



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Maksuperustelaki pähkinänkuoressa

Author(s): Määttä, Kalle

Title: Maksuperustelaki pähkinänkuoressa

Year: 2023

Version: Published version

Copyright ©2023 Edita Publishing.

Please cite the original version:

Määttä, Kalle (2023). Maksuperustelaki pähkinänkuoressa. *Edilex* 19.6.2023. <https://www.edilex.fi/artikkelit/30648>

Kalle Määttä

oa. ma. professori, OTT, Vaasan yliopisto

MAKSUPERUSTELAKI PÄHKINÄNKUORESSA



Asiantuntija-artikkeli
Julkaistu 19.6.2023
www.edilex.fi/artikkelit/30648

SISÄLLYS

1	KYSYMYKSENASETTELUSTA JA RAJAUKSESTA	1
2	FISKAALINEN JA MAKSUPOLIITTINEN NÄKÖKULMA.....	4
3	MAKSULLISET JA MAKSUTTOMAT SUORITTEET	5
3.1	MAKSUPERUSTELAKI	5
3.2	ESIMERKKEJÄ ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ.....	5
4	JULKISOIKEUDELLISET SUORITTEET	7
4.1	MAKSUPERUSTELAIN MUKAINEN SÄÄNTELY	7
4.2	ESIMERKKEJÄ ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ.....	9
5	MARKKINASUORITTEET	10
6	MAKSUJEN FUNKTIOISTA.....	10
7	ASETUKSELLA SÄÄDETTÄVÄT ASIAT SEKÄ MINISTERIÖN JA VIRANOMAISEN TOIMIVALTA...	12
8	MAKSUN PERINTÄ, MÄÄRÄÄMINEN JA MUUTOKSENHAKU	14
9	PÄÄTTEEKSI.....	16

1 KYSYMYKSENASETTELUSTA JA RAJAUKSESTA

Tässä esityksessä perehdytään suorituksiin, jotka valtiosääntöoikeudellisesti ovat maksuja. Näin ollen ulkopuolelle jäävät veronluonteiset maksut, jotka valtiosääntöoikeudellisesti ovat veroja siitäkin huolimatta, että niitä nimitetään laissa maksuiksi¹. Tarkastelun kohteena ovat siten Suomen perustuslain (731/1999, PL) 81 §:n 2 momentissa tarkoitettut valtion maksuina suoritettavat korvaukset tai vastikkeet yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista. Viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Toisaalta, jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä viimeksi mainitun lain sijasta². Maksuperustelaki on siis tässä mielessä toissijainen laki. *Yleislain* luonteisen maksuperustelain lisäksi maksullista toimintaa sääntelevät useat *erityislait*.³

¹ Ks. laajemmin *Määttä, Kalle*. Vero vai maksu: mietteitä veronluonteisista maksuista. Edilex-sarja 2017/7. Ks. myös *Määttä, Kalle*. Jätehuollon maksut – Jätelain 9 luvun lähempää tarkastelua. Edilex-sarja 2023/14.

² Valtion maksuperustelain 2.1 §. Pykälän 2 momentin mukaan maksuperustelain nojalla annettavalla asetuksella voidaan lisäksi poiketa siitä, mitä eräiden vähäisten saatavien perimättä jättämisestä annetussa laissa (266/50) säädetään. Toisaalta on syytä panna merkille se, että monilla säädöksillä ei ole tarkoitus puuttua maksujen määräämiseen. Ks. esimerkiksi Helsingin HAO 01.06.2012 12/0524/2, jossa todettiin muun ohella, että sähköi-

Viittauksia valtion maksuperustelakiin on monissa laeissa, joista voidaan mainita muutama esimerkki. Digi- ja väestötietoviraston on perittävä väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietojärjestelmän varmennepalveluista annetun lain (661/2009) perusteella tuottamastaan suoritteesta tai palvelusta maksu. Maksujen perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa⁴. Kasvinterveylain (1110/2019) 38 §:n valtion viranomaisen kasvinterveylain tai Euroopan unionin lainsäädännön nojalla suorittamasta valvonnasta perittävistä maksuista säädetään muun muassa valtion maksuperustelaissa tietyin poikkeuksin. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) 16 §:n mukaan lupakäsittelyn yhteensovittamisesta valtiolle perittävän maksun suuruus määrätään siten kuin valtion maksuperustelaissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Lisäksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta annetun lain (445/2019) mukaisen valvonnan piiriin kuuluvista tarkastuksista ja tutkimuksista peritään valtiolle maksuja valtion maksuperustelaissa säädettyjen perusteiden mukaan (lain 14 §).⁵

PL 81.2 §:n mukaan ”(v)altion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.” Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp todettiin tältä osin, että lailla tulee säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai toisaalta millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta. Säännös koskee kaikkia valtion virastoja ja laitoksia, valtion liikelaitokset mukaan lukien. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että maksujenkin, kuten verojen, on perustuttava lakiin. Esimerkiksi ratkaisussa Turun HAO 11.05.2012 12/0299/2 (ään.) arvioitiin, oliko Kelan takautuvasti maksaman eläkkeensaajan hoitotuella vaikutusta pitkäaikaisen laitoshoidon maksun määrittämiseen. Hallinto-oikeus katsoi, että takautuvasti maksetun tuen laskeminen tuloksi tehdyllä tavalla vastasi asiallisesti hoitomaksun korottamista takautuvasti, mikä on asiakasmaksulakiin ja -asetukseen perustumatonta⁶, eikä ministeriön tai Kuntaliiton ohjeilla ole voitu antaa sitovia, maksujen määrittämiseen vaikuttavia laista tai asetuksesta poikkeavia ohjeita. Maksut oli siten määrätty perusteiltaan virheellisesti.⁷

Esimerkkinä valtiosääntöoikeudellisesti maksuksi katsottavissa olevasta rahasuorituksesta voidaan mainita *tutkintomaksu*, josta säädetään yleisistä kielitutkiinnoista annetun lain (964/2004) 11 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Opetushallitus perii tutkintoon ilmoittautuneelta tutkintomaksun, jonka määrästä eri taitotasoilla säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tällöin noudatetaan, mitä maksuperustelaissa julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään. Tutkintomaksut peritään yleisen kielitutkinnon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Maksuperustelain 6.1 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden

sestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003) ei tullut maksuvelvollisuuden arvioinnissa sovellettavaksi, koska lain tarkoituksena ei ole puuttua tuomioistuinten suoritteista perittäviin maksuihin.

³ Maksulainsäädännön lisäksi valtion maksullista toimintaa sääntelevät muun muassa valtion talousarviosta annettu laki ja asetus, valtiovarainministeriön antama talousarvion laadintamääräys sekä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin määräykset ja ohjeet.

⁴ Maksu voidaan kuitenkin jättää kokonaan määrittämättä tai se voidaan määrätä suoritteen tai palvelun omakustannusarvoa pienemmäksi, jos suoritteen tai palvelun käyttäjä osallistuu väestötietojärjestelmän henkilö-, kiinteistö-, rakennus- tai huoneisto- ja toimitilatietojen ylläpitoon merkittävällä työpanoksella. Kansalaisvarmenteesta perittävä maksu voidaan määrätä sen omakustannusarvoa pienemmäksi. Jos maksu on määrätty suoritteen tai palvelun omakustannusarvoa pienemmäksi, on kuitenkin perittävä ainakin suoritteen tai palvelun tuottamiseen liittyvät rekisterihallinnon viranomaisen kolmannelta osapuolelta ostamista palveluista aiheutuvat kustannukset.

⁵ Maksuperustelain 10 §:n mukaan eduskunnan, tasavallan presidentin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliat, eduskunnan yhteydessä olevat valtioneuvoston tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos samoin kuin oikeuskanslerinvirasto sekä Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos määräävät itse maksuistaan.

⁶ Asiakasmaksulaki on lyhenne sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetusta laista (734/1992) ja asiakasmaksuasetus on lyhenne sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetusta asetuksesta (912/1992).

⁷ Ks. myös KHO 1993-A-3.

tulee pääsääntöisesti vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Tätä kutsutaan *omakustannusarvoksi*. *Julkisoikeudellisella suoritteella* tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus⁸. Pykälän 2 momentin mukaan yhden tai useamman viranomaisen samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuva kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus. Pykälän 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä.⁹

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään konkretisoinut seikkoja, jotka maksun tulee täyttää, että se katsotaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden maksuksi eikä veroksi.¹⁰ Ensinnäkin suoritteiden, joista maksu peritään, tulee olla jollakin tavalla yksilöitävissä. Jos rahasuoritus peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kyseessä on valtiosääntöoikeudellisesti pikemminkin vero kuin maksu. Toiseksi, vaikka maksuluonteen edellytyksenä ei ole täysi kustannusvastaavuus, maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä selkeämmin suoritusta on pidettävä verona. Kolmanneksi merkitystä voi olla sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Suoritteen veronluonteisuuteen viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Neljänneksi rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellista luonnetta arvioitaessa. Viidenneksi maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista, ja muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden yleensä veroja.

Valtion maksuperustelakia ei sovelleta kuntiin. Verottoman viranomaistoiminnan määrittelyssä noudatetaan kuitenkin vastaavia periaatteita. Se, että kunta on lainsäädännöllä velvoitettu huolehtimaan tietyistä toiminnoista, ei vielä tee niistä viranomaistoimintaa. Esimerkiksi kuntien perimät maksut lain nojalla pakollisista tarkastuksista, joita ei voida hankkia muualta, ovat verottomia. Tällaisia viranomaistoiminnasta perittyjä maksuja ovat esimerkiksi rakennustarkastusmaksut. Viranomaistoimintaa ei sitä vastoin ole esimerkiksi ammattipetuksen yhteydessä tuotettujen tavaroiden ja palvelujen myynti eikä tilaajan pyynnöstä tapahtuvien maksullisten radonmittausten suorittaminen. Viranomaistoimintoja eivät myöskään ole maksuperusteiset jakelu- ja huoltopalvelut, kuten veden toimittaminen, jätevedenpuhdistus, jätehuolto ja nuohous.¹¹

⁸ Valtion maksuperustelain 3 §:n 2 kohta. Muita kuin julkisoikeudellisia maksullisia suoritteita kutsutaan liiketaloudellisesti hinnoitelluiksi suoritteiksi eli markkinasuoritteiksi. Ks. esimerkiksi HE 203/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion maksuperustelain muuttamisesta. Asianomainen ministeriö päättää kirjanpitoyksikköä koskevassa maksuperustelain nojalla antamassaan maksuperusteasetuksessa, miten kirjanpitoyksikön suoritteet jakautuvat julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin, maksuperustelain 8.2 §.

⁹ Ks. lähemmin HE 86/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisistä kielitutkinnoista ja HE 230/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta. Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 6.2 §:n mukaan tutkintomaksu palautetaan tutkintoon ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta tutkintoon sairauden tai muun siihen rinnastettavan erityisen painavan synn vuoksi eikä voi osallistua seuraavaan järjestettävään tutkintoon. Maksua ei kuitenkaan palauteta, jos esteestä ei ole ilmoitettu tutkintoon järjestäjälle ennen tutkintotilaisuutta ja jos hakemusta maksun palauttamisesta ei tehdä Opetushallitukselle kahden viikon kuluessa tutkintopäivästä.

¹⁰ Ks. lähemmin *Määttä* (2017) ja hänen viittaamansa perustusvaliokunnan lausuntokäytäntö.

¹¹ Ks. KHO 2009:42, jossa oli kysymys arvonlisäverotuksesta ja jossa viitattiin arvonlisäverolain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen HE 88/1993 vp.

2 FISKAALINEN JA MAKSUPOLIITTINEN NÄKÖKULMA

Vuonna 2021 valtion maksullisen toiminnon tuotot olivat yhteensä 1,54 miljardia euroa eli *fiskaalisesti kysymyksessä ei ollut vähäpätöinen tulolähde*. Tämä jakautui seuraavasti: julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,460 miljardia euroa, liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltujen suoritteiden osuus oli 0,214 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden osuus oli 0,310 miljardia euroa.¹² Kokonaisuutena ottaen maksujen fiskaalinen merkitys on siis merkittävä. Tässä voidaan vertailun vuoksi mainita alkoholijuomaverot, joka on arvioitu tuottavan noin 1,5 miljardia euroa vuonna 2023, tupakkaverot, jonka tuottoarvio mainittuna vuonna on noin 1,2 miljardia euroa sekä perintö- ja lahjavero, jonka on arvioitu kartuttavan valtion kirstua hieman yli 900 miljoonalla eurolla vuonna 2023.

Vuonna 2021 julkisoikeudellisten suoritteiden *kustannusvastaavuus* koko valtion tasolla oli 68 %.¹³ Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 90 %, liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltujen suoritteiden kustannusvastaavuus koko valtion tasolla oli kertomusvuonna 97 % sekä erityislakien nojalla hinnoiteltujen suoritteiden kustannusvastaavuus oli 31 %.¹⁴ Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus kertoo, kuinka maksullisen toiminnan tuotot kattavat siitä aiheutuneet kustannukset. Esimerkiksi julkisoikeudellisten suoritteiden alijäämäisyys voi aiheutua maksuperustelain 6.3 §:n tarkoittamien perusteltujen syiden nojalla perityistä omakustannusarvoa alemmista maksuista. Liiketaloudellisiin suoritteisiin puolestaan saatetaan myöntää hintatukea. Maksujen määrääminen erityislakeihin sisältyvien suoritteiden johdosta perustuu usein muihin tekijöihin kuin toiminnan kustannuksiin.¹⁵

Vuonna 2021 *hintatukea* käyttivät Opetushallitus, Ruokavirasto ja Puolustusvoimat sekä Opetus- ja kulttuuriministeriö, yhteensä noin 4,14 miljoonaa euroa. Summa nousi hieman esimerkiksi vuodesta 2019 (4,02 miljoonaa euroa), jolloin hintatukea käyttivät Opetushallitus ja Ruokavirasto. Hintatuen avulla liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltujen suoritteiden kokonaiskustannusvastaavuutta saatiin parannettua.¹⁶

Kilpailulain (948/2011) 30 d § edellyttää valtion määräysvaltaan kuuluvilta yksiköiltä kirjanpidon eriyttämistä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Vuodesta 2020 alkaen kirjanpitoyksiköiden on tullut esittää tuloslaskelma kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta, mikäli kyseessä olevan toiminnan tuotot ovat vähintään 40 000 euroa. On myös kerätty tietoja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta niiltä kirjanpitoyksiköiltä, joilla kyseisen toiminnan tuotot olivat vähintään 40 000 euroa. Vuonna 2020 tällaisia kirjanpitoyksiköitä oli 23 kappaletta, ja kilpailullisen toiminnan tuottoja kertyi yhteensä 83 440 tuhatta euroa. Kilpailullisen toiminnan tuotot sisältyvät muihin maksullisen toiminnan osa-alueisiin: Joillakin kirjanpitoyksiköistä kilpailullisen toiminnan tuotot ja kustannukset kattoivat kaikki liiketaloudellisiin perustein

¹² <https://www.valtiokonttori.fi/uutinen/valtion-maksullinen-toiminta-2021/>.

¹³ Valtiokonttorin määräyksessä Dnro VK/54895/00.00.01.06.00/2020 Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta todetaan, että kirjanpitoyksikön tulee esittää yksittäisen osa-alueen kustannusvastaavuuslaskelma toimintakertomuksessa, jos osa-alueen tuotot ovat vähintään 1 miljoonaa euroa.

¹⁴ <https://www.valtiokonttori.fi/uutinen/valtion-maksullinen-toiminta-2021/>.

¹⁵ Ks. lähemmin Valtiokonttorin julkaisuja. Tiedolla johtaminen 2/2021. Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2020. Valtiokonttori, s. 8–9 sekä Valtiokonttorin julkaisuja. Tiedolla johtaminen 10/2022. Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2021. Valtiokonttori, s.16. Mainittakoon, että Valtiokonttori laatii vuosittain selvityksen valtion maksullisesta toiminnasta. Eduskunta on edellyttänyt hallitukselta hyväksyessään hallituksen esityksen valtion maksuperustelaksi, että se seuraa lain soveltamisen vaikutuksia hallintoon ja kansalaisten asemaan. Selvitys valtion maksullisesta toiminnasta luo osaltaan edellytyksiä seurantatehtävän toteuttamiselle. Ks. lisäksi maksuperustelain 12 a §, jonka mukaan maksuperustelain yhdenmukaiseksi soveltamiseksi valtiovarainministeriö voi antaa ohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä periaatteista samoin kuin muistakin valtion maksuperustelain yleiseen hallinnointiin liittyvistä menettelytavoista.

¹⁶ Valtiokonttorin julkaisuja. Tiedolla johtaminen 2/2021, s. 15 sekä Valtiokonttorin julkaisuja. Tiedolla johtaminen 10/2022, s. 16.

hinnoiteltujen suoritteiden tuotot ja kustannukset. Esimerkiksi vuonna 2020 kilpailullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 91 %. Korkeimmat kilpailullisen toiminnan tuotot olivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella, jonka 33 220 tuhannen euron tuotot kattoivat 40 % kaikista kirjatusta kilpailullisen toiminnan tuotoista. Kustannusvastaavuuden vaihteluväli oli suuri: Korkein, 187 %, oli Ilmatieteen laitoksella, ja matalin Rikosseuraamuslaitoksella, jolla se oli 23 %. Pääosin kirjanpitoyksiköiden kilpailullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli ainakin 100 %, ja vain kuudella kirjanpitoyksiköllä se oli alle tämän.¹⁷

3 MAKSULLISET JA MAKSUTTOMAT SUORITTEET

3.1 MAKSUPERUSTELAKI

Maksuperustelain 4 §:ssä säädetään *maksullisista suoritteista* eli tapauksista, joissa suoritteista on kannettava maksua, ellei maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Ensinnäkin tällaisia suoritteita ovat tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut. Toiseksi maksullisia ovat palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta. Kolmanneksi maksullisia ovat päätökset, jotka on tehty hakemuksesta. Neljänneksi maksulliseksi on säädetty käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen. Mainituilla oikeuksilla tarkoitetaan muun muassa vuokraoikeuksia, muita omaisuuden käyttöoikeuksia ja tekijänoikeuksia. Säännös ei koske kuitenkaan erilaisten oikeuksien omistusoikeuden luovuttamista.¹⁸ Lisäksi maksullista on muu toiminta silloin, kun suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Kaikissa näissä tapauksissa voidaan tinkiä maksullisuudesta kuitenkin, jos maksuttomuudelle on perusteltua syytä. Tällöin on korostettu kilpailuneutraliteetin merkitystä. Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Toisaalta maksuperustelain 5 §:ssä säädetään *maksuttomista suoritteista*. Tällaisia suoritteita on laissa määritelty kolmenlaisia, ja ne ovat maksuttomia, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä. Ensinnäkin näin on, jos kysymys on suoritteista, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Useimmiten näillä suoritteilla on katsottu tarkoitettavan valtion yleistä hallintoa ja järjestyksen ylläpitoa¹⁹. Toiseksi maksuttomuus koskee suoritteita, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen. Kolmanneksi maksuttomia ovat viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

3.2 ESIMERKKEJÄ ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Maksuttomuudesta ja maksullisuudesta on säännöksiä myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016) 12 §:n 1 momentin mukaan yleisen kirjaston omien aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen sekä ohjaus ja neuvonta ovat maksuttomia. Vaikka viranomaisen neuvonta on hallintolain 8 §:n nojalla maksutonta, momentissa on selkeyden vuoksi säädetty, että myös käyttäjälle annettava ohjaus ja neuvonta ovat yleisen kirjaston maksutonta toimintaa. Kirjaston käyttäjälle annettava ohjaus ja neuvonta ovat yleensä varsin laajaa ja kattavaa toimintaa, ja se käsittää esimerkiksi tietopalvelun.²⁰ Maksuttomia ovat myös valtakunnallista ja alueellista kehittämistehdävää hoitavan yleisen kirjaston muille yleisille kirjastoille antamat kaukolainat. Kaukolainojen maksuttomuus ei kuitenkaan estä kaukolainoista aiheutuvien postituskulujen perimistä, jos valtionavus-

¹⁷ Ks. esimerkiksi Valtiokonttorin julkaisuja. Tiedolla johtaminen 2/2021, s. 16.

¹⁸ HE 203/1998 vp.

¹⁹ Ks. esimerkiksi HE 203/1998 vp.

²⁰ HE 238/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

tus ei riitä näiden menojen kattamiseen. Valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston toimialueensa yleisille kirjastoille lähettämien kaukolainojen postituskulut tulee kuitenkin kattaa edellä mainitulla valtionavustuksella.²¹ Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi kuitenkin periä myöhässä palautetuista aineistoista, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin edellä tarkoitetuista yleisen kirjaston suoritteista kohtuullisen, enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää vastaavan maksun (eli omakustannusarvon). Myöhästymismaksujen ja varatun aineiston noutamatta jättämisestä perittävien maksujen lisäksi kunta voi säännöksen nojalla periä maksuja esimerkiksi kirjaston tilojen vuokraamisesta.²²

Lukiolaissa (714/2018) tarkoitettuun koulutukseen kuuluva opetus ja ohjaus ovat opiskelijalle maksuttomia ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valinta- tai soveltuvuuskokeet hakijalle maksuttomia, jollei lukiolaissa toisin säädetä. Lukiolain 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua aineopiskelijalta²³ ja lain 36 §:n 2 momentissa²⁴ tarkoitetuista erityisen tutkinnon kokeista voidaan periä maksuja, ei kuitenkaan oppivelvolliselta. Lisäksi ulkomailla järjestettävästä opetuksesta ja yksityisen yhteisön tai säätiön opetus- ja kulttuuriministeriön määräämän erityisen koulutustehtävän perusteella muulla opetuskielillä kuin suomen, ruotsin, saamen, romani- tai viittomakielellä järjestämästä opetuksesta voidaan periä kohtuullisia maksuja. Jos lukiolaissa tarkoitettua opiskelijalta perittävää maksua ei ole suoritettu eräpäivänä, saadaan vuotuista viivästyskorkoa periä eräpäivästä lukien noudattaen, mitä korkolaissa säädetään. Maksu on suoraan ulosottokelpoinen ja sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (lukiolain 34 §).

Muinaismuistolain (295/1963) 25 b §:n 1 momentissa säädetään muun ohella, että asianomaisen lain mukaisten valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään maksuperustelaissa. Maksuperustelain perusteella määräytyy esimerkiksi kajoamisluvasta perittävän maksun suuruus. Sitä vastoin muinaismuistolain 5 d §:n mukainen kiinteän muinaisjäännöksen ja siihen kuuluvan suoja-alueen rajoja koskeva Museoviraston päätös on maksuton.²⁵ Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, tukipalvelulaki) 25.1 §:ssä suoritteet on maksullisuuden suhteen puolestaan jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäkin lähtökohtana on, että tukipalvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan valtion varoista ja tukipalvelun käyttö on käyttäjäorganisaatiolle maksutonta. Toiseksi tukipalvelulain 3.1 §:n 4–6 ja 8 kohdassa tarkoitettujen palvelujen käytöstä palvelutuottaja voi periä käyttäjäorganisaatiolta maksun²⁶. Maksuista säädetään valtion maksuperustelaissa. Kysymyksessä on *mahdollisuus* periä käytöstä maksuja tiettyjen asianomaisten tukipalvelujen osalta, koska näiden tukipalvelujen käyttökustannukset ovat tietyiltä osin vaikeasti ennakoitavissa. Luonnollisen henkilön sähköisen tunnistamiseen ja verkkomaksamisen palveluun sekä osin asiointivaltuuspalvelun tapahtumiin on todettu liittyvän suurta epävarmuutta ja kustannukset voivat vaihdella volyyymien muutosten mukaan.²⁷

²¹ HE 238/2016 vp.

²² HE 238/2016 vp.

²³ Kysymys on opiskelijasta, joka otetaan suorittamaan yhden tai useamman lukiokoulutuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen opintoja.

²⁴ Säännöksen mukaan henkilö, jota ei ole otettu lukiolain 20 §:ssä tarkoitetuksi opiskelijaksi, voi suorittaa lukio-koulutuksen oppimäärän tai osan siitä kokeissa, joiden toimeenpanosta ja arvostelusta huolehtii tässä laissa tarkoitettu koulutuksen järjestäjä (*erityinen tutkinto*). Erityisen tutkinnon kokeisiin osallistuvan tulee osoittaa, että hänen tietonsa ja taitonsa niiden hankkimistavasta riippumatta vastaavat eri oppiaineissa aikuisille tarkoitettua lukio-koulutuksen oppimäärän mukaisia tietoja ja taitoja.

²⁵ Ks. lähemmin HE 33/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muinaismuistolain muuttamisesta. Tässä on viitattu siihen, että koska päätöksessä on ensisijaisesti kyse kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta ja aloite rajojen määrittämisestä lähtee pääsääntöisesti viranomaisesta, päätöksen maksuttomuus on kulttuuripoliittisin perustein tarkoituksenmukaista.

²⁶ Maksullisia voivat olla tunnistuspalvelut, asiointivaltuuspalvelut sekä verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut.

²⁷ HE 32/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

4 JULKISOIKEUDELLISET SUORITTEET

4.1 MAKSUPERUSTELAIN MUKAINEN SÄÄNTELY

Maksuperustelain 3 §:n mukaan julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen valtion viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Valtion viranomaisen suoritteella tarkoitetaan taas virkatoimia, valtion tuottamia tavaroita ja palveluita sekä muuta toimintaa. Maksuperustelain mukaista muuta toimintaa on lähinnä valtion viranomaisen suorittama valvonta ja tarkastustoiminta²⁸. Tällaisessa valtion yksinoikeudeksi säädettyssä suoritetuotannossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Laillisesti toimiakseen kansalaisen on hankittava jokin valtion viranomaisen tuottama suorite. Tässä yhteydessä puhutaan *kysyntäpakosta*. Julkisoikeudellisia suoritteita ovat muun muassa patentti, ajokortti, ajokortin peruuttaminen, passi²⁹, henkilökortti, liikennelupa, haaste, ulosottotoimet, lainhuuto, ajoneuvon rekisteröinti ja katsastus sekä vaarallisten aineiden turvallisuusvalvonta. Esimerkiksi lihantarkastuksessa on kyse pakottavaan EU-lainsäädäntöön pohjautuvasta lakisääteisestä velvoitteesta³⁰, jonka toteuttaminen on tosiasiallisella yksinoikeudella Ruokaviraston vastuulla³¹.

Arvonlisäverolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 88/1993 vp on todettu, että liiketoiminnan muodossa tapahtuvana ei pidetä *viranomaistoimintaa*. Valtion ja kunnan ei siten ole suoritettava veroa viranomaistoimintana tapahtuvista tavaroiden ja palvelujen luovutuksista. Viranomaistoiminnalla tarkoitetaan samaa kuin maksuperustelain 3 §:n 2 kohdassa mainituilla julkisoikeudellisilla suoritteilla. Julkisoikeudellinen suorite on, kuten edellä mainittiin, viranomaisen suorite, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Lakiin tai asetukseen perustumisella tarkoitetaan sitä, että suorite antaa oikeuden johonkin, mikä muuten ei ole sallittua tai mahdollista. Verottomaksi viranomaistoiminnaksi katsottavia julkisoikeudellisia suoritteita ovat muun muassa patentti, passi, henkilökortti, liikennelupa, haaste, ulosottotoimet ja lainhuuto sekä vaarallisten aineiden turvallisuusvalvonta.

Julkisoikeudellisista suoritteista tai päätösmaksuista ei peritä arvonlisäveroa. Liiketaloudellisesti hinnoiteltavat suoritteet ovat pääsääntöisesti arvonlisäverollisia.³² Vaikka valtion myymä hyödyke hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein, myynnin ei aina katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Tämän vuoksi arvonlisäveroa ei peritä esimerkiksi viraston hallinnassa olevista asiakirjoista, kuten hallintopäätöksistä otetuista jäljenteistä. Asiakkaan omista asiakirjoista pyydettyä otettua valokopioita ovat arvonlisäverollisia. Arvonlisäverovelvollisuus perustuu siihen, että asiakas voi otattaa tarvitsemansa kopion myös esimerkiksi yksityiseltä kopiopalvelua tarjoavalta yritykseltä. Koska valtio on yhtenä yksikkönä arvonlisäverovelvollinen, ei valtion virastojen välillä tapahtuvissa suoritteiden luovutuksissa makseta arvonlisäveroa. Poikkeuksena ovat kuitenkin muun muassa valtion liikelaitokset, Huoltovarmuuskeskus, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, jotka ovat harjoittamastaan toiminnasta erikseen verovelvollisia.³³

Julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli suoritteen *omakustannusarvoa* (maksuperustelain 6.1 §). Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1 §:n mukaan suoritteen omakustannusarvoon eli suoritteen tuottamisesta aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin luetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi suoritteen tuottamisen aiheuttama osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista valtion viranomaisen yhteiskustannuksista. Mikäli suoritteen tuottamiseen osallistuu myös muita valtion viranomaisia, luetaan myös näille aiheutuvat edellä maini-

²⁸ HE 176/1991 vp.

²⁹ Ks. myös KHO 2003:72.

³⁰ Myös elintarvikelaki on tässä yhteydessä otettava huomioon.

³¹ Ks. esimerkiksi KHO 2020:57.

³² Ks. myös KHO 1994-B-575.

³³ Verohallinnon ohje. Verohallinnon suoritteiden maksullisuus. 28.12.2016, Dnro A258/200/2016, kohta 7.

tut kustannukset suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin. Suoritteiden omakustannusarvon laskemisesta ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta voi Valtiohallitus antaa tarkempia ohjeita ja määräyksiä. Esimerkiksi elintarvikelainsäädännön mukaisesti lihantarkastuksesta voidaan maksuperustelain 6 §:n nojalla periä suoritteiden omakustannusarvoon perustuva maksu, koska kysymyksessä on julkisoikeudellinen suorite. Samalla on otettava huomioon, että julkisoikeudellisen suoritteiden tuottamiseen liittyviä, maksuperustelain nojalla perittäviä kustannuksia voi kuitenkin syntyä vielä valvottavan toiminnan päättymisen jälkeenkin, jos kustannukset aiheutuvat yksinomaan kyseisen suoritteiden tuottamisesta. Näin ollen pelkästään toiminnan päättymisajankohta ei ole ratkaiseva tekijä suoritteiden omakustannusarvoa määritettäessä.³⁴

Esimerkiksi lihantarkastusta koskevan suoritteiden omakustannusarvon laskemisessa huomioon otetaan valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 liitteen VI mukaan muun ohella viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön palkat.³⁵ Jos kyseessä oleva lihantarkastushenkilöstö on palkattu tietyn tuotantolaitoksen valvontatehtävää varten vakituisiin työ- ja virkasuhteisiin, lihantarkastushenkilöstön palkkojen voidaan katsoa syntyneen yksinomaan sanotun tuotantolaitoksen toiminnasta.³⁶ Valvonta-asetuksen liitteen VI mukaan maksujen laskemisessa huomioon on otettava myös viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön kulut, mukaan lukien tiloista, välineistä, laitteista ja koulutuksesta aiheutuvat kulut sekä matkakulut niihin liittyvine kuluineen sekä laboratorioanalyysi- ja näytteenotto-kulut.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:57 otettiin myös huomioon maksuperustelain periaatteet omakustannusarvon laskemisessa sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet³⁷. Tämän vuoksi valvontakustannusten vyöryttämistä valvonnan kohteelle oli arvioitava tilannekohtaisesti. Julkisoikeudellisen maksun tuli olla ennakoitavissa ja yhdenvertainen samassa tilanteessa oleville valvonnan kohteille. Yhtiöllä ei ollut määräysvaltaa siihen, miten viranomainen järjestää lakisääteisen valvontatehtävänsä hoitamisen. Koska yhtiöllä ei ollut päätösvaltaa tarkastushenkilöstön irtisanomiseen ja siitä johtuneisiin tuotantolaitoksen toiminnan lopettamisen jälkeen syntyneisiin palkkakustannuksiin, mainitut irtisanomisajan palkkakustannukset oli katsottava viranomaisen oman lakisääteisen tehtävän hoitamisesta aiheutuneiksi henkilöstökustannuksiksi. Euroopan unionin oikeuden säännökset, joissa yleisesti on tarkoitus saattaa toiminnanharjoittaja vastuuseen toimialan valvontaan liittyvistä julkisoikeudellisista suoritteista aiheutuvista kustannuksista, ja jotka asiassa lähinnä rajoittavat perittäviä maksuja, eivät antaneet aihetta tulkita asiaa toisin.³⁸

Maksuperustelain 6 §:n 3 momentti mahdollistaa *omakustannusarvosta poikkeavan hinnoittelun*. Maksu voidaan näet määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeushoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutus toimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä

³⁴ KHO 2020:57. Ks. myös KHO 2010:34, jossa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 145 §:n 2 momentin nojalla hyväksytyn rakennusvalvontataksan mukaan rakennusvalvontamaksu perittiin aina kolminkertaisena, jos lupahakemus koski toimenpidettä, joka oli jo luvatta aloitettu. Säännöksen mukaan maksu voitiin määrätä korotettuna ottaen huomioon suoritetuista toimenpiteistä aiheutuneet kulut. Säännös, jonka mukaan maksu määrättiin korotettuna kolminkertaiseksi aina, kun oli kysymys luvatta aloitetusta toimenpiteestä, oli lainvastainen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan maksun korotuksen olisi tullut vastata aiheutettua työmäärää ja tästä johtuvaa muun työn ruuhkautumista, mutta korotetulla maksulla ei olisi saanut olla rangaistuksen luonnetta.

³⁵ Valvonta-asetuksen virallinen nimike on Euroopan parlamentin ja neuvoston rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annettu asetus ((EY) N:o 882/2004, oikaisu EUVL L 191, 28.5.2004).

³⁶ KHO 2020:57.

³⁷ Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttävien tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

³⁸ Ks. myös Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2019, *Exportslchterij J. Gosschalk ym.*, C477/18 ja C478/18, EU:C:2019:1126 sekä tuomio 17.3.2016, *Kødbranchens Fællesråd*, C112/15, EU:C:2016:185.

ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisesti syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.³⁹

Yhden tai useamman viranomaisen saman laatuista julkisoikeudellisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaista *kiinteää maksua* määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus. (maksuperustelain 6.2 §)

4.2 ESIMERKKEJÄ ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Esimerkiksi oikeusministeriön asetuksen oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten maksullisista suoritteista vuosina 2023–2024 (988/2022) 2 §:ssä on säädetty kahdentyyppisistä julkisoikeudellisista suoritteista. Ensinnäkin säädetään pyynnöstä annettavasta todistuksesta, otteesta tai oikeaksi todistetusta jäljennöksestä muissa kuin asetuksen 4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa⁴⁰. Toiseksi säädetään pyynnöstä tai hakemuksesta annettavista päätöksistä tai luvista. Tässä on toisaalta pantava merkille asetuksen 1.2 §, jonka mukaan tuomioistuinten, Syyttäjälaitoksen ja oikeusapu- ja edunvalvontapiirien suoritteista perittävistä maksuista säädetään erikseen. Erikseen säädetään myös ulosottomaksuista.

Oikeusministeriön asetuksen mukaiset maksut voidaan jakaa sen mukaan, *miten maksujen peruste määräytyy*. Oteperusteisia maksuja kannetaan otteella luovutettavista tiedoista (euroa/ote); henkilöperusteisia maksuja kannetaan listamuodossa luovutettavista tiedoista (euroa/henkilö); sivuperusteisia maksuja kannetaan oikeaksi todistettu jäljennös (euroa/sivu); tuntiperusteisia maksuja kannetaan sertifiointielimen akkreditointia koskevan asian käsittelystä ja ratkaisemisesta (euroa/tunti) sekä kiinteämääräisiä maksuja esimerkiksi erivapautta koskevista päätöksistä. Viivästysmaksu peritään valtion maksuperusteasetuksen 3 §:n 3 momentin mukaisesti⁴¹. Otteesta, jäljennöksestä tai listamuodossa luovutetusta suoritteesta peritään maksua aina vähintään 10 euroa. Tätä voi kutsua *minimimaksuperiaatteeksi*, ja se on perusteltavissa lähinnä hallinnollisilla näkökohdilla.

Erityislainsäädännössä voidaan myös säätää *omakustannusarvon mukaan määräytyvän maksun alentamisesta*. Esimerkiksi kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain (552/1980) 5 §:n mukaan kauppahintarekisteristä annettavista otteista ja muista kauppahintarekisteriä koskevista suoritteista peritään maksuja lähtökohtaisesti noudattaen, mitä maksuperustelaissa säädetään. Näistä suoritteista perittävän maksun suuruutta määrättäessä otetaan kauppahintarekisterin ylläpitokustannuksista huomioon se osuus, joka vastaa suoritteiden keskimääräistä osuutta kauppahintarekisterin kokonaiskäytöstä. Julkisoikeudellisten suoritteiden kohdalla maksujen suuruutta määrättäessä otetaan huomioon vain puolet edellä määritellyistä ylläpitokustannuksista.⁴² Esimerkiksi poronhoitolain (848/1990) 38 §:n mukaan maksut voidaan säätää omakustannusarvoa alemmiksi, vaikka muutoin maksuihin sovelletaan, mitä maksuperustelaissa säädetään⁴³. Geenitekniikkalain 35.3 §:n mukaan taas valvontaviranomainen omalta osaltaan ja geenitekniikan lautakunta omalta osaltaan voi hake-

³⁹ Ks. myös HE 203/1998 vp.

⁴⁰ Viimeksi mainitun pykälän mukaan julkisuuslain 34 §:n 2 momentissa tarkoitettu tiedon esille hakemisesta sekä 3 momentissa tarkoitettu tiedon antamisesta jäljennöksenä tai tulosteena perittävistä maksuista päättää viranomainen noudattaen, mitä mainitussa pykälässä säädetään.

⁴¹ Jollei valtiolle perittävää maksua suoriteta viimeistään eräpäivänä, on viranomaisen ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin maksun saamiseksi. Maksamattomalle määrälle peritään vuotuista viivästyskorkoa sen määräisenä kuin korkolain 4 §:ssä säädetään ja noudattaen mitä viivästyskoron perimisestä korkolaissa muuten säädetään. Viivästyskoron sijasta viranomainen voi periä 10 euron suuruisen viivästysmaksun, jos viivästyskoron määrä jää tätä pienemmäksi.

⁴² Ks. lähemmin HE 141/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöjen kauppahintarekisteristä ja kauppahintatilastosta annetun lain muuttamisesta.

⁴³ Lausunnoista sekä käsittelystä, joka on päättynyt lausuntopyynnön peruuttamiseen muun syyn kuin saavutetun sovinnon vuoksi, peritään maksu asian vireille panneelta. Sovittelumenettelystä sekä ilman sovittelua sovintoon päättyneestä lausuntoasian käsittelystä peritään maksu, joka jakautuu osapuolten kesken tasan.

muksesta myöntää poikkeuksia maksujen perimisestä, jos maksu muuntogeenisten organismien tutkimustoiminnan tai käytön vähäisyyden takia tai muusta syystä olisi kohtuuton. Maksu voidaan jättää perimättä osittain tai kokonaan. Näin ollen esimerkiksi yliopistolliset tutkimuslaitokset voidaan tapauskohtaisesti tarvittaessa vapauttaa kokonaan tai osittain maksujen suorittamisesta⁴⁴.

5 MARKKINASUORITTEET

Suoritteet, jotka eivät ole julkisoikeudellisia suoritteita, ovat *muuta suoritteita*. Muihin suoritteisiin kuuluu hyvin erityyppisiä suoritteita. Yhteistä niille olisi se, että niitä ei tarvitse hankkia jonkin oikeuden saamiseksi valtiolta. Muihin suoritteisiin kuuluvat muun muassa valtion tavarantuotanto, erilaiset selvitykset ja tutkimukset sekä koulutus. Raja julkisoikeudellisen suoritteen ja muun suoritteen välillä saattaa vaihdella samankin suoritteen puitteissa.⁴⁵ Rajanveto julkisoikeudellisten suoritteiden maksullisuuden ja liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden välillä ei myöskään aina ole ollut selkeä. Esimerkiksi, kun potilaan hoito Niuvanniemen sairaalassa perustui mielenterveyslain (1116/1990) 6 §:n mukaiseen sairaanhoitopiirin sairaalan esitykseen eikä sairaalalla ollut yksinoikeutta suoritteen tuottamiseen, oli hoitoa pidettävä maksuperustelain 3 §:n perusteella muuna kuin julkisoikeudellisena suoritteena, jolloin lain 7 §:n mukaan suoritteen hinnoista oli päätettävä liiketaloudellisin perustein.⁴⁶

Maksuperustelain 7.1 §:n mukaan viranomaisen muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi. Maksuperustelakia koskevan hallituksen esityksen HE 176/1991 vp mukaan tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset sekä toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettu tuottovaatimus. Suoritteiden hintojen alentamiseksi annettavaa tukea kutsutaan *hintatueksi*. Pykälän 2 momentin mukaan, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitettujen suoritteiden tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi valokopio viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta⁴⁷. Pykälän 3 momentin mukaan, jos viranomainen tuottaa suoritteita määräävässä markkina-asemassa, on suoritteiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailulain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.

Erityislainsäädännöstä voidaan mainita esimerkkinä oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten maksullisista suoritteista vuosina 2023–2024 annetun oikeusministeriön asetuksen 3 §, jossa säädetään suoritteista, jotka viranomaiset hinnoittelevat maksuperustelain 7 §:n mukaisesti. Tässä voidaan todeta muun muassa koulutus-, konsultointi- ja asiantuntijapalvelut, julkaisut, lomakkeet, tilaukseen tai pyyntöön perustuvat tutkimukset, ilmoitukset ja selvitykset sekä tuotettujen menetelmien, välineiden, tietojärjestelmien ja tietokantojen myynti tai käyttöoikeuden luovuttaminen; valokopiot, tulosteet, telekopiona ja sähköisenä toimitetut asiakirjajäljennökset muissa kuin asetuksen 4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa; sekä Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen myymät majoituspalvelut; ja tilojen ja autopaikkojen vuokraaminen.

6 MAKSUJEN FUNKTIOISTA

Avataan maksujen funktioita erityislakien ja niiden esitöiden avulla lähemmin. Maksuja on hyvin monenlaisia, kuten muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta annetun lain (445/2019) 14 §

⁴⁴ HE 349/1994 vp.

⁴⁵ HE 176/1991 vp.

⁴⁶ Pohjois-Karjalan LO 28.1.1998 49 (ään.).

⁴⁷ Ks. esimerkiksi Valtiokonttorin julkaisuja. Tiedolla johtaminen 2/2021, s. 5.

osaltaan osoittaa. Pykälässä säädetään *valvonnan ja näytteenoton maksuista*. Muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittamiseen liittyvä valvonta on pääsääntöisesti rinnastettavissa markkinavalvontaan. Markkinavalvonta on yleensä maksuttomia tarkastuksia ja selvityksiä. Riippumatta siitä, onko viljelyrajoituksen kohteena olevan muuntogeenistä organismia havaittu viljeltävän markkinavalvonnan yhteydessä tai kuluttajalta tai muulta toimijalta tulleen ilmoituksen perusteella, viranomaisten tulee perustaa valvontatoimi riskinarviointiin. Lain mukaisen valvonnan piiriin kuuluvien *tarkastus- ja tutkimusmaksujen* maksullisuudessa noudatetaan maksuperustelakia. Maksuperustelain mukaan suoritteiden tulee olla maksullinen, ja maksun tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Maksu voidaan jättää perimättä perustellusta syystä. Tarkastus- ja tutkimuskulut voivat olla maksullisia silloin, kun on perustellusti syytä epäillä toimijan viljelevän viljelyrajoituksen kohteena olevaa muuntogeenistä organismia ja kun lähemmät tarkastukset ja tutkimukset ovat tämän selvittämiseksi tarpeen. Maksu voidaan jättää perimättä tilanteessa, jossa epäily on ilmeisen aiheeton.⁴⁸

Maksun funktion perusteella voidaan puhua ensinnäkin *hakemusmaksuista*. Esimerkiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 24.1 §:n mukaan oikeudenkäyntiavustajalautakunta perii 6 §:ssä tarkoitetun hakemuksen käsittelystä hakemusmaksun. Hakemusmaksuun sovelletaan, mitä maksuperustelaisissa säädetään.⁴⁹ Kysymyksessä on hakemuksen käsittelystä perittävä kertaluonteinen maksu. Hakemusmaksu on kiinteämääräinen, ja se on 445,00 euroa (2022)⁵⁰. Mallioikeuslain (221/1971) 47. 1 §:n mukaan mallin rekisteröintihakemuksen jättämisen yhteydessä on puolestaan suoritettava hakemusmaksu. Vastaava velvollisuus koskee muun muassa patentin ja hyödyllisyysmallioikeuden hakemista. Esimerkkinä mainittakoon myös EU-ympäristömerkin hakemusten käsittelyä, ja merkin myöntämistä koskeva hallintokustannukset kattava hakemusmaksu, joka vaihtelee EU-ympäristömerkin käyttöoikeutta hakevan yrityksen koon mukaan (EU-ympäristömerkistä annetun lain (832/2014) 6 §).

Toiseksi voidaan mainita *lupamaksut*. Esimerkiksi kalastuslain (379/2015) 10.2 §:n mukaan Ylä-Lapin kalastusluvasta peritään maksu, jonka suuruudesta säädetään valtion maksuperustelaisissa ja sen nojalla. Alle 18-vuotiaille kausilupa on kuitenkin maksuton. Toisaalta tarkoituksena on, että täysi-ikäisten kausilupa on omakustannushintainen⁵¹. Sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (552/2019, toisiolaki) 49 §:n mukaan tietolupaviranomainen tai muu luvan myöntänyt viranomainen taas saa periä maksun tietoluvasta ja tietopyyntöä koskevasta päätöksestä, ja maksun määrätymisen perusteista säädetään maksuperustelaisissa. Lisäksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteen sovittamisesta annetun lain (764/2019) 16 §:n mukaan lupakäsittelyn yhteensovittamisesta valtiolle perittävän maksun suuruus määrätään siten kuin maksuperustelaisissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään.⁵²

Kolmanneksi maksut voivat olla luonteeltaan *koemaksuja*, jotka ovat vastiketta kokeeseen osallistumisesta. Esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 8.3 §:n perusteella kelpoisuuskokeesta peritään maksu maksuperustelain mukaisesti. Ylioppilastutkintolautakunta voi puolestaan periä ylioppilastutkinnosta ja sen kokeisiin osallistumisesta maksuja, joista säädetään

⁴⁸ HE 114/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta.

⁴⁹ Pykälän 2 momentin mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan on lisäksi suoritettava *valvontamaksu*. Valvontamaksu on suoritettava siltä vuodelta, jona oikeudenkäyntiavustajalle myönnetään laissa tarkoitettu lupa, sekä lisäksi jokaiselta kalenterivuodelta, jonka alkaessa hänen lupansa on voimassa. Valvontamaksun suuruus on 350 euroa ja sen perii oikeudenkäyntiavustajalautakunta. Valvontamaksua on pidettävä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona (toisin kuin hakemusmaksua). Ks. laajemmin HE 318/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁵⁰ Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten maksullisista suoritteista vuosina 2023–2024.

⁵¹ HE 309/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta. Ks. myös KKO 2022:26.

⁵² Ks. esimerkiksi Helsingin HAO 14.04.2009 09/0191/1, jossa katsottiin, että maistraatin oli tullut periä luvan antamisesta asianmukainen käsittelymaksu.

opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella⁵³. Neljänneksi voidaan puhua *todistusmaksuista*. Esimerkiksi merilain (674/1994) 24 §:ssä tarkoitetun todistuksen antamisesta peritään maksu siten kuin maksuperustelaissa säädetään⁵⁴. Viidenneksi maksut voivat olla *rekisteröintimaksuja*. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (784/2021) 47.3 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle lain 30 §:n mukaan tehtävän ilmoituksen rekisteröinti ja merkintä julkiseen rekisteriin on maksullinen. Maksusta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ottaen huomioon, mitä maksuperustelaissa ja sen nojalla maksuista säädetään. Toisaalta aina rekisteröinnistä ei peritä maksua kuten velkajärjestelyrekisteristä annetun lain (368/2017) 9.1 § osoittaa.

Kuten aikaisemmin jo viitattiin, osaa maksuista voi luonnehtia *tarkastus- tai valvontamaksuiksi*. Tässä voidaan mainita muun ohella luonnonmukaisen maataloustuotannon valvonnasta annetun asetuksen (557/1994) 13.1 §, jonka mukaan asetuksen mukaisista tarkastuksista peritään valtiolle maksuja, joiden perusteet ja suuruus määrätään valtion maksuperustelain mukaisesti. Geeniteknikkalain (377/1995) 35.1 §:n mukaan valvontaviranomaisella on puolestaan oikeus periä maksuja asianomaisen lain nojalla tekemistään tarkastuksista. Tarkastuksista perittäviin maksuihin sovelletaan, mitä maksuperustelaissa säädetään julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista. Tarkastusmaksuista ja niiden määrästä annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.⁵⁵

Lainsäädännössä puhutaan lisäksi muun muassa *toimenpidemaksuista*. Tässä voidaan mainita valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston asetuksella ja valtioneuvoston päätösten nojalla annetun lain (449/1988) 13 §:n mukaan lainan perimisestä, velkakirjan laatimisesta, kiinnityksen ja takauksen uudistamisesta, jälkipanttaussitoumuksen antamisesta ja muista lainanhoitoon liittyvistä toimenpiteistä sekä lainoja koskevien todistusten antamisesta voidaan periä maksu tai palkkio noudattaen mitä maksuperustelaissa on säädetty. Toisaalta, vaikka laissa puhuttaisiin *korvauksesta*, voitaneen katsoa, että maksuperustelaki soveltuu siihen, kunhan korvaus täyttää (valtiosääntöoikeudellisesti ja muutoin) oikeudellisesti maksun tunnusmerkistön⁵⁶. Näin ollen suoritteiden nimikkeellä ei tässä valossa ole oikeudellisesti merkitystä. Toisaalta laissa on puhuttu myös *asiointimaksuista*. Tässä voidaan mainita maakaaren (540/1995, MK) 9 a luvun 18 §, jonka mukaan asiointijärjestelmän käytöstä perittävien maksujen perusteista säädetään maksuperustelaissa.

7 ASETUKSELLA SÄÄDETTÄVÄT ASIAT SEKÄ MINISTERIÖN JA VIRANOMAISEN TOIMIVALTA

Maksuperustelain 8.1 §:n mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösten maksullisuudesta sekä siitä, mistä päätöksestä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella ja mitkä hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein, säädetään asetuksella. Asetuksella säädetään myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä mistä päätöksestä, millä 6 §:n 3 tai 4 momentissa sanotulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä päätöksen omakustannusarvosta poiketen. Muissa näitä maksuja koskevissa asioissa toimivalta on asianomaisella ministeriöllä. Ministeriöllä tarkoitetaan maksuperustelaissa myös valtioneuvoston kansliaa.

⁵³ Ks. lähemmin HE 235/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ylioppilastutkinnosta ja lukiolain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.

⁵⁴ Liikenne- ja viestintävirasto antaa hakemuksesta liikenneasioiden rekisteriin tai Ahvenanmaan valtionviraston ylläpitämään alusrekisteriin merkityn aluksen rekisteröidylle omistajalle todistuksen Ateena-asetuksen liitteen I 4 a artiklassa tarkoitetun vakuutuksen tai vakuuden voimassaolosta. Liikenne- ja viestintävirasto voi myös antaa todistuksen vakuutusvelvollisuuden täyttämistä, jos alusta ei ole rekisteröity missään sopimusvaltiossa.

⁵⁵ Vrt. luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 24.2 §, jonka mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan on suoritettava valvontamaksu. Vuotuisella valvontamaksulla rahoitetaan luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta, ja se on valtiosääntöoikeudellisesti vero eikä siis maksu nimityksestään huolimatta.

⁵⁶ Ks. esimerkiksi avioliittolain 17 c §, jossa säädetään, että maksun ja korvauksen suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella valtion maksuperustelaissa säädettyjen perusteiden mukaan. Ks. myös toisiolain 50 §.

Maksuperustelain 8 §:n 2 momentin mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä ministeriön ja hallinnonalan muiden viranomaisten suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhvästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Pykälän 3 momentissa taas säädetään, että ministeriö päättää 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä mistä suoritteesta tai suoriteryhvästä, millä 6 §:n 3 tai 4 momentissa sanotulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä suoritteiden omakustannusarvosta poiketen.⁵⁷ Maksuperustelain 9 §:n mukaan muissa kuin 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimivalta maksuja ja suoritteiden hinnoittelua koskeissa asioissa on asianomaisella viranomaisella.

Keskeinen kysymys on muun ohella se, tuleeko valtioneuvoston vai ministeriön säätää asetus. Esimerkiksi lääkelain (395/1987) 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lääkevalmisteiden kauppaan tuontiin ja valvontaan liittyvistä maksuista voidaan säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Maksun suuruus määräytyy sen mukaan, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään. Lääkelain 28 §:n mukaan taas maksuista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ottaen huomioon, mitä maksuperustelaissa tai sen nojalla maksuista säädetään tai määrätään. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus voi antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisesta. Lääkelain 73.1 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rajattuja lääkevarastoja koskevien suoritteiden maksuista säädetään maksuperustelain 8 §:n nojalla annetussa säännöksessä. Aluehallintoviraston rajattuja lääkevarastoja koskevien suoritteiden maksuista säädetään aluehallintovirastoista annetun lain 22 §:n 2 momentin nojalla annetussa säännöksessä eli valtioneuvoston asetuksessa.⁵⁸

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 22 §:n mukaan aluehallintoviraston suoritteiden maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta on voimassa, mitä maksuperustelaissa säädetään. Tämän perusteella määritellään, mitkä aluehallintovirastojen suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhvästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Aluehallintoviraston suoritteiden maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Säännös poikkeaa toimivaltaisen viranomaisen osalta maksuperustelain 8 §:n säännöksestä, jonka mukaan asetuksenantotoimivalta kuuluu normaalitilanteessa asianomaiselle ministeriölle. Asetusantovaltuuden säätäminen valtioneuvostotasolle on tässä tapauksessa katsottu tarpeelliseksi, koska aluehallintovirastot ovat monitoimialaisia ja usean ministeriön ohjauksessa toimivia viranomaisia ja koska kysymys on myös laajakantoisesta ja periaatteellisesti merkittävästä asiasta. Esimerkiksi ympäristöhallinnon kannalta menojen kattamisessa suoritteiden maksullisuudella on erityistä merkitystä.⁵⁹

Seuraavassa on mainittu muutama lainkohta asetuksen määrittämiseen liittyen:

- Geeniteknikkalain (377/1995) 35.1 §:n mukaan tarkastusmaksuista ja niiden määrästä annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.⁶⁰ Geeniteknikan valvonta on hajautettu sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiviin valvontaviranomaisiin. Hajautetusta valvonnasta johtuen vi-

⁵⁷ Pykälän 4 momentin mukaan, milloin ministeriön ratkaisuvaltaan muutoin kuuluva asia saatetaan valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi, päätöksen maksullisuus ja siitä perittävän maksun suuruus määräytyy 1 momentista poiketen sen mukaisesti kuin kysymyksessä olisi ministeriön päätös.

⁵⁸ Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 14 c §:n mukaan aluehallintoviraston suoritteista perittävistä maksuista säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston suoritteista perittävistä maksuista sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ottaen huomioon, mitä maksuperustelaissa ja sen nojalla maksuista säädetään. Lupaviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisesta.

⁵⁹ HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

⁶⁰ Ks. myös pykälän 2 momentti.

ranomaisten perimistä maksullisista suoritteista on tarkoituksenmukaista säätää valtioneuvoston asetuksella erillisten ministeriöiden asetusten sijaan.⁶¹

- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (784/2021) 47.3 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle lain 30 §:n mukaan tehtävän ilmoituksen rekisteröinti ja merkintä julkiseen rekisteriin on maksullinen. Maksusta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ottaen huomioon, mitä maksuperustelaissa ja sen nojalla maksuista säädetään.
- Eläintautilain ((76/2021) 96.2 §:n mukaan aluehallintovirasto määrää ja perii valtiolle maksuja eläinterveyttä koskevien säädösten mukaisista kunnaneläinlääkäriin suoritteista. Kunnaneläinlääkäriin suoritteista perittävien maksujen suuruudesta säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella noudattaen, mitä maksuperustelaissa säädetään valtion viranomaisien suoritteiden maksullisuutta ja maksujen suuruutta koskevista yleisistä perusteista ja muista perusteista.⁶²
- Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteen sovittamisesta annetun lain (764/2019) 16 §:n mukaan lupakäsittelyn yhteensovittamisesta valtiolle perittävän maksun suuruus määrätään siten kuin maksuperustelaissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään.
- Henkilökorttilain (663/2016) 34 §:n mukaan henkilökortista peritään maksuperustelaissa säädettyjen perusteiden mukainen maksu. Maksusta säädetään poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettavassa sisäministeriön asetuksessa.
- Tullin suoritteiden maksullisuudesta säädetään maksuperustelain 8 §:n, julkisuuslain 34 §:n ja eräiden ennakkoratkaisujen maksuperusteista annetun lain 5 §:n nojalla Tullin suoritteiden maksullisuudesta annetussa valtiovaraministeriön asetuksessa.⁶³

8 MAKSUN PERINTÄ, MÄÄRÄÄMINEN JA MUUTOKSENHAKU

Maksuperustelain 11 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suorasta ulosottokelpoisuudesta ilman ulosottooperustetta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Sitä vastoin perittäessä saatavia 7 §:ssä tarkoitetuista muista suoritteista noudatetaan, mitä yksityisoikeudellisten saatavien perinnästä säädetään. Tarkempia säännöksiä saamisen perimättä jättämisestä ja muista perintää koskevista seikoista voidaan antaa asetuksella⁶⁴. Lisäksi erityislainsäädännössä voidaan säätää, että maksun suorasta ulosottokelpoisuudesta ilman ulosottooperustetta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa. Esimerkiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annetun lain (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) 131 §:n 1 momentin mukaan lain mukaiset maksut ja kustannukset saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sääde-

⁶¹ HE 81/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden terveysteknologiaan liittyvien tehtävien siirtämistä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen koskevaksi lainsäädännöksi.

⁶² Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään myös kunnaneläinlääkäriin suoritteiden laskutuksessa noudatettavasta menettelystä.

⁶³ HE 40/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta.

⁶⁴ Maksuperustelain 12 §:n mukaan tarkempia säännöksiä muun ohella maksun viivästyessä perittävästä viivästyskorosta, sen sijasta perittävästä viivästysmaksusta, maksuajasta ja maksuajalle määrättävästä korosta, ennakosta, vakuuksista, saamisen perimättä jättämisestä ja muista perintää koskevista seikoista sekä muusta lain täytäntöönpanosta voidaan, ottaen huomioon mitä 10 §:ssä säädetään, antaa asetuksella.

tään.⁶⁵ Muinaismuistolain (295/1963) 25 b §:n 2 momentin mukaan asianomaisen lain mukaiset maksut ovat myös suoraan ulosottokelpoisia ja niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Maksuperusteasetuksen 4 §:n mukaan valtion viranomaisen on maksun perinnässä otettava huomioon perimisestä valtiolle aiheutuvat kustannukset ja perimisen todennäköinen onnistuminen. Viranomaisen voi tarvittaessa valtion kokonaisuuteen huomioon ottaen luopua vähäisen maksun perimisestä. Asetuksen 5 §:n mukaan viranomaisen voi myöntää maksuaikaa. Maksuaikaa ei yleensä tule myöntää yli vuodeksi. Maksuajasta ja sen ehtoista on sovittava kirjallisesti. Maksuajalta peritään vuotuista korkolain 12 §:ssä tarkoitetun viitekoron mukaista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä. Viranomaisen voi edellyttää maksun suorittamista osittain tai kokonaan ennakkoon taikka vaatia vakuutta. Vakuus voidaan edellyttää myös silloin, kun viranomaisen antaa maksuaikaa. Vakuudeksi saadaan pääsääntöisesti hyväksyä vain rahatalletus taikka raha- tai vakuutuslaitoksen antama oma-velkainen takaus. Maksuperusteasetuksen 6 §:n mukaan sen lisäksi mitä valtion maksuperustelain 11.2 §:ssä 2 momentissa säädetään, noudatetaan lain 7 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden saatavien perinnässä korkolakia.

Maksuperusteasetuksen 2 §:n mukaan maksut on perittävä suoritteiden tilauksen yhteydessä, suoritetta luovutettaessa tai välittömästi suoritteiden tuottamisen jälkeen tapahtuvana laskutuksena. Asetuksen julkisoikeudellisten suoritteiden perintää koskevan 3 §:n mukaan maksu on suoritettava 14 päivän kuluessa siitä, kun lasku on toimitettu suoritteiden tilaajalle tai suoritteiden vastaanottajalle. Postitse lähetetty lasku katsotaan toimitetuksi tilaajalle tai vastaanottajalle seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun lasku on annettu postin kuljetettavaksi. Kun kysymyksessä on maksun periminen ulkomailta, tulee maksu vaatia suoritettavaksi olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman pian laskun toimittamisen jälkeen. Jollei valtiolle perittävää maksua suoriteta viimeistään eräpäivänä, on viranomaisen ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin maksun saamiseksi. Maksamattomalle määrälle peritään vuotuista viivästyskorkoa sen määräisenä kuin korkolain 4 §:ssä säädetään ja noudattaen mitä viivästyskoron perimisestä korkolaissa muuten säädetään. Viivästyskoron sijasta viranomaisen voi periä 10 euron suuruisen viivästysmaksun, jos viivästyskoron määrä jää tätä pienemmäksi.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille toisaalta ratkaisu Kuopion LO 26.10.1995 1282, jossa todettiin, että koska maksuperustelaissa ja sisäasiainministeriön poliisin suoritteiden maksullisuudesta antamassa päätöksessä ei ollut määräyksiä koron maksamisesta, *valtiota ei voitu velvoittaa maksamaan vaadittua korkoa palautettavalle määrälle*. Edellä mainituissa säännöksissä ei ole myöskään mainintaa asiasta, eikä maksuperustelain 12 §:ssä myöskään viitata mahdollisuuteen säätää asetuksella korosta palautettavalle määrälle. Lisäksi tätä kirjoitettaessa on voimassa sisäministeriön asetus poliisin suoritteiden ja virka-avun maksullisuudesta vuonna 2023 (*poliisin maksuasetus*). Asetuksen 11.6 §:n mukaan maksu palautetaan, jos hakemus on jätetty aiheetta viranomaisista johtuvista syistä. Myöskään asetuksessa ei ole mainintaa koron maksamisesta palautettavalle maksulle. Näin ollen voitaneen lähteä siitä, että edellä mainitusta lääninoikeuden ratkaisusta ilmenevä oikeusohje on voimassa edelleen.

Maksuperustelain 11 b §:n mukaan julkisoikeudellista suoritetta koskevan maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia *oikaisua* kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä.⁶⁶ Muutoin oikaisuvaatimukseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään. Oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen saa lisäksi vaatia oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Haettaessa muutosta oikaisuvaati-

⁶⁵ Ks. myös HE 279/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, kemikaalilain muuttamisesta, jossa tosin ei maksun perintään liittyviä näkökohtia avata lakitekstiä tarkemmin. Ks. myös yleisistä kirjastoista annetun lain 12 §:n 3 momentti.

⁶⁶ HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta ja HE 90/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi. Vrt. hallintolain 49 c §.

mukseen annettuun päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, HOL) säädetään (hallintolain 49 b §). Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan (hallintolain 49 d §).⁶⁷

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta (HOL 6.1 §). Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. (HOL 7.1 §) Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa tavallisesti hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen (HOL 7.2 §). Alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue (HOL 10.1 §). Hallinto-oikeuden päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla. Lisäksi muita suoritteita koskevat maksuriidat käsitellään riita-asiana käräjäoikeudessa. Erikseen on lisäksi voitu säätää esimerkiksi siitä, että muutoksenhausta valtion viranomaisen määräämään maksuun säädetään maksuperustelaisissa, kuten kasvinterveyslain 39.5 §:ssä on tehty.

9 PÄÄTTEEKSI

Maksujen kohdalla on havaittavissa samanlaisia elementtejä kuin verojen kohdalla, vaikka maksut ja verot valtiosääntöoikeudellisesti poikkeavatkin olennaisesti toisistaan. Ensinnäkin kussakin tapauksessa on erikseen määriteltävä *maksulliset suoritteet*. Ellei suoritetta ole mainittu maksullisten suoritteiden joukossa, suorite on maksuton. Toiseksi on määriteltävä *maksuperuste*, toisin sanoen se peruste, jonka mukaan maksu ja sen suuruus määrätään. Kolmas tärkeä seikka on määrittää *maksuvelvollisuus*, eli ne, jotka ovat velvollisia maksamaan asianomaiset maksut. Neljänneksi on määriteltävä *maksun suuruus*. Tähän sisältyy esimerkiksi julkisoikeudellisten suoritteiden kohdalla sen määrittäminen, mikä suoritteen omakustannusarvo on, ja toisaalta se, onko erityisiä syitä, joiden vuoksi maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Tutkimuksellisesti maksut ovat mitä otollisin kohde tieteellisille analyyseille. Ensinnäkin ne ovat yhteiskunnallisesti kokonaisuutena arvioiden merkittävä instituutio fiskaalisesta näkökulmasta. Toiseksi maksuja ei paljoltikaan ole oikeustieteessä tutkittu. Toisin sanoen niitä on analysoitu häviävän vähän veroihin verrattuna. Kolmanneksi, vaikka maksuperustelaki on tiiviisti kirjoitettu laki, tutkimuksellisia haasteita tuo se, että maksuista on säädetty lukuisissa erityislaeissa. Neljänneksi tieteellisessä mielessä maksut ovat haastava tutkimuskohde muun muassa siksi, että analyysi voidaan ulottaa muillekin tieteenaloille kuin oikeustieteeseen (esimerkki omakustannusarvoa määriteltäessä), ja toisaalta maksut voivat luoda monioikeustieteisiä kysymyksiä (esimerkiksi suhteessa kilpailuoikeuteen). Myös sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät kysymykset voidaan nostaa esille, kuten se, onko erityislaeissa tosiasiallista tarvetta viitata yleislakiin eli maksuperustelakiin. Toisaalta viittauksia on perusteltu sillä, että ne ovat luonteeltaan informatiivisia⁶⁸.

⁶⁷ Ks. myös KHO 2011:64.

⁶⁸ Ks. esimerkiksi HE 200/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta. Lakiesityksessä mainitaan, että lain 15 §:ssä on informatiivinen viittaus valtion maksuperustelakiin, jonka nojalla Energiaviraston suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleiset perusteet sekä maksujen muut perusteet määrättyvät.