyöryhmä on myös pitänyt ongelmallisena sitä, että perintäkulujen suora ulosottokelpoisuus johtaa siihen, että velallinen joutuu ilman tahdonilmaisuaan suoraan velkasuhteeseen perimistöimiston kanssa, vaikka velallisen ja perimistöimiston välillä ei ole sopimussuhdetta tai siihen rinnas-

¹⁰⁵ Tällainen mahdollisuus kävi ilmi muun muassa OPTULAn tutkimuksessa tehdyssä kyselyssä, ks. Niemi ym. 2009: 62.

¹⁰⁶ Maksuviivästystyöryhmä ehdottaa perintälakiin uutta säädöstä, jonka mukaan myös saatavan vapaaehtoisessa perinnässä perinnästä kertyviä varoja saisi kohdistaa perintäkuluille ja niiden korolle vasta, kun pääsaatava ja sen korko ovat tulleet suoritetuiksi (OM 54/2011 s. 37–38).

¹⁰⁷ Niemi ym. 2009: 63.

¹⁰⁸ OM 54/2011 s. 43.

tettavaa suhdetta. Perinteisesti sopimus on nähty kahden osapuolen välisenä järjestelynä, josta sopimuksen ulkopuolinen vaikutus on suljettu pois¹⁰⁹. Perimistöimisto on tehnyt perimistöimeksiäntoa koskevan sopimuksen velkojatahon kanssa, ja sillä voisi tällä perustella olla saatavaa vain sopimustaholtaan. Maksuviivästystyöryhmä ehdottaa nykyistä säännöstä muutettavaksi seuraavaan muotoon:¹¹⁰

”Jos perittävänä on suoraan ulosottokelpoinen saatava, myös saatavan perinnästä velkojalle aiheutuvat kulut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Tämä koskee kuluja siitä riippumatta, johtuvatko ne velkojan perintätoimista vai siitä, että velkojan on suoritettava toimeksisaajalle korvausta perintätoimeksiannon hoitamisesta.”

Perusteltua onkin, että velallinen on perintäkuluista vastuussa vain alkuperäiselle velkojalle, eikä velkasuhteen ulkopuoliselle taholle. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintäkuluja saapui vuonna 2010 perittäväksi ulosottoon noin 130 000 kappaletta, ja vastaava luku vuonna 2011 oli 220 000 eli jopa 70 % enemmän kuin vuonna 2010. Perintäkulujen määrän kasvu jatkui myös 2012 tammikuussa. Perintäkuluja saapui tammikuun 2012 aikana ulosottoon 30 000 kappaletta, ja se oli siten yleisin tammikuussa yleisin ulosottoasianimike.¹¹¹

Tietyyntyyppiset vakuutusmaksut on rinnastettu julkisoikeudellisiin maksuihin, koska sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo niiden maksuunpanon perusteita, maksuunpanoa ja perintää osana yleistä vakuutuslaitosten valvontaa.¹¹² Suoraan ulosottokelpoisiksi säädetty vakuutusmaksut ovat yleensä lakisääteisiä, pakollisia eläkevakuutusmaksuja. Suoraan ulosottokelpoiset vakuutusmaksut muodostavat sekä euromääräisesti että lukumääräisesti merkittävän julkisten saatavien ryhmän¹¹³. Näistä valtaosa on yrittäjiltä perittäviä työeläke- ja yrittäjäeläkevakuutusmaksuja sekä yksityisiltä perittäviä liikennevakuutusmaksuja ja vahinkovakuutusmaksuja. Esimerkiksi vahinkovakuu-

¹⁰⁹ Annola 2007: 51–52. Annolan mukaan tämä sopimusten perinteinen määritelmä on viimeisen sadan vuoden aikana muuttunut. Annola näkee, että sopimukset ovat monella tavalla avautuneet ympäristönsä nähden. Tämä ilmenee muun muassa siten, että sopimukset pyritään tekemään joustavaksi tulevaisuuden ja ympäristötekijöiden muutosten takia.

¹¹⁰ OM 54/2011 s. 44–45.

¹¹¹ Valtakunnanvoudinviraston uutisia 9.3.2012: www.oikeus.fi/vvv.

¹¹² KM 1998: 2 s. 181.

¹¹³ Esimerkiksi vuonna 2008 vakuutusmaksuja oli ulosottoperinnässä 222 miljoonaa euroa (485 701 ulosottoasiaa). (Niemi ym. 2009: 36)

tusmaksun suorasta ulosottokelpoisuudesta säädetään vakuutuslainsäädännön mukaisesti (28.6.1994/543) 40 §:ssä.

”Jos jatkuvan vahinkovakuutuksen vakuutusehdoissa on määrätty, että vakuutuksenantajan vastuu ei lakkaa ennen vakuutuskauden päättymistä vaikka vakuutuskautta koskevaa maksua ei olisikaan määräaikana suoritettu, vakuutuksenantaja saa periä vakuutusmaksun viivästyskorkoineen ulosottoimien ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen, mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään edellyttäen, että vakuutuksenantaja on tehnyt tästä merkinnän vakuutusmaksua koskevaan laskuun.

Ennen täytäntöönpanotoimenpiteisiin ryhtymistä vakuutuksenantajan on ilmoitettava vakuutuksenottajalle 1 momentin nojalla perittävä maksu ja maksun peruste sekä se, että täytäntöönpanotoimenpiteisiin ryhdytään, jollei vakuutuksenottaja 14 päivän kuluessa ilmoituksen lähettämisestä kirjallisesti kiistä maksuvelvollisuuttaan. Jos maksuvelvollisuus kiistetään, täytäntöönpanon edellytyksenä on tuomioistuimen ratkaisu.

Vakuutuksenantajan vastuu lakkaa 1 momentissa tarkoitetun vakuutuskauden päättyessä, jollei vakuutusmaksua ole sitä ennen saatu kokonaisuudessaan perityksi.”

Säännös on sinänsä mielenkiintoinen, että maksuvelvollisuuden kiistäminen poistaa saatavan suorasta ulosottokelpoisuuden. OPTULAn tutkimuksessa on katsottu epäselväksi, tekeekö vakuutuslainsäädännön 40 § saatavista sillä tavoin julkisia, että niitä koskee ulosoton asiamieskielto¹¹⁴. Voidaan katsoa, että silloin kun saatavaa peritään verotäytäntöönpanolain mukaan, sitä koskevat verotäytäntöönpanolain säädökset, myös asiamieskielto. Vastaavasti tuomioon perustuvaan saatavaan sovelletaan ulosottoaaren säännöksiä myös asiamiehen käyttämisen osalta.

Myös julkisoikeudellisen ja siihen rinnastettavan saatavan viivästyskorko on suoraan ulosottokelpoinen, jos viivästyskoron suorasta ulosottokelpoisuudesta on nimenomaisesti säädetty. Esimerkiksi tapaturmavakuutuslainsäädännön (20.8.1948/608) 38 §:n mukaan työnantajan vakuutusmaksu ja sille suorituksen viivästymisen ajalta perittävä viivästyskorko ja vakuutusmaksun korotus saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä verotäytäntöönpanolain mukaisesti.¹¹⁵

¹¹⁴ Niemi ym. 2009: 36–37.

¹¹⁵ HE 83/2006 vp s. 85.

Taulukko 1. Julkiset saatavat.

Julkisen saatava	Suoran ulosottokelpoisuuden peruste	Mitä saatavia koskee?
Verot	Suoraan ulosottokelpoisia VerotPL:n 3.1 §:n perusteella	Veronkantolain 2 §:n mukaiset verot sekä muut verot, jotka valtion viranomaisen kantaa ja tilittää, esim. valtionvero, kunnallisvero, yhteisön tulovero, kirkollisvero.
Julkiset maksut	Suoraan ulosottokelpoisia VerotPL:n 3.1 §:n perusteella	Maksuperustelain mukaiset julkisoikeudelliset saatavat ja saatavat, joista säädetään laissa ja maksut peritään jollekin julkisyhteisölle + maksun lakisääteinen viivästyskorke/korotus.
Muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat	Suorasta ulosottokelpoisuudesta säädetty nimenomaisesti lailla tai tietyin edellytyksin asetuksella.	Erytyypiset erillislaeissa säädetyt saatavat, esim. suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintäkulut, tietyt vakuutusmaksut.

2.2. Julkisen saatavan ominaisuuksia ulosottomenettelyssä

Julkisilla saatavilla on ulosotossa erityisiä ominaisuuksia, joista säädetään verotäytäntöönpanolaissa. Julkisia saatavia koskee erityinen viiden vuoden vanhentumisaika. Tällaiset saatavat ovat yleensä täytäntöönpantavissa, vaikka saatavan maksuunpano ei olisikaan vielä lainvoimainen. Saatavien suoran ulosottokelpoisuuden vastapainoksi julkisten saatavien ulosottoon liittyy tiettyjä oikeusturvan takeita, kuten mahdollisuus perustevalituksen tekemiseen ja täytäntöönpanon keskeytykseen. Tärkeä oikeusturvan tae on myös ulosoton asiamieskielto, jota käsitellään seuraavassa luvussa

2.2.1. Lainvoimaisuus ja vanhentuminen

Ulosottokaaren mukaisessa täytäntöönpanossa päätöksen lainvoimaisuudella on vaikutusta siihen, mihin toimiin ulosotto voi ryhtyä. Lainvoimaisuudella on ulosottokaaren mukaan merkitystä muun muassa sen suhteen, voidaanko hakijalle tilittää rahoja¹¹⁶. Lainvoima käsitteenä liittyy mahdollisuuteen käyttää säännönmukaisia muutoksenha-

¹¹⁶ Lainvoimaa vailla oleva yksipuolinen tuomio pannaan kuitenkin täytäntöön kuin lainvoimainen tuomio (UK 2:9).

kukeinoja. Päätös voidaan yleensä katsoa lainvoimaiseksi, jos siihen ei enää voida haakea muutosta säännönmukaisin valituskeinoin. Jollei muualla laissa toisin säädetä, julkinen saatava voidaan periä ulosotossa, vaikkei saatavan määrääminen tai maksuunpano ole vielä tullut lainvoimaiseksi (VeroTPL 3.1 §). Julkisen saatavan ulosotto voidaan siten yleensä suorittaa loppuun saakka, vaikka lainvoima puuttuisi. Verotäytäntöönpanolakia edeltäneessä veroulosottolaissa kieltoa rajattiin omaisuuslajikohtaisilla myyntirajoituksilla¹¹⁷. Verotäytäntöönpanolaissa rajoituksista luovuttiin, ja velallisen oikeusturvan takaamiseksi lakiin otettiin ulosoton keskeytystä koskevia säännöksiä. Näitä käsitellään oikeusturvaa koskevassa osiossa.¹¹⁸

Velan vanhentumisesta säädetään laissa velan vanhentumisesta (15.8.2003/728). Laki koskee sekä rahavelkojen että muiden velvoitteiden vanhentumista. Vanhentumislain 4 §:n nojalla velka vanhentuu kolmen vuoden kuluttua eräpäivästä tai eräännyttämishetkestä, jollei vanhentumista ole sitä ennen katkaistu. Jos on kuitenkin annettu lainvoimainen tuomio tai muu ulosottooperuste, vanhentumisaika on viisi vuotta lainvoimaisen tuomion tai muun ulosottooperusteen antamisen jälkeen. Luonnollista henkilöä vastaan asetettu ulosottooperuste on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden tai tietyissä tapauksissa 20 vuoden ajan, jos saatavan vanhenemisen katkaisusta on huolehdittu.¹¹⁹

Vanhentumislakia ei sovelleta veroon tai julkiseen maksuun, joka saadaan periä ulosottoin ilman tuomiota tai päätöstä.¹²⁰ Vero tai muu julkinen saatava vanhenee lopullisesti viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona kyseinen saatava on määrätty tai maksuunpantu, ja muussa tapauksessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona

¹¹⁷ Veroulosottolain 6 §:ssä säädettiin rajoituksista, jotka koskivat kiinteistöä ja velallisen asuntonaan käyttämän huoneiston hallintaan oikeuttavia asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Tällainen omaisuus saatiin myydä vasta, kun saatava oli lainvoimaisesti määrätty tai maksuunpantu.

¹¹⁸ HE 83/2006 vp s. 86.

¹¹⁹ Ulosottokaareissa säädetään tarkemmin yksityisoikeudellisen saatavan täytäntöönpanokelpoisuuden määräaikaaisuudesta ja saatavan lopullisesta vanhentumisesta. Ulosottooperuste, jolla luonnolliselle henkilölle on asetettu maksuvelvoite on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan. Määräaika on 20 vuotta, jos ulosottooperusteesta tarkoitettu velkoja on luonnollinen henkilö, tai jos korvaussaatava perustuu rikokseen, josta velallinen on tuomittu vankeuteen tai yhdyskuntapalveluun. Tuomion hankkimisen jälkeen vanhentumisajan kulumisen voidaan katkaista monilla vapaaehtoisilla ja oikeudellisilla toimilla, esimerkiksi lähettämällä asia ulosottoon. Vanhentumisen katkaisemisen jälkeen alkaa kulua uusi viiden vuoden vanhentumisaika kuitenkin siten, että saatava vanhenee lopullisesti, kun 15 tai 20 vuotta on kulunut ulosottooperusteen antamisesta. Ulosoton kestolle ei ole kuitenkaan rajoituksia, jos velallisena on juridinen henkilö. (UK 2:24)

¹²⁰ Lindström 2011: 176.

se on erääntynyt maksettavaksi (VeroTPL 20 §). Lain sanamuodossa on pyritty huomiomaan kaikki tapaukset; kaikkien julkisten saatavien kohdalla varsinaista maksuunpano- tai määräysvaihetta ei ole, kuten oma-aloitteisissa veroissa. Verotäytäntöönpanolain vanhentumista koskevat säännökset ovat yleisiä, eli ne koskevat myös muuta kuin ulosottoperintää.¹²¹

Vanhentumisen vaikutuksista säädetään verotäytäntöönpanolain 21 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan *vanhentunutta saatavaa ei saa periä*. Ulosottomiehen tulee viran puolesta ottaa huomioon julkisen saatavan vanhentuminen. Ulosottokaaren 2 luvun 1 §:ssä säädetään, että ulosottomiehen on tarkistettava, onko saatava vanhentunut, ja tarvittaessa pyydettävä asianosaisilta selvitystä, jos asiassa on epäselvyyttä. Tietyin edellytyksin suoritus voidaan kuitenkin käyttää vanhentuneellekin saatavalle. Vanhentuminen ei estä suorituksen saamista saatavan panttina olevasta velallisen omaisuudesta¹²². Jos ennen vanhentumisajan loppuun kulumista on tehty ulosmittaus, ulosmitatut varat voidaan tilittää hakijalle saatavan vanhentumisesta huolimatta¹²³. Sama vaikutus on sillä, jos saatava on ennen vanhentumisajan loppuun kulumista valvottu konkurssissa, ulosottokaaren mukaisessa kiinteistön myyntiä koskevassa asianosaiskeskustelussa, tai saatava on ilmoitettu julkisen haasteen johdosta (VeroTPL 21 §).

2.2.2. Oikeusturva

Oikeusturvalla on tärkeä rooli yhtenä tärkeimmistä oikeusvaltioperiaatteista. Sillä tarkoitetaan yleensä yksilön suojaaja julkisen vallan mielivaltaa vastaan ja mahdollisuutta tehokkaasti valvoa ja toteuttaa etujaan ja oikeuksiaan. Oikeusturva liittyy oikeusjärjestyksen laatuun, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin ja oikeuden toteutumiseen tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.¹²⁴ Perustuslain oikeusturvaa koskeva säännös on 21 §:

¹²¹ HE 83/2006 vp s. 82, 94.

¹²² Vanhentumisajan jälkeen saatavaa ei kuitenkaan enää voida periä mahdollisesta vierasvelkapantista.

¹²³ Velallinen saa tällöin kuitenkin suorittaa halutessaan saatavan muutoinkin, kuin ulosmitatulla omaisuudellaan, ks. HE 83/2006 vp s. 95.

¹²⁴ Keravuori-Rusanen 2008: 354; Mäenpää 2010: 3.

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Hallintolain (6.6.2003/434) 1 §:ssä säädetään, että lain on tarkoitus edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallinnossa. Hyvä hallinto ja oikeusturva limittyvät toisiinsa ja tukevat toistensa toteutumista. Koska julkisyhteisöllä on yleensä hallinto-toiminnassa julkiseen valtaan perustuva asema, on tärkeää, että hallinnossa asioivan menettelyllinen asema on etukäteen määritelty riittävän tarkasti ja ennakoitavasti. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat erityisesti viranomaisen harkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet, palveluperiaate, hyvän kielenkäytön vaatimus, neuvontavelvollisuus ja viranomaisten yhteistyövelvoite. Menettelyllisinä oikeusturvaperiaatteina hallintolaissa säädetään esimerkiksi päätöksentekijän ja muun asian käsittelyyn osallistuvan esteellisyydestä, asianosaisen kuulemisesta, vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta, hallintopäätösten perustelemisesta ja tiedoksiannosta. Hallintolaki tulee sovellettavaksi myös silloin, kun yksityiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä.¹²⁵

Edellä mainitut seikat liittyvät ennalta vaikuttavaan, eli preventiiviseen oikeusturvaan. Ennakoivan oikeusturvan keinoin pyritään jo etukäteen suojelemaan yksilön oikeuksia ja etuja ja minimoimaan virheiden ja oikeudenloukkauksien mahdollisuus päätöksenteoa edeltävissä menettelyissä. Preventiivistä oikeusturvaa täydentävät erilaiset oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet. Jälkikäteisen oikeusturvan tarkoituksena on virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn johdosta tehdyn päätöksen korjaaminen. Oikeusturvakeinojen kohteena on tällöin tehty päätös, päätöksenteossa käytetty menettely tai suoritettu toiminta. Jälkikäteisten oikeusturvakeinot liittyvät päätöksen tai menettelyn korjaamiseen, päätöksen oikaisemiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen taikka asian uudelleen käsittelyyn. Oikeusturvan jälkikäteisistä keinoista hallintoasioissa

¹²⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 354–356.

säädetään pääasiallisesti hallintolainkäyttölaissa (26.7.1996/586) ja kuntalaissa (17.3.1995/365).¹²⁶

Joidenkin suoraan ulosottokelpoisten saatavien perusteena on velkojan tekemä maksuunpanopäätös. Julkisyhteisön tekemänä kyseessä on usein hallintopäätös, eli viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu, johon sovelletaan hallinto-oikeudellisia säännöksiä.¹²⁷ Jos asiassa on tehty hallintopäätös, se voidaan korjata hallintolain mukaisessa ennakoivassa korjaamismenettelyssä¹²⁸. Hallintoasiaa koskeva valitus pannaan yleensä vireille hallintovalituksena, kunnallisvalituksena, kirkollisvalituksena tai perustevalituksena. Valitusta edeltää usein oikaisuvaatimusmenettely, esimerkiksi kunnallisvalitusta edeltää kunnan sisäinen oikaisuvaatimusmenettely (KuntaL 89 §).

Suoraan ulosottokelpoisia saatavia maksuunpanevat lukuisat eri viranomaiset ja muut velkojat. Tästä syystä myös velallisten oikeusturvakeinot vaihtelevat saatavan mukaan. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien oikeussuojajärjestelmä on siten melko monimutkainen. Suurin osa saatavista on viranomaisen maksuunpanemia, jolloin oikeussuojakeinot löytyvät hallintolainkäytön piiristä. Osa suoraan ulosottokelpoisten saatavien velkojista on kuitenkin yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jolloin oikeussuojajärjestelmä on yleisen lainkäytön alalla.¹²⁹ Verotäytäntöönpanolaissa säädetyt oikeusturvan takeet koskevat kuitenkin kaikkia julkisia saatavia siitä huolimatta, tehdäänkö saatavasta valituskelppoinen päätös, tai kuka on saatavan velkoja.

Julkisten saatavien perintä on massamuotoista toimintaa, jossa myös sattuu helposti virheitä. Tästä syystä ulosottomiehelle on veroulosotossa asetettu erityinen velvoite tarkistaa julkinen saatava. Verotäytäntöönpanolain 6 §:n 1 momentin mukaan ulosottomiehen tulee palauttaa asia hakijalle, jos hän havaitsee, että julkinen saatava on ilmeisesti määrätty tai maksuunpantu kahdesti tai väärälle henkilölle. Jos kyseessä on vero, asia palautetaan veronoikaisua varten asianomaiselle veroviranomaiselle. Jos virhe on tapahtunut muun julkisen saatavan määräämisessä, ulosottomiehen tulee palauttaa asia

¹²⁶ Mäenpää 2010: 285–286.

¹²⁷ Hallintopäätöksestä tarkemmin ks. Laakso ym. 2006: 63, 92, 223–234 tai Mäenpää 2010: 221–252.

¹²⁸ Hallintolain 8 luvussa säädetään hallintopäätöksen ja siihen liittyvän päätöksentekomenettelyn virheen korjaamisesta päätöksentekijän uudella päätöksellä.

¹²⁹ KM 1998: 2 s. 380–381.

kyseiselle viranomaiselle kirjoitusvirheen tai asiavirheen korjaamista varten. Asia voidaan myös palauttaa yksityiselle toimijalle, jos se on toiminut maksuun panijana.¹³⁰ Koulu ja Lindfors ovat kuitenkin todenneet, että vaikka ulosottomiehen tarkastusvelvollisuus on tärkeä tehtävä, tarkastus ei ole käytännössä kovin tehokasta asioiden suuren määrän vuoksi.¹³¹

Ulosottokaaren ja verotäytäntöönpanolain säätämisen yhteydessä kiinnitettiin erityisesti huomiota alaikäisten suojaamiseen perusteettomalta velkaantumiselta¹³². Verotäytäntöönpanolain 6 §:n 2 momentissa säädetään, että jos alle 15-vuotiaalta peritään ulosotossa muuta julkista saatavaa kuin veroa, ulosottomiehen tulee pyytää hakijaa tarkistamaan alaikäisen maksuvelvollisuus. Täytäntöönpano on tämän ajan keskeytettynä. Säännöksen tarkoituksena on, että hakija selvittää, onko lasku kirjoitettu tai maksu määrätty alaikäiselle perusteettomaksi, ja onko asiassa menetelty säännösten ja ohjeiden mukaisesti. Ikäraja on otettu 15 vuotta, koska hallituksen esityksen mukaan tätä vanhemmat ovat yleensä itse vastuussa ulosotossa olevasta saatavasta, esimerkiksi joukko liikenteen tarkastusmaksusta.¹³³ Verotäytäntöönpanolain 7 §:ssä säädetään lisäksi, että jos asia koskee veroa tai siihen rinnastettavaa saatavaa, ja velallinen on alle 18-vuotias, ulosottomiehen tulee tehdä holhousviranomaiselle ilmoitus siten, kuin ulosottokaarella säädetään. Tarkoitus on, että holhousviranomainen ottaa yhteyttä alaikäisen vanhempiin, ja selvittää minkä vuoksi alaikäinen on joutunut maksuvelvolliseksi.¹³⁴

Kaikista verotäytäntöönpanolain mukaisista saatavista voi tehdä *perustevalituksen*.¹³⁵ Suoraan ulosottokelpoinen saatava syntyy velkojatahon yksipuolisessa maksuunpanomenettelyssä, eikä täytäntöönpano edellytä tuomioistuimen tai muun puolueettoman tahon tutkintaa. Tästä syystä velallisella tulee olla mahdollisuus selvittää saatavan mää-

¹³⁰ HE 83/2006 vp s. 87.

¹³¹ Koulu & Lindfors 2009: 110.

¹³² Myös kuluttaja-asiamies on kiinnittänyt huomiota hyvää perintätapaa koskevassa ohjeistuksessaan siihen, että pääsäännön mukaan alaikäisen ei pitäisi velkaantua alaikäisyytensä aikana. Terveyskeskus- ja sosiaalihuollon maksujen tulisi kuluttaja-asiamiehen mukaan kohdistua alaikäisen sijasta hänen huoltajaansa. (KA 2005: 9)

¹³³ HE 83/2006 vp s. 87-88. Säännöksen taustalla oli muun muassa se, että käytännössä erilaisia hoitolaitosmaksuja oli kirjoitettu hyvinkin pienten lasten nimiin, vaikka huoltajan vastuulla on huolehtia lapsen tarvitsemasta hoidosta.

¹³⁴ LaVM 26/2006 vp s. 8.

¹³⁵ Mäenpää 2010: 290–302.

räämisen tai maksuunpanon laillisuus vielä siinäkin vaiheessa, kun saatava on ulosotossa.¹³⁶ Perustevalitusta on luonnehdittu laajuudeltaan normaalia muutoksenhakukeinoa vastaavaksi oikeussuojakeinoksi, kuitenkin sillä erolla, että perustevalitus voidaan tehdä vielä silloinkin kun säännönmukainen valitusaika on päättynyt¹³⁷. Alun perin perustevalitus on ollut lähinnä vero-oikeudellinen muutoksenhakukeino, joka oli tarkoitettu veron tai maksun perustetta koskevan säännönmukaisen valituksen täydentäjäksi. Merkitystä perustevalituksella on ollut erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen määräämistä tai maksuunpanemasta saamisesta ei ole tehty valituskelpoista päätöstä.¹³⁸ Perustevalituksesta säädetään verotäytäntöönpanolain 9–11 §:issä¹³⁹. Vaikka perustevalituksen käyttäminen tulee yleensä ajankohtaiseksi vasta ulosottovaiheessa, ei se ole täytäntöönpanoon sidottu oikeuskeino, vaan yleinen vero-oikeudellinen muutoksenhakukeino¹⁴⁰.¹⁴¹

Perustevalituksen saa tehdä se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti (VeroTPL 9 §). Ulosotto 2000-toimikunnan mietinnössä on todettu, että perustevalituksen tulisi laillisuusvalituksena koskea nimenomaan saatavan perustetta eikä saatavan määrää. Käytännössä määrä- ja perustekysymyksen erottaminen voi kuitenkin olla vaikeaa.¹⁴² Valitus saadaan tehdä niin kauan, kuin oikeus maksunsaantiin on olemassa (VeroTPL 21 §). Perustevalitus tehdään samalle viranomaiselle kuin säännönmukainen valitus. Jollei sellaista ole, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ellei

¹³⁶ Laakso ym. 2006: 298.

¹³⁷ OM 4/2011 s. 212.

¹³⁸ OM 4/2011 s. 212.

¹³⁹ Perustevalituksesta säädetään myös esimerkiksi valtion eläkelain (1295/2006) 165 §:ssä, työntekijän eläkelain (395/2006) 131 §:ssä, vesilain (264/1961) 21 luvun 7 §:ssä ja kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain (558/1995) 13 §:ssä. Lisäksi useissa verolaeissa säädetään, että kyseessä olevassa laissa tarkoitettuihin asioihin ei sovelleta verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain perustevalitusta koskevia säännöksiä. (OM 4/2011 s. 80, 212)

¹⁴⁰ Verohallitus on huomauttanut, että perustevalitusta käytetään varsin harvoin muutoksenhakukeinona (OM 2005: 27 s. 61).

¹⁴¹ HE 83/2006 vp s. 88.

¹⁴² KM 1998: 2 s. 173.

toisin ole säädetty (VeroTPL 10 §). Jos asia on jo ratkaistu säännönmukaisella valituksella, ei sitä enää voida tutkia perustevalituksella.¹⁴³

Hämeenlinnan HAO 5.9.2002 02/0522/1: Vakuutusyhtiö oli määrännyt valittajan maksettavaksi liikennevakuutusmaksua vastaavan hyvikkeen. Tätä koskeva perustevalitus tuli tehdä sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä saaminen oli määrätty tai maksuunpantu, koska liikennevakuutuslaissa ei ollut säädetty viranomaista, jolle vakuutusmaksun määräämisestä olisi säännönmukaisesti voinut valittaa.

Täytäntöönpanon keskeytys on keskeinen suoraan ulosottokelpoisia saatavia koskeva oikeussuojakeino. Jos saatavasta on tehty valitus tai oikaisuvaatimus, muutoksenhakuviranomaisen tulee viipymättä pyynnöstä tai omasta aloitteestaan kieltää saatavan ulosotto tai määrätä se keskeytettäväksi, jollei valitus tai oikaisuvaatimus ole ilmeisen aiheeton (VeroTPL 12 §). Se, merkitseekö keskeytysmääräys täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä riippuu siitä, onko asia tullut vireille ulosotossa¹⁴⁴. Muutoksenhakuviranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka käsittelee julkisen saatavan määräämistä tai maksuunpanoa koskevaa säännönmukaista valitusta tai perustevalitusta taikka verotusta tai ennakoperintää koskevaa oikaisuvaatimusta. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi hallinto-oikeus ja verotuksen oikaisulautakunta.

Edellä mainitun lisäksi ulosmitatun omaisuuden myynti ja tilitys tulee keskeyttää tietyissä tilanteissa. Myynti ja tilitys tulee keskeyttää, jos ulosmitattuna on kiinteistö tai kiinteistö- taikka asunto-osakeyhtiön osakkeita, tai jos muutoksenhaku koskee veron tai julkisen maksun korotusta. Myyntiä ei kuitenkaan saa keskeyttää, jos täytäntöönpanolle on painavia syitä. (VeroTPL 13 §) Sääntely perustuu velallisen asumisen suojaamiseen. Laissa ei kuitenkaan todisteluvaikeuksien vuoksi edellytetä, että velallinen käyttää laissa tarkoitettua asumusta vakituisena asuntonaan. Myynti saadaan kuitenkin keskeyttää vain painavasta syystä, jos ulosmitatun omaisuuden arvo alenee nopeasti, omaisuuden hoitokulut ovat korkeat tai jos huutokaupasta on julkaistu myynti-ilmoitus.¹⁴⁵ Lain esityöt

¹⁴³ Varsinaisista ulosottomenettelyä koskevista oikeussuojakeinoista, itseoikaisusta, täytäntöönpanoriidasta ja täytäntöönpanon keskeyttämisestä säädetään erikseen ulosottokaaren 10 luvussa. Muutoksenhausta ulosottomiehen toimeen tai päätökseen käytetään vakiintuneesti nimitystä 'ulosottovalitus'. Ulosottovalituksen voi tehdä sekä menettelyvirheeseen että oikeudellisiin kysymyksiin viitaten. Ulosottovalitus voidaan tehdä esimerkiksi sillä perusteella, että julkinen saatava väitetään jo maksetuksi tai että maksua ei olisi saanut enää periä. Perustevalituksen kohteena on sen sijaan saatavan maksuunpano tai määrääminen.

¹⁴⁴ HE 83/2006 vp s. 90.

¹⁴⁵ HE 83/2006 vp s. 91.

lähtevät siitä periaatteesta, että näissä tapauksissa myyntiä ei *yleensä* keskeytetä. Koulu ja Lindfors ovat katsoneet, että tämä tulkinta on velallista kohtaan kohtuuton. Täytäntöönpanon keskeytyksellä on pieni merkitys julkisyhteisöjen varojenkeruulle, kun taas yksittäiselle asianosaiselle hätiköity myynti voi aiheuttaa suhteetonta vahinkoa.¹⁴⁶

Velallisella on oikeus ehdottomaan täytäntöönpanon keskeytykseen, jos hän antaa ulosottomiehelle vakuuden julkisen saatavan maksamisesta. Ulosottomiehen on otettava vakuus vastaan, vaikka ulosottoasia ei olisikaan vireillä. Tällöin vakuudella on sama vaikutus kuin muutoksenhakuviranomaisen antamalla täytäntöönpanon kiellolla. Ulosottomiehen tulee ilmoittaa vakuuden asettamisesta muutoksenhakuviranomaiselle. Vakuuden riittävyden arviointi tapahtuu siten, kuin ulosottokaassa säädetään (UK 3:43–45).

Täytäntöönpanon kieltä tai keskeyttämistä pyydetään valitusta tai oikaisuvaatimusta käsittelevältä muutoksenhakuviranomaiselta. Jos velallisen omaisuutta on ulosmitattu, keskeytystä voi pyytää myös ulosottomieheltä. Ulosottomiehen tulee keskeyttää täytäntöönpano, jos velallinen pyytää keskeyttämistä viikon kuluessa ulosmittauksesta. Keskeytyksen jatkamiseksi velallisen tulee toimittaa ulosottomiehelle kolmen viikon kuluessa todistus muutoksenhaun vireilläolosta tai valituskirjelmä. Ulosottomiehen pitää toimittaa välittömästi muutoksenhakuviranomaiselle keskeytyspyyntö, mahdollinen valituskirjelmä sekä lausuntonsa. Keskeytys on voimassa, kunnes muutoksenhakuviranomainen on käsitellyt keskeytyspyynnön.¹⁴⁷ Keskeytysmääräyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, että jo toteutettu täytäntöönpanotoimi on peruttava (VeroTPL 16 §).

Keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun ei saa erikseen hakea muutosta (VeroTPL 17 §). Suoraan muutoksenhakuviranomaiselle tullut keskeytyspyyntö tulee ratkaista välittömästi. Ulosottomiehen kautta tullut keskeytyspyyntö tulee ratkaista kolmen viikon kuluessa sen saapumisesta keskeytysviranomaiselle (VeroTPL 18 §). Keskeytysmääräyksen antamiseen sovelletaan lisäksi ulosottokaaren 10 luvun keskeyttämistä koskevia säännöksiä soveltuvien osin (UK:10: 20, 22, 23, 24 ja 26).

¹⁴⁶ Koulu & Lindfors 2009: 109.

¹⁴⁷ HE 83/2006 vp s. 91–92.

2.3. Suoran ulosottokelpoisuuden alaan liittyvää pohdintaa ja esimerkkejä

Suoraan ulosottokelpoisten saatavien joukkoa on pidetty laaja-alaisena ja niitä koskevaa sääntelyä monimutkaisena¹⁴⁸. OPTULAn tutkimuksessa on todettu, että rajanvedot erityyppisten julkisten saatavien välillä eivät ole aina olleet selkeitä ja johdonmukaisia. Rajanveto-ongelmia on ollut esimerkiksi sen suhteen, katsotaanko saatava veroksi vai julkisoikeudelliseksi maksuksi¹⁴⁹. OPTULAn tutkimuksessa on lisäksi katsottu, että yksittäisten maksujen suoran ulosottokelpoisuuden suhteen on ollut epäselvyyttä. Tutkijat ovat esimerkiksi todenneet, että kirjastomaksuja pidetään yksityisoikeudellisina maksuina, koska kirjastolaissa (4.12.1998/904) ei ole erikseen säädetty kirjastomaksujen suorasta ulosottokelpoisuudesta¹⁵⁰.

Kirjastolain mukaan suurin osa kirjaston suoritteista on maksuttomia. Lisäksi kirjastolain 5 ja 10 §:issä on säädetty seuraavasti kirjaston maksullisista suoritteista:

”Muista kirjaston suoritteista kunta voi periä enintään suoritteen omakustannusarvoa vastaavan maksun. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.”

”Käytösääntöjen rikkomisesta peritään kunnan päättämät maksut, joiden tulee olla kohdulliset suhteessa käytösääntöjen rikkomiseen.”

Voitaisiinko kirjastomaksuja pitää julkisina maksuina, joiden suorasta ulosottokelpoisuudesta ei tarvitse erikseen säätää? Niin kuin edellä on mainittu, julkisina maksuina pidetään verotäytäntöönpanoasetuksen mukaan sellaisia maksuja joista, tai joiden perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa tai muussa laissa, jos ne peritään jollekin julkisyhteisölle. Kirjastolain 5 §:ssä on erikseen mainittu, että maksu peritään *kunnalle* ja lisäksi maksut perustuvat pääosin *omakustannusarvoon*. Nähdäkseni kirjastomaksujen suora ulosottokelpoisuus ei siten edellytä erillistä suoraa ulosottokelpoisuutta kos-

¹⁴⁸ Ks. KM 1998: 2 s. 376–380; Niemi ym. 2009: 40–41.

¹⁴⁹ OPTULAn tutkimuksessa on esimerkiksi pohdittu, ovatko koiraverot ja tullimaksu luonteeltaan veroja vai julkisoikeudellisia maksuja (Niemi ym. 2009: 40).

¹⁵⁰ Tutkijat viittaavat Pöngän ja Willmanin Käytännön perintäoppaassa esitettyyn tulkintaan ks. Pönkä & Willman 2004: 21. Myös kuluttaja-asiamies on todennut, että kirjastomaksut eivät ole suoraan ulosottokelpoisia ja niiden täytäntöönpano ulosotossa vaatii tuomion (KA 2005: 9).

kevaa säännöstä, vaan ne ovat suoraan ulosottokelpoisia verotäytäntöönpanolain yleisten säännösten nojalla.

Suoraan ulosottokelpoisten saatavien alalla on melko tavallista, että saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta on erikseen säädetty, vaikka saatava olisi suoraan ulosottokelpoinen jo verotäytäntöönpanolain yleisten säännösten nojalla. Esimerkiksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetään erilaisista kunnallisista sosiaali- ja terveystalveluista perittävistä maksuista ja niiden perusteista. Tällaiset saatavat voitaisiin katsoa suoraan ulosottokelpoisiksi myös ilman suoraa ulosottokelpoisuutta koskevaa säännöstä. Kyseisen lain mukaisten maksujen suorasta ulosottokelpoisuudesta on kuitenkin säädetty erikseen lain 17 §:ssä. Myös Tuori katsoi Ulosotto 2000-toimikunnalle antamassaan mietinnössä, että suuri osa erityissäännösten tarkoittamista maksuista on sellaisia, jotka olisivat täytäntöönpanokelpoisia ilman tuomiota tai päätöstä jo veroulosottolainsäädännön yleisten säännösten nojalla¹⁵¹.

Mikä merkitys velallisen kannalta on sillä, pidetäänkö esimerkiksi kirjastomaksuja suoraan ulosottokelpoisina saatavina vai yksityisoikeudellisina maksuina, jotka täytäntöönpannaan ulosottokaaren mukaisesti? Merkittävin eroavaisuus on se, että jos kirjastomaksuja pidetään yksityisoikeudellisina maksuina, niiden täytäntöönpanoon sovelletaan ulosottokaarta, ja ulosottoasian vireilläolo ja täytäntöönpano edellyttävät, että hakijalla on ulosottokaaren mukainen täytäntöönpanoperuste (UK 2:1). Oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 21 luvussa säädetään oikeudenkäyntikuluista. Lain 1 §:n mukaan asian hävinnyt asianosainen on velvollinen korvaamaan vastapuolensa kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jollei muualla laissa toisin säädetä¹⁵². Ulosotossa ei velkojalle sen sijaan ole säädetty oikeutta saada ulosotosta aiheutuneita kulujaan korvatuksi. Tätä ei ole pidetty tarpeellisena, koska ulosoton virallisperiaatteen vuoksi velkojan tehtävät ulosotossa ovat vähäiset. Voidaan siten kysyä, onko velallisen kuluvastuun kannalta tarkoituksemukaista, että tällaisia saatavia kierrätettäisiin tuomioistuimen kautta? Velkomusta

¹⁵¹ KM 1998: 2 s. 170.

¹⁵² Oikeudenkäyntikulujen korvaamisen taustalla ovat olleet muun muassa se, että asian voittanut asianosainen saa täyden korvauksen kuluistaan, tarpeettomat oikeudenkäynnit vähenevät, eikä oikeudenkäyntiä tarpeettomasti pitkitetä (KM 1998: 2 s. 90, 94).

koskevassa asiassa, joka ratkaistaan yksipuolisella tuomiolla¹⁵³, tuomioistuimen tulee viran puolesta arvioida vastapuolen maksettavaksi tulevien oikeudenkäyntikulujen määrä. Oikeudenkäyntikulut tuomitaan asian vaatiman työmäärän mukaan joko perustaksan tai korkean taksan tai mukaisesti, jos hakija on oikeudenkäyntikuluja vaatinut. Oikeudenkäyntikulut saattavat muodostaa huomattavan erän, erityisesti jos alkuperäinen velkapääoma on rahamäärältään pieni. Oikeudenkäyntikulujen määrien perusteista säädetään tarkemmin Oikeusministeriön asetuksella¹⁵⁴:

	Velan pääoma ≤ 250 €	Velan pääoma >250 € tai häätöasia
Perustaksa	134	168
Korkea taksa	218	258

Saatavien suoran ulosottokelpoisuuden kannalta kysymyksiä herättää julkisyhteisöjen toimintojen yksityistäminen, erityisesti kuntien lakisääteisten tehtävien hoidosta perittävät maksut ja niiden kohtelu ulosottooperinnässä. Kunta voi kuntalain mukaan hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi esimerkiksi perustaa itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa liikelaitoksen tai osakeyhtiön tehtävien hoitamista varten. Kunta voi myös hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta palvelun tuottajilta (KuntaL 2.3 §). Muun muassa Ulosotto 2000-toimikunta pohti, muuttuuko julkisoikeudellinen maksu luonteeltaan yksityisoikeudelliseksi, jos kunta siirtää lakisääteisen tehtävän muulle palvelun tuottajalle, vai voiko myös palvelun tuottaja hakea suoraa ulosottoa.¹⁵⁵ Myös OPTULAn tutkimuksessa on todettu, että ongelmia aiheuttaa se, että kunnat ulkoistavat toimintojaan perustamilleen yhtiöille; onko julkisoikeudellinen maksu perittävässä samalla tavoin, kun palvelun tuottaa yksityisoikeudellinen oikeushenkilö?¹⁵⁶

¹⁵³ Riidattomalla saatavalla tarkoitetaan sellaista erääntynyttä saatavaa, jota velallinen ei suorita, mutta jonka olemassaoloa hän ei myöskään kiistä. Useimmiten riidattoman velkomusasian käsittelyn päättyy yksipuolisen tuomion antamiseen. Jos vastaaja ei vastaa tai esitä perustetta kiistämislleen, tai jos hän vetoaa sellaiseen perusteeseen, jolla ei ole vaikutusta asian ratkaisemiseen, kanne hyväksytään yksipuolisella tuomiolla. (ks. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:15)

¹⁵⁴ Oikeusministeriön asetus vastapuolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:ssä tarkoitetuissa asioissa (14.12.2001/1311).

¹⁵⁵ KM 1998: 2 s. 184–185.

¹⁵⁶ Niemi ym. 2009: 40–41.

Veroulosottolainsäädännön lähtökohtana voidaan katsoa olleen, että vain se taho, jonka saatavalle on myönnetty suora ulosottokelpoisuus voi hakea ulosottoa verotäytäntöönpanolain mukaisesti. Näin on katsottu muun muassa seuraavassa korkeimman oikeuden ratkaisussa:

KKO:2005:88. Poliisi oli ottanut A:lta eläinsuojelulain (4.4.1996/247) 44 §:n nojalla huostaan eläinsuojelutarkastuksen yhteydessä viisi koiraa ja toimittanut ne hoidettavaksi Helsingin eläinsuojeluyhdistykselle. Huostaanottopäätöksen perusteella eläinsuojeluyhdistys pyysi ulosottohakemuksellaan 5.9.2002, että huostaan otettujen koirien hoitomaksut korkoineen ajalta 5.2.–12.4.2001 ulosmitataan veroulosottolain mukaisesti. Ulosottomies ulosmittasi hoitomaksuista A:n eräällä pankkitilillä olevat varat. Korkein oikeus katsoi, että veroulosottolain järjestyksessä perittävässä olevilla kustannuksilla tarkoitetaan eläinsuojelulain 44 §:ssä tarkoitettulle valtion tai kunnan viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia. Eläinsuojelulakia ei voida tulkita niin, että taho, joka on tehnyt viranomaisen kanssa sopimuksen tai vastaavan järjestelyn eläimen hoidosta, voisi saada eläimen hoidosta aiheutuvat kustannukset suoraan eläimen omistajalta tai haltijalta veroulosottolain mukaisessa järjestyksessä. Korkein oikeus katsoi, että ulosmittaus oli toimitettu virheellisesti, kun se oli toimitettu veroulosottolain mukaisessa järjestyksessä eläinsuojeluyhdistyksen hakemuksesta.

OPTULAn tutkimuksessa on todettu, että epäselvyyttä saatavan suoran ulosottokelpoisuuden suhteen on ollut muun muassa jätemaksujen osalta. Vuonna 2008 jätemaksuja oli ulosottoperinnässä 16 000 kappaletta, rahamäärältään noin 1,3 miljoonaa euroa¹⁵⁷. Edellä on mainittu, että jätemaksuja koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu toukokuussa 2012 voimaan tulevalla jätelailla. Voimaan tulevan lain 23 §:ssä säädetään, että jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa tarkoitettu toimielin. Jos jätehuollon järjestämiseen liittyvä palvelutehtävä on siirretty hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoimintalueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä.

Voimaan tulevassa jätelaissa on pyritty erottelemaan toisistaan kunnan jätehuoltoon liittyvät viranomaistehtävät, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, ja kunnan jätehuollon palvelutehtävät. Palvelutehtäviin on katsottu kuuluvan jätteen vastaanotto, kuljetus ja käsittely, jätemaksun laskutus, lain mukainen jäteneuvonta sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöön liittyviksi tehtäviksi, joita ei voida siirtää jätehuoltoyhtiön vastuulle,

¹⁵⁷ Niemi ym. 2009: 36.

kuuluvat muiden muassa jätehuoltomaksujen perusteita koskeva päätöksenteko ja jätehuoltomääräyksien antaminen. Säännöksen tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että yhtiöittämisjärjestelyt olisivat perustuslain vaatimusten mukaisia¹⁵⁸, ja että omistajakunnat rajaisivat entistä tarkemmin jätehuoltoyhtiöiden toimivaltaa siten, että yhtiön tehtäviin ei sisältyisi julkisen vallan käyttöä, tai sellaisia tehtäviä, joista ei ole toimeksiannossa sovittu.¹⁵⁹

Alueelliset metsäkeskukset huolehtivat metsien kestäväan hoitoon ja käyttöön sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämiseen sekä metsätalouden muuhun edistämiseen liittyvistä tehtävistä. Laissa metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista (18.12.1995/1474) on jaettu metsäkeskusten julkiset hallintotehtävät tehtäviin, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä (viranomaistehtävät) sekä tehtäviin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä (edistämistehtävät). Viranomaistehtävien organisointi on toteutettu laissa siten, että viranomaistehtävien hoitamista varten metsäkeskuksessa on erillinen yksikkö (viranomaistehtävien yksikkö), jonka päällikkönä toimii viranomaispäällikkö. Viranomaistehtäviä hoitava ei saa osallistua muihin kuin viranomaistehtäviin, jos se voi vaarantaa viranomaistehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.(5 §)

Kunnan jätehuoltoviranomainen määrää jätemaksun kunnan hyväksymän taksan mukaisesti. Jätemaksu maksetaan 83 §:n mukaan kunnalle tai tämän määräämälle kunnan luukuun toimivalle taholle. Jätemaksun laskutus on hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsottu osaksi kunnan operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta, johon ei liity julkisen vallan käyttöä.¹⁶⁰ Kunnan jätemaksu on jätelain 145 §:n mukaan suoraan ulosottokelpoinen ja peritään verotäytäntöönpanolain mukaan. Kunnan jätehuollon viranomaistehtäviin on katsottu kuuluvan maksumatta jääneiden laskujen perintä ja päätösten teko perimättä jättämisasiossa.¹⁶¹ Ulosoton hakemiseen liittyvät tehtävän rinnastuvat edellä mainittuihin julkista vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin. Tällä perusteella voitaisiin katsoa, että myös ulosoton hakemisesta olisi vastuussa kunnan jätehuoltoviranomainen, eikä kunnan omistama jätehuoltoyhtiö.

Tampereen käräjäoikeuden päätös 07/4600: Kunnat olivat yhdessä perustaneet jätehuollon hoitamista varten yhtiön, joka oli laittanut jätemaksuja ulosottooperintään suoraan ulosottokelpoisina. Ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti oli päättänyt, että jätemak-

¹⁵⁸ Jätehuoltoon liittyviä tehtäviä on arvioitu suhteessa perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla, ja sillä edellytyksellä että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

¹⁵⁹ HE 199/2010 vp s. 92–93.

¹⁶⁰ PeVL 58/2010 vp s. 4.

¹⁶¹ Kuntaliitto 2006: 40.

sujen perintää ei jatketa sillä perusteella, että jätemaksujen suora ulosottokelpoisuus koskee vain julkisyhteisöä. Vaikka osakeyhtiö oli kuntien omistama, kihlakunnanvouti katsoi, että se ei muutu julkisyhteisöksi omistusperiaatteella. Ulosotossa ei myöskään voida tutkia yhtiöiden omistuspohjaa. Myös käräjäoikeus katsoi, ettei kuntien omistamaa jätehuolto-yhtiötä voida sillä tavalla samastaa kuntaan, että yhtiöllä olisi suoraan lain nojalla oikeus periä jätemaksuja. Käräjäoikeus kuitenkin totesi, että maksujen perintä olisi tehokkaampaa ja halvempaa suoraan lain nojalla, mutta velallisen oikeusturva vaatii, että vain kunta voi hakea suoraa ulosottoa.

Samantyyppisiä kysymyksiä on katsottu liittyvän nuohoustoimintaan, josta säädetään pelastuslaissa (29.4.2011/379)¹⁶². Vastuu alueen pelastustoimesta on kunnilla (PelastusL 24 §). Valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Alueen pelastustoimi vastaa muun muassa nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä. Nuohouspalvelut voidaan järjestää hyvin joustavasti. Alueen pelastustoimi voi tuottaa nuohouspalvelut joko pelastuslaitoksen omana työnä tai hankkia nuohouspalvelut muulta palvelun tuottajalta, jolloin nuohouksesta huolehtii kilpailutuksen kautta valittu piirinuohooja. Näissä tapauksissa alueen pelastustoimi päättää nuohouksesta perittävistä maksuista. Nuohous voidaan järjestää myös siten, että annetaan rakennuksen omistajan tai haltijan sopia nuohouksesta palvelun tuottajan kanssa. Tämä edellyttää, että alueellinen pelastustoimi on tehnyt päätöksen menettelystä. Alueellinen pelastustoimi ei tällöin kuitenkaan päättää nuohouksesta perittävistä maksuista. Näistä vaihtoehtoista yleisin on palvelujen hankkiminen muulta palvelun tuottajalta eli niin sanottu piirinuohousjärjestelmä.¹⁶³

Silloin kun nuohous järjestetään sopimusperusteisesti, eli kun rakennuksen omistaja tai haltija saa sopia nuohouksesta palvelun tuottajan kanssa, saatavaa ei voida pitää suoraan ulosottokelpoisena. Nuohousmaksun suoran ulosottokelpoisuuden suhteen on ollut epäselvyyttä erityisesti silloin, kun palvelu on hankittu muulta palvelun tuottajalta. Nuohousmaksut on mainittu verotäytäntöönpanoasetusta edeltäneessä veroulosottoasetuksessa suoraan ulosottokelpoisten saatavien joukossa. Kunta määrää nuohouksesta perittävän maksun ja piirinuohooja veloittaa nuohouksesta taksan mukaisen maksun. Ulosotto 2000-toimikunta on todennut, että asiassa voitaisiin kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko palvelu kuntalaisille pakollinen vai ei. Nuohoustoimintaan liittyvä suori-

¹⁶² Niemi ym. 2009: 40.; KM 1998: 2 s. 185.

¹⁶³ HE 257/2010 vp s. 10, 69–70.

tuksen pakollisuus voisi toimikunnan mukaan puoltaa saatavan suoraa ulosottokelpoisuutta perijästä riippumatta.¹⁶⁴ Muun muassa Kuntaliitto on todennut, että nuohousmaksujen suoran ulosottokelpoisuuden suhteen on epäselvyyttä¹⁶⁵.

¹⁶⁴ KM 1998: 2 s. 185.

¹⁶⁵ Kuntaliiton lausunnossa Oikeusministeriön julkaisusta *Julkisoikeudelliset velkasuhteet – yleislainsäädännön tarve* katsottiin, että nuohousmaksujen suora ulosottokelpoisuus on epäselvä. (Suomen Kuntaliitto: Lausunto oikeusministeriölle 28.2.2005, dnro 1544/90/2004)

3. ASIAMIESKIELTO JULKISEN SAATAVAN ULOSOTOSSA

3.1. Asiamieskiellon tausta

Hakija voi pääsääntöisesti käyttää ulosotossa asiamiestä tai avustajaa. Oikeus perustuu ulosottokaaren 3 luvun 10 §:ään, jonka mukaan ulosottomenettelyssä saa käyttää asiamiestä ja avustajaa kaikissa ulosoton vaiheissa, jollei muualla toisin säädetä¹⁶⁶. Ulosottolainsäädännössä asiamiehenä toimimisella tarkoitetaan asiamiessuhdetta, jossa asiamies esiintyy valtuutuksen nojalla päämiehensä nimissä. Asiamies voi esimerkiksi panna asian vireille hakijan puolesta, valvoa hakijan etua menettelyn aikana ja valtuutuksen kautta nostaa ulosotossa asialle kertyneet varat tai ottaa omaisuutta haltuun hakijan puolesta.¹⁶⁷ Linnan ja Leppäsen mukaan hakijan tarve käyttää ulosotossa asiamiestä liittyy luottoyhteiskunnan rakenteisiin. Velkojen suuri määrä on 80-luvulta lähtien johtanut yksityisen perintäalan kasvuun. Alkuperäinen velkoja toimii ulosoton hakijana yleensä itse, kun perittävänä on suuri saatava, ja asiamiesten hoidettavaksi annetaan pienempiä saatavia.¹⁶⁸ Asiamiehenä voi toimia esimerkiksi yksityinen perintätoimisto, asianajaja, tai muu perintätoimeksiantoja hoitava henkilö tai yritys.¹⁶⁹

Suoraan ulosottokelpoisten saatavien ulosotto-perinnässä asiamiehen käyttäminen on kuitenkin kielletty. *Ulosoton asiamieskiellosta* säädetään verotäytäntöönpanolain 5 §:n 2 momentissa:

”Rahoitus- tai luottolaitos, perintätoiminnan harjoittaja tai muu toimitsija ei saa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan ulosotossa.”

Kielto koskee kaikkia verotäytäntöönpanolain mukaan perittäviä saatavia ja kattaa valtuutuksien eri muodot. Itsestään selvää on, että asiamieskielto estää myös saatavan siirron, koska tämä olisi vielä pidemmälle menevä toimi kuin asiamiehenä toimiminen.

¹⁶⁶ Ulosottokaarta edeltävässä ulosottolaissa ei ollut säännöstä asiamiehen käyttämisestä ulosotossa. Ulosotossa sovellettiin kuitenkin samoja periaatteita kuin oikeudenkäynnissä. Oikeus käyttää asiamiestä tai asiamiestä oli siten pääsääntönä, ks. HE 216/2001 vp s. 100–101.

¹⁶⁷ Linna & Leppänen 2005: 293.

¹⁶⁸ Linna & Leppänen 2005: 290–291.

¹⁶⁹ KM 1998: 2 s. 68.

Asiamieskiellolla on merkitystä erityisesti perintätoimistojen ja kuntien toiminnan kannalta, koska perintätoimistot voivat hoitaa esimerkiksi kuntien vapaaehtoista perintää, mutta eivät voi kiellon takia toimia ulosotossa kunnan asiamiehenä.¹⁷⁰ Asiamieskieltoa on myös arvosteltu vakuutusyhtiöiden kannalta, koska ne eivät voi siirtää suoraan ulosottokelpoisia saataviaan yksityiseen perintään, vaikka eivät ole julkisyhteisövelkoja.

Veroulosottolaki (VeroUL 367/1961) ja sitä täydentävä veroulosottoasetus (VeroUA 368/1961) säädettiin vuonna 1961. Lakiin tai asetukseen ei vielä tuolloin otettu mainintaa asiamiehen käyttökiellosta, koska pidettiin itsestään selvänä, että saatavien suoran ulosottokelpoisuuden takia tarvetta asiamiehen käyttämiseen ei ollut¹⁷¹. Vuonna 1986 veroulosottoasetukseen otettiin kuitenkin selvyuden vuoksi maininta, että *raha- tai luotolaitos, perimisliike tai muu asiamies ei voi veronulosottoasiassa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana* (VeroUA 951/1986, 2 §). Samassa yhteydessä veroulosottoasetukseen 12 §:ään säädettiin ulosoton perimisesteeksi se, että hakija on siirtänyt saamisen perimistehtävän asiamiehen hoidettavaksi. Asiamieskieltoa perusteltiin sillä, että oikeus suoraan ulosottoon koskee saamia, joiden maksuunpano ja kantaminen sekä kirjanpito ovat julkisen viranomaisen valvonnassa. Tällaisia saatavia ei katsottu voitavan antaa perittäväksi asiamiehelle, jonka vastuu saatavasta on erilainen. Myös oikeusministeriö perusteli kieltoa sillä, että suoraan ulosottokelpoisten saatavien hakijat ovat erityisasetuksessa ja julkisyhteisöjen perinnässä käytetään säädeltyjä menettelytapoja.¹⁷²

Verojen ja maksujen ulosottoperintää koskeva lainsäädäntö uudistettiin ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä 2000-luvulla. Vuonna 2004 ulosoton asiamieskielto nostettiin veroulosottoasetuksesta veroulosottolakiin (683/2003). Tuolloin ulosottolakiin otettiin nimenomaiset säädökset asiamiehen ja avustajan käyttämisestä ulosotossa. Samassa yhteydessä veroulosottolain 2 §:ään otettiin säädös, että ulosottolakia sovelletaan myös julkisoikeudellista saamista koskevassa ulosotossa, ellei toisin ole säädetty. Näiden muutosten perusteella eduskunnan lakivaliokunta katsoi, että koska ulosoton asiamieskielto on keskeinen säädös velallisen oikeusturvan kannalta, se on

¹⁷⁰ Sakkojen täytäntöönpanosta säädetään erikseen laissa sakon täytäntöönpanosta (9.8.2002/672). Vaikka sakkoihin ei sovelleta verotäytäntöönpanolakia, ulosoton asiamieskiellon on oikeuskirjallisuudessa kuitenkin katsottu soveltuvan myös sakkoihin. (Koulu 1988: 35)

¹⁷¹ Niemi ym. 2009: 19.

¹⁷² KM 1998: 2 s. 208.

selvyyden vuoksi syytä nostaa asetuksesta lain tasolle. Hallituksen esityksessä todettiin, että asiamieskieltoa on tarkoitus arvioida myöhemmässä vaiheessa tarkemmin.¹⁷³

Veroulosottolaki ja veroulosottoasetus korvattiin vuonna 2007 lailla verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (15.6.2007/706) ja asetuksella verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (20.12.2007/1324). Verotäytäntöönpanolakiin otettiin tarkistettuna veroulosottolain säädökset ja karsittiin ulosottolain kanssa päällekkäisiä säädöksiä.¹⁷⁴ Verotäytäntöönpanolakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että asiamieskielto perustuu keskeisesti siihen oikeusturvanäkökohtaan, että koska saatavan oikeellisuutta ei ole vahvistettu tuomioistuimessa, hakijan tulee olla virkavastuulla toimiva taho, joka toimii asiassa ilman välikäsiä. Lisäksi katsottiin, että suoraan ulosottokelpoisen saatavan velkojan tulee itse huolehtia siitä, että saatavaa peritään ulosotossa oikeamääräisenä, eikä vanhentunutta saatavaa yritetä periä.¹⁷⁵ Lisäksi verotäytäntöönpanolain 6 §:n kannalta pidettiin tärkeänä, että velkojana ulosotossa esiintyy saatavan alkuperäinen maksuunpanija eikä asiamies¹⁷⁶. Kyseisessä pykälässä säädetään ulosottomiehen velvollisuudesta palauttaa ulosottoasia hakijalle, jos hän havaitsee, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu kahdesti tai väärälle henkilölle. Jos velallinen on alle 15-vuotias, hakijaa tulee pyytää tarkistamaan alaikäisen maksuvelvollisuus ja täytäntöönpano keskeytetään siksi ajaksi¹⁷⁷.

Eduskunnan lakivaliokunta päätyi verotäytäntöönpanolain säätämisen yhteydessä puoltamaan asiamieskieltoa, mutta katsoi kuitenkin, että sen eduista ja haitoista tarvitaan

¹⁷³ LaVM 34/2002 vp s. 18; HE 216/2001 vp s. 213.

¹⁷⁴ Uudistuksen yhteydessä harkittiin veroulosottoa koskevien säännösten ottamista osaksi ulosottoaarta. Veroulosotto päädyttiin kuitenkin säilyttämään omassa laissaan, koska veroulosottoa koskevia erityissäännöksiä ei jäänyt jäljelle paljoa, kun päällekkäisyydet ulosottokaaren kanssa poistettiin. Lisäksi muutos olisi vaatinut, että lukuisissa laeissa olisi jouduttu säätämään, että julkinen saatava peritään ulosottokaaren mukaan veroulosottolain sijaan. Näistä syistä sääntely oli helpompaa pitää omassa erillislaissaan. Laki päätettiin nimetä verotäytäntöönpanolaiksi, jotta se olisi erotettavissa kumottavasta veroulosottolaisista. (HE 83/2006 vp s. 19, 81–82)

¹⁷⁵ HE 83/2006 vp s. 15, 87.

¹⁷⁶ On kuitenkin huomattava ero *hakijana* ja *asiamiehenä* toimimisen välillä. Jos perintätoimisto toimii saatavan hakijana, se yleensä tarkoittaa, että saatava on siirretty perintätoimistolle, eli saatavan oikeudet on siirretty velkojalta perintätoimistolle. Veroulosottolaisissa asiamieskielto koski nimenomaisesti vain hakijana toimimista (*asiamies ei saa toimia velkojan toimeksiannosta hakijana julkisen saatavan ulosotossa*). Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että säännöksen tarkoituksena on kieltää myös asiamiehenä toimiminen, ja lain sanamuotoa muutettiin verotäytäntöönpanolakiin tältä osin.

¹⁷⁷ Näitä on käsitelty tarkemmin edellisessä luvussa.

lisää selvitystä. Saatavien perinnästä annetun lain 9 §:ään sisältyy vastaavanlainen, mutta soveltamisalaltaan suppeampi asiamieskielto. Eduskunta hyväksyi perintälain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004 lakivaliokunnan ehdotuksesta lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus selvittää perintälakiin liittyvien toimeksiantorajoitusten tarkoituksenmukaisuuden¹⁷⁸. Lakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi, että samassa yhteydessä selvittäisiin myös ulosoton asiamieskiellon tarkoituksenmukaisuus. Valiokunnan ehdotuksesta eduskunta liitti vastaukseensa tähän liittyvän lausuman¹⁷⁹:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista ja myös velallisen oikeusturva ja heidän maksettavakseen tulevat perintäkustannukset huomioon ottaen perusteltua sallia asiamiehen käyttäminen julkisten saatavien ulosotossa.”

Lakivaliokunta kiinnitti erityisesti huomiota kuntiin julkisten saatavien velkojina. Lakivaliokunta katsoi, että asialla on yhtymäkohtia vireillä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutostukseen. Kyseisen uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia¹⁸⁰. Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyen muun muassa elatustuen myöntäminen, maksatus sekä elatusavun ja –tuen perintä siirrettiin vuonna 2009 kunnilta Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi.¹⁸¹ Lakivaliokunta katsoi, että asiamieskiellosta luopumista tulisi arvioida ainakin kuntien saatavien osalta, jotta kuntien käytettävissä olisi lisää keinoja palvelutuotannon tehostamiseen. Valiokunta totesi, että asiaa arvioitaessa tulee tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusnäkökohtien lisäksi antaa merkittävä painoarvo velallisen oikeusturvalle, ja lisäksi kiinnittää huomiota velallisen maksettavaksi tulevien perintäkulujen määrään^{182 183}.

Oikeusministeriö antoi Oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle tehtäväksi tutkia asiamieskiellon merkitystä ja vaikutuksia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus

¹⁷⁸ EV 247/2004 vp. Hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2005 esitettiin, että perintätoimeksiantorajoitusten vaikutuksia ja niiden tarkoituksenmukaisuutta ryhdytään selvittämään, kun joukkoliikenteen tarkastusmaksuja koskevat lakimuutokset ovat tulleet voimaan ja kunnille on kertynyt kokemusta tarkastusmaksujen perinnän järjestämisestä ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista. (K 4/2006 vp s. 146)

¹⁷⁹ EV 275/2006 vp.

¹⁸⁰ ks. HE 155/2006 vp ja HaVM 31/2006 vp.

¹⁸¹ HE 155/2006 vp s. 74, 84, 105.

¹⁸² Lakivaliokunta oli todennut perintälakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään, että perintäkulujen kehitystä on säännöllisesti seurattava. (LaVM 14/2004 vp s. 2)

¹⁸³ LaVM 26/2006 vp s. 10.

Asiamieskielto ja perintäkulut julkaistiin vuonna 2009. Tutkimuksen yhteydessä toteutetun kyselyn mukaan perimistöimistöjen edustajat olivat yksimielisesti ja kuntien edustajat pääosin sitä mieltä, ettei asiamieskielto nyky muodossaan ole tarkoituksenmukainen. Tutkijat katsoivat, että asiamieskieltoa koskevien periaatekannanottojen, oikeusturvanäkökohtien ja elinkeinovapauden, nojalla asiamieskiellon kohtaloa ei voida ratkaista, mutta ne on otettava huomioon asiaa arvioitaessa.¹⁸⁴

Hallituksen toimenpidekertomuksessa 2009 katsottiin, että asiamieskieltoa olisi tarkoituksenmukaista arvioida siinä yhteydessä, kun perintälakia uudistetaan EU:n maksuviivästysdirektiivin uudistamisen johdosta¹⁸⁵. Asiaa valmistelleen Maksuviivästystyöryhmän mietintö julkaistiin 21.12.2011. Mietinnössä on päädytty ulosoton asiamieskiellon säilyttämiseen ennallaan. Maksuviivästystyöryhmän mietintöä käsitellään seuraavassa luvussa tarkemmin.

3.2. Argumentteja puolesta ja vastaan

Asiamieskiellon on katsottu olevan keskeinen *oikeusturvan tae*. Ulosoton hakeminen suoraan ulosottokelpoisissa asioissa voi merkitä perustuslailla suojattuun omaisuuden suojaan kajoamista pakkoperinnän keinoin ilman, että saatavan oikeellisuus olisi ensin vahvistettu tuomioistuimessa. Saatavan täytäntöönpano ei myöskään yleensä edellytä saatavan lainvoimaisuutta. Näistä syistä on edellytetty, että julkisyhteisö toimii asiassa itse ilman välikäsiä. Oikeusministeriö on vedonnut julkisyhteisöjen erityisasemaan ja julkisyhteisön saatavien perinnässä noudatettaviin menettelytapoihin ja katsonut, että suoraan ulosottokelpoisten saatavien maksuunpano ja kanto kirjanpitoineen ovat julkisen viranomaisen valvonnassa, eikä asiamiehen vastuu saatavasta ole tähän verrannollinen.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Niemi ym. 2009: 101–102.

¹⁸⁵ K 5/2010 vp s. 146.

¹⁸⁶ OM 1998: 2 s. 208.

Asiamieskiellosta luopumista on useimmiten perusteltu *tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusnäkökohdilla*. Niin kuin edellä on mainittu, eduskunnan lakivaliokunta on edellyttänyt kiellon tarkoituksenmukaisuusarviointia erityisesti kuntien saatavien osalta¹⁸⁷. Verotäytäntöönpanolain valmisteluvaiheessa erilaisille viranomais-, yhteisö- ja järjestö-tahoille annettiin mahdollisuus antaa lausunto ehdotetusta lakiesityksestä. Asiamieskieltoa vastustettiin useissa lausunnoissa. *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* totesi, että kysymys asiamiehen käytöstä ulosotossa on monitahoinen. Ministeriö katsoi, että esimerkiksi työeläkemaksujen perinnässä ratkaisevaa asiamiehen käyttämisen kannalta on perinnän tuloksen saavuttaminen, eikä se, voidaanko asiamiestä käyttää. *Eläketurvakeskus* totesi antamassaan lausunnossa, että työeläkesaatavien vapaaehtoisessa perinnässä perintätoimiston käyttö on sallittua, eikä heidän käsityksensä mukaan velallisen oikeusturva vaarantuisi, vaikka muu toimija esiintyisi ulosotossa hakijana velkojan puolesta. *Työeläkevakuuttajat TELA ry* oli samaa mieltä asiasta, ja he huomauttivat, että vaikka perintätoimisto esiintyisi julkisen saatavan ulosotossa asiamiehenä, alkuperäinen velkoja vastaa saatavan oikeellisuudesta, ja siitä ettei saatava ole vanhentunut. *Keskuskauppakamari* toi ilmi pienten julkisyhteisöjen tarpeen käyttää hyväkseen perintätoimistojen asiantuntemusta. Lausunnonantajan mukaan oli tärkeää, että velkojat voisivat hoitaa saataviansa tehokkaasti tarvittaessa perintätoimistojen avulla.

Luottomiehet (Kreditmännens) ry toi esille, että ammattimainen perintätoiminta on luvanvaraista ja viranomaisten valvomaan toimintaa ja ulosoton asiamieskielto hankaloittaa käytännön perintätoimintaa. Lausunnonantaja katsoi, että perintätoimistojen asiantuntemus ja järjestelmät ovat paremmalla tasolla kuin yksittäisten julkisyhteisövelkojen. Myös *Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto* katsoi, että asiamieskiellosta tulisi luopua, koska velkojalla pitäisi olla vapaus järjestää ydintoimintoihinsa kuulumaton perintä parhaaksi katsomallaan tavalla. Lausunnossa katsottiin, että asiamiestä käytettäessä lasituksen laatu tai oikeellisuus ei vaarannu, koska velkoja on vastuussa saatavan oikeellisuudesta, joten velkojalla on intressi ja velvollisuus valvoa asiamiehen toimintaa.¹⁸⁸

¹⁸⁷ LaVM 26/2006 vp s. 28.

¹⁸⁸ OM 2005: 27 s. 58–59.

Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry on vastustanut asiamieskieltoa useassa eri yhteydessä vedoten muun muassa perustuslain mukaiseen elinkeinon vapauteen (PL 18 §). Liiton käsityksen mukaan asiamiehen käyttö ei poista velkojalta vastuuta perinnän asianmukaisuudesta ja oikeellisuudesta. Liitto on katsonut, että julkisyhteisön perinnässä joudutaan kummallisiin ratkaisuihin, kun asiamiehen käyttö vapaaehtoisessa perinnässä on sallittua, mutta ulosottoa joudutaan hakemaan itse. Jos saatavan perintä vaatii ulosottoa, toimeksiannot joudutaan siirtämään takaisin kuntien ja vakuutusyhtiöiden hoidettavaksi. Kielto aiheuttaa Perimistöimistöjen Liiton näkemyksen mukaan myös velkojille lisäkustannuksia, kun laskutus- ja perintäjärjestelmiin joudutaan investoimaan.¹⁸⁹

OPTULAn tutkimuksessa toteutetun kuntakyselyn perusteella kävi ilmi, että kuntien edustajat ovat suurelta osin sitä mieltä, että asiamieskielto nykymuodossaan ei ole tarkoituksenmukainen.¹⁹⁰ *Suomen Kuntaliitto* on lausunnossaan esittänyt harkittavaksi, edellyttääkö julkisoikeudellisten saatavien perinnän tehostaminen mahdollisuutta antaa perintätöimistöille oikeus huolehtia myös ulosottoteitse tapahtuvista toimeksiannoista.¹⁹¹ Kuntaliitto ei kuitenkaan ole vastustanut Maksuviivästystysryhmän ehdotusta säilyttää asiamieskielto jatkossakin ennallaan. Asiamieskiellosta olisi kuitenkin kuntaliiton mukaan mahdollista luopua sellaisten kuntien saatavien osalta, joista tehdään maksuunpanopäätös, joka on rinnastettavissa ulosottokaaren mukaiseen ulosottoperusteeseen.¹⁹²

3.3. Ulosoton tietojärjestelmähakeminen ja asiamieskielto

Perinteisesti ulosottoa haetaan allekirjoitetulla, kirjallisella hakemuksella, joka toimitetaan vastaajan asuin- tai kotipaikan ulosottomiehelle tai muulle paikalliselle ulosottoviranomaiselle. Ulosottokaaren 3 luvun 1 §:n 3 kohdan mukaan ulosottoa voidaan hakea

¹⁸⁹ OM 54/2011: Suomen Perimistöimistöjen Liiton eriävä mielipide, s. 5.

¹⁹⁰ Niemi ym. 2009: 102.

¹⁹¹ Suomen Kuntaliitto 2005.

¹⁹² Suomen Kuntaliitto 2012.

myös sähköisellä viestillä. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan ulosottokaassa samaa kuin laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13). Asiointilain 4 §:n 2 kohdan mukaan sähköisellä viestillä tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota.

Ulosottihakemus voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla ulosoton valtakunnalliseen tietojärjestelmään (ULJAS) jos Valtakunnanvoudinvirasto on myöntänyt hakijalle siihen oikeuttavan luvan. Ulosottoa sähköisesti hakevasta käytetään lain mukaisesti nimitystä *tietojärjestelmähakija*. Ulosoton sähköistä hakemista varten hakijan on tehtävä omaan tietojärjestelmäänsä omalla kustannuksellaan ohjelma, joka muodostaa hakemustiedostoja, tai vaihtoehtoisesti hankittava palvelu tai ohjelmisto käyttöönsä muualta.¹⁹³ Useimmiten esimerkiksi kunnilla ei ole tällaisia ohjelmistoja käytössään, vaan ne joutuvat turvautumaan perintätoimistojen tarjoamiin palveluihin.

Tietojärjestelmähakijan lupa voidaan myöntää sekä sellaisille hakijoille, jotka lähettävät ulosottoon yksityisoikeudellisia asioita että sellaisille hakijoille, joiden asiat ovat suoraan ulosottokelpoisia. Ulosoton sähköinen hakeminen on tarkoitettu sellaisten ulosoton hakijoiden käyttöön, joiden ulosotto toiminta on massamuotoista¹⁹⁴. Tällaisia hakijatahoja ovat muun muassa viranomaiset, kunnat, perintätoimistot, luotto- ja rahoituslaitokset sekä vakuutuslaitokset.¹⁹⁵ Suoraan ulosottokelpoisten saatavien kohdalla sähköinen hakeminen on helppoa, koska ulosoton hakemisessa ei voi käyttää asiamiestä, eikä ulosottohakemukseen tarvitse siksi liittää liitteitä, kuten tuomiota tai valtakirjaa¹⁹⁶. Suurin osa tietojärjestelmähakijoista on suoraan ulosottokelpoisten asioiden hakijoita, kuten kuntia tai viranomaistahoja. Lähes 90 prosenttia suoraan ulosottokelpoisista saatavista tulee ulosottoon sähköisiltä hakijoilta, joten sähköisten hakemusten osuus koko hakemusmassasta on huomattava.

¹⁹³ Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus 2010: 4.

¹⁹⁴ Lupa lähettää ulosottohakemukset konekielisesti tietojärjestelmähakijana voidaan antaa sellaiselle hakijalle, jolla on yli 500 hakemusta vuodessa.

¹⁹⁵ Linna & Leppänen 2005: 211.

¹⁹⁶ Kesäkuun alussa 6.6.2011 otettiin käyttöön sähköinen tuomiorekisteri. Hakijan ei tarvitse ulosottokaaren 3 luvun 5 §:n mukaan liittää hakemukseensa sellaista ratkaisua, joka löytyy tuomiorekisteristä. Samassa yhteydessä mahdollistui myös ulosoton hakeminen Internetin kautta oikeushallinnon sähköisessä asiointipalvelussa (asiointi.oikeus.fi).

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa Asiamieskielto ja perintäkulut toteutettiin kysely julkisyhteisöjen saatavien perintäprosesseista. Kyselyyn osallistui 40 kuntaa. Kolmasosa kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti, että ulosoton tietojärjestelmähakemisessa käytetään perintätoimistoa *teknisenä välittäjänä*.¹⁹⁷ Tutkijat katsoivat, että määrä oli todellisuudessa todennäköisesti suurempi, koska asiamieskielto ja termi tekninen välittäjä eivät olleet tuttuja kaikille kyselyn vastaajille. Tekninen välittäjä siirtää asiat hakijan puolesta sähköisesti ulosottoon. Ulosotossa asian hakijaksi merkitään kuitenkin hakija, eikä perintätoimiston käyttö teknisenä välittäjänä näy siten ulosotossa. Asiamieskiellosta johtuen ulosotosta kertyvät varat tilitetään suoraan hakijalle, esimerkiksi kunnalle, mutta tilitystä koskevat erittelytiedot toimitetaan useimmiten ulosottoviranomaiselta sähköisesti perintätoimistolle.^{198, 199} Joidenkin kuntien vastauksista kävi ilmi, että teknisellä välittäjällä voi myös olla velvollisuus seuloa kunnan puolesta sellaiset velalliset, jotka kannattaa lähettää ulosottoon.²⁰⁰

On epäselvää, muodostuuko perintätoimistojen rooli teknisenä välittäjänä sellaiseksi, että sitä voitaisiin pitää asiamieskiellon vastaisena. Kun perintätoimisto toimii teknisenä välittäjänä, sen toiminta ei periaatteessa näy ulosotossa mitenkään, mutta tosiasiallisesti teknisenä välittäjänä toimiminen voidaan ainakin tietyin osin rinnastaa asiamiehenä toimimiseen. Kuntaliiton lakimies Pasi Pönkä on todennut Kuntalehteen antamassaan haastattelussa, että teknisenä välittäjänä toimiminen on asiamieskiellon kiertämistä, eikä sitä voida pitää verotäytäntöönpanolain hengen mukaisena.²⁰¹ Maksuviivästystyöryhmä on todennut mietinnössään, että nykysääntely on johtanut epäselvyyksiin sen suhteen, miten perintätoimisto voi käytännössä osallistua hakemuksen toimittamiseen ulosottoon ilman, että kysymys on asiamieskiellon rikkomisesta.²⁰² Mietinnössä ei ole tarkemmin määritelty, mitä tällä tarkoitetaan, mutta asian voidaan katsoa liittyvän muun muassa kysymyksiin, joita liittyy teknisenä välittäjänä toimimiseen. Toistaiseksi teknisenä välit-

¹⁹⁷ Niemi ym. 2009: 47, 62.

¹⁹⁸ Tietojärjestelmähakija voi päättää, toimitetaanko tilitystä koskevat erittelytiedot hakijalle paperilla vai sähköisesti. Jos tiedot toimitetaan sähköisesti, tietojen vastaanottaja on tavallisimmin hakijan tekninen välittäjä. Rahatilityksen saaja on asiamieskiellosta johtuen kuitenkin aina saatavan alkuperäinen velkoja.

¹⁹⁹ Lindström 2011: 224–225.

²⁰⁰ Niemi ym. 2009: 62.

²⁰¹ Valli 2012: 42.

²⁰² OM 54/2011 s. 42.

täjänä toimimiseen ei ole otettu lainsäädännössä kantaa, eli sitä ei ole suoranaisesti kielletty eikä sallittu.

4. PERINTÄLAIN MUKAINEN TOIMEKSIANTORAJOITUS JA ULOSOTON ASIAMIESKIELTO

4.1. Perintälain taustaa

Saatavan vapaaehtoisesta perinnästä ja velkasuhteen osapuolten asemaan vaikuttavista muista seikoista säädetään laissa saatavien perinnästä (22.4.1999/513). Perintälain soveltamisala on laaja, sillä sen 1 §:n mukaan perintää ovat kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan velkojan erääntynyt saatava. Laki koskee sekä velkojan itsensä suorittamaa perintää että perintätoimistolle tai muulle toimeksisaajalle annettuun toimeksiantoon perustuvaa perintää. On katsottu, että saatavien nopealla, yksinkertaisella ja taloudellisella perinnällä on yhteiskunnallista merkitystä. Toimiva perintäjärjestelmä auttaa velkojaa toteuttamaan oikeuksiaan ja vaikuttaa ehkäisevästi maksulaiminlyönteihin.²⁰³ Perintälaki on luonteeltaan toissijainen yleislaki. Lain ulkopuolelle jäävät siten erityislaeissa säädetyissä järjestyksissä perittävät maksut.²⁰⁴ Esimerkiksi veronkantolaissa (5.8.2005/609) säädetään verojen perinnästä. Laissa sakon täytäntöönpanosta (9.8.2002/672) säädetään sakkojen, rikesakkojen, menetetyksi tuomittujen rahamäärien sekä eräiden korvaussaatavien täytäntöönpanosta. Erääntyneiden elatusapuerien perimisestä säädetään elatustukilaissa (29.8.2008/580). Esimerkiksi sakkotäytäntöönpanolaissa myös ulosoton hakeminen on selvästi osoitettu Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi (sakkoTPL 8 §) ja verojen ulosotto veronkantolaissa veroviranomaisen tehtäväksi (VeronkantoL 34 §).

Ennen perintälakia Suomessa ei ollut yleistä perintätoimintaa sääntelevää lainsäädäntöä²⁰⁵. Yksityinen perintäala oli kasvanut voimakkaasti 80-luvulta lähtien. Alan kasvun taustalla oli muun muassa luottomarkkinoiden vapautuminen, joka oli johtanut voimakkaaseen velkaantumiseen ja maksuhäiriöiden yleistymiseen. Perintäalan kasvuun vai-

²⁰³ KM 1998: 2 s. 156.

²⁰⁴ Lindfors 2011: 212–215. Perintälakia ei sovelleta ulosottoviranomaisten toimintaan (PerintäL 1.3 §).

²⁰⁵ Eräiden julkisoikeudellisten saatavien perinnästä löytyi kuitenkin erityissäätelyä, esimerkiksi verojen perintää säätelivät veronkantolaki ja –asetus, sekä laki veronlisäyksestä ja viivekorosta.

kutti myös se, että perintätoimistot olivat tarjonneet palvelujaan velkojille edullisesti.²⁰⁶ Koska pääsy alalle oli tuolloin vapaata²⁰⁷, joukkoon oli tullut myös sellaisia yrittäjiä, joiden perintätoiminta ei ollut asianmukaista. Perintälain esitöissä katsottiin, että velallisen oikeusturvaa ei ollut turvattu riittävällä tavalla ja viranomaisten puuttumismahdollisuudet epäkohtiin olivat rajoitetut. Velallisille oli esimerkiksi annettu painostustarkoituksessa harhaanjohtavia tai jopa virheellisiä tietoja maksamatta jättämisen seuraamuksista. Joissain tapauksissa saatavan perintää oli jatkettu, vaikka saatava oli riitainen tai jopa perusteeton. Lisäksi huomiota kiinnitettiin kasvaviin perintäkuluihin, ja siihen, oliko kuluja yleensäkin mahdollista periä.²⁰⁸ Eduskunnan lakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi, että myös perintätoiminnan luvanvaraisuudesta säädetään erikseen perintälain säätämisen yhteydessä. Lakivaliokunta perusteli kantaansa sillä, että muiden Pohjoismaiden lainsäädännössä perintätoiminta oli säädetty luvanvaraiseksi. Perintätoimistojen menettelytavoista oli lisäksi tullut paljon palautetta valiokunnalle.²⁰⁹ Perintälain kanssa samaan aikaan tuli siten voimaan laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (22.4.1999/517)²¹⁰.

Ennen perintälain säätämistä myös suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintää oli laajasti siirretty perintätoimistojen tai muiden toimeksisaajien hoidettavaksi. Tällä oli pyritty julkisyhteisön toiminnan rationalisointiin ja kustannussäästöihin. Ulosottoa pidettiin tehottomana ja kalliina menettelynä.²¹¹ Suoraan ulosottokelpoisten saatavien suhteen oli kuitenkin epätietoisuutta ensinnäkin siitä, oliko tällaisten saatavien asiamiesperintä lainkaan sallittua. Ulosoton asiamieskiellon katsottiin koskevan ainoastaan ulosottoa, eikä siitä voitu siten tehdä tulkintoja asiamiesperinnän sallittavuudesta. Perintätoimistojen käyttöön oli suhtauduttu erityisen varovaisesti silloin, kun kyseessä oli julkisen vallan käyttöön perustuva saatava. Toinen kysymys koski suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintäkuluja. Oli epäselvää, millaisia kuluja velalliselta saatiin veloittaa.

²⁰⁶ KM 1998: 2 s. 72–73. Ulosotto 2000-toimikunnan mietinnössä 90-luvun lopulla kuitenkin katsottiin, että valtaosa perintäalan markkinoista oli kahden suurimman toimijan hallussa.

²⁰⁷ Ammattimaista perintätoimintaa sai harjoittaa kuka tahansa, joka täytti elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) vaatimukset.

²⁰⁸ HE 199/1996 vp: Yleisperustelut.

²⁰⁹ LaVM 30/1998 vp s. 3.

²¹⁰ Lain mukaan perintätoimintaa saa harjoittaa vain se, jolle on myönnetty laissa tarkoitettu toimilupa. Laissa säädetään erikseen toimiluvan myöntämisen edellytyksistä (2 §) ja muun muassa hakijan luotettavuudesta ja vakavaraisuudesta (3, 4 §). Lain noudattamista valvoo aluehallintovirasto.

²¹¹ KM 1998: 2 s. 210.

taa saatavan perinnästä, ja oliko kulujen periminen yleensäkin sallittua. Asiamiesperinnässä velalliselta oli käytännössä vaadittu huomattavasti suurempia kuluja, kuin mitä velallinen olisi saatavan ulosotto-perinnästä joutunut suorittamaan.²¹²

Esimerkiksi Valtion Rautatiet oli vuonna 1994 ottanut käyttöön yksityisen perintätoimiston tarkastusmaksujen perinnässä. Perintätoimiston käyttöönoton taustalla oli se, että vain noin 40 % vuosittain määräytyistä tarkastusmaksuista saatiin perityksi omilla toimenpiteillä. Lisäksi ulosoton käsittelymaksuja pidettiin suurina suhteessa tarkastusmaksujen suuruuteen. Perintätoimisto sen sijaan peri kulunsa velalliselta.²¹³ Oikeuskansleri katsoi vuonna 1996 antamassaan päätöksessä, että menettelyssä oli delegoitu julkista valtaa yksityiselle perintätoimistolle, mikä edellyttää lainsäädännössä annettua valtuutusta. Oikeuskanslerin totesi myös, että tarkastusmaksujen perintä kuuluu julkisyhteisön tehtäviin ja julkisyhteisön vastuun piiriin, mikä käytännössä rajoittaa tehtävien siirtämistä yksityiselle.²¹⁴

Ulosotto 2000-toimikunta otti mietinnössään kantaa myös perintälain valmisteluun. Toimikunta katsoi, että asiamiehen käyttö ennen ulosottomenettelyä tulisi sallia silloin, kun se ei vaaranna velallisen oikeusturvaa. Oikeusturvakysymykset olivat toimikunnan mukaan ratkaistavissa kieltämällä selkeästi julkista valtaa ilmentävien julkisten saatavien asiamiesperintä, sääntelemällä perintäala (luvanvaraisuus, valvonta) ja korostamalla toimeksiantajan vastuuta ja edellyttämällä sen toteuttamiseksi erityisiä toimenpiteitä. Ulosotto 2000-toimikunta katsoi, että jos velallisen oikeusturva saatetaan saatavien vapaaehtoisessa perinnässä hyvälle tasolle edellä mainittujen keinojen avulla, myös ulosoton asiamieskiellosta voitaisiin luopua. Toimikunta totesi, että lainsäädännössä tulisi antaa tilaa perintäalan tarkoituksenmukaiselle kehitykselle. Lisäksi toimikunta huomautti että velallisen oikeusturva on merkityksellinen myös yksityisoikeudellisten saatavien perinnässä. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien perinnässä oikeusturva kuitenkin korostuu, koska maksuvelvollisuudesta päättämiseen liittyy usein julkisen vallan käyttämistä.²¹⁵

²¹² HE 199/1996 vp: Yksityiskohtaiset perustelut.

²¹³ KM 1998: 2 s. 210–211.

²¹⁴ KM 1998: 2 s. 211–212.

²¹⁵ KM 1998: 2 s. 381–383.

4.2. Perintälain mukainen toimeksiantorajoitus

Velkoja voi yleensä antaa saatavansa perinnän jonkun muun tehtäväksi. Tällaisesta ta-
hosta käytetään nimitystä *toimeksisaaja*. Toimeksisaajalle suoritettu maksu on pätevä
myös velkojaa kohtaan. Jos velallinen on tehnyt toimeksisaajan kanssa sopimuksen
maksuajasta, maksutavasta tai muusta saatavan maksamiseen liittyvästä järjestelystä, se
sitoo myös velkojaa. (PerintäL 8 §) Eräitä suoraan ulosottokelpoisia saatavia ei kuiten-
kaan saa perintälain mukaan antaa toimeksisaajan perittäväksi, vaan velkojan on itse
huolehdittava perinnästä. Perintälain 9 §:ssä säädetään tätä koskevasta *toimeksiantora-
joituksesta*:

*”Toimeksisaajan perittäväksi ei saa antaa sellaisia valtion saatavia tai lainvastaisen
menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia maksuseuraamuksia, jotka voidaan pe-
riä ulosottoimin ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä
ulosottoimin annetussa laissa säädetään.”*

Ulosoton asiamieskielto ja saatavien vapaaehtoista perintää koskeva toimeksiantorajoi-
tus eivät ole samansisältöiset. Asiamieskielto koskee kaikkia suoraan ulosottokelpoisia
saatavia, mutta toimeksiantorajoitus koskee vain valtion saatavia ja lainvastaisen menet-
telyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia maksuseuraamuksia eli niin sanottuja sank-
tioluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Säännöksessä on lain esitöiden mukaan
pyritty toisaalta huomioimaan se, että velkojilla olisi kohtuulliset mahdollisuudet järjes-
tää perintänsä tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Toisaalta on katsottu, että
valtion julkisoikeudellisten saatavien ja sanktioluonteisten saatavien perintä kuuluu ko-
konaisuudessaan julkisyhteisön vastuulle. Pykälässä tarkoitettuja valtion saatavia ovat
muun muassa tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perit-
tävät käsittelymaksut²¹⁶ sekä valtion maksuperustelain mukaiset julkisoikeudellisista
suoritteista perittävät maksut²¹⁷. Lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoi-
keudellisia maksuseuraamuksia ovat esimerkiksi pysäköintivirhemaksut, joukkoliiken-

²¹⁶ Nämä perustuvat lakiin tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä
maksuista (26.7.1993/701). Lain mukaan perittävät maksut ovat joko käsittelymaksuja tai toimituskirja-
maksuja (2 §). Käsittelymaksuja ovat oikeudenkäyntimaksu, hakemusmaksu ja toimitusmaksu. Toimitus-
kirjamaksuja ovat otemaksu, jäljennösmaksu ja todistusmaksu.

²¹⁷ Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan maksuperustelain 3 §:n mukaan valtion viranomaisen
suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasial-
linen yksinoikeus.

teen tarkastusmaksut, ylikuormamaksut ja ajoneuvon siirtomaksut.²¹⁸ Perintälakia sovelletaan kuitenkin sopimukseen, sitoumukseen tai muuhun yksityisoikeudelliseen velvoitteisiin liittyviin saataviin sekä kuntien ja muiden yhteisöjen julkisoikeudellisiin saataviin, kuten sairaanhoito-, oikeusapu- ja päivähoitomaksuihin sekä kunnallisten viranomaisten suoritteista kuten luvista, tarkastuksista ja valvonnoista suoritettaviin maksuihin. Tällaiset saatavat voidaan siis antaa yksityiseen perintään.²¹⁹

Perintälakia säädettäessä julkisia saatavia tarkasteltiin ennen kaikkea *saatavan luonteen* kautta, eli arvioiden sitä, liittykö saatava julkisen vallan käyttöön vai ei. Tämä arviointi johti rajanvetoon kuntien ja valtion saatavien välillä. Julkisoikeudelliset kuntien palvelumaksut katsottiin voitavan rinnastaa yksityisoikeudellisiin saataviin, kun taas valtion julkisoikeudellisten maksujen katsottiin lähes aina olevan luonteeltaan julkisoikeudellisia. Lakivaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa toimeksiantorajoitusta koskevaa rajanvetoa valtion ja kuntien saatavien välillä pidettiin epäjohdonmukaisena. Lausunnoissa tuotiin ilmi, että kuntien saataviin voi sisältyä samantyyppisiä maksuja viranomaissuoritteista, joita valtion viranomainen ei saa siirtää perittäväksi. Toimeksiantorajoitus esimerkiksi koskee valtion luvista, rekisteröinneistä, tarkastuksista ja valvonnoista suoritettavia maksuja, mutta kunnallisten viranomaisten vastaavat suoritteet voidaan antaa asiamiesperintään. Toisaalta esimerkiksi valtion televisiomaksu voidaan katsoa maksuksi saadusta palvelusta, mutta sitä ei silti saa antaa yksityiseen perintään. Rajanvetoon kuntien ja valtion saatavien välillä kuitenkin päädyttiin, koska hienosyisempi jako eri saatavien välillä olisi johtanut monimutkaiseen ja tulkinnanvaraiseen sääntelyyn.²²⁰

Tärkeänä näkökohtana toimeksiantorajoituksen taustalla olivat lisäksi *oikeuspoliittiset* syyt. Lähtökohtaisesti katsottiin, että kaiken julkisoikeudellisiin saataviin liittyvän, eli maksujen määräämisen, perinnän ja ulosoton, tulee tapahtua julkisyhteisön piirissä. Ei katsottu sopivaksi, että valtio keskeisenä julkisoikeudellisena toimijana käyttäisi perintätoimistoa saataviensa perinnässä. Mahdollistamalla kuntien saatavien asiamiesperintä haluttiin sen sijaan erityisesti huomioida kuntien asema. Varsinkin pienissä kunnissa

²¹⁸ HE 199/1996 vp: Yksityiskohtaiset perustelut.

²¹⁹ LaVM 30/1998 vp s. 4.

²²⁰ LaVM 30/1998 vp s. 4–5.

tilanne voi olla se, että saatavien perintään erikoistunutta henkilöstöä ei ole saatavilla, jolloin voi olla tarpeen käyttää perintätoimistojen asiantuntemusta hyödyksi.²²¹

Lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjen maksuseuraamusten osalta lakivaliokunta piti toimeksiantorajoitusta perusteltuna. Tällaiset saatavat liittyvät yleensä selkeästi julkisen vallan käyttämiseen, ja niillä on yhtymäkohtia varsinaisiin rikosoikeudellisiin maksuseuraamuksiin²²². Tästä syystä katsottiin asianmukaiseksi, että julkisyhteisö huolehtii kaikista perintätoimista. Lakivaliokunnan mietinnössä tuotiin myös esille, että velalliset saattaisivat kokea tällaisten saatavien yksityisen perinnän kielteisenä.²²³

Lainvastaisen menettelyn vuoksi määrätyistä maksuseuraamuksista on käytetty nimitystä *sanktioluonteiset hallinnolliset maksuseuraamukset*. Tällaisia saatavia ei ole yleensä pidetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 81 §:n mukaisena verona tai maksuna, koska niiden tarkoituksena ei ole valtion menojen rahoittaminen, eivätkä ne ole vastiketta julkisen vallan maksuvelvolliselle antamasta edusta tai palvelusta. Niiden on katsottu liittyvän merkittävän julkisen vallan käyttämiseen.

Lakivaliokunta päätyi pitkän harkinnan jälkeen puoltamaan toimeksiantorajoitusta koskevaa pykälää, vaikka se katsoi, ettei säännöksen arvostelu ollut oikeudellisesti merkitsetöntä. Lakivaliokunta edellytti, että jatkossa seurataan, aiheuttako lain 9 § rajanve-to-ongelmia ja vaikuttaako se julkisyhteisöjen mahdollisuuteen järjestää perintänsä tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.²²⁴ Perintälain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004 lakivaliokunta otti uudelleen esille kysymyksen toimeksiantorajoitusten tarkoituksenmukaisuudesta. Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksesta seuraavan lausuman²²⁵:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää saatavien perinnästä annetun lain 9 §:ään sisältyvien, perintätoimeksiantoja koskevien rajoitusten tarkoituksenmukaisuuden.”

²²¹ LaVM 30/1998 vp s. 6.

²²² Sanktioluonteiset maksut on kuitenkin erotettava varsinaisista sakoista ja muista rikosoikeudellisista seuraamuksista, joista säädetään laissa sakon täytäntöönpanosta. Sakkotäytäntöönpanolain mukaisesta täytäntöönpanosta huolehtii pääsääntöisesti Oikeusrekisterikeskus.

²²³ LaVM 30/1998 vp s. 5.

²²⁴ LaVM 30/1998 vp s. 4–6.

²²⁵ EV 247/2004 vp.

Hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2005 todettiin, että perintätoimeksianto- ja koskevilla rajoituksilla on merkitystä erityisesti pysäköintivirhemaksujen ja joukko- liikenteen tarkastusmaksujen kannalta.²²⁶ Seuraavassa taulukossa on kuvattu saatavien perintämenettelyjä toimeksiantorajoituksen ja ulosoton asiamieskiellon näkökulmasta:

Yksityisoikeudellinen saatava	Kunnan tai muun yhteisön julkinen saatava	Valtion julkinen saatava/sanktioluonteinen saatava
Velkoja ▼ (Perintätoimisto) ▼ Tuomioistuin ▼ Ulosotto	Velkoja ▼ (Perintätoimisto) ▼ Velkoja ▼ Ulosotto	Velkoja ▼ Ulosotto

Kuvio 5. Saatavien perintäkaavio²²⁷.

4.3. Vapaaehtoisen perinnän ja oikeudellisen perinnän kulut

Velalliselle aiheutuu kuluja sekä saatavan vapaaehtoisesta perinnästä että saatavan oikeudellisesta perinnästä. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien kohdalla on velallisen oikeusturvan kannalta pidetty merkityksellisenä sitä, ettei velallisen kuluvastuu vaihtelisi sen mukaan periikö saatavaa ulosottoviranomainen vai perintätoimisto tai muu toimeksisaaja²²⁸. Tässä kappaleessa on tarkasteltu, minkälaisista perintäkuluista velallinen joutuu vastuuseen saatavan vapaaehtoisessa perinnässä ja millaisia ulosottomaksuja velallisen tai hakijan maksettavaksi tulee saatavan oikeudellisessa perinnässä²²⁹.

²²⁶ K 4/2006 vp.

²²⁷ Mukaillen Niemi ym. 2009: 8.

²²⁸ HE 199/1996 vp: 2.3. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintä.

²²⁹ Luvussa 2 on jo käsitelty suoraan ulosottokelpoisten saatavan perinnästä aiheutuneita perintäkuluja niiden suoran ulosottokelpoisuuden kannalta.

Velallinen on saatavan vapaaehtoisessa perinnässä velvollinen korvaamaan velkojalle perinnästä aiheutuvat kulut riippumatta siitä, periikö saatavaa velkoja itse vai toimeksisaaja velkojan lukuun²³⁰. Perintäkulut perustuvat *aiheuttamisperiaatteeseen*; ne ovat korvausta vahingosta, joka velkojalle aiheutuu siitä, että saatavaa on jouduttu perimään²³¹. Velallinen ei ole velvollinen korvaamaan mitä tahansa kuluja. Perintälain pääperiaatteena on, että velallisen on korvattava perinnästä aiheutuneet *kohtuulliset* kulut. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon saatavan suuruus, suoritettu työmäärä, perintätehtävän tarkoituksenmukainen suoritustapa ja muut seikat (PerintäL 10.1 §). Kysymys on siten kokonaisarviointista.²³² Velallinen ei kuitenkaan ole velvollinen korvaamaan perintäkuluja, jos velkoja on menetellyt hyvän perintätavan vastaisesti tai jos velkoja tai toimeksisaaja ei ole noudattanut velvoitettaan toimittaa velalliselle tietyt tiedot sisältävä maksuvaatimus (PerintäL 10.2 §).

Hyvästä perintätavasta säädetään perintälain 4 §:ssä. Pykälän mukaan perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Hyvän tavan vastaisesta menettelystä löytyy sääntelyä myös kuluttajansuojalain (20.1.1978/38) 2 luvusta. Perintälain mukaan perinnässä ei saa antaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista, aiheuttaa velalliselle kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja taikka tarpeetonta haittaa, eikä vaarantaa velallisen yksityisyyden suojaa. Perinnan tulee olla asiallista, tahdikasta ja velallisen yksityisyyden suojaa arvostavaa²³³. Hyvä perintätapa täsmentyy Suomen Perimistöimistöjen liiton, oikeusministeriön ja kuluttaja-asiamiehen hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa.

Ennen perintälakia velallisen kuluvelvollisuudesta ei ollut säädetty. Käytännössä huomattavia kuluja oli kuitenkin peritty siitä huolimatta, että suoraan ulosottokelpoisten saatavien suhteen oli epäselvää, voiko perintäkuluja yleensäkin periä.²³⁴ Perintälailta kuluvelvollisuus vahvistettiin, mutta ei kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää erikseen perintäkulujen enimmäismääristä²³⁵. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien kohdalla kuitenkin säädettiin perintäkulujen enimmäismääräksi 70 markkaa perintäker-

²³⁰ Kulujen korvausvelvollisuuteen päädyttiin oikeuskäytännön perusteella (mm. KKO 1987:105) sekä vuonna 1993 voimaan tulleen oikeudenkäymiskaaren uudistuksen perusteella, jolla tiukennettiin oikeudenkäynnin hävinneen osapuolen velvollisuutta korvata kaikki vastapuolen oikeudenkäymiskulut.

²³¹ Lindström 2011: 225.

²³² Perintälain toissijaisuuden vuoksi säännökset perintäkuluista eivät tule sovellettavaksi, kun perintäkuluista on muualla säädetty toisin.

²³³ HE 199/1996 vp: 1. Lakiehdotusten perustelut.

²³⁴ HE 199/1996 vp: 1.3. Nykytilan arviointi.

²³⁵ Velallisen asema katsottiin voitavan turvata hyvän perintätavan ja kohtuullisuuden vaatimuksen nojalla. Kuluttajilla katsottiin myös olevan mahdollisuus kääntyä valvonta- ja valitusviranomaisen puoleen. (HE 199/1996 vp: 2. Eesityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.)

ralta. Summa määritettiin siten, että se vastasi ulosottomaksua, joka tuli useimmiten velallisen maksettavaksi suoraan ulosottokelpoisen saatavan ulosottoperinnässä. Tarkoituksena ei ollut, että enimmäismäärä saataisiin aina periä, vaan huomioon tulisi myös ottaa kohtuullisuuden vaatimus. Eduskunnan lakivaliokunta huomautti perintälain sääntämisen yhteydessä, että perintäkulujen määriä tulisi seurata ja sääntelyä tarkistettava tarvittaessa.²³⁶ Tämän johdosta eduskunta liitti vastaukseensa lausuman²³⁷:

”Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että ulosottolaitoksella ja perimistoimistoilla on tasapuoliset kilpailumahdollisuudet. Tätä varten estemaksusäännöksiä²³⁸ on tarkistettava ja maksuja alennettava ennen uuden perintälainsäädännön voimaantuloa. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa perimistoimistojen veloituskäytäntöä ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin taulukkomaksujen aikaansaamiseksi.”

Vuonna 2005 katsottiin tarpeelliseksi säätää tarkemmin myös muiden kuin suoraan ulosottokelpoisten perintäkulujen määristä ja siitä, minkälaisista perintätoimista kuluja voi periä. Kuluttajavirasto oli selvittänyt vuosina 2000 ja 2001 perintätoimistojen veloituskäytäntöjä, ja oli käynyt ilmi, että perintäkulujen vaihteluväli oli kuluttajasaatavien perinnässä suuri. Yleinen kohtuullisuusvaatimus ei ollut osoittautunut riittäväksi perintäkulujen hillitsijäksi. Maksuvaatimuksia, joiden kulut perittiin velalliselta, saatettiin lähettää hyvinkin lyhyin väliajoin. Perintätoimistojen erilaiset käytännöt saattoivat lisäksi johtaa velallisten eriarvoiseen kohteluun.²³⁹

Perintälain nykysääntelyn mukaan velallisen kuluvastuun piiriin vapaaehtoisessa perinnässä kuuluvat maksumuistutuksesta, maksuvaatimuksesta ja maksusuunnitelmasta aiheutuvat kulut. *Maksumuistutus* on velkojan tai toimeksisaajan velalliselle toimittama huomautuslasku tai muu vapaamuotoinen ilmoitus siitä, että eräänäntyttä saatavaa ei ole maksettu²⁴⁰. Perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittavan on kuluttajasaatavan perin-

²³⁶ LaVM 30/1998 vp s. 11.

²³⁷ EV 302/1998 vp.

²³⁸ Hakijalta peritään ulosotossa estemaksu, jos asian ulosottovireilläolo päättyy velallisen varattomaksi toteamiseen ja asia palautetaan sen johdosta hakijalle.

²³⁹ HE 21/2004 vp s. 6. Hallituksen esityksessä katsottiin, että perintäala poikkeaa normaaleista toimeksiantosuhteista, joissa toimeksiantaja maksaa toimeksiantannon hoitamisesta johtuvat kulut ja palkkiot. Perintätoimeksiantannon kuluista vastaa ensisijaisesti toimeksiantosuhteen ulkopuolinen, eli velallinen, jolla ei ole vaikutusvaltaa toimeksiantosuhteen ehtoihin ja kuluihin.

²⁴⁰ Maksumuistutuksen ei tarvitse olla kirjallinen, vaan se voidaan esittää myös puhelimitse tai sähköisesti. Ruotsin lainsäädännön mukaan velallinen on velvollinen korvaamaan vain *kirjallisen* maksumuistutuksen kulut (HE 21/2004 vp s. 8.)

nässä toimitettava velalliselle kirjallinen *maksuvaatimus*. Maksuvaatimuksessa on ilmoitettava tietyt yksilöintitietoja velkojasta ja perittävänä olevasta saatavasta²⁴¹. Maksuvaatimuksessa on lisäksi ilmoitettava velallisen mahdollisuus esittää huomautuksia saatavan määrästä ja perusteesta, sekä missä ajassa huomautukset on esitettävä. Jos perittävänä on suoraan ulosottokelpoinen saatava, velalliselle on ilmoitettava käytettävissä olevat oikeuskeinot sekä mahdollisuus hakea maksulykkäystä. Maksuvaatimuksessa tulee ilmoittaa, kenelle tällaiset huomautukset on esitettävä, sekä lisäksi suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnässä julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön tiedot, jolle velallinen voi osoittaa saatavaa tai perintää koskevat huomautuksensa. (PerintäL 5 §). Velalliselta saa lisäksi periä kulut yhdessä hänen kanssaan laaditusta koko jäännössaatavan kattavasta *maksusuunnitelmasta* (PerintäL 10 a §).

Suoraan ulosottokelpoisen saatavan kirjallisesta maksumuistutuksesta saa vaatia 5 euroa. Jos maksumuistutus on ollut muunlainen kuin kirjallinen, maksumuistutuksen esittämisestä saa vaatia siitä aiheutuvat todelliset kulut. Suoraan ulosottokelpoisen saatavan maksuvaatimuksesta saa vaatia 12 euroa²⁴² ja yhdessä velallisen kanssa laaditusta koko jäännössaatavan kattavasta maksusuunnitelmasta 30 euroa. Säädettyjä enimmäismääriä ei saa ylittää silloin, kun on kyseessä suoraan ulosottokelpoinen saatava. Muun kuin suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnässä enimmäismäärät saa ylittää, jos perinnästä on syntynyt tavanomaista suuremman työmäärän takia enemmän kuluja. Perintälaissa on lisäksi säädetty enimmäismäärä velallisen kokonaiskuluvastuulle. Suoraan ulosottokelpoisten saatavien kohdalla se on 59 euroa. (PerintäL 10 c §) Velallinen ei ole kuitenkaan velvollinen korvaamaan edellä mainittuja perintäkuluja, jos velkoja tai toimeksisaaja on menetellyt hyvän perintätavan vastaisesti tai jos perintää ammattimaisesti harjoittava ei ole lähettänyt velalliselle maksuvaatimusta (PerintäL 10 §). Suoraan ulosottokelpoiset saatavat, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut, ovat useimmiten rahamäärältään pieniä. Vaikka suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintäkuluil-

²⁴¹ Maksuvaatimuksessa on ilmoitettava velkojan nimi ja osoite; saatavan peruste; eriteltyinä saatavan pääoma, korko, viivästyskorko ja perintäkulut; vaadittu kokonaissumma; sekä kenelle, miten ja milloin saatava on maksettava.

²⁴² Muun kuin suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnässä perintäkulut ovat hieman korkeammat. Maksuvaatimuksesta saa vaatia enintään 21 euroa jos saatavan pääoma on enintään 250 euroa ja 45 euroa, jos pääoma on yli 250 euroa (PerintäL 10 a §).

le on säädetty katto, perintäkulut saattavat käytännössä muodostua hyvinkin suuriksi suhteessa alkuperäisen perittävän saatavan rahamäärään.

Maksuviivästystyöryhmä esittää säädettäväksi, että velalliselta saisi pääsääntöisesti vaa-
tia kulut enintään kahdesta maksuvaatimuksesta ja yhdestä maksusuunnitelmasta. Mak-
susuunnitelman kuluveloitus ehdotetaan laskettavan 20 euroon, ja velallisen kokonais-
kuluvastuuta suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnässä 51 euroon.²⁴³ Työryhmän
mietinnössä on arvioitu, että asiamiehen käytön salliminen suoraan ulosottokelpoisten
saatavien ulosotossa ei välittömästi lisäisi velallisen maksettavaksi tulevien perintäkulu-
jen määrää, koska ulosottohakemuksen tekemisestä ei voida periä velalliselta kuluja.
Työryhmä on kuitenkin arvioinut, että jos asiamieskieltoa löyhennettäisiin, perinnän
siirtäminen perintätoimistojen hoidettavaksi tulisi houkuttelevammaksi. Tämä saattaisi
siten välillisesti kasvattaa perintäkuluja, koska perintäkulut ovat yleensä suuremmat,
kun perijänä on perintätoimisto²⁴⁴.²⁴⁵ Perintätoimistojen ja kuntien intressi perintäkulu-
jen perimiseen on erilainen. OPTULAn tutkimuksessa kävi ilmi, että perintätoiminnan
ulkoistamisesta on usein aiheutunut kunnille vain hyvin vähän tai ei ollenkaan kuluja.
Perintätoimistot saavat siten katteensa velallisilta perittävistä perintäkuluista. Tutkijat
katsovat, että perintätoiminnan ulkoistaminen on tapahtunut *velallisten kustannuksel-
la*.²⁴⁶

Oikeudellisen perinnän kuluista säädetään laissa ulosottomaksuista (13.1.1995/34) ja
tarkemmin asetuksessa ulosottomaksuista (13.1.1995/35)²⁴⁷. Ulosottomaksuilla rahoite-
taan ulosottolaitoksen toimintaa, johon kuuluvat muun muassa kulut henkilöstön pal-
koista, atk:sta ja toimitiloista. Ulosottomaksut peritään verotäytäntöönpanolain mukai-
sesti.²⁴⁸ Ulosoton asianosaisten maksuvelvollisuus alkaa asian ulosottoon saapumisesta
(UMaksuL 4.1 §). Velallisen maksettavaksi tulee tavallisimmin ulosoton *taulukkomak-*

²⁴³ OM 54/2011 s. 34–37.

²⁴⁴ Tämä todettiin muun muassa OPTULAn tutkimuksessa. Kuntakyselyn mukaan silloin, kun kunta hoiti perinnän itse, perintäkulut jäivät reilusti lakisääteisten ylärajan ja hyvän perintätavan mukaisten suositus-
ten alle. (Niemi ym. 2009: 51)

²⁴⁵ OM 54/2011 s. 42.

²⁴⁶ Niemi ym. 2009: 61.

²⁴⁷ Ulosottomaksuasetuksen 1 §:n mukaan ulosottomaksuja ovat taulukkomaksu, käsittelymaksu, tilitys-
maksu, myyntimaksu, täytäntöönpanomaksu sekä todistus- ja jäljennösmaksu. Maksuilla katetaan ulosot-
tolaitoksen ylläpidosta ja toiminnasta aiheutuvia menoja.

²⁴⁸ Linna & Leppänen 2005: 650–651.

su²⁴⁹. Taulukkomaksu peritään perityn rahamäärän mukaisesti jokaisesta osasuorituksesta erikseen. Velkojan saatava lyhenee sen verran, mitä suorituksesta jää jäljelle sen jälkeen kun taulukkomaksu on peritty. Taulukkomaksu peritään velalliselta siinäkin tapauksessa, että velallinen on asian ulosottovireilläolon aikana maksanut suorituksen suoraan velkojalle eikä ulosottoon²⁵⁰. Taulukkomaksun määrästä säädetään ulosottomaksuasetuksen 2 §:ssä:

Rahasaamisen perimisestä velallisen on suoritettava taulukkomaksua kulloinkin perityn saamisen tai sen osan mukaan seuraavasti:

<i>Saaminen tai sen osa</i>	<i>Taulukkomaksu</i>
<i>euroa</i>	<i>euroa</i>
<i>enintään 14</i>	<i>2,50</i>
<i>yli 14 mutta enintään 27</i>	<i>5,00</i>
<i>yli 27 mutta enintään 67</i>	<i>7,00</i>
<i>yli 67 mutta enintään 165</i>	<i>12,00</i>
<i>yli 165 mutta enintään 335</i>	<i>27,00</i>
<i>yli 335 mutta enintään 670</i>	<i>56,00</i>
<i>yli 670 mutta enintään 1 680</i>	<i>84,00</i>
<i>yli 1 680 mutta enintään 8 400</i>	<i>134,00</i>
<i>yli 8 400</i>	<i>210,00</i>

Jos velalliselta on kahden vuoden ajalta peritty vähintään 18 kuukauden ajalta taulukkomaksuja, niiden perintää ei enää jatketa (UMaksuL 5 §)²⁵¹. Koska taulukkomaksu peritään jokaisesta osatilityksestä erikseen, taulukkomaksujen yhteismäärä vaihtelee sen mukaan, kuinka pieninä kertyminä suoritus tulee²⁵². Linna ja Leppänen ovat arvostelleet laskutapaa erityisesti vähävaraisten velallisten osalta, koska ulosottomaksut kohdistuvat

²⁴⁹ Velallinen voi joutua myös maksamaan myyntimaksua tietynlaisen omaisuuden realisoinnista tai täytäntöönpanomaksua muun kuin maksuvelvoitteen täytäntöönpanosta (UMaksuL 4 §, UMaksuA 4-5 §). Näitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin.

²⁵⁰ Tällaisesta suorituksesta käytetään ulosotossa nimitystä *ohimaksu*. Ohimaksu muodostetaan, kun haki ja ilmoittaa ulosottoon saaneensa suorituksen suoraan velalliselta, ks. Linna & Leppänen 2005: 655.

²⁵¹ Jos toistuvaistulon ulosmittaus alkaa uudestaan ennen kuin vuosi on kulunut maksuttoman perinnan päättymisestä, taulukkomaksujen perintää ei jatketa velallisen uudessakaan ulosottoasiassa. Jos vuosi on kuitenkin kulunut maksuttomasta perinnästä, taulukkomaksuja peritään taas 12 kuukaudesta (UMaksuL 5 §).

²⁵² Ulosottolain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 2005 todettiin, että suurin osa ulosoton taulukkomaksuista kertyy kahdesta alimmasta taulukkomaksuluokasta, mikä kertoo, että suoritukset tulevat usein pienissä erissä (HE 13/2005 vp s. 10).

ankarasti etenkin pienituloisiin velallisiin²⁵³. Tätä maksurasitusta on pyritty helpottamaan edellä mainituilla taulukkomaksuvapauksilla²⁵⁴.

Ulosotosta aiheutuu kuluja myös velkojalle. Velkojan on maksettava kulloinkin hänelle tilitettävästä rahamäärästä *tilitysmaksua* 1,45 prosenttia tilityksen rahamäärästä, kuitenkin enintään 500 euroa (UMaksuA 3 a §). Lisäksi hakijan on maksettava epäonnistuneesta ulosottoperintäyrityksestä. Hakijalta peritään 7,40 euroa *käsittelymaksua* jos asia palautetaan hakijalle velallisen varattomaksi toteamisen johdosta, tai jos hakija on peruuttanut asian (UMaksuA 3 §). Käsittelymaksuun lisätään 7,40 euroa, jos hakija on pyytänyt saatavansa passiivirekisteröintiä. Hakija voi pyytää hakemuksessaan saatavansa merkitsemistä *passiiviin*, jos asian vireilläolo päättyy velallisen varattomaksi toteamiseen. Passiivirekisteröinti on voimassa kaksi vuotta. Se ei jatka asian vireilläoloa ulosotossa, mutta jos passiivirekisteröinnin aikana ulosmitattavaa omaisuutta löytyy, se voidaan käyttää myös passiivisaatavalle (UK 3:102).

Perintälain säätämisen yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta ilmaisi huolensa siitä, että korkeiden estemaksujen johdosta perinnän painopiste voi siirtyä tarpeettomasti yksityisen perintätoimen puolelle. Lakivaliokunta katsoi, että estemaksun määrää ja kohdistamista pitäisi muuttaa. Valiokunta ehdotti muun muassa, että suurasiakkaille annettaisiin hakijakohtainen massa-alennus. Lisäksi valiokunta katsoi, että maksujen pitäisi olla velalliskohtaisia, eli jos samassa tilityksessä hakijalle palautetaan useampi saman velallisen asia, perittäisiin vain yksi maksu.²⁵⁵ Nykyisen ulosottomaksuasetuksen mukaan ulosoton käsittelymaksu on alhaisempi, 3,70 euroa, jos hakija on pyytänyt saatavan *suppeaa ulosottoa*. Suppea ulosotto on tarkoitettu nopeaksi ja halvaksi menettelyksi, joka perustuu tiettyjen rekistereiden tarkistamiseen. Kyseinen täytäntöönpanotapa on tarkoitettu erityisesti pienten saatavien, kuten julkisten saatavien velkojille, joille riittää, että omaisuutta etsitään tietyistä rekistereistä. Suppeassa ulosotossa voidaan ulosmitata velallisen toistuvaistulo tai veronpalautus tai muu omaisuus, jota ei erikseen tarvitse muuttaa rahaksi. Laajempiin toimiin omaisuuden etsimiseksi ei kuitenkaan ryhdytä.²⁵⁶

²⁵³ Linna & Leppänen 2005: 655.

²⁵⁴ HE 13/2005 vp s. 19.

²⁵⁵ LaVM 30/1998 vp s. 6.

²⁵⁶ HE 216/2001 vp s. 17.

Tässä yhteydessä on todettava, että jos velallinen todetaan ulosotossa varattomaksi, luottotietotoiminnan harjoittajalla on oikeus saada siitä tieto (UK 1:32). *Maksuhäiriömerkintöjen* tarkoitus on vähentää luotonannon riskejä. Maksuhäiriömerkinnän takia asunnon vuokraus, lainan saanti ja luottokortin hankkiminen voivat vaikeutua. Kun on kyseessä suoraan ulosottokelpoinen saatava, saatavan vapaaehtoinen perintä ei vielä voi johtaa maksuhäiriömerkintään, jonka ulosotto voi aiheuttaa.

4.4. Kuntien perintätoimeksiannot

OPTULAn tutkimuksesta Asiamieskielto ja perintäkulut käy ilmi, että kuntien saatavien perinnän ulkoistaminen on pitkällä. Erityisesti suurissa kunnissa perintätoimistojen käyttö kunnan saatavien perinnässä on yleistä.²⁵⁷ Suomen Perimistöimistöjen Liiton mukaan sen jäsenyritykset²⁵⁸ hoitivat vuosien 2005–2009 aikana yli kuusi miljoonaa suoraan ulosottokelpoisen saatavan perintätoimeksiannosta²⁵⁹. Perintätoimistojen käyttöä on perusteltu perinnän tehostumisella sekä asiantuntemuksen ja atk-järjestelmien saamisella kunnan käyttöön²⁶⁰. On esitetty näkemys, että kun perintä on ulkoistettu, kunnan voimavarat voidaan käyttää oleelliseen, eli kuntalaisten palvelemiseen²⁶¹.

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on ulkoistanut merkittävän osan sairaalalaskujen lähettämisestä ja potilasreskontrastaan Lindorffille. Ulkoistamista on perusteltu kuntatalouden kiristymisellä ja siihen liittyvällä kulujen karsimisella oheistoiminnoista, jotta voidaan keskittyä kuntayhtymän perustehtävien hoitoon. Esimerkiksi potilaslaskujen käsittely on vienyt aikaa muilta, tärkeämmäksi katsotuilta tehtäviltä. Ulkoistaminen on viety perintää pidemmälle; Lindorff hoitaa myös ensimmäisen laskun lähettämisen.²⁶²

²⁵⁷ Niemi ym. 2009: 61. Kuntalehdessä 13/2008 kerrottiin, että suuremmista kaupungeista Helsinki, Tampere, Lahti ja Espoo käyttivät perintätoimistoa kaikessa perinnässä, jossa se lain mukaan on mahdollista.

²⁵⁸ Suomen perimistöimistöjen liittoon kuuluvat Cash-In Consultin Oy, Gothia Oy, Intrum Justitia Oy, Ktc Finland Oy, Lindorff Oy, Luottorekisteri Oy, OK Perintä Oy, Svea Perintä Oy, Trust Perintätoimisto Oy (www.suomenperimistöimistöjenliitto.fi).

²⁵⁹ OM 54/2011: Suomen Perimistöimistöjen Liiton eriävä mielipide Maksuviivästystyöryhmän mietinnöstä.

²⁶⁰ Niemi ym. 2009: 61.

²⁶¹ Valli 2008: 44.

²⁶² Confidence, Lindorff Oy:n sidosryhmälehti 4/2009: 10–11.

Osana OTULAn tutkimusta asiamieskiellosta toteutettiin kuntakysely, johon vastasi 13 kuntaa. Suuri osa kyselyyn vastanneista kunnista käytti perintätoimistojen palveluja. Perintäprosessi ja sopimusjärjestelyt perintätoimiston kanssa vaihtelivat kunnittain. Tavallista oli, että vain osa kunnan saatavista oli siirretty perintätoimistojen perittäväksi. Useimmissa tapauksissa kunta lähetti ensin itse yhden maksumuistutuksen, minkä jälkeen saatava siirrettiin perittäväksi perintätoimistolle. Joissain kunnissa perintätoimisto lähetti jo ensimmäisen maksumuistutuksen. Kyselyssä kävi myös ilmi, että perintätoimistolla saattaa olla velvollisuus selvittää, mitä laskuja kannattaa lähettää ulosotoon, jotta kunta säästyisi turhilta ulosottomaksuilta²⁶³. Tätä voidaan pitää arveluttavana ulosoton asiamieskiellon kannalta. Osa kunnista käytti perintätoimistoa vain jälkiperintään, eli perintään sen jälkeen kun saatava oli jo palautunut ulosotosta. Kolmasosa kyselyyn vastanneista ilmoitti, että perintätoimistoa käytetään teknisenä välittäjänä sähköisessä hakemisessa. Kyselyssä kävi kuitenkin ilmi, että vastaajat eivät tunteneet kovin hyvin termejä asiamieskielto ja tekninen välittäjä.²⁶⁴

Kuluttaja-asiamies valvoo perintälain säännösten noudattamista silloin, kun perinnän kohteena on kuluttajasaatava (Perintäl 12 §). Kuluttaja-asiamies on hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissaan katsonut, että kunnalla julkisyhteisönä on korostunut vastuu velkojana, koska sillä on usein muita velkojia paremmat mahdollisuudet arvioida velallisen tilannetta. Yhteiskunnallisen vastuun näkökulmasta kunnan tulisi arvioida velallisen kokonaisrasitusta ennen kuin velallisen maksettavaksi tulevia kuluja lisätään. Antaessaan saatavan toimeksisaajan perittäväksi kunnan on kuluttaja-asiamiehen mukaan huomioitava, että yksityinen perintäyritys ei toimi virkavastuulla. Tästä syystä kunnan on riittävällä tavalla valvottava toimeksisaajan perintämenettelyä. Tämä periaate on myös vahvistettu Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä²⁶⁵. Kuluttaja-asiamies on lisäksi suosittanut, että erityisesti silloin kun velkojana on kunta, velallisen tilanteen helpottamiseksi käytettäisiin maksusopimuksia ja erilaisia maksujärjestelyjä. Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään vuonna 2004 todennut, että perintätoimistot hoitavat julkista tehtävää periessään suoraan ulosottokelpoisia saatavia²⁶⁶.

²⁶³ Niemi ym. 2009: 62.

²⁶⁴ Kyselystä tarkemmin ks. Niemi ym. 2009: 43–51.

²⁶⁵ EOA 1681/4/97.

²⁶⁶ EOA 1964/4/03.

Kuntaliitossa on myös tuotu esille näkemys, että myös kunnissa on omaa perintätyön asiantuntemusta. Yksityiselle ulkoistamisen sijasta perintää voitaisiin myös hoitaa kuntien yhteistyönä esimerkiksi siten, että kunnat perustaisivat oman perintäyhtiön.²⁶⁷ Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain mukaan kunnan oma perintäyhtiö on mahdollista perustaa ilman lain vaatimaa toimilupaa (L perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 1 §). Kuntaliitto ei muuten ole ottanut kantaa perinnän ulkoistamiseen ja perintäpalvelujen käyttöön kunnissa.²⁶⁸

4.5. Julkisten saatavien toimeenpanotehtävät perustuslain 124 §:n kannalta

Perustuslaki asettaa tietyt edellytykset sille, koska julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskeva säännös on perustuslain 124 §:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia oikeusturvaa, tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Säännöksen taustalla on virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa voivat käyttää pääasiallisesti vain viranomaiset ja viranomaisen nimissä virkoihinsa laillisesti nimitetyt virkamiehet²⁶⁹. Keravuori-Rusanen on tiivistänyt pykälän ydinfunktion siten, että sen tarkoitus on turvata demokraattinen päätöksenteko ja ohjaus julkisten hallintotehtävien organisoinnissa, ja varmistaa, ettei suunniteltu järjestely vaaranna keskeisiä oikeusvaltiollisia periaatteita. Julkiseen hallintotehtävään liittyvien oikeudellisten vaatimusten toteutuminen ei saa vaihdella sen mukaan, hoitaako tehtävää viranomaisen vai

²⁶⁷ Valli 2008: 44.

²⁶⁸ Valli 2012: 42.

²⁶⁹ Periaate oli ennen perustuslain säätämistä vakiintunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, jossa oli katsottu, että julkista valtaa käyttävät vain virkamiehet ks. PeVL 37/1992 vp; PeVL 1/1994 vp; PeVL 7/1994 vp; PeVL 15/1994 vp. Toisaalta perustuslakivaliokunta oli kuitenkin katsonut, että periaate ei ole ehdoton este sille, ettei julkisen vallan käytöksi katsottavaa toimivaltaa voitaisi rajoitetusti uskoa myös muille kuin virkamiehille.

välillinen julkinen hallinto.²⁷⁰ Termiä välillinen julkinen hallinto on oikeuskirjallisuudessa käytetty kuvaamaan liikelaitosten, julkisoikeudellisten yhdistysten ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimintaa niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä^{271, 272}.

Julkiset hallintotehtävät on perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ymmärrettävä verraten laajaksi tehtäväkokonaisuudeksi, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.²⁷³ Julkinen hallintotehtävä on osin oikeudellisesti täsmentymätön käsite, jonka tulkinta on pitkälle perustunut perustuslakivaliokunnan kannanottoihin.²⁷⁴ Muun muassa Mäenpää on katsonut, että käsite on kuitenkin lähtökohtaisesti tarkoitettu tulkittavaksi laajasti, jotta hyvän hallinnon vaatimukset täyttyisivät kattavasti²⁷⁵. Julkisen hallintotehtävän käsitteelle läheisiä käsitteitä ovat *julkinen tehtävä* ja *julkisen vallan käyttö*. Kaikkia näitä käsitteitä käytetään kuvaamaan julkiselle hallinnolle ominaista toimintaa, mutta käsitteiden sisältö ja keskinäiset suhteet eivät ole täysin selvät.²⁷⁶ Julkinen tehtävä voidaan katsoa julkista hallintotehtävää laajemmaksi käsitteeksi: perustuslain 124 § koskee vain julkisia tehtäviä, joita voidaan pitää 'hallinnollisina'²⁷⁷.

Julkisella hallintotehtävällä on usein edellytetty olevan hallinnon ulkopuolinen kohde ja hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tyypillisesti tällainen julkisen ja yksityisen välinen epäsymmetrisyys ilmenee julkisen vallan käyttämisinä.²⁷⁸ Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön piiriin kuuluvat norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti, ja joilla on vaikutusta yksityisen oikeus-

²⁷⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 261.

²⁷¹ Termiä on käytetty perustuslain esitöissä ks. HE 1/1998 vp. Tuori on todennut, että tällaisella kategorisoinnilla on pyritty käsitteellistämään hallinnon 'harmaa vyöhyke', jonka kautta siirrytään valtiollisesta yhteiskunnallisesta tai yksityiseen (Tuori 1985: 21).

²⁷² HE 1/1998 vp: Valtionhallinto.

²⁷³ HE 1/1998 vp: 11. luku. Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto.

²⁷⁴ Keravuori-Rusanen 2008: 160; Laakso ym. 2006: 59. Hallintolain esitöissä käsitteen on katsottu tarkoittavan toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisen palvelun järjestämiselle ominaisia piirteitä. Julkinen hallintotehtävä perustuu yleensä lailla tai lain nojalla annettuun toimeksiantoon ja siihen liittyy usein oikeus julkisen vallan käyttöön. (HE 72/2002 vp s. 48)

²⁷⁵ ks. Keravuori-Rusanen 2008: 160; Mäenpää 2008: 49.

²⁷⁶ Laakso ym. 2006: 58–59.

²⁷⁷ Hallinnollisuus viittaa siihen, että tehtävällä on kiinteä yhteys lakien täytäntöönpanoon ja yksityisen oikeusasemaan vaikuttavaan päätöksentekoon. (Keravuori-Rusanen 2008: 171)

²⁷⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 175

asemaan (*määrämuotoinen vallankäyttö*). Julkisen vallan käytön toinen keskeinen muoto on välittömien voimakeinojen käyttäminen ulkopuolisiin nähden (*tosiasiallinen vallankäyttö*). Julkisen vallan ytimessä ovat poliisitoimi, tuomioistuinten lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi, verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuoliselle virallisia seuraamuksia, kuten uhkasakkoja. On kuitenkin katsottu, ettei julkisen vallan alaa voida tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännössä supistaa tai laajentaa.²⁷⁹

Lähtökohtaisesti julkisen hallintotehtävän antamisesta on säädettävä *lailla*. Tehtävän antamisen tulee olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarviointi on kokonaisuusarviointia, jossa tulee ottaa huomioon hallinnon tehokkuus ja muut sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän erityisluonne. Pidättyvämmän on esimerkiksi suhtauduttu yksilön oikeusaseman kannalta merkittävää päätöksentekovaltaa sisältäviin tehtäviin²⁸⁰. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Vaatimukset liittyvät perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi vaatimuksia tulee tulkita yhdessä perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kanssa. Hyvän hallinnon vaatimukset tulevat merkittävilta osin turvatuksi hallinnon yleislakien suoran soveltamisen kautta. Julkista hallintotehtävää hoitaviin sovelletaan muun muassa hallintolakia (6.6.2003/434), julkisuuslakia (21.5.1999/621) kielilakia (6.6.2003/423) ja lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13).

Perustuslain 124 §:ssä ei ole erikseen mainittu, *kenen* tehtäviä voidaan siirtää hallinnon ulkopuolisille. Ensisijaisesti säännöksen on katsottu tarkoittavan valtion tehtävien siirtoa. Kunnan tehtävien siirtoa kunnallishallinnon ulkopuolisille on arvioitava kunnallisen itsehallinnon kautta. Kunta voi kuntalain mukaan suhteellisen vapaasti päättää, miten se hoitaa tehtävänsä. Kunta voi hoitaa lakisääteiset tehtävänsä itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, perustamalla tai olemalla osakkaana yksityisoikeudellisessa yhteisössä, tai hankkimalta tehtävän hoidon edellyttämän palvelun muulta palvelun tuottajal-

²⁷⁹ HE 1/1998 vp: 1. luku. Valtiojärjestyksen perusteet.

²⁸⁰ HE 1/1998 vp: 11. luku. Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto.

ta. Kuntalain esitöissä on todettu, että jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, ei se voi antaa tehtävän hoitamista yksityiselle ilman lain valtuutusta. Päätöksenteon tällaisissa asioissa tulee pysyä kunnan tai kuntayhtymän piirissä, jossa julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat on asianmukaisesti huomioitu.²⁸¹ Perustuslain 124 §:n on katsottu rajoittavan hallintotehtävän yksityistämistä kunnallishallinnossa varsinkin kunnan erityistoimialalla. Keravuori-Rusanen on katsonut, ettei säännöstä voida myöskään täysin sivuuttaa kunnan yleisellä toimialalla.²⁸²

Keravuori-Rusanen on huomauttanut, että ulosoton asiamieskiellosta luopumista ei verotäytäntöönpanolain säätämisen yhteydessä arvioitu lainkaan perustuslain 124 §:n kannalta edes eduskunnan perustuslakivaliokunnassa²⁸³. Asiamieskiellon tarkastelussa tulee ensinnäkin arvioida, ovatko siihen liittyvät tehtävät luokiteltavissa julkiseksi hallintotehtäväksi. Jos asiamiehenä toimiminen liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, voidaan edellyttää, että tästä säädetään lailla ja perustuslain 124 §:n vaatimukset huomioidaan. Lisäksi tulee arvioitavaksi, voiko julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyä merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Keravuori-Rusanen on perustuslain 124 §:ää käsittelevässä väitöskirjassaan luokitellut *julkistaloudelliset toimeenpanotehtävät* omaksi julkisten hallintotehtävien ryhmäkseen. Julkistaloudellisiin toimeenpanotehtäviin hän on sisällyttänyt muun muassa erilaisia julkisoikeudellisten saatavien toimeenpanoon, kuten perintään ja ulosottoon, liittyviä tehtäviä.²⁸⁴ Voidaan siis katsoa, että julkisten saatavien toimeenpanotehtävät liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Virkamieshallintoperiaate näkyy veroulosoton alalla siten, että lähtökohtaisesti on katsottu, että kaiken, mikä liittyy julkisoikeudellisiin saataviin, tulisi tapahtua julkisyhteisön piirissä. Tällä on tarkoitettu maksun määräämistä, perintää ja ulosottoa.²⁸⁵ Periaatetta on toisaalta saatavan vapaaehtoisessa perinnässä pidetty ehdottomana vain valtion julkisoikeudellisten saatavien ja rangaistusluonteisten maksujen osalta. Tuori laati ennen perintälain säätämistä vuonna 1997 Ulosotto 2000-toimikunnalle asiantuntijalauseannon julkisten tehtävien uskomisesta yksityisluontoisille elimille sekä näkökohdista,

²⁸¹ HE 192/1994 vp: Yksityiskohtaiset perustelut.

²⁸² Keravuori-Rusanen 2008: 295–296.

²⁸³ Keravuori-Rusanen 2008: 195.

²⁸⁴ Keravuori-Rusanen 2008: 183–195.

²⁸⁵ LaVM 30/1998 vp s. 5.

jotka vaikuttavat arviointiin asiamiehen käyttämisestä suoraan ulosottokelpoisten saatavien perinnässä ja ulosotossa²⁸⁶.

Tuorin näkemys julkisten saatavien yksityisestä perinnästä oli lähtökohtaisesti kielteinen erityisesti oikeusturvan vaarantumisen kannalta, koska virkamieshallintoperiaatteen keskeisenä tarkoituksena on ollut oikeusturvan takaaminen. Mitä kiinteämpi yhteys maksuvelvollisuudella on julkisen vallan käyttöön, sitä painavampi oikeusturvatarve on. Tarve oikeusturvaan korostuu, kun on kyseessä yksipuolisesti asetettu *vastikkeeton* maksuvelvollisuus, kuten vero tai sanktioluonteinen maksuseuraamus. Tuorin mukaan ei kuitenkaan voida katsoa, että vastikkeellisissakaan maksuunpanopäätöksissä velkojan ja velallisen välinen suhde olisi samalla tavalla tasapuolinen, kuin yksityisoikeudellisen sopimussuhteen osapuolten suhde. Velallinen voi nimittäin olla tosiasiallisesti riippuvainen julkisyhteisön palvelusta julkisyhteisön monopoliaseman tai halvempien hintojen vuoksi. Tuori päätyi katsomaan, että on vaikea määrittää tarkasti, koska maksuvelvollisuuden yhteys julkisen vallan käyttämiseen olisi niin kiinteä, ettei saatavan asiamiesperintää voitaisi sallia. Hänen johtopäätöksensä oli se, että verojen, rangaistusluonteisten maksuseuraamusten ja julkisoikeudellisten suoritteiden perintä ja ulosoton hakeminen sekä saamisen haltijan puhevallan käyttö ovat niin läheisessä yhteydessä julkisen vallan käyttämiseen, ettei niitä ilman laissa olevaa valtuutusta voida antaa asiamiehen tehtäväksi.²⁸⁷

Valtion julkisoikeudellisten maksujen on katsottu liittyvän kiinteästi julkisen vallan käyttämiseen, eikä niiden yksityistä perintää ole siksi perintälaissa sallittu. Tällaisten suoritteiden tuottaminen kuuluu yleensä viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin ja niitä eivät yleensä tarjoa muut suoritteiden tuottajat. Perintälain esitöissä todettiin, että valtion julkisoikeudellisten maksujen yhteys julkisen vallan käyttöön on selvempi, kuin kunnan julkisoikeudellisten maksujen, jotka voidaan rinnastaa yksityisistä palveluista sopimuksen perusteella perittäviin maksuihin²⁸⁸. Maksuviivästystyöryhmä on katsonut, ettei valtion julkisia saatavia koskevasta toimeksiantorajoituksesta voida luopua. Valtion saatavien perintää tulisi sen sijaan kehittää esimerkiksi valtion omaa perintätoimintaa

²⁸⁶ KM 1998: 2 s. 4.

²⁸⁷ Tuori 1998: 341–346.

²⁸⁸ LaVM 30/1998 vp s. 5.

keskittämällä. Tällöin perintätoiminnan keskittämisen kustannushyödyt tulisivat valtion ja velallisten hyväksi, eivätkä yksityisten perintätoimistojen.²⁸⁹

Maksuviivästystyöryhmä katsoo, että suoraan ulosottokelpoisten saatavien ryhmä koostuu eri tavoin määrättävistä ja maksuunpantavista saatavista. Tiettyjen saatavien kohdalla maksuunpanosta tehdään viranomaisen nimenomainen hallintopäätös²⁹⁰, joka on muutoksenhaku- tai oikaisukelpoinen. Työryhmä katsoo, että tällainen saatava voidaan rinnastaa ulosottokaaren mukaan täytäntöön pantavaan yksityisoikeudelliseen saatavaan, josta on tuomioistuimen vahvistama ulosottoeruste. Hallintopäätöksestä tehty valitus voi estää tai siirtää täytäntöönpanon, mutta päätöksen lainvoima ei aina kuitenkaan ole täytäntöönpanon välttämätön edellytys²⁹¹. Velallisen oikeusturvan kannalta tämä seikka vähentää asiamieskiellon tarvetta. Toisaalta työryhmä kuitenkin katsoo, että on paljon suoraan ulosottokelpoisia saatavia, kuten kuntien palvelumaksut, joista ei tehdä nimenomaista hallintopäätöstä tai joiden suoran ulosottokelpoisuuden edellytykseksi ei ole säädetty saatavan riidattomuutta, kuten työeläkevakuutusmaksut. Tällaisten saatavien kohdalla velallisen oikeusturva edellyttää, että alkuperäinen velkoja huolehtii saatavasta. Asiamieskiellosta luopuminen olisi perusteltua työryhmän mukaan lähinnä vain sellaisten saatavien osalta, joista tehdään nimenomainen maksuunpanopäätös tai joiden riidattomuus on muuten selvitetty.²⁹² Samassa mietinnössä Maksuviivästystyöryhmä on kuitenkin perintälain mukaista toimeksiantorajoitusta arvioidessaan päätenyt pitämään kunnan palvelumaksuja luonteeltaan *vähemmän* julkisen vallan käyttöön liittyvinä maksuina, jotka voidaan rinnastaa yksityisistä palveluista sopimuksen perusteella perittäviin maksuihin.²⁹³

Julkisten saatavien arvioinnissa on huomioitava, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään perustuslain esitöiden mukaan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksi-

²⁸⁹ OM 54/2011 s. 40–41.

²⁹⁰ Hallituspäätöksistä tarkemmin ks. Laakso ym. 2006: 63, 92, 223–234 tai Mäenpää 2010: 221–252.

²⁹¹ Mäenpää 2010: 252.

²⁹² OM 54/2011 s. 42–43.

²⁹³ OM 54/2011 s. 38.

lön perusoikeuksiin²⁹⁴. Säännöksen voidaan katsoa ilmentävän pyrkimystä säilyttää merkittävämät viranomaistehtävät ja yksilön perustuslaillisen aseman kannalta olennaiset toimivaltuudet viranomaisorganisaation piirissä²⁹⁵. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty muun muassa hallinnollisten seuraamusten määräämistä²⁹⁶ sekä kurinpitorangaistuksen ja uhkasakon määräämistä²⁹⁷.

Keravuori-Rusanen on katsonut, että määrämuotoisen hallintotoiminnan piirissä julkisen vallan käytön ankaruus korostuu sellaisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisessä ja sanktioluonteisten seuraamusten määräämisessä, jotka perustuvat yksipuoliseen viranomaistoimeen, ovat välittömästi täytäntöönpanokelpoisia ja täydentävät rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Hallintopakkoa käyttämällä toteutetaan muun muassa uhkasakon määrääminen, verojen ja julkisten maksujen periminen ulosottotoimin, toiminnan kieltäminen ja keskeyttäminen, hallinnollisen luvan peruuttaminen, taloudellisen etuuden takaisinperintä ja hallinnollisten maksuseuraamuksien rangaistusluonteinen määrääminen.²⁹⁸

Keravuori-Rusanen on todennut, että verojen ja julkisten maksujen ulosottoperinnän luonne merkittävänä julkisen vallan käyttönä on jäänyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suhteellisen vähälle huomiolle. Hän katsoo, että merkittävän julkisen vallan käytön arvostelussa on aiheellista erottaa toimivalta saatavan maksuvelvollisuudesta päättämiseen ja toisaalta sen täytäntöönpanoon, eli perintätoimeen ryhtymiseen. Keravuori-Rusasen mukaan perustuslain 124 §:n kannalta ei kuitenkaan voida jättää huomioimatta sitä, onko kyse verotäytäntöönpanolain mukaisesta selvästä ja riidattomasta saatavasta. Veroulosoton luonteen merkittävänä julkisen vallan käyttönä on katsottava korostuvan silloin, kun saatavan maksuvelvollisuudesta päättämiseen sisältyy lailla sitomatonta harkintavaltaa.²⁹⁹ Tällaisesta on kyse esimerkiksi valtionavustuslain (27.7.2001/688) 22 §:ssä, jossa säädetään valtionavustusten harkinnanvaraisesta perin-

²⁹⁴ HE 1/1998 vp: 11. luku. Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto.

²⁹⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 413.

²⁹⁶ PeVL 32/2005 vp; PeVL 55/2005 vp.

²⁹⁷ PeVL 18/2007 vp; PeVL 45/2006 vp.

²⁹⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 448.

²⁹⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 450–451.

nästä. Pykälän mukaan valtionviranomaisen *voi* tiettyjen edellytysten perusteella päättää avustuksen maksamisen lopettamisesta ja sen perimisestä takaisin kokonaan tai osittain. Saman lain 21 §:ssä sen sijaan säädetään tilanteista, joissa viranomaisella ei ole asiassa harkintavaltaa, vaan päätös avustuksen takaisinperinnästä *on tehtävä*.

Sanktioluontoisten maksujen toimeenpanotehtävien on katsottu kuuluvan julkisyhteisön vastuulle erityisesti saataviin liittyvän rangaistusluontoisuuden vuoksi. Julkisen vallan käytön ankaruutta korostaa määräämistoimen yksipuolisuus sekä mahdollisuus pakko- ja voimakeinojen käyttöön³⁰⁰. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä³⁰¹. Yhdessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa myös tällaisten saatavien perintää on pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä³⁰².

Merenkulun ympäristönsuojelulain (29.12.2009/1672) 3 luvussa säädetään öljypäästömaksusta, joka voidaan määrätä seuraamusmaksuna öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut öljypäästömaksua sanktioluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi, koska se ei ole varsinainen rikosoikeudellinen rangaistus. Seuraamusmaksua ei myöskään voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisena verona tai maksuna, koska sen tarkoitus ei ole valtion menojen rahoittaminen eikä se ole vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamasta edusta tai palvelusta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maksuun liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.³⁰³

Joukkoliikenteen tarkastusmaksuista annetussa laissa (11.5.1979/469) säädetään tarkastusmaksujen perimisestä. Tarkastusmaksua on pidetty rangaistusluontoisena julkisoikeudellisena maksuseuraamuksena, ja tarkastustoimintaa siihen liittyvine pakko- ja voimakeinoineen ja pakkoperintämahdollisuuksineen sellaisena julkisen vallan käyttämisenä, että oikeus tarkastusmaksun määräämiseen ja perimiseen on annettu vain julkisyhteisölle tai sen toimielimelle. Tarkastusmaksujärjestelmä sisältää siten sellaista merkittävän julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle.³⁰⁴

Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunta totesi, että pysäköinninvalvonnan antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi tehtävien rajaamista siten, ettei kyse ole perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli, ja säätämällä oikeusturvakeinoista. Lisäksi sääntelyn tulisi täyttää vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyys-

³⁰⁰ Tuori 1998: 335.

³⁰¹ ks. PeVL 32/2005 vp; PeVL 55/2005 vp; PeVL 45/2006 vp; PeVL 57/2010 vp.

³⁰² PeVL 45/2006 vp s. 2.

³⁰³ PeVL 32/2005 vp s. 2–3.

³⁰⁴ PeVL 55/2005 vp s. 2; HE 167/2005 vp s. 4–5.

destä. Olennaista on myös toimivaltuuksien rajausta siten, että toiminta jää viranomaisten toimintaa avustavaksi ja täydentäväksi.³⁰⁵

³⁰⁵ PeVL 57/2010 vp s. 4–5.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suoraan ulosottokelpoiset saatavat muodostavat varsin heterogeenisen joukon. Ne eroavat toisistaan muun muassa sen suhteen, miten saatava määrätään tai maksuunpannaan, ja tehdäänkö saatavasta valituskelpoinen päätös vai ei. Julkisen saatavan velkoja on useimmiten julkisyhteisö, mutta se voi myös olla yksityinen toimija, kuten vakuutusyhtiö tai perintätoimisto. Peruslähdekohdiltaan suoran ulosottokelpoisuuden alaa koskeva sääntely on kuitenkin selkeä: Suoraan ulosottokelpoisia ovat veronkantolain mukaiset verot, sekä muut verot ja niihin rinnastettavat suoritukset, jotka valtion viranomaisen kantaa ja tilittää. Maksujen osalta tulee ensin tarkasteltavaksi, *säädetäänkö saatavasta tai sen perusteista valtion maksuperustelaisissa tai muussa laissa, ja peritäänkö maksu jollekin julkisyhteisölle (julkinen maksu)*. Maksuperustelaisissa on täsmennetty, että valtion julkisoikeudellisia maksuja ovat ne, joiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen, ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Koska kunnan maksuista ei ole yleistä maksuperustelakia, maksuja tulkitaan verotäytäntöönpanoasetuksen pohjalta, eli vain ne kunnan saatavat, joista tai joiden perusteista säädetään lailla, ovat suoraan ulosottokelpoisia.

Jos saatava ei ole julkinen maksu, tutkitaan *löytyykö suoraa ulosottokelpoisuutta koskeva erityinen säännös (muut julkisoikeudelliset ja niihin rinnastettavat saatavat)*. Suuri osa julkisista saatavista on suoraan ulosottokelpoisia jo verotäytäntöönpanolain yleisten säännösten nojalla. Näidenkin saatavien kohdalla suorasta ulosottokelpoisuudesta löytyy kuitenkin usein erityissäännös, vaikka laki ei tällaista nykyään vaadikaan. Tämä on nähdäkseni johtanut tiettyjen saatavien, kuten kirjastomaksujen kohdalla, vääriin tulkitoihin saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta.

Kunnat ovat erityisesti 2000-luvulla muuttuneet palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Kunnat voivat hoitaa lakisääteisiä tehtäviensä esimerkiksi kunnallisella yhtiöittämisellä tai hankkimalla tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita ulkopuolisilta palvelun tuottajilta. Laissa ei ole otettu kantaa siihen, millä tavalla maksujen suoraan ulosottokelpoisuuteen suhtaudutaan, jos kunta on siirtänyt tehtävän hoidettavaksi yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Lähtökohtaisesti on katsottu, että vain se taho, jonka saa-

tavalle on säädetty suora ulosottokelpoisuus, voi hakea saatavan ulosottoa verotäytännönpanolain mukaisesti. Asiaa on pyritty lainsäädännössä selkeyttämään muun muassa siten, että tietty tehtäväkokonaisuus on jaettu julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin ja tehtäviin, joihin ei liity julkisen vallan käyttöä. Saatavan perintä ja ulosoton hakeminen voidaan katsoa tehtäväksi, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Viranomaistaho huolehtii julkisen vallan käyttöön liittyvistä viranomaistehtävistä ja palvelun tuottajamuista tehtävistä. Esimerkiksi nuohousmaksujen suoran ulosottokelpoisuuden suhteen asiassa on kuitenkin ollut epäselvyyttä. Olisi siten ehkä tarpeen, että lainsäädännössä otettaisiin yleisellä tasolla kantaa saatavien suoraan ulosottokelpoisuuteen tämän tyyppisissä tilanteissa.

Perintäkulujen suora ulosottokelpoisuus aiheuttaa ongelmia velallisen oikeusturvan kannalta silloin, kun perintäkuluja perii perintätoimisto, eikä saatavan alkuperäinen kunta-velkoja. Ulosottoa varten perintätoimiston on asiamieskiellon takia palautettava pääsaatava kunnalle, mutta perintäkuluja se voi periä ulosotossa omana asianaan. Perintätoimisto voi jatkaa kulujen perintää ulosotossa, vaikka kunta päättäisi luopua pääsaatavan perimisestä kokonaan. Perintäkuluista ei myöskään tehdä viranomaisen vahvistuspäätöstä. Perintäkulut ovat ongelma myös ulosoton kohdistusjärjestyksen kannalta. Ulosotokaaren mukaan rahat tulisi kohdentaa ensin kunkin saatavan koroille, sitten pääomalle ja vasta viimeisenä kuluille. On myös kiinnitetty huomiota siihen, että velallinen joutuu perintäkulujen takia suoraan velkasuhteeseen perintätoimiston kanssa. Perintätoimisto on tehnyt perintätoimeksiantoa koskevan sopimuksen velkojan kanssa, joten sillä voisi olla saatavaa vain velkojataholta. Maksuviivästystyöryhmä ehdottaa perintälakia muutettavaksi siten, että korostetaan velallisen kuluvelvollisuutta vain *velkojalle*, ja velkojan velvollisuutta vastata perintätoiminnan kuluista *perintätoimistolle*. Tällainen lakimuutos on tarpeen, koska perintätoimistojen perimien perintäkulujen määrä on vuosina 2011 ja 2012 kasvanut ulosotossa merkittävästi, mikä on huolestuttavaa velallisen oikeusturvan kannalta.

Julkisten saatavien suoran ulosottokelpoisuuden johdosta oikeusturva on järjestetty lainsäädännöllä kattavasti ja velallisen mahdollisuudet puuttua virheellisyyksiin ja saada

täytäntöönpano keskeytetyksi laajat. Seuraavaan taulukkoon on kerätty oikeusturvatakeet, joista säädetään verotäytäntöönpanolaissa.

Taulukko 2. Oikeusturvatakeet verotäytäntöönpanolaissa.

OIKEUSTURVATAE	SISÄLTÖ	SÄÄNNÖKSET
Asiamieskielto	Asiamies ei saa esiintyä hakijan toimeksiannosta ulosotossa hakijana tai asiamiehenä.	VeroTPL 5 § 2 mom.
Ulosottomiehen tarkastus- ja ilmoitusvelvollisuus	-Jos saatava ilmeisesti määrätty/maksuunpantu kahdesti tai väärälle henkilölle→asia palautetaan hakijalle. -Jos alle 15-vuotiaalta peritään julkista maksua→hakijaa pyydetään tarkastamaan maksuvelvollisuus ja täytäntöönpano keskeytetään. -Jos velallinen alle 18-vuotias→ verosta tai siihen rinnastettavasta ilmoitus holhousviranomaiselle.	VeroTPL 6 ja 7 §
Perustevalitus	Voidaan tehdä, jos julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti.	VeroTPL 9, 10 ja 11 §
Täytäntöönpanon keskeyttäminen	Valitusta tai oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen antaa ulosoton kiello- tai keskeytysmääräyksen. Ulosmitatun omaisuuden myynti tulee keskeyttää eräissä tapauksissa. Velallisella on ehdoton oikeus saada täytäntöönpano keskeytettyä vakuutta vastaan. Jo suoritettu täytäntöönpanotoimi voidaan peruuttaa.	VeroTPL 12-19 §
Vanhentumisaika	Vanhentuvat viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta kun julkinen saatava on määrätty, maksuunpantu tai eräntynyt	VeroTPL 20 ja 21 §

Asiamiehen käyttö on kaikin tavoin kiellettyä suoraan ulosottokelpoisen saatavan ulosotossa. Se estää sekä hakijana että asiamiehenä esiintymisen hakijan puolesta, ja koskee kaikkia toimijoita. Asiamieskieltoa on pidetty keskeisenä oikeusturvan takeena. Koska saatavan oikeellisuutta ei ole vahvistettu puolueettomassa menettelyssä, hakijan tulee itse kantaa vastuu saatavasta. Asiamieskieltoa on pidetty myös tärkeänä verotäytäntöönpanolain säädösten kannalta, joissa on kyse asian palauttamisesta *hakijalle* tai velallisen maksuvelvollisuuden tarkistamisesta *hakijalta*. Asiamieskieltoa on kuitenkin pidetty epätarkoituksenmukaisena erityisesti kuntien ja vakuutusyhtiöiden osalta, joiden käytännön perintätoiminnan järjestämisen kannalta kiellolla on katsottu olevan suurin vaikutus.

Kuntien perintätoiminnan suhteen ongelmia aiheuttaa se, että perintälain mukainen toimexiantorajoitus ei estä kuntia siirtämästä valtaosaa saatavistaan yksityiseen perintään, mutta ulosottoa varten perintätoimiston pitää siirtää saatava takaisin kunnalle. Kuntien perintä on nykyään pitkälle ulkoistettua erityisesti suuremmissa kunnissa, joiden saatavien ulosotto on massamuotoista toimintaa. Osassa kunnista kaikki perintä, joka saadaan lain mukaan ulkoistaa, hoidetaan yksityisen toimesta. Ulkoistamisen taustalla vaikuttavat liiketaloustieteen opit tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista ja keskittymisestä ydintoimintoihin. Kielto käyttää asiamiestä ulosottoon asti on johtanut menettelyihin, joita voidaan pitää ulosoton asiamieskiellon vastaisena. Suoraan ulosottokelpoisista saatavista valtaosa, eli 80–90 prosenttia, tulee ulosottoon ulosoton sähköisiltä hakijoilta eli tietojärjestelmähakijoilta. Kunnilla ei ole välttämättä teknisiä valmiuksia ulosoton sähköiseen hakemiseen, mistä syystä palvelu joudutaan yleensä hankkimaan perintätoimistoilta. Perintätoimisto välittää saatavat kunnan puolesta ulosottoon, mutta ulosoton hakijaksi merkitään kunta. Perintätoimistolla voi myös olla velvollisuus seuloa kunnan puolesta ulosottoon lähetettävät tapaukset. Teknisenä välittäjänä toimiminen voidaan siten ainakin osittain rinnastaa asiamiehenä toimimiseen. Sitä on pidetty asiamieskiellon kiertämisenä ja verotäytäntöönpanolain tarkoituksen vastaisena. Menettelyn lainmukaisuuteen ei ole kuitenkaan otettu selvää kantaa.

Lakivaliokunta on katsonut, että asiamieskieltoa tulee arvioida velallisen maksettavaksi tulevat perintäkustannukset huomioon ottaen. Lähtökohtana on ollut, että velallisen kuluvastuu ei vaihtelisi sen mukaan, periikö saatavaa perintätoimisto vai ulosotto. Suoraan ulosottokelpoisen saatavan vapaaehtoisesta perinnästä syntyvät perintäkulut koostuvat maksumuistutuksesta, maksuvaatimuksesta ja maksusuunnitelmasta perittävistä kuluista. Perintäkululle on säädetty enimmäismäärät, joita täydentää kohtuullisuuden vaatimus. Suoraan ulosottokelpoisen saatavan perintäkulut ovat matalammat, kuin mitä yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä saadaan veloittaa. Koska suoraan ulosottokelpoiset saatavat ovat usein rahamäärältään pieniä, perintäkulut saattavat kuitenkin muodostua suureksi alkuperäiseen pääomasaatavaan suhteutettuna. Tästä syystä perintäkulujen enimmäismääriä voi olla tarpeen tarkastaa. Perintätoimistot perivät kunnilta hyvin vähän tai eivät ollenkaan kuluja perintätoimeksiannon hoitamisesta. Kulut peritään velal-

listaholta. Voidaan siten katsoa, että perinnän ulkoistaminen on kunnille kannattavaa, mutta ei välttämättä kuntalaisten etujen mukaista.

Maksuviivästystöryhmä on katsonut, että asiamieskiellon poistaminen ei varsinaisesti lisää velallisen maksettavaksi tulevien kulujen määrää. Se saattaisi kuitenkin välillisesti kasvattaa perintäkuluja, koska asiamieskiellon poistaminen voisi tehdä perintätoimistojen käytön houkuttelevammaksi. Velalliselle aiheutuu kuluja myös ulosotossa. Kulujen määrä vaihtelee sen mukaisesti, kuinka pienissä erissä velallinen suorittaa saatavaansa. Erityisesti pienituloisten osalta perintäkulujen ja ulosottomaksujen yhteismäärä voi nousta korkeaksi. Ulosotto voi myös johtaa velallisen varattomaksi toteamiseen, mikä aiheuttaa velalliselle maksuhäiriömerkinnän. Tästä syystä voi olla tarkoituksenmukaistakin, että ensin pyritään maksusuorituksen saamiseen velalliselta vapaaehtoisen perinnän keinoin, koska maksuhäiriömerkinnällä on huomattava merkitys velallisen taloudellisen toiminnan kannalta. Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että asiamieskiellosta luopuminen ei huomattavasti lisää velallisen maksettavaksi tulevia perintäkuluja ainakaan silloin, jos velallinen suorittaa saatavaansa ulosottoon pienissä erissä, jolloin ulosotonkin kulut voivat nousta suuriksi. Toisaalta velallisen on mahdollista saada ulosotossa vapautus taulukkomaksuista, kun velallinen on suorittanut lain säätämän määrän taulukkomaksuja.

Oikeuskirjallisuudessa on huomioitu, että ulosoton asiamieskieltoa ei ole lainvalmistelussa arvioitu lainkaan perustuslain 124 §:n kannalta. Julkisen saatavan toimeenpanotehtävät, kuten saatavan perintä ja ulosotto, voidaan katsoa julkisiksi hallintotehtäviksi, joiden antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tulee arvioida perustuslain kannalta. Perustuslain 124 §:n tausta-ajatuksena on virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa käytetään pääasiallisesti vain virkamiesten toimesta. Virkamieshallintoperiaatteen keskeinen tarkoitus on ollut oikeusturvan takaaminen. Julkisten saatavien osalta on katsottu, että oikeusturvatarve on sitä painavampi, mitä kiinteämpi yhteys maksuvelvollisuudella on julkisen vallan käyttöön. Pääperiaatteeksi on katsottu, että julkisten saatavien toimeenpanotehtävien tulisi pääsääntöisesti pysyä julkisyhteisön piirissä. Tästä periaatteesta on kuitenkin joustettu esimerkiksi perintälaissa, jonka mu-

kaan valtaosan kunnan saatavista voi antaa yksityiseen perintään. Ulosotossa periaate on ollut ehdoton.

On selvää, että ulosoton asiamieskiellosta ei voida luopua sellaisten saatavien kohdalla, joiden perintä on lailla erikseen osoitettu jollekin viranomaistaholle. Tällaisia saatavia ovat muun muassa veronkantolain mukaiset verot, joiden perinnästä huolehtii veronkantoviranomainen, ja erilaiset sakkotäytäntöpanolaissa tarkoitettut saatavat, joiden perintä on osoitettu lailla Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää toiminnan rajaamista siten, ettei kyse ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tietyillä saatavilla on katsottu olevan selkeä yhteys merkittävään julkisen vallan käyttöön, ja siksi niiden toimeenpanotehtävät tulisi pitää julkisyhteisön piirissä. Tällaisia saatavia ovat ainakin sanktioluonteiset hallinnolliset maksuseuraamukset sekä saatavat, joiden määräämiseen sisältyy harkintavallan käyttöä.

Valtion saatavien on katsottu liittyvän kiinteästi julkisen vallan käyttöön, eikä niiden asiamiesperintää ole siksi perintälaissa sallittu. On johdonmukaista, että koska asiamiehen käyttö ei ole mahdollista valtion julkisoikeudellisten saatavien vapaaehtoisessa perinnässä, ei sitä voida sallia myöskään oikeudellisessa perinnässä, eli ulosotossa. Asiamieskiellosta luopuminen tulee siten harkittavaksi lähinnä kunnan muiden kuin sanktioluonteisten saatavien osalta, sekä suoraan ulosottokelpoisten vakuutusmaksujen osalta. Maksuviivästystyöryhmä on katsonut, että asiamieskiellosta luopuminen olisi mahdollista lähinnä sellaisten kunnan maksujen osalta, joista tehdään nimenomainen päätös, tai joiden riidattomuus on muuten selvitetty. Ulosoton asiamieskiellosta luopumista on argumentoitu kuntien osalta erityisesti tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteilla, eli hallinnon sisäisillä tarpeilla. Näiden lisäksi tulee kuitenkin myös ottaa huomioon yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet, sekä asiamiehenä toimimisen luonne. Asiamieskieltoa on pidetty keskeisenä oikeusturvan takeena julkisten saatavien ulosotossa. Punnittavaksi tulee siten, vaarantaako tehtävän hoitaminen yksityisen toimesta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia, vai voidaanko näiden toteutuminen lainsäädännöllä riittävästi taata.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1978). *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Aarnio, Aulis (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta.* Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- van Aerschot, Paul (1996). Oikeudellistuminen julkisoikeudessa. *Lakimies* 1996/7, 1036–1043.
- Andersson, Edward (2006). *Johdatus vero-oikeuteen.* Helsinki: Talentum.
- Annola, Vesa (2007). Sadan vuoden kaksinaisuus: Sopimuskäsityksen avautumisen arviointia. Teoksessa: *Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta, 51–65.* Toim. Ari Saarnilehto. Turun yliopistollisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 18.
- Ervasti, Kaijus (2007). Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007(36); 4: 382–388.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat.* Helsinki: Talentum Media Oy.
- Havansi, Erkki (2000). *Ulosotto-oikeuden pääpiirteet.* Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Heuru, Kauko (2001). *Kuntalaki käytännössä.* Helsinki: Edita Oyj.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet.* Helsinki: Edita Publishing Oy.

- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjalainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Kaisto, Janne (2005). Lainoppi ja oikeusteoria. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kervauori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Komulainen, Mikko (2010). Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koulu, Risto (1988). Ulosotto menettelyinä. Erityisesti ulosmittauksen kannalta. Helsinki: Lakimiesliton kustannus.
- Koulu, Risto & Heidi Lindfors (2009). Ulosotto-oikeus. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kulla, Heikki (2003). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kuluttajavirasto (2005). Kuluttajaoikeuden linjauksia: Hyvä Perintätapa kuluttajaperinnässä. Saatavissa 3.4.2012: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/0ea954bb-8153-49f89a83dd303896a32a/Hyv%C3%83%C2%A4+perint%C3%83%C2%A4tapa+kuluttajaperinn%C3%83%C2%A4ss%C3%83%C2%A4+2005+.pdf>.
- Kuluttajavirasto (2007). Kuluttajaperinnän valvonnassa esiin nousseita asioita. Saatavissa 13.01.2012: http://www.kuluttajavirasto.fi/File/934acb36-f25f-4f49-b3430181b771c0d9/Hyv%C3%83%C2%A4+perint%C3%83%C2%A4tapa+V_Kuluttajaperinn%C3%83%C2%A4n+valvonnassa+esiin+nousseita+asioita.pdf.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto: Oikeustieteiden laitos.

- Lindström, Jyrki (2011). Luotonvalvonta ja saatavien perintä. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Linna, Tuula & Tatu Leppänen (2005). Ulosottomenettely. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Merikoski, Veli (1976). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Helsinki: Werner Söderström osakeyhtiö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkiauksia B-sarja N:o 112.
- Muukkonen, Matti (2012). Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14. Saatavissa 3.4.2012: [http://www.edilex.fi/lakikirjasto /asiantuntijakirjoitukset /8729](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/asiantuntijakirjoitukset/8729)
- Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Niemi, Johanna, Hanna Väkiparta & Heta Tarkkala (2009). Asiamieskielto ja perintäkulut. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 98. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (2010). Ulosoton sähköinen hakeminen. Ohje tietojärjestelmähakijoille. Saatavissa 06.01.2012: www.oikeus.fi/5600.htm.
- Pönkä, Pasi & Petri Willman (2004). Käytännön perintäopas. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Pönkä, Ville & Eeva-Leena Parkkali (2010). Pikaluottojen oikeudelliset ongelmat. Defensor Legis N:o 5/2010, 585–605.
- Rintamäki, Vesa (2007). Maankäytösopimus: Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Teknillisen korkeakoulun väitöskirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum.

Siltala, Raimo (2002). Oikeustieteen tutkijan itseymmärryksestä. Lakimies 1/2002, 95–100.

Suomen Kuntaliitto (2005). Lausunto oikeusministeriölle 28.2.2005, dnro 1544/90/2004 .Saatavissa 22.3.2012: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet/lausunnot/lausunnot/2005/Sivut/1544-90-2004.aspx>

Suomen Kuntaliitto (2006). Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta. Omistaja-ohjauksessa huomioon otettavia asioita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto (2012). Lausunto maksuviivästystyöryhmän mietinnöstä nro 54/2011. Saatavissa 23.3.2012: http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet/lausunnot/lausunnot/2012/2012213maksu/41079011OM_Lausunto%20maksuiv%C3%A4stysty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20mietinn%C3%B6st%C3%A4.pdf

Suomen Perimistoimistojen liitto Ry (2010). Suomern Perimistoimistojen liitto ry:n kommentit Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksesta ”Asiamieskielto ja perintäkulut”. Saatavissa 06.01.2012: <http://www.suomenperimistoimistojenliitto.fi/optula.pdf>.

Suomen ympäristökeskus (2006). Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja –mahdollisuuksia. Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 19/2006.

Sutela, Marja (2003). Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen: Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tuori, Kaarlo (1998). Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Teoksessa: Oikeustiede jurisprudentia XXXI:1998, 295–353. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

Valli, Matti (2012). Sähköinen portaali nopeuttaa perintää. Kuntalehti 2/2012, 42–43.

Valli, Matti (2008). Perintäpalveluiden käyttö yleistyy. Kuntalehti 13/2008, 44–45.

Valtakunnanvoudinvirasto (2011). Tilastot kertyvät, tilastot kertovat: Ulosottotoimen tilastoja vuodelta 2010. Julkaisu 2011:1.

Valtakunnanvoudinvirasto (2012). Tilastot kertyvät, tilastot kertovat: Ulosottotoimen tilastoja vuodelta 2011. Julkaisu 2012:1.

Virallislähteet

EV 302/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

EV 247/2004 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta.

EV 275/2006 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HaVL 35/2010 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 49/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain sekä valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annetun lain 10 §:n muuttamisesta.

HE 199/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 21/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta.

HE 13/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksuista annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 83/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

K 5/2010 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009.

Komiteamietintö 1998: 2. Ulosotto 2000 –toimikunnan mietintö. Helsinki: Oikeusministeriö.

LaVM 30/1998 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

LaVM 34/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 26/2006 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Oikeusministeriö (2005). Lausuntoja ja selvityksiä 2005:27. Ehdotus ulosottokaareksi ja verotäytäntöönpanolaiksi. Kokonaisuudistuksen IV vaihe. Lausuntotiivistelmä. Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavissa 22.1.2012: <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Julkaisuarkisto20022009/Lausuntojajaselvityksia/Lausuntojenjaselvitystenarkisto/Lausuntojajaselvityksia2005/1145624836159>.

Oikeusministeriö (2007). Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006: 15. Riidattomien velkomusasioiden käsitte-
lyn kehittäminen. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Prosessityöryhmän mietintö. Saatavissa
03.02.2012:[http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Mietintojajalausuntoja/Mietintoj
enjalausuntojenarkisto/Mietintojajalausuntoja2011/1290609918786](http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Mietintojajalausuntoja/Mietintoj
enjalausuntojenarkisto/Mietintojajalausuntoja2011/1290609918786).

OM 54/2011. Maksuviivästystyöryhmän mietintö. Saatavissa 07.01.2012:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-166-1>.

PeVL 37/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valti-
on vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turva-
tarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 7/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tilintarkas-
tuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 20/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kiinteistö-
rahastolaiksi.

PeVL 4/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakaasu-
markkinalaiksi.

PeVL 26/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi
sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta
televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

- PeVL 8/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ajoneuvo-
laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 53/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskun-
nalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- PeVL 66/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rautatie-
laiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 67/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Ra-
hoitustarkastuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 3/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vies-
tintämarkkinalain muuttamisesta.
- PeVL 14/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräiden
ydinvastuualalla tehtyjen kansainvälisten pöytäkirjojen hyväksymisestä sekä la-
eiksi näiden pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan-
saattamisesta ja ydinvastuulain muuttamisesta.
- PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi
aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja
sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi jouk-
koliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjes-
tyksenvalvoijista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 42/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulosotto-kaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 45/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 58/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen hallitusmuodoksi.

Tuomioistuinratkaisut

KKO 2005: 88 (FINLEX).

Hämeenlinnan HAO 5.9.2002 02/0522/1 (FINLEX).

Kuopion HAO 21.10.2003 03/0573/3 (FINLEX).

Tampereen KäO 10.4.2007 07/4600.