

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Johanna Niemelä

**YHDENVERTAISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN
JULKISOIKEUDELLISESSA PERINNÄSSÄ**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

NIEMELÄ, JOHANNA: Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen julkisoikeudellisessa perinnässä

Pro gradu -tutkielma, X + 100 sivua + 2 liitesivua

Julkisoikeus

Tammikuu 2015

Tutkielmassa tarkastellaan hallintolain (434/2003) 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista Kansaneläkelaitoksen Perintäkeskuksen perinnän täytäntöönpanon asiakasrajapinnassa. Perintäkeskus hoitaa keskitetysti opintolainojen, Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien sekä elatusapuvelkojen perintää. Perinnän täytäntöönpanossa on havaittavissa usein tilanteita, joissa lainsäädäntö jättää soveltajalleen harkintavaltaa. Harkinnan käyttö ei ole kuitenkaan aina johdonmukaista, mikä selviää Perintäkeskukselle tutkielman osana tehdystä kyselytutkimuksesta. Tutkimuksesta selvisi, että toimihenkilön käyttämään harkintaan saattavat vaikuttaa toisinaan muutkin kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät seikat. Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisella perinnän täytäntöönpanossa voitaisiin näin rajata mielivaltaisten ratkaisujen tekemistä sekä edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua Perintäkeskuksessa.

Perinnän osalta keskitytään selvittämään, mitä julkisoikeudellinen perintä on. Julkisoikeudellinen perintä asetetaan myös sosiaaioikeuden viitekehikkoon. Tästä seuraa päätelmä, että sosiaaioikeudellisella kohtuusperiaatteella on merkityksellinen rooli perinnän täytäntöönpanossa etenkin positiivisen erityiskohtelun näkökulmasta. Tutkielmassa systematisoidaan myös yhdenvertaisuusperiaatteen normatiivista sisältöä. Hallinto-oikeuden näkökulmasta yhdenvertaisuusperiaate jaetaan tasapuolisen kohtelun ja johdonmukaisen käytännön vaatimukseen sekä mielivallan kieltoon ja positiivisen erityiskohtelun vaateeseen. Lisäksi tarkastellaan yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista Perintäkeskuksessa. Tutkielmassa kiinnitetään huomiota siihen, että yhdenvertaisuusnäkökulmasta perinnän täytäntöönpanotoimien tulee olla perusteltuja oikeusjärjestyksen kannalta hyväksyttävien perusteluin. Täytäntöönpanotoimien perusteluvollisuus nostetaan esille etenkin asiakkaan oikeusturvanäkökulmasta, koska perinnässä ei aina synny valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Huomiota kiinnitetään myös yhdenvertaisuusperiaatteen asettamaan vaatimukseen perintätoimien johdonmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta etenkin julkisen vallan käytön näkökulmasta. Myös positiivisen erityiskohtelun merkitys perinnän täytäntöönpanoon nostetaan esille etenkin sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka eivät sosiaalisten ja ekonomisten syiden vuoksi kykene huolehtimaan velkaantumisestaan.

Tutkielma on pääosin lainopillinen. Perintäkeskuksen perintätoimintaan liittyvät huomiot ovat kuitenkin empiirisiä. Siksi tutkielma sisältää myös oikeussosiologisen osion, joka sisältää Perintäkeskukselle kohdennetun kvalitatiivisen kyselytutkimuksen kysymyksineen ja vastauksineen. Empiirisiä löydöksiä käytetään myös täydentämään lainopin teoreettista osuutta.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	I
KUVIOT JA TAULUKOT	III
LÄHTEET	IV
LYHENTEET	X
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.1.1 Ekskurssi Kansaneläkelaitoksen perintätoimintaan.....	1
1.1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja tutkimuksen tavoitteet.....	2
1.1.3 Tutkimusalueen rajaus ja tutkimuksen rakenne.....	5
1.2 Katsaus aikaisempaan tutkimukseen	7
1.3 Tutkimuksen metodiset lähtökohdat.....	9
1.3.1 Oikeusdogmaattinen metodi.....	9
1.3.2 Oikeussosiologinen metodi	9
2 KYSELYTUTKIMUS PERINTÄKESKUKSELLE	11
2.1 Metodin ja aineistonkeruumenetelmän valinta	11
2.1.1 Tulkinta metodina.....	11
2.1.2 Kysely aineistonkeruumenetelmänä	13
2.2 Kyselytutkimus asiakkaiden yhdenvertaisuudesta Perintäkeskuksen täytäntöönpanemassa perinnässä.....	14
2.2.1 Kyselytutkimuksen esittely	14
2.2.2 Kyselyn tulokset	15
2.3 Yhteenveto.....	24
3 PERINTÄVELVOLLISUUDEN KONKRETISOITUMINEN PERINNÄN TÄYTÄNTÖÖNPANONA.....	27
3.1 Perintävelvollisuus sosiaalioikeuden kontekstissa	27
3.1.1 Perusteettoman julkisoikeudellisen edun palauttaminen	27
3.1.2 Julkisoikeudellinen perintävelvollisuus	31
3.1.3 Sosiaalioikeuden erityispiirteet ja perintävelvollisuus.....	33
3.2 Perintälajit.....	37
3.2.1 Etuuksien takaisinperintä	37
3.2.2 Opintolainan takausvastuuperintä.....	41
3.2.3 Elatusapuvelan perintä.....	44
3.2.4 Lainsäädännölliset erot ja yhtäläisyydet perintälajien välillä.....	47
3.3 Kelan Perintäkeskuksen toimivalta perinnän täytäntöönpanossa.....	51

3.3.1 Perintä hallintomenettelynä ja julkisen vallan käyttönä.....	51
3.3.2 Toimivalta takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoon ja muuhun perintään.....	53
3.3.3 Perintätavat.....	54
3.3.4 Perinnästä luopuminen ja maksuvapautuksen antaminen viran puolesta.....	58
3.4 Perintää koskeva ohjeistuksen vaikutus toimihenkilön harkintavaltaan.....	60
3.4.1 Sisäisen ohjeistuksen normatiivinen asema	60
3.4.2 Hyvä perintätapa.....	62
3.4.3 Harkintavalta perinnässä.....	64
4 MONIULOTTEINEN YHDENVERTAISUUS	68
4.1 Yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö ja sopimukset	68
4.2 Yhdenvertaisuus perusoikeutena.....	73
4.2.1 Yleinen yhdenvertaisuus	73
4.2.2 Syrjinnän kieltö	75
4.3 Yhdenvertaisuusperiaatteen rooli hallintotoiminnassa	77
4.3.1 Hyvän hallinnon merkitys yhdenvertaisuuden näkökulmasta	77
4.3.2 Oikeusperiaatteiden rooli hallintotoiminnassa ja harkinnan käytössä	79
4.4 Yhdenvertaisuusperiaate hallinnon oikeusperiaatteena	81
4.4.1 Tasapuolisen kohtelun vaatimus viranomaistoiminnassa	81
4.4.2 Positiivinen erityiskohtelu hallinnossa	84
4.4.3 Johdonmukaisen käytännön vaatimus.....	85
4.4.4 Mielivallan kieltö.....	87
4.4 Yhdenvertaisuusveloitteita Perintäkeskuksen perintään.....	88
4.4.1 Oikeusturvavaateita veronpalautusulosottoon.....	88
4.4.2 Luottamuksensuoja- ja suhteellisuusperiaate perinnän yhdenvertaisuuden edistäjinä	91
4.4.3 Sosiaali oikeudellinen kohtuusperiaate perinnässä.....	93
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	97
LIITE 1 Kyselylomake.....	101

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIOT

- Kuvio 1. Yhdenvertaisuusperiaate harkintavallan rajoittajana takaisinperinnässä.....4
- Kuvio 2. Merkityksen ymmärtämisen tutkimustyypit, Hirsijärvi ym. 2009 s. 167.....12

TAULUKOT

- Taulukko 1. Asiakkaiden välinen yhdenvertaisuus Perintäkeskuksessa.....16
- Taulukko 2. Perintäyksiköt kohtelevat asiakkaita yhdenvertaisesti.....16
- Taulukko 3. Yhdenvertaisuus toteutuu perintälajien välillä.....17
- Taulukko 4. Perintäkeskuksen käytännöt ja menettelytavat ovat yhtenäiset.....17
- Taulukko 5. Yhdenvertaisuus takausvastuu-perintälajissa.....18
- Taulukko 6. Yhdenvertaisuus etuus-perintälajissa.....18
- Taulukko 7. Yhdenvertaisuus elatusapuvelka-perintälajissa.....18

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarni, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Sami; Vahvelainen, Jari: Hyvä perintätapa. Käytännön sopimus- ja perintäoikeutta. Juva 1994.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki 2000.

Ahtela, Karoliina; Bruun, Niklas; Koskinen, Pirkko K.; Nurmijärvi, Anja; Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2006.

Arajärvi, Pentti: Hyvinvoinnin juridiset haasteet. Oikeus 2007 (36). s. 485–490.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Aurejärvi, Erkki; Hemmo, Mika: Velvoiteoikeuden oppikirja. Helsinki 2007.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Seventh impression. London 1994.

Eriksson, Lars D: Syrjäntäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996. s.862–872.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteutuminen. Helsinki 2004.

Hirsijärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna 2009.

Huhtanen, Raija: Toimeentulotuen myöntäminen. Jyväskylä 1994.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud. p. Helsinki 2008.

Jyränki, Antero: Omistaminen perusoikeutena. Oikeus 1978. s. 65–75.

Keravuori, Marietta: Perusteettoman edun palauttaminen julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Tampere 2001.

Koillinen, Mikael: Julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautusvelvollisuus. Turku 2000.

Koivisto, Ida: Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki 2014.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja A-sarja N:o 139. Vammala 1979.

Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 5/2009. s. 761–778.

Kotkas, Toomas: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011 s. 1130–1151.

Kulla, Heikki: Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6–7/1998 s. 1144–1151.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 8., uud. p. Helsinki 2008.

Kultalahti, Jukka: Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa. Teoksessa Juhlakirja Esko Riepula 1941-2/2-2001. Jyväskylä 2001.

Kuusikko, Kirsi: Viranomaisen neuvontavelvoite hallintolaissa. Teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010, s. 57-77. Porvoo 2010.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo; Suviranta, Outi; Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Launiemi, Heikki: Maksan minkä jaksan. Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperinnästä luopumista koskevassa ratkaisukäytännössä Teoksesta Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Toim. Kalliomaa-Puha, Laura; Kotkas, Toomas; Rajavaara, Marketta. Tampere 2014.

Länsineva, Pekka: Omaisuuden suoja. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka. Helsinki 2011.

Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 2. uud. p. Porvoo 1964.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. uud. p. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uud. p. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008 a)

Mäenpää, Olli: Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? teoksessa Samuli Hurri (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Kriittikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008 b)

Mäenpää, Olli: Hallinto ja oikeus. Helsinki 2010.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

Niemi, Johanna; Väkiparta, Hanna; Tarkkala, Heta: Asiamieskielto ja perintäkulut. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 98. Helsinki 2009.

Niemivuo, Matti; Keravuori-Rusanen, Marietta; Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. uud. p. Juva 2010.

Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Helsinki 2012.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka. Helsinki 2011.

Pöysti, Tuomas: Hallintoeettiset toimintasäännöstit hyvän hallinnon toteuttamisessa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Toim. Ojanen, Tuomas; Sakslin, Maija; Suviranta, Outi; Koivisto, Ida. Helsinki 2010.

Schindler, Benjamin: Verwaltungsermessen. Gestaltungs-kompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich/St. Gallen 2010.

Suviranta, Outi: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvälta. Defensor Legis 2005 s. 231–247.

Syrjänen, Eija; Ari, Eronen; Värri, Veli-Matti: Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere 2007.

Tarkiainen, Tutta: Demokratia antiikin Ateenan kansanvalta. Porvoo 1959.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Juva 1995.

Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Vantaa 2002.

Tuori, Kaarlo; Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Juva 2010.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka. Helsinki 2011.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.

VIRALLISLÄHTEET

Kansaneläkelaitoksen sisäinen ohje elatusavun perinnästä 13.6.2013. Saatavilla pyydettyessä Kelasta.

Kansaneläkelaitoksen sisäinen ohje takausvastuusaatavien perinnästä 13.11.2014. Saatavilla pyydettyessä Kelasta.

SÄHKÖISET LÄHTEET

Kansaneläkelaitoksen etuosohje: Takaisinperintä 24.6.2014 (WWW) saatavilla: <http://www.kela.fi/documents/10180/582475/takaisinperinta.pdf/da1925e5-f4b7-4373-bc6e-942c86bdd004> . Viitattu 15.10.2014.

Kansaneläkelaitoksen ohje: Hallintolain soveltaminen etuusasioissa 17.12.2014 (WWW) saatavilla: http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa.pdf/95d1a4b6-1331-479d-a2e3-e54f851e6d81. Viitattu 27.1.2015.

Kansaneläkelaitoksen toimintakertomus 2012 (WWW) saatavilla: http://www.kela.fi/flash/toimintakertomus-2012/Kela_Toimintakertomus.pdf. Viitattu 15.10.2014.

Kuluttajaoikeuden linjauksia. Kuluttaja-asiamies. Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2005 (WWW) saatavilla: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/0ea954bb-8153-49f8-9a83-dd303896a32a/Hyv%C3%83%C2%A4+perint%C3%83%C2%A4tapa+kuluttajaperinn%C3%83%C2%A4ss%C3%83%C2%A4+2005+.pdf>. Viitattu 15.10.2014.

Uutinen: Kela voi jatkossa ulosmitata veronpalautukset vaikka asiakas olisi noudattanut takaisinperinnässä tehtyä osamaksusuunnitelmaa (WWW) saatavilla: [http://www.edilex.fi/uutiset/35120?allWords=kela+voi+jatkossa+ulosmitata&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=597067](http://www.edilex.fi/uutiset/35120?allWords=kela+voi+jatkossa+ulosmitata&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=597067). Viitattu 28.1.2015.

Uutinen: Kela peruu veronpalautusten ulosoton velkaansa lyhentäneiltä (WWW) saatavilla: http://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/mHBZ5fHNro4S/content/id/1307671. Viitattu 28.1.2015.

Uutinen: Kela muistuttaa: Veronpalautus voidaan ulosmitata osana takaisinperintää (WWW) saatavilla: <http://www.edilex.fi/uutiset/30127?offset=1&perpage=20&phrase=Kela+muistuttaa%3A+Veronpalautuksia+voidaan+ulosmitata+osana+takaisinperint%C3%A4%C3%A4&sort=relevance&searchKey=534883>. Viitattu 28.1.2015

Uutinen: Näin Kela perii velkoja veronpalautuksista vuonna 2012 (WWW) saatavilla: <http://www.edilex.fi/uutiset/33559?offset=1&perpage=20&phrase=N%C3%A4in+Kela+perii+velkoja+veronpalautuksista+vuonna+2012&sort=relevance&searchKey=544058>. Viitattu 28.1.2015.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ JA LAINVALVONTARATKAISUT

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2013:194

KHO 2012:99

KHO 2009:100

KHO 2009:45

KHO 2006:55

KHO 2003:21

KHO 2002:61

KHO 2002:43

KHO:1979-A-II-96

Hallinto-oikeus

Kouvolan HAO 16.09.2010 10/0466/1

Vakuutus-oikeus

VakO 574:2013

VakO 772:2012

VakO 27:2012

VakO 6511:2011

VakO 6713:2009

VakO 247:2008

VakO 5209:2001

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies

OA 25.11.2011 (dnro 1461/4/10)

OA 31.10.2006 (dnro 3001/4/04)

AOA 26.10.2012 (dnro 4139/4/11)

AOA 27.2.2012 (dnro 4435/2/11)

AOA 5.11.2009 (dnro 795/4/08)

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri

AOK 15.9.2011 (OKV/1314/1/2009)

AOK 23.9.2009 (OKV/150/1/2008)

LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOK	Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 86/1998)
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
OA	Eduskunnan oikeusasiamies
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
VakO	Vakuutuslaitos

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

”Modernin oikeuden keskeisiin periaatteisiin ja samalla myös tärkeimpiin saavutuksiin kuuluvat oikeusvarmuus, oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuus, sekä tähän läheisesti liittyvä muodollinen yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus. Näiden periaatteiden tärkeimpiä takeita on puolestaan oikeuden systemaattisuus ja yhtenäisyys.”

Kaarlo Tuori, Foucault’n oikeus, 2002 s. 159.

1.1.1 Ekskurssi Kansaneläkelaitoksen perintätoimintaan

Kansaneläkelaitos (myöh. Kela) on itsenäinen, eduskunnan alainen julkisoikeudellinen laitos, joka vastaa Suomessa asuvien sosiaaliturvasta eri elämäntilanteissa¹. Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki sekä vähimmäiseläkkeet². Kelan hallitus päätti vuonna 2011 organisaation uudesta strategiasta vuosille 2012–2015. Strategian toimeenpanoa ohjaa Kohti uutta Kelaa -ohjelma, jonka päätavoitteena on asiakasläheisyyden vahvistaminen kaikessa Kelan toiminnassa. Osana strategian toimeenpanoa Kela uudistaa myös palveluverkkoaan. Palveluverkon uudistuksen myötä eri vakuutuspiirit tulevat lähivuosina vaiheittain erikoistumaan valtakunnallisesti eri etuuksiin. Kyseisen muutoksen myötä myös Länsi-Suomen vakuutusalueelle on perustettu Perintäkeskus³, jolla on alayksiköt Rovaniemellä, Lappeenrannassa, Jyväskylässä, Tampereella, Helsingissä ja Lahdessa.⁴

Perintäkeskus aloitti toimintansa 1.1.2014 ja se vastaa keskitetysti sellaisten Kelan myöntämien etuuksien perinnästä, joiden suorittamisesta puuttuu oikeudellinen peruste. Lisäksi Perintäkeskus vastaa valtion takaamien opintolainojen perinnästä sekä elatusapuvelan pe-

¹ Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) 1 §. Kelan toimintakertomus 2012 s. 1.

² Kelan toimintakertomus 2012 s. 4.

³ Perintäkeskuksen kieliopillisesta kirjoitusasusta totean, että noudatan tekstissä julkisissa asiakirjoissa käytettyä kirjoitusmuotoa, joissa Perintäkeskus kirjoitetaan isolla alkukirjaimella. Kieliopillisesti olisi perusteltua käyttää myös pientä alkukirjainta, kuten julkishallinnon yksiköistä yleensä käytetään (esim. maistraatti, vero toimisto ym.). Nähdäkseni Perintäkeskusta käytetään kuitenkin erisnimen asemassa, jolloin kyseinen kirjoitusmuoto on perusteltua. Ks. myös. www.kela.fi/perintakeskus.

⁴ Kelan toimintakertomus 2012 s. 6–7 ja 31.

rinnästä. Takaisinperittävillä etuuksilla tarkoitetaan tässä niitä sosiaalietuuksia, joiden myöntäminen on lailla säädetty Kelan toimeenpantavaksi. Jos jotain Kelan myöntämää etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, on Kelalla lakiin perustuva velvollisuus periä ilman oikeudellista perustetta maksettu etuus takaisin⁵. Samoin Kelan velvollisuudesta opintolainan ja elatusapuvelan perintään säädetään lailla. Etuuksien ja elatusapuvelan perinnän täytäntöönpanosta vastasivat ennen Perintäkeskuksen perustamista vakuutuspiirien alla toimivat perintäyksiköt sekä opintolainojen takaussaatavien perinnästä Opintotukikeskuksen alla toimiva takausvastuuyksikkö. Esimerkiksi vuoden 2012 lopussa Kelan maksamia etuuksia oli takaisinperinnässä yhteensä 119,6 milj. euroa ja opintolainojen takaussaatavia oli vastaavasti perinnässä yhteensä 163,7 milj. euroa⁶. Perintäkeskuksen perustamista, sekä perintäasioiden keskittämistä sinne, on perusteltu niin taloudellisilla syillä kuin tietopääoman ja asiantuntemuksen säilymisellä. Yksi perustamisen päälinjauksista on kuitenkin ollut asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantaminen perintäasioissa.

1.1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja tutkimuksen tavoitteet

Perintäkeskuksen toiminnalle asetettu tavoite perintäasiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantamisesta on erittäin tärkeä: yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys tiettyyn hallintotoiminnan lohkoon, perintään, on tunnistettu ja sitä halutaan edistää. *Perinnällä* tarkoitetaan tässä niitä täytäntöönpanotoimia, joilla velkoja pyrkii saamaan velallisen suorittamaan velkansa. Nopealla katsauksella aiheetta käsittelevään oikeustieteelliseen tutkimukseen on kuitenkin havaittavissa, ettei julkisoikeudellisesta perinnästä ole kirjoitettu juuri nimeksikään. Aikaisempi tutkimus on muutoinkin keskittynyt lähinnä *takaisinperintään*⁷ tai julkisoikeudelliseen perusteettoman edun palautuksen instituutioon. Itse perinnän täytäntöönpanoon liittyvää tutkimusta ei ole kuitenkaan muutamaa sivua enempää ja nekin sivut kuuluvat osaksi edellä mainittuja tutkimuskohteita. Asetelma on sinällään nurinkurinen, koska julkisoikeudellista perintää koskeva erityislantasoinen sääntely on yleistynyt viime vuosi-

⁵ Ks. esimerkiksi työttömyysturvalaki (1290/2002) 11 luku 10 § 1 mom. tai opintotukilaki (65/1994) 27 §.

⁶ Kelan toimintakertomus 2012 s. 14.

⁷ Takaisinperintä on käsitteellisesti perintää laajempi kokonaisuus. Takaisinperinnällä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa instituutiota, jossa aiheetta tai liikaa maksettu *etuus* peritään takaisin. Näin ollen perintä on käsitteellisesti yksi takaisinperintäprosessin osa-alue.

kymmeninä, useita säädöksiä vuosittain⁸ Voitaneeen siis perustellusti kysyä, millaisesta instituutiosta lopulta on kyse, kun puhutaan julkisoikeudellisesta perinnästä?

Mielenkiintoni tutkimuskohteeseen on herännyt myös siitä huomiosta käsin, että perintää koskeva lainsäädäntö jättää soveltajalleen verrattain laajasti harkintavaltaa. Esimerkiksi lain yleisestä asumistuesta (938/2014)⁹ 31.2 §:n mukaan perinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan *kohtuulliseksi* ja takaisinperintäpäätöksen jälkeen perinnästä voidaan luopua kokonaan, jos perintää ei ole *tarkoituksenmukaista* jatkaa ja perinnästä aiheutuu *kohtuuttomia* kustannuksia. Samoin opintotukilain (65/1994) 39.2 §:n perusteella takaussaatavalle *voidaan* myöntää maksuvapautus lainansaajan työkyvyttömyyden perusteella, jos takaisinperintään on pidettävä *kohtuuttomana* lainansaajan taloudellinen tilanne ja *muut olosuhteet* huomioon ottaen.¹⁰ Näin ollen voitaneen kysyä voidaanko perinnässä käytettävässä harkinnassa edes päätyä yhdenmukaiseen tulkintalinjaan? Toisaalta voiko yhdenvertaisuusperiaate olla juuri se hallinnon oikeusperiaate, joka mahdollistaa johdonmukaisen perintäkäytännön muotoutumisen? Entä mikä on yhdenvertaisuusperiaatteen ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen suhde viranomaisen harkintavallan käyttöön sellaisessa hallintoasiassa, jossa ei esimerkiksi synny valituskelpoista päätöstä ja miten esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu sekä johdonmukaisen käytännön vaatimus näkyvät tällaisessa toiminnassa?

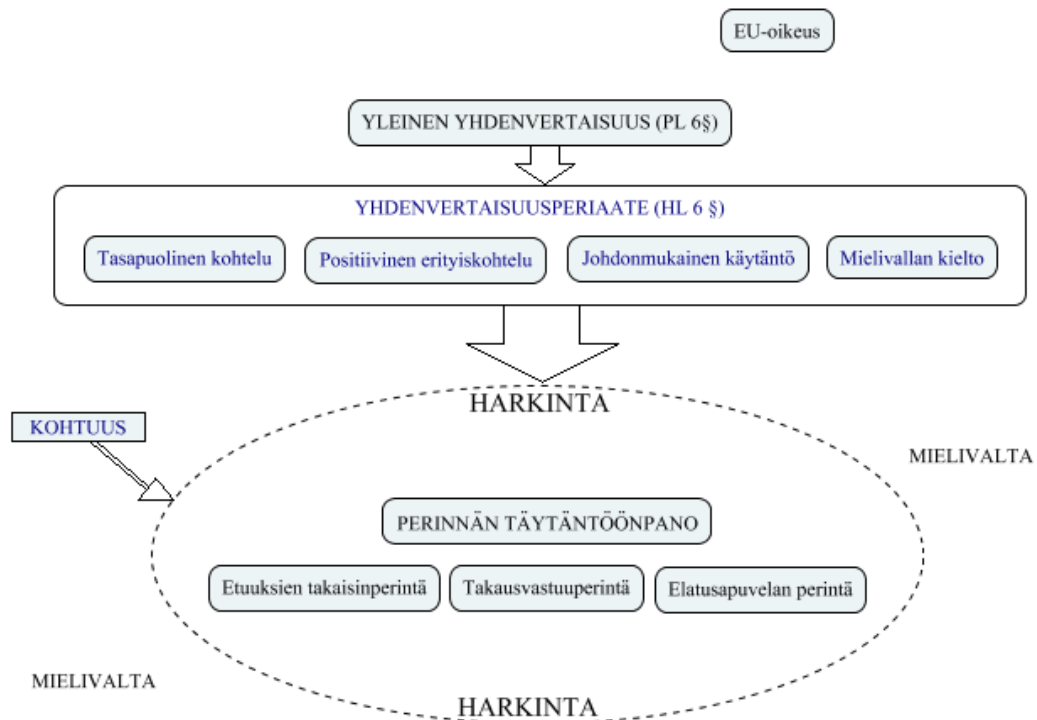
Tutkimuksen tarkoitus on systematisoida yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen suhdetta viranomaisen ja virkamiehen harkintavaltaan ja sen käyttöön. Hallinnon lainalaisuuden periaate, joka on määritelty perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa, muodostaa lähtökohtaisen perustan viranomaisen harkintavallan käytölle. Lainalaisuuden periaatetta taas täydentävät hallintolain (434/2003) 6 §:n oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuusperiaate. Seppo Laakson mukaan hallintopäätöksen teon yhteydessä sovellettaviksi tulevat säännökset, rutiiniratkaisuja lukuun ottamatta, sisältävät tulkinta- ja/tai harkintamarginaalin. Vi-

⁸ Esimerkiksi FINLEX-tietokantaan tehty haku hakusanalla takaisinperintä tuottaa 82 osumaa voimassa olevasta sääntelystä. Vastaava tulos hakusanalla perintä on 39. Tosin osa osumista liittyy yksityisoikeudelliseen sääntelyyn ja samoin osa osumista koskee voimassa olevien säädösten muutoksia.

⁹ Vanha asumistukilaki (408/1975) on kumottu ja voimaan on tullut 1.1.2015 alkaen laki yleisestä asumistuesta (938/2014). Perinnän täytäntöönpanon osalta uuteen lakiin ei ole tullut muita muutoksia, kuin entinen asumistukilain 19 §, jossa määriteltiin takaisinperinnän perusteet, on muuttunut lain yleisestä asumistuesta 31 §:si. Kyseisen takaisinperintäpykälän sisältö on kuitenkin pysynyt muuttumattomana. Uutuutena lakiin on perinnän osalta tullut 32 §, joka sääntelee tuen takaisinperintää ruokakunnan jäseneltä. 32 §:n kirjaaminen lakiin on nähdäkseni hyvä asia, koska Kela on jo aikaisemmin voinut periä liikaa maksettua yleistä asumistukea yhteisvastuulliselta ruokakunnan jäseneltä, jos tuen nostajalta sitä ei ollut saatu perityksi. Nyt vakiintunut käytäntö on kirjattuna myös lakiin, mikä selkeyttäne ko. perintätilanteita jatkossa.

¹⁰ Kurs. JN.

ranomaisella on tällöin harkintavaltaa säännöksiä soveltamisessa. Tällaisissa tilanteissa laki muodostaa vain eräänlaisen tulkintakehyksen, jonka sisällä ratkaisun tulee pysyä, antamatta tarkkarajaista vastausta. Tällöin hallinnon oikeusperiaatteilla on eri vaihtoehtoja rajaava ja rajoittava funktio. Lisäksi oikeusperiaatteet ohjaavat päätöksen aineellista määräytymistä ja niillä voi olla myös vaikutusta menettelyä järjestävien säännösten tulkintaan.¹¹ Edellä esitetty voidaan kuvata myös alla olevan kaavion avulla.



Kuva 1. Yhdenvertaisuusperiaate harkintavallan rajoittajana takaisinperinnässä. (Kuva JN.)

Tunnistan tutkimuksessani kolme entiteettiä. Ensimmäinen entiteetti muodostuu julkisoikeudellisen perinnän kokonaisuudesta. Tältä osin tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mistä osatekijöistä julkisoikeudellinen perintä muodostuu. Mikä on perusteettoman edun palautusopin merkitys julkisoikeudelliseen perintään? Voidaanko perintä sijoittaa sosiaalioikeuden piiriin? Onko julkisoikeudellinen perintä esimerkiksi julkisen vallan käyttöä? Entä onko perintä julkisoikeuden kontekstissa lopulta hallintomenettelyä vai pelkästään tosiasiallista hallintotoimintaa? Toinen entiteetti muodostuu hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen muotoamisesta. Mistä yhdenvertaisuusperiaate saa sisältönsä? Mitkä ovat sen osatekijät? Miten yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa harkintavallan käyttöön?

¹¹ Laakso ym. 2006 s. 313.

Kolmas entiteetti on Perintäkeskus, jonka kokonaisuudessa myös kaksi ensimmäistä entiteettiä yhdistyvät. Tutkielman tavoitteena on tältä osin selvittää, toteutuuko asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu Perintäkeskuksessa? Mistä tekijöistä perintä muodostuu Perintäkeskuksen kontekstissa? Entä, miten yhdenvertaisuusperiaatteen sisältöä tulkitaan Perintäkeskuksessa ja miten periaatetta sovelletaan perintään?

Entiteeteistä kaksi ensimmäistä voidaan systematisoida lainopin keinoin. Kuitenkin kolmas entiteetti, eli Perintäkeskuksen kokonaisuus, ei ole tutkittavissa lainopin avulla, koska Perintäkeskusta koskevat kysymykset ovat empiirisiä. Siksi tutkimus sisältää myös oikeussoziologisella otteella muodostetun kyselytutkimusosion, jonka avulla on selvitetty yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista Perintäkeskuksen perinnässä. Tutkimuskysymys muotoutuu näin edellä esittämieni entiteettien kautta ja se jakautuu kolmeen osaan:

- 1) Mitä julkisoikeudellinen perintä on?
- 2) Mikä on yhdenvertaisuusperiaatteen normatiivinen sisältö hallinto-oikeudellisen oikeusperiaatteen näkökulmasta?
- 3) Miten yhdenvertaisuusperiaatetta tulisi soveltaa Kelan Perintäkeskuksen perinnässä?

1.1.3 Tutkimusalueen rajausta ja tutkimuksen rakenne

Tutkimusalue rajautuu pitkälti Perintäkeskuksen muodostaman entiteetin perusteella. Näin ollen olen keskittynyt perinnän osalta nimenomaan etuuskien perinnän täytäntöönpanoa, opintolainan perintää ja elatusapuvelan perintää koskevaan kokonaisuuteen. Julkisoikeudellisen perinnän kontekstissa merkittävän osa-alueen muodostaa myös esimerkiksi valtionavustuksien takaisinperintä tai kunnallisten avustuksien takaisinperinnän kokonaisuus. Olen kuitenkin päättänyt rajaamaan kyseisen kokonaisuuden tarkastelun ulkopuolelle, koska Perintäkeskuksen toimivaltaan kuuluvat perintälajit muodostat jo itsessään laajahkon kokonaisuuden. Perintäkeskuksen toimivaltaan liittyen olen rajannut tarkastelun koskemaan vapaaehtoisia perintäkeinoja. Tarkastelun ulkopuolelle on näin rajattu oikeudelliset perintäkeinot, kuten yksityisen velkajärjestely.¹² Rajausta perustelen sillä, että näin tut-

¹² Vapaaehtoisia perintäkeinoja ovat kaikki ne perintäkeinot, joilla velkoja pyrkii saamaan velallisen hoitamaan velkansa, esimerkiksi maksusopimukset ja maksukehotuksien lähettäminen ovat tällaisia. Oikeudelliset keinot ovat taas esimerkiksi yksityisen velkajärjestely ja konkurssi.

kielmassa voidaan keskittyä syvemmin yhteen kokonaisuuteen eikä vain pinnallisesti useaan eri perinnän lohkoon.

Yhdenvertaisuusperiaatteen osalta olen rajannut tarkastelun nimenomaan hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteeseen ja sen sisällön systematisointiin. Hallinto-oikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate saa kuitenkin sisältönsä perustuslaillisesta yhdenvertaisuudesta, joten siksi olen selventänyt lyhyesti myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen sisältöä. Lyhyesti olen myös avannut yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelykokonaisuutta, koska sen avulla olen voinut asettaa hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen kontekstiinsa.

Tutkimusaiheeni koskevan vähäisen aikaisemman tutkimuksen vuoksi olen pyrkinyt muotoamaan yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutuksia perintään myös pitkälti esitöiden ja oikeuskäytännön sekä laillisuusvalvojen kannanottojen kautta. Oikeustapauksien ja kannanottojen osalta olen ottanut tutkielmaan mukaan sellaisia tapauksia, jotka koskettavan suoraan perintää tai joista on johdettavissa tietoa yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta hallintomenettelyyn. Tutkimuskysymystä koskettavan sääntelyn osalta olen rajannut tarkastelun kansalliseen sääntelyyn, tosin yhdenvertaisuutta koskevassa osiossa olen soveltuvilta osin ottanut mukaan myös Eurooppa-oikeudellisen normiston.

Perintää koskeva sääntely jättää soveltajalleen tulkinnan varaa, jolloin perintätilanteessa joudutaan punnitsemaan ratkaisua mahdollisesti usean eri suuntaan osoittavan intressin välillä. Siksi perustan tutkielman myös dworkinilaiselle ajatukselle siitä, että oikeus koostuu sääntöjen (*rules*) lisäksi oikeusperiaatteista (*principles*) ja oikeusperiaatteet taas sisältävät moraalisen latauksen. Dworkinin mukaan oikeusperiaatteet ohjaavat lain soveltajaa (Dworkin tosin käyttää termiä *judge*) yleisen oikeustajun kannalta hyväksyttävämpään suuntaan tilanteissa, joissa pelkkä lainsäädännön soveltaminen saattaisi ohjata ratkaisun yleisen oikeustajun vastaiseen suuntaan.¹³ Näin ollen tulen esittämään, että julkisoikeudellisessa perinnässä sääntelyn salliessa velallisen kannalta kohtuuttoman ratkaisun, ovat oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuusperiaate tai kohtuusperiaate se instituutio, jonka tulisi ohjata perintätilanne yleisen oikeustajun kannalta hyväksytyyn lopputulokseen.

Tutkielma jakautuu viiteen lukuun, joista luvut 2-4 ovat varsinaisia käsittelylukuja. Luku 2 sisältää oikeussosiologisen osion, joka alkaa perusteluilla kyselytutkimuksen metodin ja

¹³ Dworkin s. 22–31.

aineistonkeruumenetelmän valinnalle. 2 luku sisältää myös kyselytutkimuksen esittelyn sekä vastauksien analysoinnin ja tuloksien esittelyn johtopäätöksineen.

Luvussa 3 kartoitan julkisoikeudellisen perinnän sisältöä. Selvitän aluksi perusteettoman julkisoikeudellisen edun palautuksen instituution sisältöä ja asetan julkisoikeudellisen perintävelvollisuuden sosiaalioikeuden kontekstiin. Esittelen myös Perintäkeskuksen toimivaltaan kuuluvat perintälajin ja systematisoin niitä koskevaa sääntelyä sekä pyrin esittämään sääntelystä johtuvat erot ja yhtäläisyyden perintälajien välillä. Luvussa 3 esittelyn myös tarkemmin Perintäkeskuksen toimivaltaa perinnän täytäntöönpanossa ja pyrin systematisoimaan perintätapoja sekä luopumis- ja maksuvapautuskäytäntöjä etenkin Kelan sisäisen ohjeistuksen valossa. Lopuksi selvennän Kelan sisäisen ohjeistuksen normatiivista asemaa sekä otan kantaa perinnässä käytettävään harkintavaltaan.

4 luvussa systematisoin yhdenvertaisuusperiaatteen sisältöä aloittaen yhdenvertaisuutta koskevasta sääntelystä. Selvennän myös perustuslain 6 §:n sisältöä, koska se luo koko perustan myös hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen sisällölle. Selvennän myös yhdenvertaisuusperiaatteen sisältöä hallinnon oikeusperiaatteena sekä esitän kannanoton siitä, miksi hyvällä hallinnolla ja hallinnon oikeusperiaatteilla on niin tärkeä rooli perinnässä sekä harkintavallan käytössä. Lopuksi esitän myös oikeusturva ja kohtuullisuus näkökohtia perintään etenkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä selvitän perintätapoihin liittyviä luotamuksensuoja- ja suhteellisuusseikkoja.

Lopuksi luvussa 5 tuon yhteen yhdenvertaisuusperiaatteen ja perinnän kokonaisuudet ja esitän, mitä velvoitteita yhdenvertaisuusperiaatteesta voi perintätilanteessa muodostua. Otan myös kantaa Perintäkeskuksen yhdenvertaisuushaasteisiin.

1.2 Katsaus aikaisempaan tutkimukseen

Mielenkiintoni tutkimusaihetta kohtaan on herännyt osittain siitä huomiosta käsin, ettei julkisoikeudellisesta perinnästä ole aikaisempaa oikeustieteellistä tutkimusta lähes nimekseen. Vastaavasti myöskään yhdenvertaisuusperiaatteen suhdetta julkisoikeudelliseen perintään ei ole liioin tutkittu. Vielä suppeammaksi jää se tutkimus, joka koskettaisi nimenomaan Kelan täytäntöönpanemaa perintää. Aihealueeltaan lähimpänä olevat tutkimukset ovat kirjoitettu 2000 luvun taitteessa ja koskettavat lähtökohtaisesti julkisoikeudellisen

perusteettoman edun palautuksen instituutiota. Mainittakoon Mikael Koillisen on vuonna 2000 julkaistu tutkielma Julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautusvelvollisuus sekä Marietta Keravuoren vuonna 2001 julkaistu lisensiaatintyö Perusteettoman edun palauttaminen julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Molemmat teokset käsittelevät kattavasti perusteettoman edun palautusoppia julkisoikeuden kontekstissa, mutta sisältävät vain muutaman kappaleen verran itse perinnän täytäntöönpanoon keskittyvää tutkimusta. Kummastakaan teoksesta ei liioin löydy perinnän ja yhdenvertaisuusperiaatteen välisen suhteen pohdintaa.

Nostettakoon esille myös Kaarlo Tuorin sekä Toomas Kotkaksen teos Sosiaalioikeus, josta viimeisin painos on julkaistu vuonna 2010. Teos käsittelee laajahkon esityksen myös sosiaalioikeudellisesta takaisinperinnästä, jättäen kuitenkin itse perinnän täytäntöönpanoa koskevan tarkastelun muutaman sivun varaan. Kelan kontekstissa käsittääkseni ainut takaisinperintää koskeva tutkimus on Heikki Launiemen tekeillä oleva lisensiaatintyö, joka keskittyy etuuksien takaisinperintää koskeviin luopumispäätöksiin ja niihin liittyvään yhdenvertaisuusproblematiikkaan¹⁴. Kyseinen tutkimus koskettaa aiheitani välillisesti, muttei sekään ota käsittääkseni liioin kantaa itse perinnän täytäntöönpanon yhdenvertaisuusproblematiikkaan.

Vastaavasti yhdenvertaisuusperiaatetta koskevaa hallinto-oikeustieteellistä tutkimusta löytyy kyllä laajasti. Tosin kyseinen tutkimus ei kuitenkaan ota kantaa yhdenvertaisuuden ja perinnän väliseen suhteeseen. Tutkimukseni kannalta oleellisimmiksi teoksiksi nostan Olli Mäenpään kattavan hallinto-oikeudellisen tuotannon, etenkin teokset Hallinto ja oikeus (2010), Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (2008) ja Oikeus hyvään hallintoon (2008) sekä Seppo Laakson kirjoitukset teoksessa Yleishallinto-oikeus (2006), joiden avulla olen pitkälti systematisoinut hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen sisällöllisiä osa-alueita.

¹⁴ Tutkimusta ei käsittääkseni kirjoitushetkellä ole vielä julkaistu, mutta aihealuetta esittelevä artikkeli ”Maksan minkä jaksan. Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperinnästä luopumista koskevassa ratkaisukäytännössä” löytyy teoksesta Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Toim. Kalliomaa-Puha, Laura; Kotkas, Toomas; Rajavaara, Marketta. Tampere 2014.

1.3 Tutkimuksen metodiset lähtökohdat

1.3.1 Oikeusdogmaattinen metodi

Tutkimuksen metodi on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen¹⁵. Tutkimuksessa selvitän, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen sekä perinnän täytäntöönpanon kontekstissa. Oikeudentilaa olen tulkinut pitkälti lainsäädännön, lainvalmistelutöiden, oikeuskäytännön ja ylimpien lainvalvojen kannanottojen kautta. Oikeuskirjallisuuden jäädessä hieman suppeaksi vähäisen aikaisemman tutkimuksen vuoksi. Tutkielma sijoittuu pitkälti hallinto-oikeuden alaan, mutta sisältää myös sosiaali- ja velvoiteoikeudellisia elementtejä.

Lainopin tehtävänä on myös voimassa olevan oikeuden jäsentäminen eli systematisointi.¹⁶ Tässä tutkimuksessa pyrin hahmottamaan yhdenvertaisuuteen liittyvää käsitejärjestelmää sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja perinnän täytäntöönpanon keskinäissuhdetta sekä yhdenvertaisuusperiaatteen aktualisoitumista viranomaisen asiakasrajapinnassa eli Perintäkeskuksen perintätoiminnassa. Tarkoituksena on myös selvittää yhdenvertaisuusperiaatteen suhdetta Perintäkeskuksen perintälajeja koskevaan lainsäädäntöön.

Pyrin myös deduktiivisen päättelyn keinoin löytämään niitä Perintäkeskuksen perintää koskevia lainalaisuuksia, jotka ovat hahmotettavissa lainopin avulla selvitettyjen premissien perusteella. Vaikka tutkimuksen ensisijaisena tarkastelukohteena on Perintäkeskus, olen kuitenkin pyrkinyt kirjoittamaan tutkimuksen myös niin, että siitä on löydettävissä yleistettävää tietoa yhdenvertaisuusperiaatteen ja sosiaalioikeudellisen perinnän tiimoilta. Lähden kuitenkin porautumaan tutkimuskysymykseen ennemmin ongelmalähtöisesti, kuin tiukasti metodeihin nojautuen. Siksi näen tutkimuksen olennaisimpana tavoitteena tutkimuskysymykseen vastaamisen, jossa metodit toimivat apuvälineinä, eivät itse lähtökohtana.

1.3.2 Oikeussosiologinen metodi

Koska tutkimuksen tarkoituksena on myös selvittää asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista Perintäkeskuksen toiminnassa, joka on empiirisiin havaintoihin perustuva ilmiö,

¹⁵ Oikeusdogmatiikan sisällöstä ks. tarkemmin Aarnio 1978 s. 74–196. Husa ym. 2008 s. 20.

¹⁶ Aarnio 1978 s. 74–95. Husa ym. 2008 s. 20.

sisältyy tutkimukseen myös oikeussosiologisella tutkimusotteella toteutettu osio (luku 2). Lainoppi jää itsessään riittämättömäksi, kun halutaan analysoida jonkin oikeudellisen ilmiön toteutumista organisaatiossa¹⁷. Oikeussosiologinen tutkimusote soveltuu ominaisuuksiltaan täydentäväksi metodiksi, koska sen avulla voidaan analysoida esimerkiksi, millä tavalla oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä noudatetaan. Lisäksi oikeussosiologia tarkastelee lainopillisesti ymmärretyn oikeuden ja ympäröivän yhteiskunnan välisiä suhteita ja vuorovaikutusta oikeusjärjestyksen ulkopuolisesta näkökulmasta.¹⁸

Oikeussosiologisen osion tarkoituksena on ollut selvittää, miten asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimus näkyy Perintäkeskuksen perinnän täytäntöönpanotoiminnassa ja onko kyseenomaisessa toiminnassa mahdollisia epäkohtia, jotka vaarantavat yhdenvertaisuuden toteutumisen. Kyselytutkimuksessa kiinnitin erityistä huomiota seuraaviin osatekijöihin: haasteet tosiasiallisessa yhdenvertaisuudessa, erot perintälajien välillä ja sisällä, yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen perinnässä sekä mitä toimia on tehty/tehdään yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Oikeussosiologisen osion kyselytutkimus on toteutettu Perintäkeskuksen avainhenkilöille toukokuussa 2014 ja vastauksia saatiin yhteensä kahdeksalta henkilöltä.

Perustelen kyselytutkimuksen metodin ja aineistonkeruumenetelmän valintaa ja käyttöä vielä tarkemmin luvun 2 alussa. Tutkimuksen oikeusdogmaattisella osiolla on ollut tähän osioon olennainen vaikutus, sillä olen verrannut Perintäkeskuksen toimintaa oikeusdogmaattisesta osiosta ilmenneisiin premisseihin. Näin ollen tutkimuksessa on muotoutunut myös tietynlainen *sein-sollen* asetelma, jossa oikeusdogmaattisen osion teorian tietoa ja oikeusjärjestyksen tilaa asiakkaiden yhdenvertaisuudesta on peilattu kyselytutkimuksen tuloksiin ja yhdenvertaisuuden tosiasialliseen toteutumiseen.

¹⁷ Ks. aiheesta esim. Kultalahti 2001 s. 136–139.

¹⁸ Aarnio 1978 s. 74. Husa ym. 2008 s. 22.

2 KYSELYTUTKIMUS PERINTÄKESKUKSELLE

2.1 Metodin ja aineistonkeruumenetelmän valinta

2.1.1 Tulkinta metodina

Vaikka lainoppi on tämän tutkimuksen päämetodi, jää se itsessään riittämättömäksi, kun halutaan tarkastella yhdenvertaisuuden toteutumista yksittäisen organisaation tai yksikön entiteetissä. Lainopin keinot eivät taivu olemisen (*sein*) tutkimiseen, koska se tutkii pitämisen (*sollen*) maailmaa¹⁹. Oikeussosiologia puolestaan tarjoaa mahdollisuuden ”olemisen” tutkimiseen. Oikeussosiologia ei ole kuitenkaan empiirisessä mielessä puhtaasti metodi. Se on ennemminkin yksi oikeustieteiden suuntauksista, joka käyttää apunaan empiirisiä metodeja esimerkiksi yhteiskuntatieteiden ja sosiaalitieteiden puolelta. Tutkimuksen osatavoitteena on selvittää perintätoiminnan ja yhdenvertaisuusperiaatteen sisällöllistä ymmärtämistä yksittäisessä entiteetissä, Perintäkeskuksessa. Tämän vuoksi olen ottanut tutkimukseen mukaan empiirisen osion, joka täydentää lainopin tarjoamaa teoriaa ja mahdollistaa sen peilaamista käytännön perintätoimintaan.

Empiria mahdollistaa kvalitatiivisen (*laadullisen*) tai kvantitatiivisen (*määrällisen*) tutkimusotteen ja aineistonkeruumenetelmien käytön²⁰. Valitsin tähän tutkimukseen kvalitatiivisen tutkimusotteen seuraavien perustelujen pohjalta: Kyselytutkimuksessa halusin selvittää perintätoiminnan syy- ja seuraussuhteita ja hahmottaa yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutuksia perintään sekä hahmottaa mahdollisia uhkia tai haasteita yhdenvertaisuuden toteutumiselle Perintäkeskuksen perinnän täytäntöönpanossa. Lisäksi halusin kohdentaa kyselytutkimuksen nimenomaan rajatulle avainhenkilöjoukolle suuren vastaajamassan sijaan. Haastateltavan joukon rajaaminen pieneen ja valikoituun joukkoon on perusteltua siinä mielessä, että vastauksiksi halusin syy- ja seuraussuhteiden pohdintaa sekä perusteltuja arvioita yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta perinnässä. Tämä ei olisi ollut saavutettavissa pelkkiä kvantitatiivisia menetelmiä käyttäen. Lisäksi, jos kysely olisi toteutettu suuremmalle vastaajamassalle, saaduissa vastauksissa olisi voinut olla se riski, että vastauksissa olisi toistettu vain organisaation sisäisen ohjeistuksen tulkintalinjoja. Tämä taas ei olisi

¹⁹ Kurs. JN.

²⁰ Ibid.

ollut tutkimuskysymyksen kannalta mielekäs lopputulos. Koska kvalitatiivinen tutkimus on kiinnostunut muun muassa säännönmukaisuuksien hahmottamisesta ja tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämisestä, oli se myös siksi metodisesti luonnollinen valinta.²¹ Määrittelen siis tämän tutkimuksen viitekehikossa oikeussosiologian yläkäsitteeksi, jonka alle empiria ja lopulta kvalitatiivinen tutkimusote sijoittuvat. Alla oleva kaavio selventää vielä kvalitatiivisen tutkimustyyppien sisäistä ryhmittelyä.



Kuvio 2. Merkityksen ymmärtämisen tutkimustyyppit. (Hirsijärvi ym. 2009 s. 167.)

Tämän tutkimuksen tarkoituksperiin soveltuu parhaiten edellä olevan kuvion *tulkinta*, joka voidaan jakaa vielä *tapaustutkimukseen* ja *hermeneutiikkaan*.²² Tapaustutkimus on toiselta nimeltään case-tutkimus. Tapaustutkimuksen tarkoituksena on selvittää hankitun tiedon perusteella tiettyä toimintaa tai tapahtumaa suljetussa toimintaympäristössä ja se voi keskittyä esimerkiksi yksilöiden, ryhmien, laitosten tai yhteisöjen tutkimukseen. Tutkimuksen tarkoituksena on tällöin mahdollisimman tarkan ja kokonaisvaltaisen kuvauksen saaminen tutkimuskohteesta.²³ Hermeneutiikka puolestaan pyrkii tulkitsemaan, ymmärtämään ja antamaan merkityksen tutkittavissa olevalle ilmiölle. Hermeneutiikasta puhuttaessa prosessia kuvaillaan yleensä hermeneuttisen kehän kautta, joka kuvastaa yksityiskohtien tarkastelua kokonaisuuden osana ja toisaalta yksityiskohtien vaikutusta kokonaisuuteen. Toisin sanoen kokonaisuus on hahmotettavissa yksityiskohtiensa kautta, mutta samalla yksityiskohtat muodostavat kokonaisuuden. Hermeneutiikka pyrkii tutkimaan tutkimuskohteen ontologiaa (eli perusolemusta) sekä ymmärtämään vallitsevaa tilannetta.²⁴

²¹ Hirsijärvi ym. 2009 s. 166–167.

²² Hirsijärvi ym. 2009 s. 167. Kurs. JN.

²³ Hirsijärvi ym. 2009 s. 166–167.

²⁴ Ibid.

Oikeustieteiden kontekstissa hermeneutiikka on myös yksi oikeudellisen argumentoinnin muoto. Hermeneuttinen argumentointi (eli kielellis-tulkintaperusteinen) liittyy tilanteisiin, joissa säädöstekstit sisältävät kielellisesti monimerkityksellisiä tai avoimia ilmaisuja eli esimerkiksi lakitekstin tarkoitussisältö ei ole ymmärrettävissä pelkän sanamuodon perusteella. Tällöin kannanoton muodostamisen apuna käytetään säädöstekstien lisäksi esimerkiksi lainvalmisteluaineistoa, prejudikaatteja sekä yleisiä oppeja ja oikeusperiaatteita tulkinnallisen koherenssin saavuttamiseksi.²⁵ Käsittäakseni hermeneutiikka metodina sekä äsken kuvailtu hermeneuttinen argumentointi ovat hyvin lähellä toisiaan. Eivät ehkä täysin synonyymisesti, mutta ainakin saman nopan kaksi sivua. Edellä esitettyyn viitaten totean, etten näe tarpeelliseksi erottaa hermeneutiikkaa ja tapaustutkimusta sekä niiden antamaa tulkinnallista mallia toisistaan vaan sovellan niitä enemmänkin rinnakkain *tulkinnan* keinoina. Nähdäkseni yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisen tutkimiseen Perintäkeskuksessa voidaan siis soveltaa rinnakkain molempia tulkinnan muotoja. Kuljen tutkimukseni kanssa Hirsijärven viitoittamaa tietä: hän toteaa kvalitatiivisen tutkimuksen olevan ikään kuin väripaletti, josta tutkija valitsee oman tutkimuksensa kannalta tarpeelliset värit ja sekoittaa ne sitten omalla, ainutlaatuisella tavallaan²⁶.

2.1.2 Kysely aineistonkeruumenetelmänä

Edellä perustelen *tulkinnan* käyttöä tämän tutkimuksen metodina. Aineiston keruun suhteen olen päätenyt käyttämään *kyselyä*.²⁷ Kysely tunnetaan survey-tutkimuksen keskeisenä menetelmänä ja siinä aineisto kerätään standardoidusti valikoidulta perusjoukolta. Tällä tarkoitetaan sitä, että samat strukturoidut kysymykset esitetään samanlaisina koko joukolle. Tämän tutkimuksen kyselyssä kysymykset ovat osittain vapaita, eli osassa kysymyksistä annetaan vastaajalle mahdollisuus vastata vapaasti omin sanoin kysymykseen. Toisissa kysymyksissä vastausvaihtoehdot ovat taas 1-5 välillä. Esittelen kysymykset tarkemmin luvussa 2.2.

Kyselyn suhteen on nähdäkseni hyvä tunnistaa myös sen riskit tai heikkoudet, jotta vastauksia tulkittaessa pystytään tekemään mahdollisimman relevantteja johtopäätöksiä. Kyselyn yleisimmät riskit voidaan määritellä seuraavasti: ensinnäkin vastaajan suhtautumista

²⁵ Näin esimerkiksi Tuori 2003 s. 90–102. Laakso 2012 s. 382–384.

²⁶ Hirsijärvi ym. 2009 s. 165.

²⁷ Kurs. JN.

kyselyyn on hankala ennakoida tai ymmärtää jälkikäteen. Aina ei voida varmistua siitä, vastaako vastaaja rehellisesti kysymyksiin. Vastaajalla voi olla myös jokin agenda vastauksissaan. Myös väärinymmärryksiä on hankala kontrolloida. Vastaaja saattaa tulkita kysymyksen eritavoin, mitä kirjoittaja on alun perin tarkoittanut. Lisäksi vastaajan perehtyneisyyttä kysyttyyn aihealueeseen voi olla hankala selvittää. Viimeiseksi on aina olemassa myös se vaara, että vastauksia ei saada lainkaan tai ne viivästyvät.²⁸ Esitän em. haasteet siinä valossa, että ne on hyvä tunnistaa onnistuneen kyselyn aikaansaamiseksi. En kuitenkaan koe niitä uhaksi oman kyselyni onnistumisen suhteen.

2.2 Kyselytutkimus asiakkaiden yhdenvertaisuudesta Perintäkeskuksen täytäntöönpanemassa perinnässä

2.2.1 Kyselytutkimuksen esittely

”Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen Kelan perinnässä” -kysely toteutettiin lähettämällä kyselylomake sähköpostitse valikoidulle vastaajajoukolla, jota kutsun tässä perinnän avainhenkilöiksi. Kysely sisälsi kvalitatiivisia kysymyksiä, jonka vuoksi vastaajiksi valittiin henkilöitä, joiden toimenkuvaan kuuluu perintäprosessien ohjeistamista ja kehittämistä, ja jotka ovat tietynlaisessa avainasemassa Perintäkeskuksessa. Kysely lähetettiin yhdeksälle henkilölle ja vastauksia saatiin kahdeksan (n = 8). Vastaajia oli yksi tai kaksi henkilöä jokaisesta Perintäkeskuksen alaisesta yksiköstä, joten vastaajajoukon voidaan nähdä kuvastavan hyvin koko Perintäkeskuksen henkilöstöjakaamaa.

Kysely sisälsi yhteensä 18 strukturoitua kysymystä, joista seitsemän ensimmäistä olivat väittämäkysymyksiä, joihin vastattiin asteikolla ”erittäin huonosti – erittäin hyvin” ja loput yksitoista olivat kysymyksiä, joissa oli vapaa vastauskenttä (katso liite 1). Kysymykset liittyivät yhdenvertaisuuden toteutumiseen perinnässä sekä asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Kysymyksiä oli muun muassa siitä, ovatko perinnän toimintatavat ja käytännöt yhtenäisiä sekä kohtelevatko eri Perintäkeskuksen alaiset yksiköt asiakkaita yhdenvertaisesti (alueellinen yhdenvertaisuus). Lisäksi selvitettiin, mitä hallintolain yhdenvertaisuusperiaate (HL 6 §) vastaajalle tarkoitti ja kysyttiin, tukeeko Kelan sisäinen ohjeistus perinnän yhdenvertaisuutta. Kyselyssä selvitettiin myös, mitkä olivat vastaajan mielestä suu-

²⁸ Hirsijärvi ym. 2009 s. 193–196.

rimpia riskejä asiakkaiden epätasa-arvoiselle kohtelulle sekä selvitettiin hyvän perintätavan toteutumista Perintäkeskuksessa. Vastaajilta kysyttiin myös kohtuusarvioinnin merkityksestä perinnässä. Usea kysymys liittyi myös harkinnan käyttöön perinnässä.

Osa vastaajista ei halunnut, että heidän kommenttejaan julkaistaan tutkimuksen yhteydessä. Myöhemmin esitetyt lainaukset ovat vain sellaisista vastauksista, joissa kyseinen lupa oli annettu.

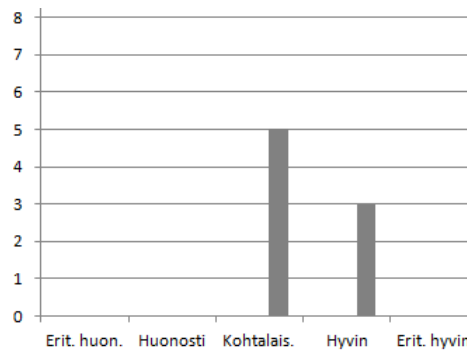
2.2.2 Kyselyn tulokset

Vastaajilta kysyttiin aluksi, kuinka kauan he olivat tehneet töitä perinnän parissa. Kysymyksellä haluttiin selvittää, millaisella kokemuspohjalla osallistujat kyselyyn vastasivat. Keskiarvoksi vastaajien kesken muodostui 8,3 vuotta. Mediaani oli tasan 8, josta voidaan päätellä, etteivät keskiarvosta ylös tai alaspäin poikkeavat luvut vääristä liikaa tulosta. Kyselyyn oli siis saatu valikoiduksi melko kokenut vastaajajoukko.

Väittämät

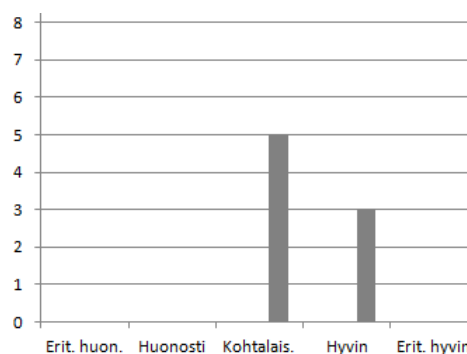
Seuraavaksi vastaajille esitettiin perinnän yhdenvertaisuuteen liittyviä väittämiä, joihin heitä pyydettiin vastaamaan asteikon ”erittäin huonosti – huonosti – kohtalaisesti – hyvin – erittäin hyvin” mukaisesti. Asteikon ”kohtalaisesti” sijaan olisi ollut mahdollista käyttää myös ”en osaa sanoa” vaihtoehtoa, mutta kysymysten sisältö huomioon ottaen se ei olisi tuottanut haluttua lopputulosta. Esitän vastaukset väittämien osalta sekä taulukkona että kirjoitetussa muodossa²⁹. Ensimmäinen väittämä kuului ”asiakkaiden välinen yhdenvertaisuus toteutuu Perintäkeskuksen perinnässä”. Tähän vastattiin pääsääntöisesti ”kohtalaisesti”, myös 37 % vastanneista vastasi ”hyvin”. Vastauksista voitaneen päätellä, että ainakin joitain epäkohtia asiakkaiden yhdenvertaisuudessa on havaittavissa. Tosin tämä ei tietenkään vastaa vielä siihen, mitä nämä epäkohdat ovat.

²⁹ Kaikki taulukot JN.



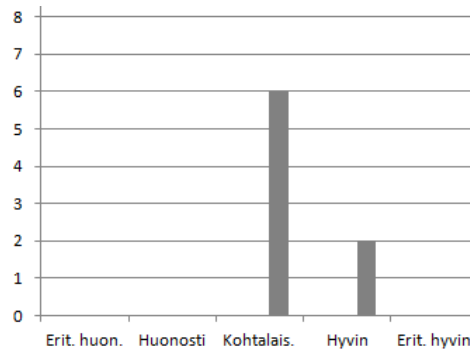
Taulukko 1. Asiakkaiden välinen yhdenvertaisuus Perintäkeskuksessa.

Seuraava väittämä oli ”eri perintäyksiköt kohtelevat asiakkaita yhdenvertaisesti”. Tähän väittämään vastaajat vastasivat tismalleen samoin, kuin ensimmäiseenkin väittämään. Suurin osa vastasi siis ”kohtalaisesti” ja loput 37 % vastasi ”hyvin”. 1 ja 2 väittämien sama vastaustulos vahvistaa käsitystä siitä, että ainakin joitain haasteita ja epäkohtia yhdenvertaisuuden toteutumisessa on havaittavissa.



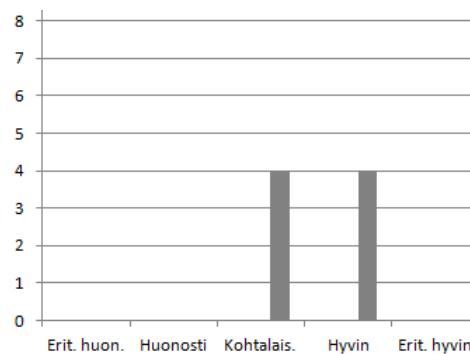
Taulukko 2. Perintäyksiköt kohtelevat asiakkaita yhdenvertaisesti.

Kolmanteen väittämään ”eri perintälajien välillä asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu” vastattiin hieman negatiivisemmin, kuin kahteen ensimmäiseen. Vastaajista 25 % vastasi ”hyvin” ja loput vastasivat ”kohtalaisesti”. Tästä voitaneen päätellä ainakin se, että eri perintälajien välinen yhdenvertainen kohtelu ei toteudu niin hyvin kuin pitäisi. 5-7 väittämistä selviää myös, missä perintälajissa vastaajat kokivat eniten haasteita yhdenvertaisuuden toteutumisen suhteen.



Taulukko 3. Yhdenvertaisuus toteutuu perintälajien välillä.

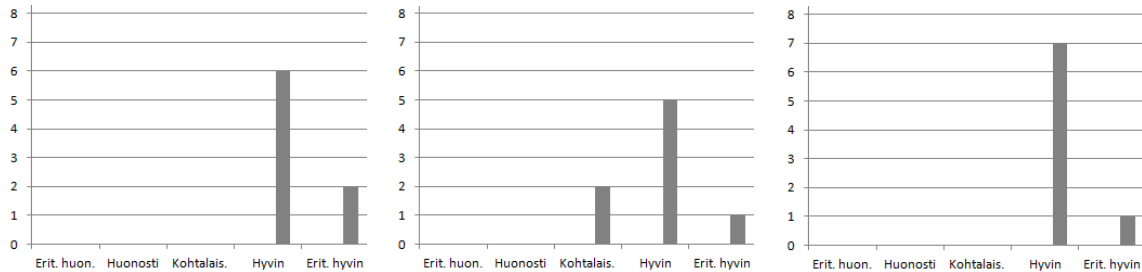
Seuraava väittämä oli ”Perintäkeskuksen käytännöt ja toimintatavat perinnässä ovat yhtenäiset”. Tähän puolet vastaajista vastasi ”kohtalaisesti” ja puolet ”hyvin”. Vastaukset olivat tältä osin hieman yllättäviä verrattaessa niitä edellisten väittämien vastauksiin, koska muutama edellisiin väittämiin ”kohtalaisesti” vastanneista vastasivatkin nyt ”hyvin”. Vastauksiin on saattanut vaikuttaa esimerkiksi se, että Kelassa on käytössä yhteinen keskushallinnon antaman ohjeistus perinnän menettelytavoille ja Perintäkeskukselle on määritelty yhtenäiset perinnän prosessikaaviot, joita kaikkien yksiköiden tulisi noudattaa. Neljännen väittämän vastaukset eivät kuitenkaan täysin vastaa kolmen ensimmäisen vastauksia. Toisaalta tästä voitaneen myös päätellä, että Perintäkeskuksen käytännöt ja toimintatavat koetaan yhtenäisiksi, mutta jotkin muut seikat vaikuttavat asiakkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun.



Taulukko 4. Perintäkeskuksen käytännöt ja menettelytavat ovat yhtenäiset.

5-7 väittämissä kysyttiin, toteutuuko asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu perintälajeittain, eli elatusapuvélka-, etuus-, ja takausvastuuperintälajin sisällä. Näiden väittämien osalta 63 % vastaajista oli sitä mieltä, että perintälajeittain yhdenvertaisuus toteutuu ”hyvin”. 13 % vastasi ”erittäin hyvin” kaikkien kolmen perintälajin osalta. Loput vastanneista olivat

sitä mieltä, että elatusapuvelka- ja takausvastuuperintälajin sisällä yhdenvertaisuus toteutuu ”hyvin”, mutta etuusperintälajin sisällä vain ”kohtalaisesti”. Tarkasteltaessa kaikkia edellä esitettyjä väittämiä voidaan päätellä, asiakkaiden yhdenvertaisessa kohtelussa on haasteita eri perintälajien välillä sekä myös etuus-perintälajin sisällä.



Taulukot 5.-7. Vasemmalta: Yhdenvertaisuus takausvastuu-perintälajissa, etuus-perintälajissa ja elatusapuvelka-perintälajissa.

Väittämien jälkeen vastaajille oli jätetty vielä tilaa vapaamuotoiselle kommentoinnille esitettyihin väittämiin liittyen. Kommenteissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että Perintäkeskus on toiminut omana erikoisyksikkönään vasta vähän aikaa ja näin myöskään yhteiset toimintatavat eivät ole vielä ehtineet täysin muotoutua. Yhdenvertaisen kohtelun haasteeksi mainittiin muun muassa, että eri perintälajeja koskevat eri säännökset. Lisäksi nostettiin esiin, että Kelan keskushallinnosta sekä Perintäkeskuksen sisällä annetut toimintaohjeet mahdollistavat itsessään asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun. Haasteita syntyy siinä vaiheessa, kun yksittäinen toimihenkilö ei noudata ohjetta tai tulkitsee sitä toisin, kuin kollegansa. Myös yksittäisen toimihenkilön harkinnan käyttö nostettiin esille. Perinnän todettiin edellyttävän harkinnan käyttöä, jonka taas nähtiin lisäävän toimihenkilökohtaisia eroja perintäasian käsittelyssä.

Avoimet kysymykset

Hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen määrittely

Avoimilla kysymyksillä haluttiin hahmottaa laajemmin vastaajien käsitystä yhdenvertaisuusperiaatteesta ja perinnästä. Vastaajia pyydettiin aluksi määrittelemään, mitä hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate pitää sisällään. Kysymyksellä haluttiin selvittää, kuinka laajasti yhdenvertaisuusperiaatteen sisältö tunnettiin Perintäkeskuksessa. Lähtökohtaisesti voitaneen olettaa, että jokaisen viranomaistoimijan tulisi pystyä määrittelemään hallinnon

oikeusperiaatteet vähintään pääpiirteittäin, koska ne ohjaavat kaikkea hallintotoimintaa. Kelassa on myös annettu sisäinen ohjeistus hallintolaista, joten tällä perusteella jokaisen Kelassa työskentelevän tulisi pystyä määrittelemään hallinnon oikeusperiaatteet ja niiden merkitys Kelan toimintaan.³⁰

Vastauksissa yhdenvertaisuusperiaate määriteltiin kuitenkin pääsääntöisesti hieman suppeasisältöisesti. Suurin osa vastaajista määritteli yhdenvertaisuusperiaatteen asiakkaiden tasapuoliseksi kohteluksi. Myös viranomaisen puolueettomuus ja syrjimättömyys sekä johdonmukainen käytäntö asioiden käsittelyssä mainittiin vastauksissa. Yhdessä vastauksessa oli myös hahmotettu yhdenvertaisuusperiaatteen ohjaava vaikutus harkintavallan käyttöön. Tulen myöhemmin osoittamaan, että hallintolain yhdenvertaisuusperiaate sisältää vaatimukset tasapuolisesta kohtelusta viranomaistoiminnassa, johdonmukaisesta käytännöstä, mielivallan kiellosta sekä positiivisesta erityiskohtelusta. Vastauksista nousi esille se, ettei positiivista erityiskohtelua tunnisteta yhdenvertaisuusperiaatteen osana. Tämä yhdenvertaisuusperiaatteen osa on kuitenkin nähdäkseni olennaisessa osassa perinnän suhteen. Jos asiakkaita pyritään kohtelemaan vain tasapuolisesti eikä heidän erityisominaisuuksiaan oteta huomioon perintätilanteessa, voidaan tahattomasti päätyäkin syrjimään asiakasta ainakin välillisellä tasolla. Palaan tähän teemaan vielä myöhempanä.

Tavoitteena perintäasiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantaminen

Perintäkeskuksen perustamista koskevissa asiakirjoissa yhdeksi perustamisen tavoitteeksi on valittu perintäasiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantaminen. Vastaajilta kysyttiin, mitä kyseinen tavoite heille merkitsi. Vastauksista kävi ilmi, että ennen Perintäkeskuksen perustamista, jolloin jokainen perintäyksikkö toimi erillisinä ja alueellisesti hajanaisina omina yksikköinään, yksiköiden väliset käytännöt ja perinnän menettelytavat poikkesivat toisistaan. Perintäasiakkaat saattoivat siis saada erilaista kohtelua riippuen siitä, missä päin Suomea asuivat. Toisin sanoen ainakaan alueellinen yhdenvertaisuus ei aina toteutunut. Vastaajat uskoivat, että nyt Perintäkeskukseen keskitetyn perintäasioiden koordinoinnin ansiosta käytännöt saadaan yhtenäistettyä ja asiakkaat saavat yhdenvertaista kohtelua perintäyksiköstä ja asiaa käsittelevästä toimihenkilöstä riippumatta.

Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen perinnässä

Vastaajilta kysyttiin, voidaanko Perintäkeskuksen toimeenpanemassa perinnässä soveltaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Vastaajia pyydettiin antamaan myös esimerkkitalanteita, joissa

³⁰ Ks. Kelan ohje hallintolain soveltaminen etuusasioissa.

he itse soveltaisivat yhdenvertaisuusperiaatetta. Kaikki vastanneista olivat sitä mieltä, että yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan ja tulee soveltaa perinnässä. Esimerkkitalanteiksi oli ehdotettu osamaksusuunnitelman laatimista sekä ulosoton perumista ja rajausta. Lisäksi oli nostettu esille perintälajien sisäinen yhdenvertaisuus: ”eri perintälajeja säätelevät kuitenkin eri säännökset ja perintälajien kesken ei ole mahdollista noudattaa samanlaisia käytäntöjä kaikissa tilanteissa”. ”Jos kahdella eri asiakkaalla on samanlainen velkatilanne ja vastaava tulotilanne, tulee takaisinperinnän maksujärjestelyn olla molemmilla vastaava.” Lisäksi osa vastaajista painotti, että perintään tulee soveltaa yhdenvertaisuusperiaatetta, mutta asiakkaan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen puitteissa. Vastauksista ilmenee nähdäkseni ainakin, että vastaajat hahmottavat Kelasta asiakkaaseen päin näkyvän toiminnan johdonmukaisuuden olevan olennainen osa yhdenvertaisuusperiaatetta.

Milloin yhdenvertaisuus ei toteudu perinnässä?

Vastaajilta kysyttiin, onko perinnässä havaittavissa tilanteita, jotka voisivat vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumisen. Heitä pyydettiin antamaan myös esimerkkejä. Vastaajat olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että perinnässä on havaittavissa tilanteita, joissa yhdenvertaisuus ei toteudu. Yksi vastaajista oli sitä mieltä, että yhdenvertaisuus toteutuu suurimmassa osassa tapauksia. Esimerkeiksi annettiin muun muassa perintäasiakkaiden etninen alkuperä tilanteissa, joissa asiakas ei itse ymmärrä perinnän perusteita ja kokee perinnän epäoikeudenmukaisena. Myös tilanteet, jossa yhdellä asiakkaalla tai esimerkiksi ruokakunnalla on monta perintäasiaa ja tilanteeseen on sovellettavissa monta ratkaisuvaihtoehtoa, tuottivat haasteita yhdenvertaiselle käytännölle. Nollatuloisten (esimerkiksi toimeentulotukea saavat asiakkaat) asiakkaiden osamaksusuunnitelmien teossa huomioitiin olevan erilaisia käytäntöjä. Yhdenvertaisuudelle uhaksi koettiin myös tilanteet, joissa asiakas saattoi saada erilaisen vastauksen riippuen asiaa hoitavasta toimihenkilöstä. Lisäksi huomioitiin, että joskus asiakas saattaa vedota toimihenkilön tunteisiin, jolloin ratkaisu asiaan tehdään ennemminkin tunnepohjalta, kuin ohjeistusta soveltamalla. ”Yhdenvertaisuus ei toteudu, jos käsittelijöillä ei ole selvää ja yhtenäistä tietoisuutta työn tarkoituksesta.” Myös toimihenkilön harkintavalta nostettiin esiin. Samanlaisessa tilanteessa eri toimihenkilöt olivat päätyneet erilaisiin ratkaisuihin, koska heidän harkintaansa olivat ohjanneet eri seikat. Tätä voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta erittäin ongelmallisena, koska myös perinnässä käytettävän harkinnan tulisi pohjautua viimekädessä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin tekijöihin. Määrittelen perinnässä käytettävää harkintaa vielä omana jaksonaan.

Hyvä perintätapa Perintäkeskuksessa

Hyvän perintätavan tulisi toimia kansallisella tasolla yleisenä ohjenuorana kaikessa perintätoiminnassa. Vastaajilta kysyttiin, toteutuuko hyvä perintätapa Perintäkeskuksen toiminnassa. Vastaajien mukaan hyvä perintätapa toteutuu pääsääntöisesti Perintäkeskuksessa. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että hyvää perintätapaa pyritään noudattamaan, mutta joissain tilanteissa se ei toteudu. Tällaisiksi tilanteiksi määriteltiin esimerkiksi liian pitkiksi venyneet takaisinmaksuajat, jotka saattavat johtaa asiakkaiden lisävelkaantumiseen. Hyvän perintätavan noudattamisesta annettiin esimerkkeinä muun muassa takaisinperintäpäätökset, maksumuistutuskirjeet, tehokas perintä sekä asiakkaan sosioekonomisen elämäntilanteen huomioiminen maksujärjestelyitä tehtäessä.

Perinnän käytäntöjen johdonmukaisuus

Vastaajilta kysyttiin vielä erikseen, toimitaanko Perintäkeskuksessa johdonmukaisesti. Tässä vastaukset jakautuivat enemmän verrattaessa kysymyksiin edellä. Noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että perinnässä toimitaan johdonmukaisesti. Kyllä vastauksille oli yhtenäistä se, ettei niitä oltu perusteltu pääsääntöisesti ollenkaan. Tästä voitaneen ehkä päätellä, että vastaajalla on ollut jonkinlainen tuntuma asiasta. Tuntuma ei kuitenkaan oletettavasti ole ollut niin varma, että vastaajat olisivat pystyneet perustelemaan vastauksensa esimerkein. Toinen puoli vastaajista oli sitä mieltä, että johdonmukaiseen toimintalinjaan pyritään ja se on tavoiteltava, muttei se vielä tällä hetkellä toteudu täysin. Suurimmaksi syyksi epäjohdonmukaiselle toiminnalle todettiin se, että Perintäkeskus on ollut toiminnassa vasta alle vuoden ja yhtenäiset toimintalinjat eivät ole vielä ehtineet muotoutumaan. Samaan asiaan liittyen osa vastaajista arveli vielä vanhojen perintäyksiköiden käytäntöjen toteutuvan tämänhetkisessä perintätoiminnassa. Myös eri toimihenkilöiden välillä nähtiin olevan eroja. Tästä nostettiin esimerkiksi ulosottojen ohjeistuksen vastainen peruminen. Etuusvastaava- ja pienryhmätoiminnan uskottiin kuitenkin jatkossa edistävän yhdenmukaisten käytäntöjen muotoutumista. Perinnän johdonmukaisuutta kuvattiin tavoitetilaksi, johon Perintäkeskus pyrkii sekä omalla toiminnallaan, että yhteistyössä Kelan keskushallinnon kanssa.

Sisäinen ohjeistus yhdenvertaisuuden tukena

Kyselyssä haluttiin selvittää myös sisäisen ohjeistuksen roolia yhdenvertaisuuden toteuttajana. Vastaajilta kysyttiin, tukeeko Kelan nykyinen sisäinen ohjeistus perinnästä asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista koki sisäisen ohjeistuksen tukevan pääsääntöisesti asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Ohjeistuksen sisällöstä ja laadusta tuli

hieman toisistaan eriäviä kommentteja. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että Kelan keskushallinnosta tuleva ohjeistus on selkeää ja yksiselitteistä. Osa vastaajista taas koki, että keskushallinnon ohjeistus voi olla suurpiirteistä, jonka vuoksi Perintäkeskuksessa joudutaan antamaan vielä omia sisäisiä eksakteja ohjeistuksia. Kelan keskushallinnon Eläke- ja toimeentuloturvaosasto nostettiin vastauksissa ylimmäksi organisaation sisäisten ohjeiden laatijaksi perinnän osalta. Myös ennen Perintäkeskusta muotoutuneet käytännöt koettiin merkityksellisiksi: ”Yksiköillä on ollut historiansa aikana erilaisia tapoja hoitaa sisäisen ohjeistuksen huomioon ottamista. Toisaalla on annettu omia ohjeita paljonkin ja saattaa olla, että nämä omat soveltamisohjeet ovat käytännössä jopa ohittaneet Kelan linjaukset. Tapa toimia on ehkä tullut ensisijaiseksi eikä Kelan linja.” Etuusvastaavatoiminnan uskottiin edistävän yhtenäisen linjan löytämistä Perintäkeskuksessa.

Kohtuusarviointi perinnässä

Yleisen kohtuusperiaatteen oikeusperiaatteellisesta asemasta ja merkityksestä on käyty keskustelua oikeustieteiden piirissä. Myös perintää koskevissa säännöksissä on usein viittaus kohtuuteen/kohtuullistamiseen³¹. Vastaajilta kysyttiin, kuinka suureksi he arvioivat kohtuusarvioinnin merkityksen perinnässä ja mihin he perustavan määritelmän kohtuudesta (esimerkiksi sisäinen ohjeistus, lainsäädäntö ym.). Kohtuuden määrittelyssä vastaukset hajaantuivat paljon. Osa vastaajista määritteli kohtuuden olevan täysin toimihenkilön subjektiivinen, osittain tunteisiin perustuva, käsitys, joka ei pohjaudu ohjeistukseen tai sääntelyyn. Osa vastaajista määritteli kohtuuden käsitteen tulevan sääntelystä ja sitä täsmentävästä sisäisestä ohjeistuksesta.

Osa vastaajista taas arvioi kohtuuden merkityksen melko suureksi perinnälle. Esimerkiksi kohtuullisuuden määrittelyksi perinnän kannalta annettiin ulosoton suojaosuuden soveltaminen esimerkiksi osamaksusopimusten suuruuteen. Kohtuuden nähtiin vaikuttavan myös siihen, että asiakkaan taloudellisen tilanteen lisäksi perinnässä huomioidaan myös asiakkaan sosiaalinen tilanne (esimerkiksi työttömyys, huollettavien määrä ym.). Kohtuusarvioinnissa nähtiin olevan myös eroja eri perintälajien välillä. Tästä oli annettu esimerkkinä elatusapuvelan perinnän tiukka sääntely verrattaessa opintolainojen takausvastuuperinnän osittaiseen maksuvapautukseen ja sen osalta väljään ja harkintaan mahdollistavaan kohtuuskäsitykseen. Toisaalta kohtuus yhdistettiin myös etuuskien takaisinperintäpäätöksiin liittyvään kohtuullistamiseen, jolloin tilannetta tulkittiin niin, ettei kohtuusarviointia voi

³¹ Ks. esim. laki yleisestä asumistuesta 31.2 §.

soveltaa enää itse perintään. Kohtuuden määrittelyssä ei vastaajien kesken ollut havaittavissa konsensusta. Tämä taas asettaa tutkimuksen kannalta paineita sille, että kohtuuskäsite tulee määritellä hyvin eksaktiksi, jotta tutkimuksen avulla voidaan tuottaa lisäarvoa myös Perintäkeskukselle. Toisaalta vastaukset asettavat myös tavoitteen Kelan sisäisen ohjeistuksen täsmäntämisestä. Tulen myöhemmin määrittelemään kohtuutta oikeusperiaatteen näkökulmasta.

Riskit epätasa-arvoiselle kohtelulle

Vastaajia pyydettiin määrittelemään niitä tekijöitä, jotka voidaan tunnistaa Perintäkeskuksessa asiakkaiden epätasa-arvoisen kohtelun riskitekijöiksi. Riskitekijöiksi määriteltiin muun muassa, ettei toimihenkilö noudata sisäistä ohjeistusta sekä vanhojen perintäyksiköiden soveltaman erilaiset käytännöt, joista ei ole päästy vielä eroon. Myös asiakaspalvelutilanteessa tapahtuvat väärinymmärrykset sekä puutteellinen sisäinen ohjeistus koettiin riskeiksi. Toisaalta myös liian yksityiskohtaisen ohjeistuksen koettiin vievän huomion päätaoiteelta ja ohjeiden ”sokeasta” noudattamisesta pelättiin tulevan itseisarvo. Myös se, etteivät toimihenkilöt omaksu etuusvastaava-toimintaa, vaan toimivat vanhojen käytäntöjen mukaisesti, koettiin riskinä. Lisäksi toimihenkilöiden henkilökohtaiset näkemykset perintään, sekä asiakkaiden vetoaminen toimihenkilön tunteisiin, jolloin sisäisestä ohjeistuksesta poiketaan näennäisesti asiakkaan eduksi, koettiin riskitekijöiksi perinnälle ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Tulisiko asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua parantaa?

Viimeiseksi vastaajilta kysyttiin, tulisiko asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua parantaa Perintäkeskuksessa. Kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että asiakkaiden yhdenvertaisuutta tulisi parantaa. Osa vastaajista oli myös määritellyt esimerkkejä ja keinoja, joilla tämä mahdollistettaisiin. Sisäisen ohjeistuksen parantaminen sekä perinnän prosessien uudistaminen ja siihen liittyvä työryhmytyöskentely ja etuusvastaava-toiminta koettiin yhdenvertaisuutta parantaviksi tekijöiksi.

Muita huomioita ja kommentteja

Vastaajille annettiin lopuksi mahdollisuus esittää vielä omia kommentteja koskien yhdenvertaisuutta ja perintää. Tässä kohtaa vastanneet kiinnittivät huomiota muun muassa siihen, että asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen perinnässä on iso ja haastava asia, joka vie aikaa. Vastauksissa kiinnitettiin huomiota siihen, että perintätyötä ei ole aina arvostettu Kelassa, jonka vuoksi perintä on ollut tehotonta. Vasta vuonna 2009 elatusapuel-

kojen perinnän toimeenpanon siirtymisen kunnilta Kelaan, koettiin olevan ensimmäinen sysäys perinnän laadun parantumiselle. ”Perintä ei ole ollut lainkaan yhdenvertaista: osa asiakkaista on välttynyt maksamasta saatavia, koska perintää ei ole hoidettu. Tämä on luonnollisesti pois kaikkien veronmaksajien yhteisistä varoista.” ”Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantaminen oli yksi tavoite Perintäkeskuksen perustamisessa...Toimenpiteet on jo aloitettu, mutta työ kestää vielä pitkään.” Vastaajat kokivat asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun olevan päämäärä, jonka toteuttamiseksi sekä Perintäkeskuksen henkilöstö, esimiehet että johto ovat valmiita tekemään töitä.

2.3 Yhteenveto

Kyselyn tavoitteena oli hahmottaa Perintäkeskuksen avainhenkilöiden käsityksiä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta perinnässä sekä saada vastaajat havaitsemaan riskitekijöitä sekä toisaalta niitä seikkoja, jotka edistävät asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Kyselyn suurimpana riskinä oli sen kohdistaminen nimenomaan Perintäkeskukseen. Näin vastaajat olisivat saattaneet antaa todellisuutta positiivisemmän kuvan tilanteesta tai vastaavasti vastaajat eivät välttämättä tunnista sisäisiä toimintamalleja, jotka voisivat olla riskejä yhdenvertaisuudelle. Nähdäkseni kyseinen riski ei kuitenkaan toteutunut, vaan aineistoksi saatiin relevantteja vastauksia, joissa oli osattu pohtia myös Perintäkeskuksen sisäisen toiminnan syitä ja seuraamuksia.

Vastauksista ilmeni, ettei asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu vielä täysin toteudu Perintäkeskuksessa, vaikka se tavoitetilana onkin. Suurimmiksi riskitekijöiksi voidaan vastausten perusteella nostaa sisäisen ohjeistuksen hajanaisuus sekä vanhat käytännöt, joista ei vielä täysin ole päästy eroon. Myös toimihenkilöiden emotionaalinen harkinnan käyttö, tilanteissa, joissa poiketaan sääntelystä tai sisäisestä ohjeistuksesta esimerkiksi sen vuoksi, että asiakas vetoaa toimihenkilön tunteisiin, koettiin riskitekijäksi. Harkinnan ja toimihenkilöiden emotionaalisen päätöksenteon osalta samansuuntaisiin tuloksiin on päätyttyä myös Heikki Launiemi. Launiemen mukaan takaisinperinnän luopumispäätöksissä toimihenkilön harkintaa ei ole aina ohjannut lainsäätäjän tarkoittama perustuslainmukainen yhdenvertai-

suus vaan ennemminkin toimihenkilön omaan arvomaailmaan pohjautuva käsitys esimerkiksi kohtuuden merkityksestä.³²

Vastauksista ilmeni, että eri perintälajien välillä sekä etuus-perintälajin sisällä oli havaittavissa puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Perintälajien välistä poikkeamaa selittää osittain niitä koskeva erilainen sääntely. Toisaalta voidaan ajatella, että sellaisissa tilanteissa, joissa säännökset jättävät toimihenkilölle mahdollisuuden punnita ratkaisua eri vaihtoehtojen välillä, tulisi kyseistä harkintaa soveltaa samalla tavalla myös eri perintälajien välillä. Samoin eri säännösten väliset erot eivät selitä eroavaisuuksia etuus-perintälajin sisällä. Tähän syynä vastauksien puitteissa näyttäisi olevan ensisijaisesti vanhojen yksikköjen käytännöt ja tottumukset sekä toimihenkilökohtaiset erot.

Vastauksissa oli myös hieman sisäistä ristiriitaa. Tällä tarkoitan, että vastauksissa saatettiin ensin kertoa Perintäkeskuksen toimivan johdonmukaisesti ja yhdenvertaisuuden toteutuvan hyvin, kun taas seuraavissa vastauksissa esitettiin joukko epäkohtia, jotka olivat riski asiakkaiden yhdenvertaisuudelle. Edellä kuvattu voi kertoa siitä, ettei yhdenvertaisuuden kokonaisuutta välttämättä hahmoteta täysin tai siitä on ainakin erilaisia tulkintoja. Myös itse yhdenvertaisuus-käsitteen ja esimerkiksi hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen epäyhtenäistä tulkintalinjaa voidaan pitää riskinä.

Vastauksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös vastaajien koulutustaustoihin. Hawkinsin mukaan koulutus voi muokata ratkaisevasti toimihenkilön periaatteita sekä arvomaailmaa ja tätä kautta vaikuttaa myös vastauksien sisältöön.³³ Kelan henkilöstötilinpäätöksen mukaan koko henkilöstöstä n. 45 % on suorittanut korkeakoulututkinnon ja 79 % on suorittanut vähintään alimman korkea-asteen tutkinnon yleisimmin kaupallisen, yhteiskuntatieteellisen tai terveystieteellisen ja sosiaalialan koulutusaloilta.³⁴ Näin ollen ensiasteen menettelystä Kelassa vastaa koulutustaustaltaan hyvin heterogeeninen joukko. Siksi myös tämän tutkimuksen lähtöoletuksena ei voi olla, että jokaisella vastaajalla olisi puhtaasti lainopillinen näkemys vastauksissaan. Näin ollen lähtöoletuksena ei voi olla myöskään se, että jokainen vastaajista osaisi esimerkiksi määritellä hallintolain 6 §:n sisällön juridisessa merkityksessään tyhjentävästi. Toisaalta voitaneen olettaa, että Perintäkeskuksen perustamisasiakirjoissa ilmaistu yhdenvertaisuus olisi sisällöllisesti selvillä kaikille Perintäkeskuksessa työskenteleville. Tältä osin korostaisin Perintäkeskuksen vastuuta kä-

³² Ks. tarkemmin Launiemi 2014 s. 248–250.

³³ Hawkins 1992 s. 7.

³⁴ Kelan henkilöstötilinpäätös 2012.

sitteen määrittelylle: asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ei voi toteutua, jos itse yhdenvertaisuudestakin on eriäviä näkemyksiä Perintäkeskuksen sisällä.

3 PERINTÄVELVOLLISUUDEN KONKRETISOITUMINEN PERINNÄN TÄYTÄNTÖÖNPANONA

3.1 Perintävelvollisuus sosiaalioikeuden kontekstissa

3.1.1 Perusteettoman julkisoikeudellisen edun palauttaminen

Kolmannen luvun tarkoituksena on systematisoida perintää alkaen perusteettoman edun palautuksen periaatteen sijoittamisesta julkisoikeudelliseen toimintaympäristöön päätyen lopulta Kelan Perintäkeskuksen toimeenpaneman perinnän erittelyyn. Aloitan kysymyksestä, mitkä seikat johtavat perintätilanteen syntymiseen? Ja voidaanko käsillä oleva tilanne määritellä julkishallinnon oikeudeksi periä aiheeton suoritus vai onko kyse ensisijaisesti julkishallinnon velvollisuudesta? Entä onko yksityisellä velvollisuus palauttaa perusteeton etuus tai muu saatava? Aloitan vastauksien määrittelyn velvoiteoikeuden viitekehikosta.

Velvoiteoikeuden näkökulmasta voidaan puhua yleisestä perusteettoman edun palautusoikeusinstituutiosta (voidaan käyttää myös nimitystä kondiktio), jonka juuret ulottuvat roomalaiseen oikeuteen. Kyseessä on lähtökohtaisesti tilanne, jossa varallisuudensiirroilta puuttuu pätevä oikeudellinen peruste ja tapahtunut tilanne pyritään oikaisemaan. Yksityisoikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa perusteettoman edun palautusvastuu on lähtökohtaisesti katsottu syntyvän, kun kyseessä on *syntynyt etu*, joka on *perusteeton* ja edun sekä sen menettäjälle aiheutuneen tappion välillä on todennettavissa *syy-yhteys*.³⁵ Erkki Aurejärven mukaan kyseessä on ”taloudellinen etu, jonka saanto on perusteeton ja joka on kertynyt toisen oikeussubjektin kustannuksella”.³⁶ Velvoiteoikeuden puitteissa voidaan siis puhua tavanomaisoikeudellisesta normista.

Perusteettoman edun palautusvastuun määrittelyssä on lähdettävä liikkeelle edun syntymistilanteesta. Etu voi syntyä esimerkiksi uuden varallisuusarvon saamisesta tai vastaavasti velkojen ja rasitusten kaventumisesta. Tällaisia tilanteita, joissa kondiktio tulee kyseeseen, on lukemattomia. Edun perusteettomuus on taas lähtökohtaisesti määriteltävä oikeusperusteen eli kausan kautta. Näin ollen etua on pidettävä perusteettomana, jos varallisuuden siirrolla ei ole kausaa. Kausan lisäksi edun perusteettomuutta arvioitaessa on käytettävä kokonaisvaltaista harkintaa. Harkinnassa on otettava huomioon koko tapahtumaympäristö sekä

³⁵ Aurejärvi & Hemmo 2007 s. 153–171. Norros 2012 s. 84. Kurs. JN.

³⁶ Aurejärvi & Hemmo 2007 s. 171.

perusteettoman edun vastaanottajan motiivit. Lisäksi on määriteltävä edun ja sitä vastaavan menetyksen syy-yhteys. Syy-yhteys on lähtökohtaisesti määriteltävissä varallisuusarvon siirtymisellä, joka on ajallisesti todennettavissa edunsaajan hyötymisen ja palautusta vaativan menetyksen välillä.³⁷

Kyseinen määrittely yleisestä (yksityisoikeudellisesta) perusteettoman edun palautusvastuusta ei kuitenkaan ole suoraan sovellettavissa julkishallinnon ja yksityisen välisen palautusvastuun määrittelyyn. Oikeuskirjallisuudessa on kylläkin pohdittu kyseisen periaatteen olemassaoloa myös julkisoikeuden alueella³⁸. Esimerkiksi Mikael Koillinen sekä Marietta Keravuori ovat käsitelleet kattavasti julkisoikeudellisen perusteettoman edun palautusoppia päätyen kuitenkin lopulta siihen, että perusteet kyseisen oikeusinstituution olemassaololle julkisoikeuden alalla ovat vähintäänkin hatarat³⁹. Toisaalta Keravuori toteaa myös, että nimenomaan julkisoikeuden alalla perusteettoman edun palauttamista koskevalla opilla näyttäisi olevan vahva tulkintaa ohjaava merkitys tilanteissa, joissa asian ratkaisemiseksi ei ole ollut mahdollista osoittaa nimenomaista sovellettavaa säännöstä tai vastaavasti säännös on jättänyt soveltajalleen laajan harkintavallan.⁴⁰ Tosin Keravuori korostaa myös, että on epäselvää, onko kondiktion asema julkisoikeudessa auktoritatiivinen vai institutionaalinen⁴¹.

Selvää kuitenkin on, ettei myöskään julkisoikeuden alalla ei ole yleislakia, jossa olisi määritelmä julkisoikeudellisesta perusteettoman edun palautusvelvollisuudesta. Kuten yksityisoikeudellisessakin, myös julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa palautusvelvollisuus perustuu pääsääntöisesti erityislain tasoisiin säännöksiin, joiden sisältö vaihtelee hallinnonaloittain. Lisäksi arvioitaessa kondiktion suoraa soveltuvuutta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen on nähdäkseni olennaista huomioida, että julkishallinto käyttää julkista valtaa⁴² päättäessään perusteettoman edun palauttamisesta. PL 2.3 §:n mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Julkishallinnon toiminnan lakisidonnaisuuden voidaan nähdä korostuvan tilan-

³⁷ Aurejärvi & Hemmo 2007 s. 161–171. Norros 2012 s. 83–100.

³⁸ Yksityisoikeudessa kondiktio näyttäisi saaneen vakiintuneemman oikeusinstituution aseman, kuin julkisoikeuden piirissä. Kuitenkin myös Aurejärvi lopulta toteaa, että yleistä palautusperiaatetta ei ole säädetty laissa, jonka vuoksi sen voimassaolo on lopulta päätelty erityislain tasoisten säädösten sekä oikeuskäytännön nojalla, jolloin kyseisen periaatteen yleisyyttä voidaan pitää useiden poikkeuksien vuoksi kovin suhteellisenä. Aurejärvi & Hemmo 2007 s. 209.

³⁹ Koillinen 2000 s. 221–222. Keravuori 2001 s. 37.

⁴⁰ Keravuori 2001 s. 19.

⁴¹ Keravuori 2001 s. 37.

⁴² Palaan julkisen vallan käytön perusteeseen perinnässä vielä tarkemmin jaksossa 3.3.1.

teessa, jossa julkishallinto asettaa yksityiselle velvollisuuksia, kuten päättää perusteettoman edun palautuksesta. Näin ollen voitaneen deduktiivisesti päätyä johtopäätökseen, ettei julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautus voi perustua *pelkästään* yleiseen oikeusinstituutioon, jolla ei voida katsoa olevan vakiintunutta paikkaa julkisoikeuden alalla.⁴³

Toisena näkökulmana perusteettoman edun palautusvelvollisuutta voidaan lähestyä myös yksityisen omaisuudensuojan kautta. Lienee perusteltua kysyä, voisiko PL 15 §:n säännös siitä, että jokaisen omaisuus on turvattu, suojata myös yksityisen vilpittömästi vastaanottamaa etua, joka myöhemmin päätetäänkin periä takaisin? PL 15.2 § sisältää kvalifioidun lakivarauksen siitä, että julkisen vallan yksityiseen kohdistuvista pakkolunastustoimenpiteistä on säädettävä lailla. Vaikka PL 15 §:n lakivaraus koskee lähtökohtaisesti vain yksityisen omaisuuden pakkolunastusta, on perustuslakivaliokunta (myöh. PeV) tulkinnut muunkinlaisen viranomaisen taholta tapahtuvan yksityisen omaisuuteen puuttumisen edellyttävän laintasoista toimivaltanormia.⁴⁴ Myös oikeuskirjallisuudessa on tulkittu, että julkisoikeudellinen omaisuus on eräännyttyään omaisuudensuojan turvaama. Tulkinta koskee kuitenkin lähinnä eräänntyneitä toimeentuloturvaetuksia, kuten työmarkkinatukea.⁴⁵ Omaisuudensuojan on kuitenkin tarkoitus turvata yksityisen omaisuutta nimenomaan julkisen vallan mielivaltaista oikeudenloukkausta vastaan.⁴⁶ Samoin PeV on tulkinnut PL 81 §:n säännöstä julkisten verojen ja maksujen säätämisestä lailla. PeV on käytännössään korostanut, että kaikkia valtiolle tulevia rahasuorituksia on arvioitava PL 81 §:n (tuolloin vielä hallitusmuodon 62 §) perusteella ellei kyseessä ole yksityisoikeudellinen suoritus tai rangaistus.⁴⁷ Toisin sanoen PeV korostaa lailla säätämisen merkitystä tilanteissa, joissa yksityiseltä peritään rahasuorituksia valtiolle.

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin tulkittu myös, ettei perusteeton etu lähtökohtaisesti nauti omaisuuden suojaa. Esimerkiksi Pekka Länsineva perustelee kantaa sillä, että julkishallinnon päätöksiin perustuvia rahallisia avustuksia ja etuuksia, mukaan lukien sosiaalietuudet, ei lähtökohtaisesti pidetä yksilölle kuuluvana varallisuutena, jota PL 15 § turvaisi. Eikä niistä säätämiseen ole yleisesti katsottu liittyvän omaisuudensuojaongelmia, jolloin niiden (takaisin)perinnästä voidaan säätää tavallisen lain tasoisella normilla, ilman omaisuudensuojasta johtuvia rajoituksia. Poikkeuksena toimeentuloturvaetuudet, joiden on kat-

⁴³ Kurs. JN.

⁴⁴ Ks. esim. PeVL 31/1997 vp. s. 2. Sama tulkinta HE 309/1993 vp. s. 63.

⁴⁵ Näin esim. Jyränki 1978 s. 66. Tuori 2011 s. 620–624.

⁴⁶ Jyränki 1978 s. 66. Koillinen 2000 s. 76.

⁴⁷ PeVL 31/1997 vp. s. 2. HE 309/1993 vp. s. 63.

sottu lähtökohtaisesti nauttivan omaisuudensuojaa niiden viimekätisen toimentulonturvaa-
misfunktion vuoksi.⁴⁸ Asetettuun kysymykseen on siis vastattava kielteisesti: vastaanotettu
perusteeton etu ei nauti sellaista ehdotonta omaisuudensuojaa, johon ei voitaisi puuttua
laintasoisella yksilöidyllä normilla. Puuttumisessa on kuitenkin huomioitava tilannekohtai-
nen harkinnan käyttö ja eikä puuttuminen saa olla kohtuutonta tai mielivaltaista.

Viimeisenä voitaneen kysyä, onko perusteettoman edun palautuksessa julkisoikeuden alal-
la kuitenkin lopulta kyse julkisen intressin toteuttamisesta? Jo Veli Merikoski korosti hal-
linnon tarkoituksenmukaisuuden vaatimusta. Tällä Merikoski tarkoitti yleistä (käyttäyty-
mis)sääntöä, jonka mukaan hallintoviranomaisen on harkintaa käyttäessään pyrittävä lop-
putulokseen, joka palvelee parhaiten yleistä etua ja hallinnon tarkoituspäätä.⁴⁹ Julkinen
intressi ei kuitenkaan sinällään tarkoita suoraan yleisen edun toteutumista, vaan kyse voi
olla esimerkiksi yksittäisen hallintoviranomaisen tavoitteista ja päämääristä. Nykypäivänä
julkisen intressin toteuttamista voidaan pitää kuitenkin yhtenä yleisesti hallintotoimintaa
ohjaavana tekijänä. Puhutaan esimerkiksi intressiteoriasta, jonka mukaan (julkisoikeudel-
listen) oikeusnormien soveltamisen keskiössä on julkisen intressin toteuttaminen.⁵⁰ Tuori
on kuitenkin kritisoinut hallinnon julkisen intressin toteuttamista ensisijaisena hallinnon
päämääränä ja nostaa esille ajatuksen siitä, että julkisen edun tulisi väistyä yksilön ja per-
heen moraalisten ja eettisten näkökohtien tieltä. Kyseiset moraaliset ja eettiset näkökohdat
ovat Tuorin mukaan aina nostettavissa perusoikeusjärjestelmästä.⁵¹ Kyseessä ei ole näin
ollen yksityisen subjektiivinen moraalikäsitelmä vaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hy-
väksyttävät moraaliset seikat.

Edellä esitetystä voitaneen päätellä, että julkishallinnon toteuttaessa sille asetettua perintä-
velvoitetta, toteuttaa se myös samalla julkista intressiä siitä, että perusteeton etu on palau-
tettava maksajalleen. Näin ollen esimerkiksi Perintäkeskuksen toimeenpanemassa perin-
nässä yhtenä intressinä on tehokas perintätoiminta, jonka funktiona on palauttaa perustee-
ton etu maksajalleen. Perusteettoman edun palautus näyttäisi saavan siis myös julkisen
intressin toteuttajan roolin julkisoikeuden alalla. Näin ollen on myös huomioitava, että
julkisoikeudelliselle oikeussuhteelle on ominaista julkisen ja yksityisen välinen taloudelli-
nen epätasapaino. Lisäksi valtasuhteet ovat lähtökohtaisesti enemmän epätasapainossa ver-
rattuna kahden yksityisen väliseen oikeussuhteeseen. Siksi korostaisinkin Tuorin kantaa

⁴⁸ Länsineva 2011 s. 489. Ks. myös PeVL 18/2006 vp.

⁴⁹ Merikoski 1958 s. 95. Merikoski 1964 s. 41. Ks. aiheesta myös Mäenpää 2003 s. 22–24.

⁵⁰ Mäenpää 2003 s. 54 ja 62.

⁵¹ Tuori 1995 s. 135.

siitä, että julkisen intressin lisäksi julkishallinnon tulisi suojata perusoikeusjärjestelmän kautta perusteltuja moraalisia ja eettisiä näkökohtia.⁵² Hyvänä esimerkkinä lapsen etu tai yksityisen vähimmäistoimeentulon turvaaminen. Myös kyselytutkimuksesta selvisi, että Kansaneläkelaitoksen asiakkaat ovat useasti heikossa sosioekonomisessa asemassa eivätkä välttämättä aina jaksa tai kykene hoitamaan asioitaan julkishallinnon edellyttämällä tavalla. Näin ollen voidaan lopulta päätyä siihen, että julkisoikeudellisessa perusteettoman edun palautuksessa on huomioitava perintätoimien kohteena olevan yksilön edun suojaaminen sekä vähimmäistoimeentulon turvaaminen, jotka täytyy kuitenkin olla perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästi, julkisen intressin turvaamisen lisäksi.

3.1.2 Julkisoikeudellinen perintävelvollisuus

Kuten edellä todettiin, julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautus perustuu joukkoon erityislaintasoisia säännöksiä, joiden sisältö vaihtelee hallinnonaloittain. En kuitenkaan vielä vastannut kysymykseen, onko perintä ensisijaisesti julkishallinnon velvollisuus vai oikeus? Totesin perusteettoman edun tunnusmerkistön koostuvan kolmesta osaluueesta. Ensin tulee todeta edun muodostuminen, kyseinen etu tulee todeta perusteettomaksi ja edun sekä sen menettäjälle aiheutuneen tappion välillä tulee todeta syy-yhteys.

Perintäkeskuksen toimeenpanemien perintälajien perinnän osalta voidaan tunnistaa samainen tunnusmerkistö. Opintolainan perinnän osalta kyse on opintolainan nostaneen henkilön velkataakan kaventumisesta. Opintolainan nostanut henkilö on ollut maksuvelvollinen opintolainan myöntäneelle luottolaitokselle ja maksettaessa opintolainavelka valtion takauksen perusteella luottolaitokselle, kapenee opintolainan nostaneen henkilön velkataakka.

Elatusapuvelan osalta voitaneen ajatella kyseessä olevan syntynyt etu, joka syntyy nimenomaan elatusapuvelallisen laiminlyönnin perusteella. Näin ollen henkilö, joka on elatusapuvelvollinen, laiminlyö elatusapuvelvollisuutensa eli elatusavun maksun, jolloin hänelle muodostuu etua siitä, ettei hän maksa sopimukseen tai tuomioon perustuvaa elatusapumaksua. Edun perusteettomuuden muodostaa näin lakisääteisen maksun laiminlyönti. Tosin elatusapuvelan perinnän osalta on tunnistettavissa myös toinen intressi eli lapsen

⁵² Tuori 1995 s. 135.

edun turvaaminen. Siksi elatusapuvelan perintää ei nähdäkseni voida pitää puhtaasti vain perusteettoman edun palautuksena.

Etuuksien perinnän osalta olisi äkkiseltään mahdollista vetää johtopäätös, että kyseessä on vain sosiaalietuus, joka on sen maksutilanteen jälkeen todettu perusteettomaksi ja näin ollen se on perittävä perusteettomana takaisin. Liikaa tai aiheetta maksetun etuuden osalta kysymys on kuitenkin moniulotteisempi. Jo siitäkin syystä, että julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa pääasiana ei ole turvata edun maksaneen oikeudellista asemaa. Lisäksi julkishallinnon, kuten Kelan, tehtäväksi on lähtökohtaisesti säädetty edun myöntäminen, kun sen hakija täyttää tietyt perusehdot. Näin ollen julkisoikeudellisessa suhteessa perusteettoman edun palautuksen funktiona on ensisijaisesti lainmukaisen tilan palauttaminen sekä etuutta koskevan lainsäädännön taustalla oleva yhteiskuntatilanteen vaatimat tarkoituspäätökset.⁵³

Tilanteet, jotka johtavat sosiaalisen etuuden takaisinperintään, voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensinnä takaisinperintään voi johtaa se, että *etuuden luonteeseen* kuuluu myöhemmin tapahtuva takaisinperintä. Tällöin jo etuuden myönnöstä päätettäessä päätökseen sisältyy ehto takaisinperinnästä⁵⁴. Kyseinen menettely on kuitenkin nykyään lähinnä poikkeus pääsääntöön. Toiseksi takaisinperintään voidaan ryhtyä, jos *etuus on myönnetty tai maksettu aiheettomasti*. Tällöin takaisinperinnän funktiona on palauttaa tilanne lainmukaiseksi. Toisin sanoen takaisinperintä johtuu tällöin siitä, että laissa määritellyt perusteet etuuden myöntämiselle eivät tosiasiallisesti ole täyttyneet ja takaisinperintä on se toiminto, joka palauttaa tilanteen lain tarkoituksen mukaiseksi. Takaisinperintä ei siis ole koskaan rangaistuksen omainen toimenpide, vaikka henkilö tai taho, jolta etuus päätetään periä takaisin, saattaa tilanteen sellaiseksi kokea.⁵⁵

Esimerkiksi Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas ovat eritelleet tyypillisiä piirteitä aiheettomasti suoritettujen etuuksien takaisinperinnälle. Ensinnäkin takaisinperinnän sääntelystä voidaan erottaa säännös koskien etuuden myöntäjän takaisinperintävelvollisuutta tai etuuden saajan takaisinmaksuvelvollisuutta⁵⁶. Toiseksi voidaan erottaa säännös etuuden myöntäjän toimivallasta luopua takaisinperinnästä, kun etuuden saajan tilanne täyttää tietyt laissa määritellyt ehdot. Kolmanneksi säädetään etuuden myöntäjän toimivallasta kuitata aiheet-

⁵³ Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁵⁴ Ks. esim. Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 20 §.

⁵⁵ Tuori & Kotkas 2008 s. 387. Kurs. JN.

⁵⁶ Kurs. JN.

tomasti maksettavaa etuutta. Kuittausoikeus kohdistuu yleensä vastaavaan toistuvaisetuuteen, jota maksetaan takaisinmaksuvelvolliselle. Viimeisenä voidaan vielä erottaa säännökset, jotka koskevat mahdollisuutta panna takaisinperintää koskeva lainvoimainen päätös täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.⁵⁷ Myös Kelan myöntämien etuuksien takaisinperintävelvollisuutta koskeva sääntely noudattaa edellä mainittua jaottelua. Tähän palaan vielä perintälajeittain jaksossa 3.2.

Edellä esitetystä voidaan päätyä myös johtopäätökseen, että perintää voidaan pitää ainakin oikeuskirjallisuuden valossa velvollisuutena. Velvollisuus-termin käyttöä voidaan perustella myös sillä, että etuuksia koskevissa säännöksissä takaisinperintä on ilmaistu lähtökohtaisesti ”on perittävä”.⁵⁸ Jos tätä tulkitaan sanamuodon mukaisesti, ”on perittävä” luo nimenomaisesti velvollisuuden perintätoimiin ryhtymisestä. Etuuksia koskevissa laeissa on kuitenkin yleensä kyseistä normia seuraava toinen momentti, jossa todetaan, että takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain, jos tietyt ehdot täyttyvät. ”On perittävä” lausetta voidaan siis pitää pääsääntönä, josta voidaan kuitenkin poiketa olosuhteiden niin salliessa. Esimerkiksi oikeuskäytännössä on tunnistettavissa tilanteita, joissa takaisinperintävelvollisuus väistyy muun muassa tuen nostajasta johtumattoman virheen vuoksi. Kuten tapauksessa *VakO 574:2013* takaisinperinnästä luovuttiin kokonaisuudessaan, koska tuen saajan työnantaja oli virheellisesti maksanut palkkaa ja tästä syystä johtuen tuen nostajan vapaan tulon raja oli ylittynyt aiheuttaen tuen liikamaksun. Kyseessä oli tilanne, jossa vapaan tulon raja oli ylittynyt tuen nostajasta johtumattomista syistä, joka taas johti siihen, että perintävelvollisuudesta voitiin poiketa.

3.1.3 Sosiaalioikeuden erityispiirteet ja perintävelvollisuus

Koska tutkimukseni pureutuu organisaatiokooltaan yhden suurimman kansallisen sosiaaliturvaa toimeenpanevan organisaation, Kelan, perintätoimintaan, olen päättänyt selvittää, mitä perintä tarkoittaa nimenomaan sosiaalioikeuden kontekstissa. Kuten edellä todettiin, (takaisin)perintää voidaan pitää julkishallinnon velvollisuutena. Perintätilanne tapahtuu kuitenkin lähtökohtaisesti epätasapainoisessa julkisen ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa, jossa julkinen intressi kilpailee yksityisen perusoikeusjärjestelmästä ilmenevi-

⁵⁷ Tuori & Kotkas 2008 s. 390.

⁵⁸ Ks. esim. Ks. esim. laki yleisestä asumistuesta 31 §, työttömyysturvalaki 11 luku 10 §, opintotukilaki 27 § ja kansaneläkelaki 75 §.

en moraalisten ja eettisten näkökohtien turvaamisen kanssa. Perintä saattaa vaarantaa myös yksityisen perustoimeentulon turvaa. Kuten myös kyselytutkimuksesta selvisi, vaikuttaa asiakkaan taloudellinen ja sosiaalinen elämäntilanne väistämättä perintätilanteeseen. Asiakkaalla saattaa olla taustalla pitkä työttömyys, sairastamista, huollettavia useassa eri taloudessa tai velkaantuneisuutta. Asiakkaan sosioekonomisella statuksella saattaa siis olla merkittäväkin vaikutus perintätilanteeseen ja esimerkiksi käytettäviin perintäkeinoihin. Sosiaalioikeus on muotoutunut sosiaalipoliittisten kysymysten kautta, joiden tarkoituksena on ollut ratkaista yhteiskunnassa esiintyviä sosiaalisia haasteita ja ongelmakohtia⁵⁹. Voidaankin kysyä, turvaisiko sosiaalioikeuden viitekehikko Kelan Perintäkeskuksen kontekstissa asiakkaiden perusoikeusjärjestelmän kannalta perustellut moraaliset ja eettiset odotukset sekä perintätoiminnan yhdenvertaisuuden?

Sosiaalioikeus määritellään oikeuskirjallisuudessa lähtökohtaisesti hallinto-oikeuden osa-alueeksi. Kyseinen määrittely ei ole kuitenkaan yksioikoinen, koska sosiaalioikeudella voidaan nähdä olevan liittymäkohtia myös esimerkiksi työoikeuteen, vakuutus-oikeuteen, vahingonkorvausoikeuteen sekä kansainväliseen oikeuteen ja valtiosääntöoikeuteen⁶⁰. Sosiaalioikeuden voidaan siis nähdä soveltuvan hyvin laaja-alaisesti eri oikeudenalojen problematiikkaan. Toisaalta voitaneen vastaavasti ilmaista, että perinteisen oikeudenalajaottelun alueella ja eri oikeudenalojen sisällä esiintyy sellaisia sosiaalisia haasteita tai ongelmia, joihin tarvitaan sosiaalioikeuden yleisiä oppeja ja periaatteita. Käsitteenä sosiaalioikeutta voidaan määritellä myös edellä esitettyä (laveaa) määrittelyä tarkkarajaisemmaksi, jolloin puhutaan sosiaaliturvaoikeudesta. Sosiaaliturvaoikeus sisältää sosiaalivakuutuksen, sosiaalivastuun ja sosiaalihuollon kokonaisuudet⁶¹. Tutkimuskysymyksen kannalta en näe kuitenkaan tarvetta lähteä rajaamaan sosiaalioikeutta yhtä tarkkarajaiseksi, joten pitäydyn sen laueammassa määrittelyssä.

Yleisesti ottaen jokaista oikeudenalaa leimaavat niille ominaiset yleiset opit sekä oikeudenalan sisällä muodostuneet oikeusperiaatteet, jotka poikkeavat myös muiden oikeudenalojen opeista ja periaatteista. Jokaista oikeudenalaa luonnehtivat myös niille ominaiset oikeudelliset ilmiöt sekä sääntelykohteet, joiden hahmottamiseksi ja systematisoinnin helpottamiseksi tarvitaan oikeudellisia käsitteitä. Sosiaalioikeus on kuitenkin verrattain nuori

⁵⁹ Huhtanen 1994 s. 12–14.

⁶⁰ Ks. jaottelun perusteista tarkemmin Tuori & Kotkas 2008 s. 4–6.

⁶¹ Näin esim. Huhtanen 1994 s. 12–13. Arajärvi 2011 s. 111–112.

oikeudenala ja sen paikka täysin itsenäisenä oikeudenalana ei ole vielä vakiintunut täysin⁶². Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erinäisiä rajaamismahdollisuuksia sosiaalioikeuden hahmottamiseksi osana oikeusjärjestystä. Tällaisina rajauksina on esitetty seuraavia: sosiaalioikeus voidaan määrittellä sen sääntelemien yhteiskunnallisten ilmiöiden perusteella. Toiseksi sosiaalioikeuteen voidaan sisällyttää se sääntely, jolla pyritään edistämään erinäisiä sosiaalisia tavoitteita tai näkökohtia. Kolmanneksi sosiaalioikeus voidaan määrittää sille tyypillisen sääntelytavan kautta.⁶³

Näkisin, että kaksi ensimmäistä yllä esitettyä määrittelyä kuvastavat sosiaalioikeutta laajimmin. Kolmas, eli sosiaalioikeuden määrittely sille ominaisen sääntelytavan kautta, jää tietyllä tapaa suppeaksi ja tekniseksi vaihtoehdoksi. Perustaisinkin käsityksen sosiaalioikeudesta siihen laajentavaan ajatukseen, että sosiaalioikeus kuvastaa lainsäätäjän tahtotilaa tiettyjen yhteiskunnallisten ilmiöiden, kuten työttömyyden, työkyvyttömyyden, sairauden tai esimerkiksi yksilön velkaantumisen, suhteen. Näin voidaan tunnistaa myös ne sosiaaliset tavoitteet, jotka ovat tietyn sääntelyn taustalla. Käsillä olevan tutkimuksen kontekstissa perustan ajattelun siihen oletamaan, että sosiaalioikeuteen ja sen sääntelyalaan voidaan soveltaa hallinto-oikeudellisia yleisiä periaatteita ja peruskäsitteitä, jolloin hallinto-oikeuden oikeusperiaatteet ja käytännöt ikään kuin täydentävät sosiaalioikeuden käsitteistöä sekä periaatteita ja ovat sovellettavissa sosiaalioikeudellisessa päätöksenteossa ja hallintotoiminnassa⁶⁴.

Sosiaalioikeuden alalla on myös tunnistettavissa juuri sille ominaisia erityispiirteitä. Ensinnäkin sosiaalioikeudellisia etuuksia koskeva sääntely on pääsääntöisesti teknistä ja vaikeaselkoista⁶⁵. Esimerkiksi Tuori on kuvannut sääntelyn olevan vaikeaselkoista jopa juristin, saatikka sitten etuuden hakijan näkökulmasta⁶⁶. Poikkeusta tähän ei tee myöskään etuuksien takaisinperintää ja kahta muuta perintälajia koskeva sääntely. Myös ehkä hieman nurinkurisenkin lisän kyseiseen sääntelyyn luo se, että etuuslainsäädäntö sisältää myös hyvin väljiä säännöksiä esimerkiksi etuuden saannin perusteista samoin kuin takaisinperinnästä. Etuuslainsäädäntöä voidaan siis kuvata hyvin tekniseksi sekä väljäksi, soveltajalleen harkintavaltaa jättäväksi. Samansuuntaisia tuloksia sain myös kyselytutkimuksesta. Perintää koskeva sääntely koettiin usein väljäksi ja soveltajalleen harkintavaltaa jättäväksi. Tä-

⁶² Näin esim. Huhtanen s. 12–13. Tuori & Kotkas 2008 s. 4–6.

⁶³ Tuori & Kotkas 2008 s. 2. Ks. myös Arajärvi 2007 s. 486.

⁶⁴ Tuori & Kotkas 2008 s. 1–6.

⁶⁵ Esimerkiksi työttömyysturvaa koskeva sääntely on malliesimerkki tästä.

⁶⁶ Tuori & Kotkas 2008 s. 6.

mä koettiin myös uhkana yhdenvertaisuuden toteutumiseksi, koska väljää säännöstä saatettiin soveltaa toimihenkilöstä riippuen erilaisilla. Toisaalta kyselystä kävi myös ilmi, että nimenomaan hallinnon sisäinen ohjeistus toimi harkintaa ohjaavana tekijänä tilanteissa, joissa sääntely jätti monta ratkaisuvaihtoehtoa soveltajalleen.

Sosiaalioikeudelle on myös ominaista, että sen sääntelyalueella ensiasteen menettelystä vastaavat yleensä muut kuin lakimiehet. Kyseinen päätöksenteko on luonteeltaan sellaista, että se vaatii muutakin kuin puhtaasti juridista osaamista. Esimerkiksi sosiaali-, käyttäytymis- ja lääketieteillä voi olla merkittävämpi asema käsillä olevan tilanteen ratkaisussa, kuin pelkällä laintulkinnalla. Kyseinen päätöksenteko on yleensä myös massaluonteista. Päätöksenteon massaluonteisuus esimerkiksi toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettujen etuuksien myönnössä aiheuttaa myös sen, ettei päätöksiä ole mahdollista perustella tai argumentoida samalla tavoin ja yhtä kattavasti, kuin esimerkiksi tuomioistuimissa. Massaluonteisuus kuvastuu myös siinä, että viranomaistoimijat antavat säännösten soveltamisen yhtenäistämishjeita toimihenkilöilleen. Esimerkiksi Kelan keskushallinnon (takaisin)perinnässä antamat soveltamisohjeet ovat juuri tällaisia. Tosin esimerkiksi Tuori on todennut ohjeistuksesta seuraavaa: ”Niiden oikeuslähdeopillinen asema saattaa olla epäselvä, mutta silti ne todellisuudessa ohjaavat ensi asteen päätöksentekoa kenties merkittävämminkin kuin lainsäädännökset.”⁶⁷ Kyseisiin soveltamisohjeisiin liittyvää problematiikkaa sekä yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutuksista niihin käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Lisäksi sosiaalioikeuden erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että sosiaalioikeudellista päätöstä koskevan ensiasteen valituksen käsittelee lautakuntatyypinen muutoksenhakuelin. Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä yleisin valitusreitti on vakuutusoikeuteen, jonka päätöksestä voi tietyissä erityistapauksissa valittaa vielä korkeimpaan oikeuteen saakka.⁶⁸ Kelan vastuulle kuuluvan toimeentuloturvan piirissä toimivat lautakunnat ovat⁶⁹:

- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta: toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kansaneläkelaitoksen hoitamissa toimeentuloturva-asioissa kuten kansaneläkelain (568/2007) ja sairausvakuutuslain (1224/2004) sääntelemissä etuuksissa.
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta: käsittelee ensimmäisenä muutoksenhakuasteena valitukset opintotukilaisissa (65/1994) säänneltyjä etuuksia koskevista päätöksistä.
- Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta: käsittelee ensimmäisenä asteena valitukset työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisia etuuksia koskevista päätöksistä.

⁶⁷ Tuori & Kotkas 2008 s.5–6.

⁶⁸ Tuori & Kotkas 2008 s.360–361.

⁶⁹ Alla mainitut lautakuntien toimivaltaan kuuluvat säännökset ovat esimerkin omaisia, eivät tyhjentävästi luetteloituja.

Myös takaisinperinnän ja perinnän osalta sellaisissa tilanteissa, joissa tehdään valituskel-poinen hallintopäätös, ensiasteen muutoksenhakuelimenä toimivat yllä mainitut lautakun-nat aina tapaukseen sovellettavasta säännöksestä riippuen⁷⁰. Muutoinkin yllä esitetyt sosi-aalioikeuden erityispiirteet ovat havaittavissa myös perintätilanteissa. Kuten kyselytutki-muksestakin selvisi, voi perinnällä olla merkittävä vaikutus yksittäisen asiakkaan sosio-ekonomiseen asemaan. Vastauksista nousi esille muun muassa nollatuloisten, elatusvelvol-listen ja ylivelkaantuneiden asiakkaiden haasteellinen asema perinnässä. Nämä ovat ni-menomaan sosiaalioikeuden viitekehikkoon sijoittuvia ongelmia. Lisäksi Kelan Perintä-keskuksen kontekstissa ne säännökset, jotka sääntelevät etuuden myöntämisen perusteita sääntelevät myös niiden (takaisin)perintää. Sosiaalioikeuden viitekehikon soveltaminen perintään näyttäisi olevan siis perusteltua.

3.2 Perintälajit

Perintäkeskuksen kontekstissa voidaan erottaa kolme perintäkokonaisuutta. Näitä kokonai-suuksia kutsutaan perintälajeiksi. Esittelen seuraavaksi perintälajeittain ne seikat, jotka johtavat perintävelvollisuuden muodostumiseen. Systematisoin myös perintälajien yleiset piirteet sekä niitä koskevat säännökset. Lopuksi pyrin löytämään perintälajeja koskevista säännöksistä yhteneväisyyksiä, jotka perustelevat sitä, miksi perintäkäytännön tulisi olla johdonmukaista ja yhdenvertaista perintälajista riippumatta. Vastaavasti erittelen myös ne säännösten väliset eroavaisuudet, jotka erityislain tasolla luovat erilaiset lähtökohdat eri perintälajien perinnän täytäntöönpanolle. Luku on eittämättä hieman tekninen, mutta toi-saalta myös elintärkeä perinnän kokonaisuuden hahmottamisen kannalta.

3.2.1 Etuuskien takaisinperintä

Jos jotain sosiaalista etuutta, jonka myöntäminen on laissa säädetty Kelan vastuulle, on maksettu määrältään liian suurena tai aiheuttomasti, on Kelalla lakiin perustuva velvolli-

⁷⁰ Esim. opintotukilain mukaista osittaista maksuvapautusta opintolainan korolle haettaessa valitetaan pää-töksestä opintotuenmuutoksenhakulautakuntaan.

suus periä kyseinen liikasuoritus takaisin. Laissa Kansaneläkelaitoksesta on määritelty, että Kelan ”sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa” (2§ 1 mom.). Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki sekä vähimmäiseläkkeet⁷¹. Jokaisesta sosiaalietuudesta on oma lakinsa (myöh. etuuslaki), joka määrittelee muun muassa etuuden myöntämisen edellytykset sekä etuuden määrän. Jokaisessa etuuslaissa on myös erillinen luku tai pykälä, joka määrittelee kriteerit etuuden takaisinperinnälle sekä perinnän täytäntöönpanolle.

Nykyisin etuuslakien takaisinperintäsäännökset vastaavat toisiaan muutamaa poikkeusta⁷² lukuun ottamatta⁷³. Etuuslakien takaisinperintäsäännösten yhtenäistäminen aloitettiin vuonna 1997. Yhtenäistämishankkeen taustalla oli tuolloin johdonmukaisen takaisinperintäkäytännön saavuttaminen riippumatta siitä, mitä etuutta perittiin takaisin.⁷⁴ Etuuslakien takaisinperintäsäännökset noudattavat pääsääntöisesti myös edellä esitettyä Tuorin ja Kotkasen jaottelua⁷⁵. Takaisinperintää koskevan pykälän ensimmäinen momentti on lähtökohdaisesti muotoa: ”jos tämän lain mukaista etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin” (esim. kansaneläkelain 75.1 §). Momentti asettaa soveltajalleen velvollisuuden ensin selvittää, onko etuutta maksettu *aiheetta* tai *määrältään liian suurena*. Jos kriteeri täyttyy, asettaa momentti velvollisuuden takaisinperinnälle.⁷⁶

Tätä seuraa Tuorin ja Kotkasen jaottelun mukainen luopumissäännös⁷⁷. Etuuden takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain, jos luopuminen katsotaan *kohtuulliseksi* ja etuuden aiheeton maksaminen ei ole aiheutunut etuuden saajan *vilpillisestä menettelystä*.⁷⁸ Takaisinperinnästä voidaan luopua myös sillä perusteella, että aiheettomasti maksettu mää-

⁷¹ Kelan toimintakertomus 2012 s. 4.

⁷² Muun muassa laki yleisestä asumistuesta ja työttömyysturvalaki poikkeavat momenttitasolla muista säännöksistä.

⁷³ Ks. esim. laki yleisestä asumistuesta 31.1 §, työttömyysturvalaki 11 luku 10.1 §, opintotukilaki 27.1 § ja kansaneläkelaki 75.1 §. Kurs. JN.

⁷⁴ Ks. HE 7/1997 vp.

⁷⁵ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁷⁶ Kurs. JN.

⁷⁷ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁷⁸ Tuen nostajan vilpittömyyden mieltä ja takaisinperinnästä kokonaan luopumista edustaa oikeuskäytännön osalta myös tapaus VakO 27:2012, jossa opintotuen takaisinperinnästä luovuttiin kokonaan tilanteessa, jossa tuen nostajan työnantaja oli konkurssin vuoksi maksanut palkan myöhässä, josta oli aiheutunut vapaan tuloajan ylitys ja opintotuen takaisinperintä. Tuen nostajalla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa palkan maksun ajankohtaan ja oli opiskelut aloitettuaan nostanut opintotukea vilpittömässä mielessä, joten takaisinperinnästä luovuttiin kokonaan.

rä on ollut *vähäinen* (esim. kansaneläkelaki 75.2 §). Vaikka velvollisuutta takaisinperintään voidaan näin pitää pääsääntönä, luo kyseinen säännös mahdollisuuden takaisinperinnästä luopumiseen kriteerien täytyessä. Hallituksen esityksessä eräiden toimeentuloturvaan koskevien lakien takaisinperintäsäännösten muuttamisesta todetaan, että vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan Kela selvittää takaisinperinnän kohtuullisuutta harkittaessa asiakkaan kokonaistilanteen. Harkinnassa otetaan näin huomioon asiakkaan sosioekonomisen asema, esimerkiksi mahdollinen huoltovelvollisuus ja toimeentuloedellytykset. Lisäksi harkinnassa huomioidaan se, onko asiakas menettänyt jonkin toisen taloudellisen etuuden liिकासuorituksen vuoksi. Luopumisessa etuuden vähäisyyden perusteella huomioidaan, onko asiakas saanut toistuvasti vähäisiä liिकासuorituksia. Jos näin on käynyt, ei hallituksen esityksen perusteella takaisinperinnästä saa luopua. Tosin hallituksen esitys jättää avoimeksi sen, mikä on euromääräisesti vähäisen liikamaksun määritelmä. Liemmin myöskään toistuvuutta ei ole määritely. Hallituksen esityksen puitteissa epäselväksi jää siis, onko kyseessä esimerkiksi kaksi vai kaksikymmentä kertaa.⁷⁹

Edellä esitelty luopumisharkinta suoritetaan ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä, kun liिकासuorituksen syntyminen on havaittu. Luopuminen takaisinperintäpäätöksen antamisen jälkeen on ollut mahdollista vuoden 2004 jälkeen, jolloin etuuksien takaisinperintää koskevaan sääntelyyn sisällytettiin lauseke: ”takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset” (ks. esim. asumistukilain 19.2 §). Hallituksen esityksessä on määritely perusteet kyseiselle luopumismenettelylle. Perinnästä voidaan luopua tilanteissa, joissa on todennäköistä, ettei saatavaa saada perityksi takaisin perintätoimenpiteitä jatkamalla ja perinnän taustalla on jo useita tuloksettomia perintätoimenpiteitä. Lisäksi perinnästä voidaan luopua tilanteissa, joissa perintätoimenpiteitä aiheutuu perittävään rahanmäärään nähden kohtuuttomat kustannukset.⁸⁰ Asiantila on myös havaittavissa oikeuskäytännössä. Esimerkiksi tapauksessa *VakO 6713:2009* asumistukea nostonut vaati perinnästä luopumista takaisinperintäpäätöksen antamisen jälkeen vedoten taloudellisiin ja sosiaalisiin syihin. Perintää päätettiin kuitenkin jatkaa, koska perintä oli ollut tuloksellista ja oli toden-

⁷⁹ HE 158/2003 vp. s. 7–8; Tältä osin sääntely ja esityöt näyttäisivät jo lähtökohtaisesti jättävän tarpeen sisäisen ohjeistuksen täsmentäville määritelmille.

⁸⁰ HE 158/2003 vp. s. 7–8.

näköistä, että saatava saadaan perittyä takaisin ennen velan vanhenemista. Vakuutusoikeus totesikin, ettei perinnän hitaus itsessään aiheuta perusteita perinnän lopettamiselle.

Verrattaessa perinnän täytäntöönpanon aikana tehtävää luopumisharkintaa ja ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä tehtävää luopumisharkintaa, huomataan, että kyseisillä toimenpiteillä on täysin erilaiset funktiot ja tavoitteet. Takaisinperinnästä luovuttaessa harkinnan kohteena on asiakkaan vilpittömän mielen todentaminen ja sen täytyessä harkitaan, onko asiakkaan sosioekonominen tilanne sellainen, että luopuminen on perusteltavissa. Perintätoimenpiteiden aikana tehtävä luopumisharkinta tapahtuu pääsääntöisesti hallinnon tehokkuuden näkökulmasta. Luopumalla toivottomista saatavista, voidaan keskittyä tuloksellisten saatavien perintään ja niin sanotusti turhaan kirjanpidossa roikkuvista saatavista päästään eroon. Lainsäätäjän sanoma on näiltä osin selvä. Luopumisharkinta asiakkaan kokonaistilanteen valossa tulee suorittaa ennen takaisinperintäpäätöksen antamista. Perintäprosessin aikana tehtävä luopumisharkinta toteuttaa ensisijaisesti hallinnon tehokkuuden näkökulmaa. Siitäkin huolimatta, että asiakkaalla on oikeus hakea luopumista myös perintäprosessin aikana.⁸¹

Seuraavaksi etuuksien (takaisin)perintää koskevissa säännöksissä on lähtökohtaisesti kuitaussäännös. Sama kaava toteutuu myös Tuorin ja Kotkasen esittämässä jaottelussa⁸². Säännös antaa velkojalle, eli Kelalle, oikeuden kuitata saatavaa myöhemmin maksamastaan etuudesta (esim. kansaneläkelaki 75.3 §). Kuittaus voidaan kuitenkin ilman velallisen suostumusta kohdistaa vain saman etuuslain mukaiseen tai siihen rinnastettavaan muuhun etuuteen. Esimerkiksi kotihoidontuen perintää voidaan näin kuitata etuuden saajan lapsilisän maksuista ilman hänen suostumusta. Kelan käyttäessä (pakko)kuittausoikeuttaan tulee kuitattavan summan määrittelyyn soveltaa kuitenkin ulosoton suojaosuuden määrittämiseen käytettäviä laskukaavoja. Näin ollen kuitattava summa ei saa olla kohtuuton. Toisin sanoen perinnän tehokkuuden maksimointi ei saa loukata velallisen vähimmäistoimeentulon oikeutta.⁸³ Näin ollen esimerkiksi työttömyysturvaetuuksien pakkokuittauksissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vähimmäistoimeentulon suojaan. Tällä perusteella esimerkiksi pelkkää työmarkkinatukea saavan henkilön etuudesta ei hallituksen esityksen perusteella saa kuitata vaikka laki antaa siihen lähtökohtaisesti mahdollisuuden. Velallisen suostumuksella kuittaus voidaan kuitenkin kohdistaa myös täysin toisentyypiseen etuuteen ja

⁸¹ HE 7/1997 vp. jakso 2.3. HE 158/2003 vp. s. 7–8.

⁸² Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁸³ HE 7/1997 vp. jakso 2.3.

kuittauksen summa voi tällöin ylittää myös vähimmäistoimeentulon rajat⁸⁴. Vastaavasti nähdäkseni tällöin myös velallisen sitä pyytäessä, tulee edellä mainituin perustein kuittauksen summaa kohtuullistaa vähimmäistoimeentulon rajoihin tai kuittaus poistaa etuudesta, johon ei ole laillista kuittausoikeutta, jos kuittaus on joskus aikaisemmin velallisen pyynnöstä näin suoritettu.

Viimeisimpänä Tuorin ja Kotkaksen jaottelussa on esitetty säännökset, jotka koskevat mahdollisuutta panna takaisinperintää koskeva lainvoimainen päätös täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio⁸⁵. Myös kaikki etuuslait sisältävät kyseisen säännöksen (esim. kansaneläkelaki 75.4 §). Kyseinen suora täytäntöönpanokelpoisuus tarkoittaa sitä, että etuuden perintä voidaan siirtää ulosottoviranomaisen täytäntöönpanoon, jos etuutta ei saada perittyä vapaaehtoisin keinoin velalliselta. Näin ollen lainvoimainen takaisinperintäpäätös antaa itsessään ulosottoperusteen, jolloin saatava voidaan panna ulosotossa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.⁸⁶ Etuuksien perintään sovelletaan viiden vuoden vanhenemisaikaa (esim. kansaneläkelaki 76.2 §). Saatava vanhenee siis viidessä vuodessa lainvoimaisen takaisinperintäpäätöksen antamispäivästä, ellei vanhentumista ole katkaistu. Vanhentumisen katkaisuun sovelletaan velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 10 §, jossa määritellään vapaamuotoiset katkaisutoimet ja 11 §, jossa määritellään oikeudelliset katkaisutoimet. Lopullinen velan vanhentuminen tapahtuu viidentoista vuoden kuluttua ulosottokaaren 2 luvun 24 §:n perusteella.

3.2.2 Opintolainan takausvastuuperintä

Opintotukilain (65/1994) 2 §:n mukaan opintotukena myönnetään opintoraha, asumislisä sekä opintolainan valtiontakaus. Opintolainan valtiontakaus myönnetään opiskelijalle, joka saa opintotukilain mukaista opintorahaa tai aikuiskoulutustukea (15 §). Valtiontakauksen saanut opiskelija voi nostaa opintolainan haluamastaan luottolaitoksesta. Opintotukilain 15 a §:n sisältyy tarkemmat ehdot opintolainan nostamisesta. Valtiontakauksen saanut opiskelija neuvottelee itse lainaehdoista⁸⁷ luottolaitoksen kanssa sekä allekirjoittaa velka-

⁸⁴ HE 7/1997 vp. jakso 2.3. HE 158/2003 vp. s.7–8.

⁸⁵ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁸⁶ HE 158/2003 vp. s. 5.

⁸⁷ Pois lukien opintotukilaissa määritellyt lainaehdot.

kirjan. Valtiontakaus on voimassa enintään 30 vuotta ensimmäisen lainaerän nostohetkestä (34 §).

Jos opintolainansaaja laiminlyö koron tai lyhennysmaksun, on luottolaitoksella oikeus vaatia laina kokonaisuudessaan takaisin maksettavaksi. Kela maksaa tällöin lainan valtiontakauksen perusteella luottolaitokselle opintotukilain 37 §:n perusteella:

Jos lainansaaja on laiminlyönyt koron tai lyhennysmaksun suorittamisen ja jos eräpäivästä on kulunut vähintään kolme kuukautta, luottolaitoksella on oikeus vaatia laina heti kokonaisuudessaan takaisin maksettavaksi. Laiminlyönnistä on kuitenkin ilmoitettava vähintään kuukautta aikaisemmin kansaneläkelaitokselle.

Jos lainansaaja on kuollut, luottolaitos voi esittää maksuvaatimuksen kansaneläkelaitokselle. Opintolaina katsotaan kokonaan eräänntyneeksi, kun maksuvaatimus on esitetty.

Luottolaitos voi esittää maksuvaatimuksensa myös silloin, kun tuomioistuin on vahvistanut yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993) tarkoitetun maksuohjelman tai kansaneläkelaitos antanut suostumuksensa vapaaehtoiseen sopimukseen velkajärjestelystä.⁸⁸

Kun Kela on maksanut takaussaatavan⁸⁹ luottolaitokselle, aloittaa se perintätoimet opintolainan nostaneelta henkilöltä. Opintotukilaki ei siis sinällään sisällä Tuorin ja Kotkaksen jaottelun mukaista perintä-/maksuvelvollisuussäännöstä⁹⁰. Mutta se sisältää säännöksen luottolaitoksen oikeudesta lainan irtisanomiseen, josta taas muodostuu perintävelvollisuus Kelalle. Perintä kohdistuu henkilöön, joka on allekirjoittanut velkakirjan. Opintotukilain nojalla Kela voi käyttää maksujärjestelyjä tai myöntää maksuaikaa takaisinperinnässä, jos siihen on *lainansaajan maksukykyyn* liittyvä perusteltu syy tai jos maksujärjestelyillä saadaan estettyä *maksamatta jääneiden määrien kertyminen* (38 §).⁹¹ Jos Kela ei saa sovittua maksujärjestelyitä velallisen kanssa tai velallinen esimerkiksi laiminlyö takaussaatavan takaisin maksamisen, voidaan takaussaatava periä ilman tuomiota tai päätöstä ulosoton kautta (38 §). Takaussaatavan ulosottoperintään sovelletaan järjestystä, josta laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) säädetään, pois lukien saamisen vanhentumista koskevat säännökset. Opintotukilaki sisältää takausvastuuperinnän osalta siis Tuorin ja

⁸⁸ Opintotukilain 37 § on nähdäkseni olennainen, koska se määrittelee kaikki ne syyt, joiden perusteella luottolaitos voi vaatia lainan takaisinmaksua takaajalta.

⁸⁹ Valtion takauksen perusteella luottolaitokselle maksanutta opintolainaa kutsutaan opintotukilaissa takaussaatavaksi.

⁹⁰ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁹¹ Kurs. JN.

Kotkaksen jaottelun mukaisen suoran ulosottokelpoisuussäännöksen, mutta se ei sisällä kuittaukseen oikeuttavaa säännöstä⁹².

Takaussaatavalle on tietyissä tapauksissa mahdollista hakea myös maksuvapautusta. Kyseinen opintotukilain maksuvapautussäännös on tulkittavissa Tuorin ja Kotkaksen jaottelun mukaiseksi luopumissäännökseksi⁹³. Ensinnäkin maksuvapautus myönnetään opintotukilain nojalla sekä korolle että takaussaatavan pääomalle aina, kun lainansaaja on kuollut (39.1 §). Maksuvapautus voidaan myöntää myös työkyvyttömyyden perusteella, jos takaisinperintä olisi velallisen taloudellinen ja muut olosuhteet huomioon ottaen *kohtuutonta* (39.2 §). Osittainen maksuvapautus, eli korkohuojennus tai pääomasta osittain luopuminen, voidaan myöntää, kun ”lainansaajan taloudellinen tilanne on heikentynyt pitkään kestäneen työttömyyden, sairauden tai muun syyn vuoksi” niin, että takaisinperintää kokonaan voidaan pitää *kohtuuttomana* (39.3 §). Lisäksi takaussaatavan pääoman sekä sen korkojen perinnästä voidaan luopua kokonaan, kun takaisinperittävä määrä on vähäinen ja perinnästä luopuminen on velallisen taloudellinen tilanne huomioon ottaen *tarkoituksenmukaista* tai perintätoimista aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia (39.4 §).⁹⁴ Luopumista ja kohtuullisuuden merkitystä käsittelem tarkemmin perinnän kohtuullisuustarkastelun yhteydessä.

Takaussaatavan vanhentumiseen sovelletaan opintotukilain 38 a §:ää, jonka mukaan takaussaatava vanhenee viiden vuoden kuluttua takausvastuupäivästä⁹⁵, ellei vanhentumista katkaista. Vanhentumisen katkaisuun sovelletaan velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 10 §, jossa määritellään vapaamuotoiset katkaisutoimet ja 11 §, jossa määritellään oikeudelliset katkaisutoimet. Vapaamuotoisia katkaisutoimia ovat esimerkiksi maksujen järjestelystä sopiminen tai toimi, jolla velkoja muistuttaa velallista velasta. Käytännössä kyseisiä toimia voivat olla esimerkiksi maksusopimuksesta sopiminen velallisen kanssa tai maksukehotuksen lähettäminen velalliselle. Oikeudelliset katkaisutoimet ovat taas takaussaatavan suhteen ulosotto-perintä sekä velkajärjestely. Lopullinen takaussaatavan vanheneminen tapahtuu 15 vuoden kuluttua siitä päivästä, kun velka on takaajana luottolaitokselle maksettu (ulosottokaari 2 luku 24 §). Myös takaussaatavan korkoprosentti muuttuu siinä vaiheessa, kun takaussaatava on maksettu luottolaitokselle, ja perintätoimet aloitetaan

⁹² Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Kurs. JN.

⁹⁵ Takausvastuupäivä on päivä, jona Kela on maksanut opintolainan luottolaitokselle.

Kelassa. Takaussaatavasta perittävä vuotuinen korko on voimassa olevan asetuksen perusteella seitsemän prosenttia (Opintotukiasetus (260/1994) 26 §).

3.2.3 Elatusapuvelan perintä

Laissa lapsen elatuksesta (704/1975) määritellään lapsen oikeus elatukseen ja elatusvastuun perusteet. Laki sisältää lisäksi elatusapua koskevat yleiset säännökset sekä määrittelee elatusavun vahvistamisen sopimuksella tai tuomiolla. Lain 4 §:n perusteella ”lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua, jos vanhempi ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta taikka jos lapsi ei pysyvästi asu vanhempansa luona”. Elatusapuvelan perintää sääntelee elatustukilaki (580/2008) silloin, kun ”elatustuki on maksettu lapsen elatuksesta annetussa laissa tarkoitetun elatusavun laiminlyönnin perusteella” (1.1 §).

Organisatorisesti elatusapuvelan perinnästä vastaa Kelan Perintäkeskus. Elatusapuvelan perinnän toimeenpano on kuitenkin kuulunut Kelan vastuulle vasta vuoden 2009 alusta, jolloin toimeenpanovastuu siirrettiin kunnilta Kelaan. Kyseisen muutoksen taustalla oli elatustukeen liittyvien käytäntöjen yhdistäminen koko maassa. Ennen muutosta elatustuen toimeenpanoon liittyvät käytännöt saattoivat vaihdella paljonkin kuntakohtaisesti, joka ei taas taannut alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Uudistuksen yhtenä tavoitteena olikin ”asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu asuinpaikasta riippumatta ja oikeuksien tasa-
puolinen turvaaminen”.⁹⁶ Tavoite näyttäisi toteutuneen ainakin kyselytutkimuksen perusteella, koska tutkimuksesta ilmeni, että elatusapuvelan perintä koettiin Perintäkeskuksessa käytännöiltään muita perintälajeja yhtenäisemmäksi.

Määrittelen ensiksi elatusapua koskevat käsitteet. Määrittely perustuu elatustukilain 2 §:ään. Ensinnäkin *elatusavulla* tarkoitetaan rahasuoritusta, jonka elatusvelvollinen on velvollinen maksamaan lapsen elatuksista aiheutuviin kustannuksiin. Elatusavun rahamääräinen kokonaissumma sekä maksuvelvollisuus vahvistetaan sopimuksella tai tuomiolla, jotka ovat vaihtoehtoiset asiakirjat. Sopimuksen vahvistaa kunnan sosiaalilautakunta, vastaavasti tuomioistuin voi kanteesta vahvistaa elatusavun (laki lapsen elatuksesta 8 ja 9 §). Jos elatusvelvollinen asuu ulkomailla, maksamisvelvollisuus voidaan vahvistaa sellaisella vierassa valtiossa annetulla päätöksellä, sopimuksella tai muulla asiakirjalla, joka voitaisiin panna täytäntöön Suomessa tai elatusapuvelvollisen asuinvaltiossa. *Elatusvelvollisella tar-*

⁹⁶ HE 49/2008 vp. s. 14.

koitetaan lapsen vanhempaa, joka on edellä mainitun asiakirjan mukaan velvollinen maksamaan elatusapua lapselle.

Elatustuella tarkoitetaan lapsen *lähivanhemmalle*, eli vanhemmalle, jonka luona lapsi asuu, maksettavaa avustusta silloin kun elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun maksamisen tai elatusvelvollisen maksukyky on todettu puutteelliseksi. Oikeus elatustukeen voi syntyä myös eräillä muilla perusteilla⁹⁷, mutta perinnän kontekstissa rajaan nämä perusteet tarkastelun ulkopuolelle. Kun lapsen lähivanhempi hakee elatustukea Kelasta elatusavun laiminlyönnin perusteella, siirtyy Kelalle oikeus periä maksamatta olevat elatusapuerät viivästyskorkoineen⁹⁸ elatusapuelvölliseltä. Oikeus elatusavun perimiseen on voimassa niin kauan kuin perittävässä olevaa takautumissaatavaa on jäljellä.⁹⁹ Näin ollen myös elatustukilaki sisältää Tuorin ja Kotkaksen jaottelun mukaisen perintävelvollisuussäännöksen¹⁰⁰.

Elatusapuelka koostuu takautumissaatavasta sekä sen ylittävästä lapselle kuuluvasta osuudesta sekä mahdollisista viivästyskoroista. *Takautumissaatavalla* tarkoitetaan lähivanhemmalle maksettavan elatustuen määrää vastaavaa osaa elatusavusta. Takautumissaatavan ylittävää osuutta elatusavusta kutsutaan *lapsen saatavaksi*. Takautumissaatava ja lapsen saatava yhdessä muodostavat *elatusapusaatavan*. Havainnollistaen voidaan esittää seuraava laskukaava $i(A+B)=C$. A:n ollessa lapsen saatava, B:n ollessa takautumissaatava, C:n ollessa elatusapusaatava ja i:n edustaessa mahdollista viivästyskorkoa. Käytännössä Kelan Perintäkeskus vastaa koko elatusapuelan toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, mutta lähivanhemmalle elatusapu näyttäytyy elatustukena sekä mahdollisena lapsen saatavana. Vastaavasti elatusapuelalliselta peritään koko elatusavun osuus, mutta peritystä saatavasta Kelalle jää takautumissaatavan osuus ja loppu osuus saatavasta tilitetään lapsen lähivanhemmalle lapsen osuutena. Lisäksi, kun elatusavun periminen kuuluu Kelalle, voi elatusapuelvöllinen täyttää maksuvelvollisuutensa ainoastaan maksamalla laiminlyödyt maksuerät Kelalle. Muut, esimerkiksi lähivanhemmalle maksetut, maksusuoritukset eivät tällöin täytä elatusapuelvöllisen maksuvelvollisuutta (elatustukilaki 19.3 §).

⁹⁷ Ks. tarvittaessa elatustukilaki 6 §.

⁹⁸ Viivästyskorko lasketaan lain lapsen elatuksesta 16b §:n perusteella. Muutoin viivästyskorkoon sovelletaan, mitä korkolaissa (633/1982) säädetään.

⁹⁹ Ks. elatustukilaki 19 §.

¹⁰⁰ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

Myös elatustukilaki noudattaa Tuorin ja Kotkaksen jaottelua suorasta ulosottokelpoisuudesta elatusapuvelan ollessa suoraan ulosottokelpoinen saatava¹⁰¹. Elatustukilain 20 §:n nojalla Kelan on ”viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottoimin” tilanteissa, joissa elatusapuvelvollinen ei maksa kohtuullisessa ajassa erääntyneitä elatusapueriä tai ei riittävässä määrin ala maksaa elatusapua vapaaehtoisesti. Ulosottoimenpiteisiin ei kuitenkaan tarvitse ryhtyä, jos on ilmeistä, että perintä jäisi tuloksettomaksi. Jos elatusapuvelka on siirretty ulosoton perittäväksi edellä mainituin perustein ja kyse on elatusapuvelvollisen palkan ulosmittauksesta, on ulosottoperintään sovellettava ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 57.3 §:ää. Kyseisen säännöksen perusteella palkan ulosmittaus sekä maksukiello¹⁰² ovat voimassa, kunnes elatusapuvelallinen on suorittanut ulosottoon elatusapuvelan erääntyneet erät sekä niiden lisäksi etukäteen seuraavan kuukauden elatusapuerän. Kyseisen menettelyn tarkoituksena on varmistaa, että elatusapuvelallinen tekee uskottavaksi, että hän tulevaisuudessa kykenee täyttämään elatusvelvollisuutensa. Elatusapuvelvollisuuden täyttäessä kyseisen velvoitteen, palauttaa ulosottoviranomainen perinnän Kelan Perintäkeskukseen toimeenpanoa varten.

Takautumissaatavan osuus on myös mahdollista jättää perimättä siltä osin kun elatusavun maksamisen laiminlyönti johtuu elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä. Lapsen saatavan osuudesta ei voida kuitenkaan myöntää maksuvapautta. Elatustukilain 21.2 § määrittelee maksukyvyttömyyden seuraavasti: kun elatusavun maksamisen laiminlyönnin aikana elatusapuvelvollisen tulot ovat olleet maksimissaan 1000 €/kk ja kyseinen huono taloudellinen tilanne on johtunut työkyvyttömyydestä, työttömyydestä tai muusta elatusapuvelvollisesta riippumattomasta syystä, voidaan takautumissaatava jättää perimättä kyseiseltä ajalta. Tuhannen euron tulorajaa korotetaan 250 eurolla jokaista elatusapuvelvollisen alaikäistä huollettavaa kohden, pois lukien elatusapuvelvollisuuden kohteena olevat huollettavat.¹⁰³ Lisäksi saman pykälän 3 momentti määrittelee ne tulot, joita ei oteta huomioon elatusapuvelollisen kuukausituloja laskettaessa. Tällaisia tuloja ovat esimerkiksi toimeentulotuki tai vammaisetuudet. Elatusapuvelankin osalta voidaan siis osoittaa Tuorin ja Kotkaksen jaottelun mukainen luopumissäännös¹⁰⁴. Jaottelun mukaista kuittaussäännöstä elatustukilaki ei kuitenkaan tunne. Elatusapuvelkaa ei myöskään koske samanlaisia (jälkikäteisiä) luopu-

¹⁰¹ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

¹⁰² Maksukiellolla tarkoitetaan sitovaa määräys palkanmaksajalle siitä, kuinka paljon velallisen palkasta tulee tilittää ulosottoon.

¹⁰³ Tuloraja maksuvapautukselle on vuoden 2015 indeksissä 1094,86 euroa ja korotusosa alaikäistä huollettavaa kohden 273,71 euroa.

¹⁰⁴ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

missäännöksiä, kuten etuuksien perintää tai takausvastuuperintää koskee. Elatusapuvelka on kuitenkin perittävässä vain viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jolloin elatusapuvelan perintä on aloitettu laiminlyönnin perusteella. Jos perintää ei tehdä viiden vuoden määräajassa, on oikeus maksun saamiseen menetetty (elatuslakilaki 22 §).

3.2.4 Lainsäädännölliset erot ja yhtäläisyydet perintälajien välillä

Edellä on esitelty perintälajeittain lainsäädännön asettamat raamit. Kuten jo edellä olleista teksteistä on havaittavissa, eroavat perintälajeja koskevat säännökset tietyiltä osin sisällöltään ja tavoitteiltaan toisistaan. Etuuksien kohdalla lainsäädäntö asettaa takaisinperintävelvoitteen, oli sitten kyse viranomaisen virheestä tai etuuden nostajan vilpillisestä menettelystä¹⁰⁵. Opintolainan kohdalla kyse on aina velkojan ja opintolainan nostaneen välisestä velkasuhteesta. Elatusapuvelan osalta sääntelyn päätavoitteena on turvata lapsen elatus¹⁰⁶. Toisaalta perintälajeja koskevat lait sisältävät myös toisiaan vastaavia säännöksiä, kuten säännökset suorasta täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Näiden samanlaisten säännösten osalta voitaneen olettaa myös perintäkäytännön olevan samanlaista ja johdonmukaista perintälajista riippumatta. Voitaneen siis lähteä liikkeelle siitä olettamasta, että säännöksiä luodessa samanlaiset velvoitteet eri perintälajeille, on myös käytännön oltava yhdenmukaista ja asiakkaita kohdeltava yhdenvertaisesti. Vastavasti normien luodessa erilaiset lähtökohdan perintälajien välillä, on erilainen käytäntökin näin perusteltua. Selvää lienee myös se, ettei käytäntö tuolloinkaan voi olla syrjivää. Eriksen jäävät vielä tilanteet, joissa laki ei anna suoraan ratkaisua yksittäiseen tilanteeseen tai lain käsitteet ovat monitulkintaiset ja jättävät soveltajalleen harkintaa. Näillä perusteilla jaottelen perintälajeja koskevan sääntelyn seuraavasti: 1) säännökset, jotka ovat samanlaiset kaikkien perintälajien välillä, 2) säännökset, jotka ovat erilaiset perintälajien välillä tai koskevat vain tiettyä perintälajia sekä 3) säännökset, jotka jättävät soveltajalleen harkintavaltaa perintälajista riippumatta. Erittelen seuraavaksi 1. ja 2. kohtien säännöksiä. Hyödynnän erittelyssä myös Tuorin ja Kotkaksen jaottelua perintäsäännöksistä¹⁰⁷.

¹⁰⁵ HE 7/1997 vp. jakso 2.3. HE 158/2003 vp. s.7–8.

¹⁰⁶ Ks. HE 49/2008 vp. s.14.

¹⁰⁷ Ks. Tuori & Kotkas 2008 s. 389–390.

Ensinnäkin kaikkia kolmea perintälajia koskevassa sääntelyssä on lauseke, joka määrittelee perintävelvollisuuden syntymisajankohdan¹⁰⁸. Etuuksien perinnän osalta etuuslakeihin sisältyvä säännös ”jos tämän lain mukaista etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin” luo perintävelvoitteen Kelalle (esim. kansaneläkelaki 75.1 §). Opintolainan osalta opintotukilain 37 § määrittelee perusteet lainan myöntäneen luottolaitoksen oikeuteen vaatia lainan takaisinmaksua takaajalta eli Kelalta. Vastaavasti 38 § määrittelee perusteet takaussaatavan takaisin perimiselle.

Kuitenkin verrattaessa opintolainan perintää koskevaa lauseketta etuuksien takaisinperintää koskevaan lausekkeeseen, voidaan etuuksien perintää koskeva säännös nähdä velvoittavampana, koska opintotukilaki määrittää luottolaitokselle oikeuden vaatia lainan takaisinmaksua, muttei kuitenkaan velvoita siihen. Samoin takaussaatavan perimistä koskeva 38 § antaa mahdollisuuden maksujan myöntämiseen ja muiden maksujärjestelyjen käyttämiseen, mikäli menettely turvaa maksamatta jääneiden määrien kertymisen. Etuuslait eivät sisällä vastaavia lievennyksiä.

Elatusapuvelan perinnän osalta elatusapuvelvollisen laiminlyödessä elatusavun maksamisen ja kun elatustuen maksamisesta on tehty päätös laiminlyönnin perusteella, syntyy Kelalle oikeus takautumissaatavan osaan ja lapselle syntyy vastaavasti oikeus lapsen saatavaan. Elatustukilain 19 § määrittelee näin velkojan oikeuden perinnän kohteena olevaan takautumissaatavaan ja lapsen oikeuden lapsen saatavaan. Esimerkiksi etuuslakeihin verrattuna, joissa määritellään velvollisuus perintään, määritteleekin elatustukilaki nyt oikeuden perittävään. Elatustukilain hengen mukaisesti kyseistä oikeutta voidaan kuitenkin pitää velvoittavampana kuin etuuslakien tai opintotukilain opintolainan perinnän vastaavia säännöksiä, koska kyseisen säännöksen taustalla on lapsen elatuksen turvaaminen. Elatusavun perinnällä on näin erilainen päämäärä, kuin etuuksien ja opintolainan perinnällä.

Seuraavaksi voidaan nostaa esiin säännös Kelan toimivallasta luopua perinnästä¹⁰⁹. Lain-säädäntöön on ainoastaan etuuksien perintälajin osalta sisällytetty mahdollisuus luopumiseen perinnästä ennen takaisinperintäpäätöksen antamista. Lisäksi ainoastaan etuuksien takaisinperinnän osalta perittäväksi tulevaa summaa on mahdollista kohtuullistaa ennen takaisinperintäpäätöksen antamista (esimerkiksi kansaneläkelaki 75.2 §). Opintolainan osalta luopumisesta tai maksuvapautuksesta ei voida tehdä päätöstä ennen kuin laina on

¹⁰⁸ Kuten myös Tuorin ja Kotkaksen jaottelussa esiintyvä perintävelvollisuuslauseke (Tuori & Kotkas 2008 s. 390).

¹⁰⁹ Tuori & Kotkas 2008 s. 390.

kokonaisuudessaan maksettu takaajana luottolaitokselle (opintotukilaki 39 §). Samoin elatusapuvelan osalta perimättä jättämisestä voidaan päättää vain olemassa olevan velan suhteen ja siitäkkin tiettyjen rajojen puitteissa (elatustukilaki 21 §). Kaikkia kolmea perintälajia koskevassa lainsäädännössä on tunnistettavissa kuitenkin vähintään yksi säännös, joka mahdollistaa perinnästä luopumisen, maksuvapautuksen tai perimättä jättämisen itse perintäprosessin aikana. Lakiteknisesti opintolainan perintää ja etuuskien perintää koskee samankaltainen luopumissäännös, joka koskee tilanteita, joissa perintä on todettu tuloksettomaksi ja perinnästä luovutaan hallinnollisista (taloudellisista) syistä. Elatusavun osalta vastaavanlaisia säännöistä ei ole.

Hallinnollista luopumista käsittelevän säännöksen lisäksi opintotukilaki sisältää opintolainan perinnän osalta maksuvapautussäännöksen, jonka perusteella takausvastuuelkaan voidaan myöntää täysi maksuvapautus tai vaihtoehtoisesti maksuvapautus opintolainan koroista tai osasta opintolainan pääomaa (opintotukilaki 39§ 2-3 momentit). Lisäksi opintotukilakiin sisältyy säännös, jonka perusteella maksuvapautus myönnetään aina velallisen kuoleman johdosta. (opintotukilaki 39.1 §). Vastaavasti elatustukilain 21 § sisältää säännöksen takautumissaatavan perimättä jättämisestä. Kyseessä ei ole kuitenkaan teknisesti vastaavanlainen luopumissäännös, kuin etuuslaeissa tai opintotukilaissa opintolainan osalta. Elatusapuvelan osalta tehdään päätös jättää perimättä takautuvasti jo eräänntyneitä elatusapuvelka kuukausia ja vain takautumissaatavan osalta. Lapsensaataavaa ei voida jättää perimättä.

Edellä esitellystä on huomattavissa, että etuuskien perinnässä lainsäädäntö jättää enemmän päätäntävaltaa luopumisen osalta aikaan ennen takaisinperintäpäätöksen antamista, kuin itse perintäprosessiin. Päinvastaisesti opintolainan osalta luopuminen ja maksuvapautuksesta päättäminen on säädetty nimenomaan perintäprosessin osaksi. Samoin elatusapuvelan perinnän osalta perimättä jättämisestä päättäminen on säädetty perintäprosessin osaksi.

Seuraavaksi voidaan tunnistaa säännös, joka antaa toimivallan kuitata perinnässä olevaa saatavaa¹¹⁰. Perintälajeista, vain etuuslait sisältävät kyseisen (pakko)kuittaussäännöksen (esim. kansaneläkelaki 75.3 §). Opintolainan osalta ei ole olemassa säännöstä, joka oikeuttaisi Kelan ilman velallisen suostumusta kuittaamaan takausvastuusaatavaa jostain velalliselle maksussa olevasta etuudesta. Myöskään elatusapuvelan osalta lainsäädäntö ei sisällä valtuutusta kuittaamiseen. Tosin opintolainan osalta opintotukilain 38.2 §:n perusteella

¹¹⁰ Ks. myös Tuori & Kotkas 2008 s. 390.

Kela voi käyttää ”muita maksujärjestelyjä, jos siihen on lainansaajan maksukykyyn liittyvä perusteltu syy”. Eli kuittaus on mahdollinen, mutta vain velallisen suostumuksella. Elatus-tukilaki ei lähtökohtaisesti ota kantaa maksujärjestelyihin.

Lisäksi voidaan nostaa esiin säännökset, joiden puitteissa saatava on säädetty suoraan täytäntöönpano-, eli ulosottokelpoiseksi¹¹¹. Kaikkia perintälajeja koskevat säännökset sisältävät säännöksen saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta. Etuuslaeissa ja opintolainan osalta opintotukilaissa on säännökset, joiden perusteella saatava saadaan ilman tuomiota ulosottaa miten verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Samoin elatusapuvelan osalta elatus-tukilain 20 §:n nojalla Kelan on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottotoimin, mikäli elatusapuvelallinen ei suostu riittävässä määrin maksamaan elatusapua vapaaehtoisesti tai ei riittävässä ajassa maksa erääntyneitä elatusapueriä. Lisäksi ulosottokaari sääntelee sitä, milloin ulosottoviranomainen voi siirtää elatusapuvelan takaisin Kelalle toimeenpanoa varten. Elatusapuvelkaa koskeva ulosottosääntely on siis ehdottomampi verrattaessa perintälajeja keskenään.

Lisäksi kaikkia perintälajeja koskee erillinen säännös velan vanhenemisesta. Etuusien sekä opintolainan osalta perinnässä saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua lainvoimaisen takaisinperintäpäätöksen antamisesta tai pankille maksupäivästä opintolainan osalta. Vanheneminen katkaistaan molempien perintälajien osalta kuten velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 10 tai 11 §:ssä säädetään. Katkaisemisesta alkaa jälleen uusi viiden vuoden vanhenemisaika. Lopullisesti kyseiset saatavat vanhenevat 15 vuoden kuluttua ulosottokaaren 2 luvun 24 §:n perusteella. Elatusapuvelan vanheneminen poikkeaa kahdesta edellä mainitusta, sillä takautumissaatava vanhentuu viidessä vuodessa. Jos takautumissaatavaa ei saada perittyä kyseisenä aikana, on oikeus maksunsaamiseen menetetty elatus-tukilain 22 §:n nojalla.

¹¹¹ Ks. myös Tuori & Kotkas 2008 s. 390.

3.3 Kelan Perintäkeskuksen toimivalta perinnän täytäntöönpanossa

3.3.1 Perintä hallintomenettelynä ja julkisen vallan käyttönä

Määrittelen seuraavaksi perinnän luonnetta julkishallinnon hallintomenettelyn näkökulmasta. Hallintomenettely koostuu pääsääntöisesti asian vireille tulosta viranomaisessa, asian käsittelystä ja hallintopäätöksen antamisesta. Hallintomenettely on yksinkertaisimmillaan kirjallista hallintopäätöksen tekoa ja siihen liittyvää menettelyä. Julkishallinnossa on kuitenkin paljon sellaista toimintaa, joka ei vastaa perinteistä hallintomenettelyn kuvasta. Tällaista hallintotoimintaa on esimerkiksi hyvinvointipalveluiden, koulutuksen ja terveydenhuollon tuottaminen. Julkishallinnon toimintaa, jossa ei synny valituskelpoista hallintopäätöstä, kutsutaan yleisesti tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.¹¹²

Julkishallinnon harjoittama perintä näyttäisi sijoittuvan kahden edellä mainitun kuvauksen välimaastoon, koska perinnässä ei aina synny valituskelpoista hallintopäätöstä vaan se on ennemminkin ohjeistamista, neuvottelua ja maksujärjestelyistä sopimista asiakkaan kanssa. Tosin Perintäkeskuksen täytäntöönpanemassa perinnässä tehdään jonkin verran myös valituskelpoisia hallintopäätöksiä liittyen perinnästä luopumiseen, opintolainan maksuvapautuksiin ja elatusapuvelan perimättä jättämisiin. Lähtökohtaisesti perintä näyttäisi muotoutuvan siis hallintomenettelyn ja tosiasiallisen hallintotoiminnan hybridiksi.

Perinnän luonne on määriteltävissä kuitenkin myös toisesta näkökulmasta. Kaikkia kolmea Perintäkeskuksen toimivallan piiriin kuuluvaa perintälajia koskee takaisinperintänormi, joka antaa viranomaiselle toimivallan panna päätös täytäntöön, kuten lainvoimainen tuomio. Etuuksien perinnän osalta etuuslait sisältävät säännöksen siitä, että lainvoimainen takaisinperintäpäätös ja sitä koskeva erääntynyt saatava ”saadaan panna täytäntöön, kuten lainvoimainen tuomio”¹¹³. Samoin takausvastuusaatavan osalta opintotukilain 39 §:n perusteella ”saadaan ilman tuomiota tai päätöstä ulosottaa lainan saajalta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa säädetään”.¹¹⁴ Myös elatusapuvelan osalta elatustukilain 20 §:n mukaan edellytysten täytyessä ”Kansaneläkelaitoksen on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottotoimin”. Perinnän kontekstissa muun muassa Mikael Koillinen on kuvannut tilanteita, joissa yksit-

¹¹² Mäenpää 2002 s. 34–35.

¹¹³ Ks. esim. laki yleisestä asumistuesta 31.5 §. työttömyysturvalaki 11 luku 10.4 §.

¹¹⁴ Laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) 3 §:ssä säädetään saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta.

täinen toimivaltanormi antaa viranomaisella toimivallan panna päätös täytäntöön, kuten lainvoimainen tuomio, hallintomenettelyksi¹¹⁵. Näin ollen voidaan päätyä siihen, että perintä on luonteeltaan lähtökohtaisesti hallintomenettelyä.

Hallintomenettelyyn liittyy myös erottamattomasti julkisen vallan käyttö. Vaikka julkisen vallan käyttö on käsitteenä moniulotteinen ja tilannesidonnainen, on se hallinto-oikeudessa ymmärretty kuitenkin suhteellisen muodollisesti. Julkisen vallan käyttö yhdistetään hallinto-oikeuden kontekstissa yleensä kirjalliseen lainsoveltamispäätösten tekoon tai välittömään yksityiseen kohdistuvaan vallankäyttöön (esim. poliisitoiminta).¹¹⁶ Toisin sanoen hallintomenettelyyn. Julkisen vallan käyttönä on perinteisesti hallinto-oikeuden näkökulmasta pidetty viranomaisen tai siihen rinnastettavan toimijan oikeusnormin soveltamista, jolla puututaan yksityisen vapauspiiriin. Näin ollen perinnässä tapahtuvaa yksityisen taloudelliseen tilanteeseen puuttumista voidaan pitää julkisen vallan käyttönä. Julkisen vallan käyttö korostuu nähdäkseni etenkin tilanteissa, joissa voidaan lainsäädännön nojalla puuttua yksityisen etuuksiin ilman hänen suostumustaan. Hyvänä esimerkkinä tästä on lakiin perustuva kuittausoikeus etuudesta ilman asiakkaan suostumusta.

Julkisen vallan käyttöön liittyy myös hallinnon lainalaisuuden periaate. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan käyttäminen on siis mahdollista vain sellaisen laintasaisen säännöksen nojalla, jolla on määritelty toimivalta puuttua yksityisen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin.¹¹⁷ Kyselytutkimuksesta kuitenkin selvisi, että perinnässä esiintyy usein tilanteita, joissa noudatettava menettely perustuu vain hallinnon sisäiseen ohjeistukseen, koska lainsäädäntö ei sisällä tilanteeseen sopivaa säännöstä. Edellä esitetty herättää kysymyksen siitä, missä määrin viranomaisella tulisi olla oikeus käyttää harkintaa tilanteessa, joka on julkisen vallan käyttöä, mutta sääntely on aukollista tai monitulkintaista? Nähdäkseni tällaisissa perintätilanteissa hyvän hallinnon noudattaminen ja hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen, soveltamisen tarve korostuu. Hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisella voidaan näin paikata lainsäädännön jättämiä aukkoja ja julkisen vallan käyttö on perusteltua oikeusperiaatteiden ja perusoikeusjärjestelmän kautta. Sillä edellä esitetyn perusteella julkisen vallan käyttö ei voi perustua vain hallinnon sisäiseen ohjeistukseen.

¹¹⁵ Koillinen 2000 s. 191.

¹¹⁶ Mäenpää 2003 s. 121.

¹¹⁷ Mäenpää 2003 s. 122–123.

3.3.2 Toimivalta takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoon ja muuhun perintään

Edellä päädyin siihen, että perintä julkishallinnon kontekstissa on hallintomenettelyä, jossa käytetään julkista valtaa. Näin ollen toimivallan perintään tulee perustua aina lain tasoiseen sääntökseen. Kuten luvussa 3.2 esitin, asettaa lainsäädäntö lähtökohtaisesti perintävelvoitteen Kelalle sen toimivaltaan kuuluvien perintälajien perinnässä. Lainsäädännön tasolla toimivalta on siis asetettu organisaatiolle, eli Kelalle. Kelan organisaatorakenteessa toimivalta perinnän täytäntöönpanoon on asetettu muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta Perintäkeskukselle. Poikkeuksilla tarkoitan esimerkiksi regressiperintää tai tiettyjä muita perintä-asioita, jotka kuuluvat Kelan vakuutuspiirien toimivallan piiriin. Rajaan kuitenkin tarkasteluni tutkimuskysymyksen valossa Perintäkeskuksen toimivaltaan.

Etuuksien perinnän osalta saatava siirtyy Perintäkeskuksen vastuulle, kun asiassa on annettu takaisinperintäpäätös ja se on saanut lainvoiman. Opintolainan osalta saatava siirtyy Perintäkeskuksen vastuulle, kun laina on maksettu luottolaitokselle valtion takauksen perusteella. Elatusapuvelkasaatava siirtyy Perintäkeskuksen vastuulle, kun Kela on antanut päätöksen elatustuen maksamisesta elatusavun laiminlyönnin perusteella. Lisäksi kaikkien perintälajien osalta saatavan tulee olla erääntynyt. Saatavan erääntymisellä tarkoitetaan sitä, että velallinen ei ole maksanut saatavaa sovitulla tavalla¹¹⁸. Saatavan erääntymisen jälkeen Perintäkeskus vastaa kaikista saatavan perintätoimenpiteistä, kuten maksukehotuksien lähettämisestä, kuittaamisen kuulemisista sekä suostumuksien pyynnöstä, maksusuunnitelmien teosta sekä ulosottohakemuksista. Kun saatava on siirtynyt Perintäkeskuksen vastuulle, vain sillä on toimivalta päättää perintätoimenpiteistä sekä sopia velallisen kanssa perintäaikataulusta ja perintätavoista.¹¹⁹ Näin ollen voidaan puhua perintätilanteen syntyemisestä, jonka lähtökohtana on, että Kelan Perintäkeskus velkojana pyrkii perintäkeinoja käyttämällä suorituksen saamiseen velalliselta.¹²⁰

¹¹⁸ Uuden perintätilanteen syntyessä saatavalla on lähtökohtaisesti tietty kertamaksun eräpäivä, jonka asiakas saa tietoonsa perintäkirjeen tai takaisinperintäpäätöksen mukana lähetettävässä laskussa. Jos asiakas ei maksa saatavaa eräpäivään mennessä, koko saatava erääntyy.

¹¹⁹ Kelan ohje takaisinperinnästä s. 41–43.

¹²⁰ Ks. yleisistä velvoiteoikeudellisista perinnän edellytyksistä myös Aarnio & Vahvelainen 1994 s. 135–146.

3.3.3 Perintätavat

Kelan sisäinen ohjeistus sisältää hyvin tarkkarajaisiakin ohjeita perintätavoista ja maksujärjestelyistä sopimisesta. Ohjeiden kokonaisvaltainen läpikäynti ei ole kuitenkaan tässä kohtaa mahdollista eikä liioin lainopin näkökulmasta mielekästäkään. Siksi olen päätenyt esittelemään sisäistä ohjeistusta kyselytutkimuksessa esiin nousseiden perinnän yhdenvertaisuutta koskevien haasteiden ja näkökohtien kautta. Perinnällä tarkoitetaan tässä niitä (täytäntöönpano)toimia, joilla velkoja, eli Kelan Perintäkeskus, pyrkii saamaan velallisen suorittamaan maksusuorituksia joko vapaaehtoisesti tai laissa säädettyjä oikeuksiaan¹²¹ käyttämällä. Oikeudelliset keinot, kuten velkajärjestely, on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Näitä perintäkeinoja kutsutaan perintätavoiksi. Kuten jaksosta 3.2 oli huomattavissa, on perintää koskeva sääntely hyvin väljää ja soveltajalleen harkintavaltaa jättävää. Näin ollen perustuvat perinnän käytännöt pitkältä Kelan sisäiseen ohjeistukseen.

Ohjeistuksen mukaan perintätapoina eräänntyneelle saatavalle voidaan käyttää lähtökohtaisesti kertamaksua, osamaksua ja kuittausta sekä ulosottoa. Perintätapojen etusijajärjestys vaihtelee kuitenkin perintälajeittain. Etuuksien perinnän osalta tulee Kelan sisäisen ohjeistuksen mukaan käyttää järjestystä: 1) Kertamaksu tai kertamaksu ja kuittaminen samasta tai rinnasteisesta etuudesta, 2) pelkkä kuittaminen samasta tai rinnasteisesta etuudesta, 3) kuittaminen muusta etuudesta asiakkaan suostumuksella, 4) osamaksusuunnitelma ja 5) ulosotto.¹²²

Opintolainan perinnän osalta perintätapana on lähtökohtaisesti kertamaksu. Asiakas saa opintolainaa koskevan perintäkirjeen mukana kertamaksulaskun ja, jos hän ei pysty velkaa kerralla suorittamaan, voi hän neuvotella osamaksusopimuksesta Perintäkeskuksen kanssa. Näin ollen, jos asiakas ei pysty suorittamaan saatavaa kertasuorituksena, tulee kyseeseen maksujärjestely osamaksusopimuksena. Myös kuittaus on perintätapana mahdollinen, mutta vain asiakkaan omasta ehdotuksesta. Lisäksi opintolainavelalle voidaan myöntää määräaikainen lykkäys, mikäli asiakkaan taloudellinen tilanne sitä vaatii ja sillä voidaan turvata saamatta jääneet maksuerät tulevaisuudessa. Takausvastuuperintä on näin ainut perintälaji, jolle laintasoinen säännös antaa mahdollisuuden lykkäykseen (opintotukilaki 38.2 §). Etuuslait tai elatustukilaki eivät sisällä samansisältöistä säännöstä. Myös ulosotto on mahdollinen perintäkeino opintolainan osalta. Opintolainan perinnän osalta perintätapojen en-

¹²¹ Kuten kuittausoikeus samasta tai rinnakkaisesta etuudesta.

¹²² Kelan ohje takaisinperinnästä s. 16.

sisijaisuusjärjestys voidaan siis esittää: 1) Kertamaksu, 2) osamaksusuunnitelma, 3) kuittaus asiakkaan pyynnöstä, 4) lykkäys, 5) ulosotto.¹²³

Elatusapuvelka on perintälajina rajoitetuin maksujärjestelyiden suhteen. Elatusapuvelan perintää on myös säännelty laintasoisesti enemmän kuin etuuksien ja opintolainan perintää. Myös elatusapuvelan osalta perintäkeinoina voidaan käyttää maksujärjestelyjä. Ensisijaisesti kyseeseen tulee kertamaksu, jolloin elatusapuvelallisen tulee maksaa ennen elatusavun hakemista erääntyneet elatusapuerät. Tämän jälkeen elatusapuvelan osalta velallisen tulee maksaa vähintään kuukaudessa erääntyvä elatusapuerä ja erityisesti lapsen saatavan osuus on ehdottoman maksuvelvollisuuden piirissä. Elatusapuvelallinen voi neuvotella maksuista Perintäkeskuksen kanssa ja sopia osamaksusopimuksesta, jos hän ei pysty kerralla suorittamaan erääntyneitä elatusapueriä. Myös kuittaus on lähtökohtaisesti mahdollinen, mutta vain asiakkaan pyynnöstä¹²⁴. Etuuksiin ja opintolainan perintään verrattuna elatusapuvelan perinnässä käytetään enemmän ulosottoperintää, joka on myös tarkkarajaisemmin säänneltyä, kuin muissa perintälajeissa. Elatusapuvelan perinnän osalta perintätapojen ensisijaisuusjärjestys voidaan esittää: 1) Kertamaksu, jossa suoritetaan kaikki ennen elatusavun hakemista erääntyneet elatusapuerät ja kuukausittain erääntyvä elatusapuerä 2) osamaksusuunnitelma, joka kattaa vähintään kuukaudessa erääntyvän elatusapuerän sekä kohtuullisen määrän mahdollista rästissä olevaa elatusapua 3) kuittaus asiakkaan pyynnöstä, samoin ehdoin, kuin osamaksusuunnitelmassa 4) ulosotto viipymättä, jos elatusapuvelallinen laiminlyö vapaaehtoisen maksuvelvollisuuden täyttämisen.¹²⁵

Etuuksien perinnän osalta kuittaminen maksujärjestelynä saa siis korostuneen roolin. Tämä on kuitenkin perusteltua etuuslakien perusteella. Kuten aikaisemmin jo totesin, etuuksien perintä ainoa perintälaji, jossa laintasolla on olemassa säännös velkojan kuittausoikeudesta. Näin ollen Perintäkeskus, saatavan siirryttyä sen vastuulle, tutkii viran puolesta, onko velallisella sillä hetkellä maksussa etuuksia, joihin kuittaus voidaan lain nojalla kohdistaa. Kuitattaessa samasta tai rinnasteisesta etuudesta, velallista kuullaan hallintolain 34 §:n mukaisesti.¹²⁶ Etuuksien perinnässä kuittaus voidaan kohdistaa myös muuhun etuuteen asiakkaan sitä pyytäessä. Samoin opintolainan perinnän osalta perintätapana voidaan käyttää kuittausta, asiakkaan sitä pyytäessä. Kuittausta ei kuitenkaan opintolainaa koskevan

¹²³ Kelan ohje takausvastuuperinnästä s. 2–37.

¹²⁴ Poikkeuksena lapsikorotuksien kuittaukset sellaisista sosiaalietuuksista, joista maksetaan lapsikorotusta lapsesta/lapsista, joista elatusapuvelka on muodostunut. Tällaiset lapsikorotukset kuitataan suoraan viran puolesta elatusapuvelalle lain nojalla. Ks. esim. työttömyysturvalaki 11 luku 9 a §.

¹²⁵ Kelan ohje elatusavun perinnästä s. 12–15.

¹²⁶ Kelan ohje takaisinperinnästä s. 16–17.

ohjeistuksen mukaan tule Kela-aloitteisesti ehdottaa eikä liioin suorittaa, koska tähän ei ole vastaavanlaista lakisääteistä oikeutta, mitä etuuskien perinnän osalta. Samoin elatusapuvelan osalta kuittaus on mahdollinen velallisen sitä pyytäessä. Kyselytutkimuksesta ei nousut suoranaisesti esille ongelmia kuittaukseen liittyen. Kuitenkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan nostaa esille se näkökohta, että kuitattavien summien tulisi lähtökohtaisesti olla yhtäläisiä samanlaisissa asiakastilanteissa. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta olennaista on myös huomioida kuitattavan summan kohtuullisuus sekä velallisen perustoimeentulon turvaaminen. Näin ollen, vaikka Perintäkeskuksella olisikin lakiin perustuva kuittausoikeus, ei kuitattava summa saa muodostua kohtuuttomaksi. Siksi esimerkiksi perustoimeentulon turvaamisen tavoitteen tulisi mennä perinnän tehokkuuden tavoitteen edelle.

Mikäli etuuskien perinnän osalta kuittaus ei ole mahdollinen, voi Perintäkeskus sopia osamaksusuunnitelmasta velallisen kanssa. Opintolainan osalta osamaksusuunnitelma on yleisin käytetty maksujärjestely. Myös elatusapuvelan osalta voidaan käyttää osamaksusuunnitelmaa, kunhan perinnässä oleva elatusapuvelka ei kerkeä vanhentumaan perinnän aikana. Osamaksusuunnitelmalla tarkoitetaan, että velallinen maksaa tiettyä kuukausierää velalle niin kauan, että se tulee maksetuksi loppuun. Sisäisen ohjeistuksen mukaan osamaksusuunnitelma tulee tehdä sellaiseksi, että velka saadaan perittyä mahdollisimman nopeasti takaisin. Lisäksi elatusapuvelan osalta tulee huomioida, että saadaan perityksi vähintään kuukaudessa erääntyvän elatusapuvelan määrä.¹²⁷ Etuuskien tai opintolainan osalta osamaksusuunnitelmaa harkittaessa voidaan käyttää ohjetaulukkoa, jonka perusteella esimerkiksi etuuskien osalta 100€ suuruinen velka tulee maksaa 3kk aikana loppuun. Tai kuukausierää voidaan verrata etuuskien perinnässä liikamaksun muodostumisaikaan. Eli esimerkiksi vuoden aikana syntynyt liikamaksu tulee periä 12kk aikana takaisin. Perintäkeskus voi kuitenkin asiakkaan pyynnön perusteella suostua muuhunkin (esimerkiksi ohjeistusta pienempään kuukausierään) maksuerään määrääjäksi, jos siihen on asiakkaan kokonaistilanteen kannalta perusteltu syy.¹²⁸

Kyselytutkimuksessa nousi esille ongelmakohtia nimenomaan osamaksusuunnitelmien johdonmukaisuuden sekä perintäasiakkaiden epätasa-arvoisen kohtelun suhteen. Asiakkaita saatettiin kohdella erilailla, vaikka heidän kokonaistilanteensa saattoi olla samanlainen. Kohteluun saattoivat vaikuttaa esimerkiksi asiakkaan oma suhtautuminen perintään tai

¹²⁷ Kelan ohje takaisinperinnästä s. 17. Kelan ohje takausvastuuperinnästä s. 7. Kelan ohje elatusavun perinnästä s. 13.

¹²⁸ Kelan ohje takaisinperinnästä s. 17–18. Kelan ohje takausvastuuperinnästä s. 14.

esimerkiksi vanhojen perintäyksiköiden käytäntöjen noudattaminen. Kyseiset epäkohdat voisivat olla kuitenkin ratkaistavissa yhdenvertaisuusperiaatteen sisällön omaksumisella sekä sen kaikkien osa-alueiden soveltamisella perintätyöhön. Näin esimerkiksi yhdenmukaisuusperiaatteen kokonaisvaltainen soveltaminen voisi parantaa perinnän johdonmukaisuutta ja esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu voitaisiin huomioida kattavammin perinnässä.

Opintolainan osalta perintätapavaihtoehtoksi tulee myös lain puitteissa lykkäys. Opintotukilain 38.2 §:n mukaan Kela voi ”myöntää takaisinperinnässä maksuaikaa, jos siihen on lainansaajan maksukykyyn liittyvä perusteltu syy taikka maksamatta jääneiden määrien kertyminen voidaan siten turvata”. Sisäisen ohjeistuksen mukaan lykkäys voidaan tehdä maksimissaan puoleksi vuodeksi, jonka jälkeen asiakkaan maksukyky arvioidaan uudelleen. Muiden perintälajien osalta ei ole laintasoista valtuutusta lykkäyksen myöntämiseen. Etuuksien perinnän tilanteessa lykkäystä tulisi lähtökohtaisesti välttää. Käytännössä lykkäyksiä on kuitenkin myönnetty tilanteissa, joissa asiakkaan maksukyky on selvästi heikentynyt. Esimerkkinä voidaan antaa asiakkaan asepalvelusaika. Elatusapuvelan osalta lykkäys ei ole mahdollinen, koska kuukaudessa perittävä saatava perustuu elatussopimukseen tai tuomioon ja lisäksi perinnän tarkoituksena on turvata lapsen elatus.¹²⁹ Kyselytutkimuksesta ei sinällään noussut esiin haasteita lykkäyksen suhteen. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta oleellista on kuitenkin huomioida, että lykkäys on myös yksi perinnän kohtuullistamiskeino. Näin ollen lykkäyksellä voidaan vaikuttaa asiakkaiden sen hetkiseen heikkoon taloudelliseen tilanteeseen ja helpottaa asiakasta varautumaan maksuihin tulevaisuudessa. Myös lykkäyksen kannalta olennaista on johdonmukainen käytäntö.

Jos velallinen laiminlyö edellä esitetyt maksujärjestelyt tai pysyy esimerkiksi passiivisena kuittauksen tai lykkäyksen päättymisen jälkeen, voi Perintäkeskus siirtää perittävän ulosotto-perintään¹³⁰. Tällöin Perintäkeskus pysyy velkojana, mutta ulosottoviranomainen hoitaa perinnän toimeenpanon. Ulosotto-perintään sovelletaan ulosottokaaren (705/2007) säännöksiä. Kuten jo aikaisemmin esitin, ovat kaikki perintälajit suoraan ulosottokelpoisia saatavia. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmana ei kuitenkaan ole suora ulosottokelpoisuus vaan etenkin ulosottojen perumista ja rajaamista koskevat käytännöt. Ulosottokaari ottaa kantaa

¹²⁹ Kelan ohje takausvastuuperinnästä s. 28–36.

¹³⁰ Ulosotto-perintää olisi mahdollista käsitellä tätä esitystä paljon kattavammin. Koska tutkimus koskee nimenomaan Perintäkeskuksen toimintaa, olen päättänyt rajaamaan ulosotto-perintää koskevan tarkastelun nimenomaan yhdenvertaisuusnäkökulmaan ja Perintäkeskusta koskettaviin seikkoihin. Ks. kuitenkin tarvittaessa teos Niemi ym. 2009 etenkin sivut 24–39, jossa käsitelty kattavasti julkisoikeudellisten maksujen ulosotto-perintää.

vain elatusapuvelan ulosoton perumiseen. Ulosottokaaren 4 luvun 57.3 §:n perusteella ulosmittaus on voimassa, kunnes elatusapuvelallinen on suorittanut ulosottoon elatusapuvelan erääntyneet erät sekä niiden lisäksi etukäteen seuraavan kuukauden elatusapuerän. Näin ollen myöskään velkoja ei lähtökohtaisesti voi perua ulosottoa ennen ulosottokaaren velvoitteen täyttymistä. Etuuksia tai opintolainaa ei kuitenkaan koske samansisältöistä ulosottokaaren säännöstä. Sisäisen ohjeistuksen perusteella Perintäkeskus ei pääsääntöisesti peru aiheellisia ulosottoja. Poikkeussyyinä perumiselle on ohjeistuksen mukaan esimerkiksi virheellisesti ulosottoon (sähköisesti) siirtynyt saatava. Pääsäännöstä voidaan siis poiketa yksittäistapauksissa perustellun harkinnan seurauksena.¹³¹

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmana on nimenomaan johdonmukaisesta käytännöstä poikkeaminen ilman perusteluja. Kyselytutkimuksesta selvisi, että ulosottojen ohjeistuksen vastainen peruminen saattoi johtua esimerkiksi velallisen henkilöön kohdistuvista syistä. Perumisen saatettiin myös ajatella olevan auttava vaikutus velallisen taloudelliseen tilanteeseen. Ulosottoperinnän ei voida kuitenkaan itsessään olevan syy velallisen huonoon taloudelliseen tilanteeseen. Ulosottoperinnässä on noudatettava esimerkiksi suojarajoja, joiden tarkoituksena on turvata perustoimeentulon turva. Näin ollen se, että ulosottoperintä on velalliselle ikävä seuraus maksuvelvollisuuden laiminlyönnistä, ei voi olla peruste ulosoton perumiselle. Siksi johdonmukaiset, ohjeistusta noudattavat sekä oikeusjärjestykseen perustuvilla perusteluilla tehdyt perumisen turvaisivat yhdenvertaisuuden toteutumisen myös tässä asiassa.

3.3.4 Perinnästä luopuminen ja maksuvapautuksen antaminen viran puolesta

Kyselytutkimukseen vastanneet olivat lähtökohtaisesti sitä mieltä, että luopumiskäytännöt perinnän täytäntöönpanon aikana tehtävissä luopumiskäytännöissä olivat yhdenmukaiset. Kuten jo aikaisemmin kävi ilmi, etuuksien perintää sekä takausvastuuperintää koskeva säännös hallinnollisesta luopumisesta perinnän täytäntöönpanon aikana. Totesin kyseessä olevan tilanteen, jossa perinnän kulut nousevat itse perittävää määrää suuremmiksi ja saatavaa on käytetty useita kertoja ulosottoperinnässä tuloksetta. Kyseisen luopumisen funktiona on poistaa sellaiset saatavat saatavakannasta, joita ei useista yrityksistä huolimatta saataisi koskaan perityksi. Kyseinen säännös on ainoa etuuksien perintää koskeva luopu-

¹³¹ Kelan ohje takaisinperinnästä s. 30–31.

missäännös perintäprosessin aikana. Lisäksi se on ainoa luopumissäännös, joka koskee kahta perintälajia: etuuskien perintää ja takausvastuuperintää.¹³²

Muut luopumis- ja maksuvapautussäännökset ovat perintälajikohtaisia. Näin ollen myös erilaiset käytännöt perintälajien välillä ovat perusteltavissa. Nostan tässä kohtaa kuitenkin esiin oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannanoton saatavasta luopumisesta viranomaisen aloitteesta. Esimerkiksi Kulla ja Koillinen ovat tulkinneet perinnästä luopumisen olevan asianosaisen oikeus edellytysten täytyessä¹³³. Koillinen on myös sitä mieltä, että viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti tutkia asianosaisen oikeus luopumiseen. Hän perustelee kantaansa sillä, että perinnän ollessa hallintomenettelyä, on viranomaisella lähtökohtaisesti selvittämisvelvollisuus asiassa ja näin ollen tulisi viranomaisen viran puolesta selvittää myös asianosaisen oikeus perinnästä luopumiseen.¹³⁴ Väittämään voidaan nähdäkseni yhtyä. Hallintolain 31 §:n mukaan ”viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”. Näin ollen voidaan hallintolain nojalla ja oikeuskirjallisuuden puitteissa esittää kannanotto siitä, että myös Perintäkeskuksessa tulisi tutkia velallisen oikeus saatavasta luopumiseen tai maksuvapautukseen aina, kun velallisen sosioekonominen tilanne antaa siihen viitettä.

Näin on ollutkin käytäntö edellä mainittujen hallinnollisten luopumisten kanssa. Kelan sisäisen ohjeistuksen mukaan hallinnollisen luopumisen mahdollisuus tutkitaan muun perintätyön ohessa ja toivottomista saatavista luovutaan tilanteen niin vaatiessa. Taas elatusapuvelan perimättä jättämisen osalta lainsäädäntö ei mahdollista kyseistä viranomaisaloitteista menettelyä. Elatustukilain 21 §:n nojalla Kelan on ”*elatusvelvollisen hakemukselta jätettävä takautumissaatava perimättä siltä osin kuin elatusavun maksamisen laiminlyönti on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä*”.¹³⁵ Elatustukilaki jättää vastuun velalliselle itselleen.

Opintolainan maksuvapautuksien osalta sääntely ei ota kantaa siihen, tulisiko velallisen itse hakea maksuvapautusta vai tulisiko Kelan tutkia oikeus maksuvapautukseen aina viran puolesta. Myös hallituksen esityksissä käytetään sanamuotoa ”Kela voi myöntää”¹³⁶ eivätkä esitykset liioin ota kantaa siihen, tulisiko velallisen itse vastata maksuvapautuksen ha-

¹³² Ks. hallinnollisesta luopumisesta tarkemmin HE 214/2006 vp. ja HE 158/2003 vp.

¹³³ Kulla 1999, s. 110. Koillinen 2000 s. 191–192.

¹³⁴ Koillinen 2000 s. 191–192.

¹³⁵ Kurs. JN.

¹³⁶ Ks. esim. HE 226/1993 vp, HE 158/2003 vp sekä HE 214/2006 vp.

kemisestä. Käytännössä maksuvapautuksen on tutkittu viran puolesta velallisen kuoltua (opintotukilain 39.1 §). Myös maksuvapautukset velallisen työkyvyttömyyden perusteella (39.2 §) on lähtökohtaisesti tutkittu viran puolesta, mikäli on vain ollut Kelan tiedossa, että velallinen on työkyvytön. Osittaisen maksuvapautuksen (39.3 §) suhteen käytäntö on poikennut edellisistä. Lähtökohtaisesti asiakkaalta on vaadittu vapaamuotoista kirjallista hakemusta osittaisen maksuvapautuksen tutkimista varten. Maksuvapautus on kuitenkin saatettu ratkaista viranomaisaloitteisesti, jos on ollut täysin selvää, että asiakkaan taloudellinen tilanne ja muut seikat oikeuttavat osittaiseen maksuvapautukseen. Edellä esitetyn perusteella en kuitenkaan näe estettä sille, että Perintäkeskus tutkisi velallisen oikeuden maksuvapautukseen kaikissa opintotukilain 39 §:n tapauksissa. Tosin tämä todennäköisesti lisäisi hallinnollisia kuluja, mutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta parantaisi velallisten yhdenvertaista kohtelua käytännön ollessa johdonmukaista.

Lisäksi perintälajien välistä yhdenvertaisuutta voitaisiin lisätä myös sillä, että velallista neuvotaan aina maksuvapautuksen hakemisessa, kun hänen tilanteensa näyttää siltä, että maksuvapautuksen perusteet täyttyvät. Näkisin tilanteen olevan näin myös elatusapuvelan perimättä jättämisen osalta. Hallintolain 8 §:n mukaan ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin”. Vaikka elatuslakilaki jättääkin viimekätisen vastuun velalliselle itselleen, asettaa hallintolaki viranomaiselle velvollisuuden neuvontaan. Näin ollen voidaan neuvonnalla edistää velallisten tietoisuutta maksuvapautuksen mahdollisuudesta, joka taas parantaa velallisten yhdenvertaista kohtelua.

3.4 Perintää koskeva ohjeistuksen vaikutus toimihenkilön harkintavaltaan

3.4.1 Sisäisen ohjeistuksen normatiivinen asema

Kyselytutkimuksen vastauksista ilmeni, että Kelan sisäinen ohjeistus ohjaa *de facto* perintää koskevaa käytäntöä. Koska perintää koskeva lainsäädäntö jättää soveltajalleen verrattain paljon harkintavaltaa, on sisäiseen ohjeistukseen tukeutuminen perusteltuakin esimerkiksi tilanteissa, joissa toimihenkilön tulee valita usean ratkaisun väliltä. Ohjeistus voi näin

johdattaa tiettyä ratkaisua kohti, jolloin myös johdonmukainen käytäntö paranee, kun usea toimihenkilö päätyy ohjeistuksen perusteella samanlaiseen ratkaisuun. Toisaalta kyselytutkimuksesta selvisi myös, että usein asiakkaita ei kohdella yhdenvertaisesti juuri tilanteissa, joissa toimihenkilö ei noudata ohjeistusta. Ohjeistus saatettiin kokea myös liian tarkkarajaiseksi tai toisaalta liian väljäksi. Lainopin näkökulmasta on kuitenkin mielenkiintoista selvittää, mikä on hallinnon sisäisen ohjeistuksen asema oikeuslähdeopin kannalta.

Esimerkiksi Tuori on todennut, että ohjeistuksien ”oikeuslähdeopillinen asema saattaa olla epäselvä, mutta silti ne todellisuudessa ohjaavat ensi asteen päätöksentekoa kenties merkittävämminkin kuin lainsäädännökset.”¹³⁷ Tältä osin en täysin voi yhtyä Tuorin kantaan. Oikeuslähteet voidaan jakaa perinteisen skandinaavisen jaon mukaisesti vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Näin ollen hallinnon sisäinen ohjeistus voidaan sijoittaa sallittujen oikeuslähteiden piiriin. Kyseisen normatiivisen oikeuslähdeopin ohelle voidaan kuitenkin nostaa myös deskriptiivinen näkökulma. Deskriptiivinen oikeuslähdeoppi kuvaa oikeuslähteiden tosiasiallista soveltamista.¹³⁸ Kyselytutkimuksesta selvisi, että perinnän ensisijaisena oikeuslähteenä käytetään lähtökohtaisesti hallinnon sisäistä ohjeistusta. Deskriptiivisen oikeuslähdeopin näkökulmasta voidaan päätyä siihen johtopäätökseen, että sisäinen ohjeistus toimii primäärilähteenä harkintatilanteissa.

Sisäisen ohjeistuksen kannalta on syytä nostaa esiin myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto *OA 31.10.2006 (dnro 3001/4/04)*, jossa oli kyse siitä, onko Kela kohdellut eläkkeen saajan hoitotukea hakenutta henkilöä yhdenvertaisesti muiden EU-kansalaisten kanssa, kun se ei ollut myöntänyt etuutta sillä perusteella, että hakija sai työkyvyttömyyseläkettä Suomen sijaan Ruotsista. Ohjeistuksen kannalta asiassa olennaista on se, että asiaa käsitellyt Kelan toimisto oli päätöksenteossa soveltanut lainsäädännön kannalta vanhentunutta ohjeistusta. Lainsäädännön perusteelle ulkomainen eläke oli rinnastettavissa suomalaisen eläkkeeseen kyseessä olevassa tapauksessa ja siksi etuus olisi tullut myöntää hakijalle. Asiasta päätöksen tehnyt Kelan toimisto ei ollut kuitenkaan tietoinen lainsäädännön soveltamismahdollisuudesta, koska etuusohjeessa ei ollut mainintaa asiasta. Oikeusasiamies katsoi, että Kela oli laiminlyönyt toimistojensa ohjausvelvoitteen. Korostaisinkin edellä esitetyn valossa sitä, että toimihenkilöiden tulisi olla tietoisia myös käsillä olevaan tilanteeseen sovellettavan lainsäädännön sisällöstä ja ohjeistuksen tulisi toimia näin ensisijaisesti muistin tukena ja johdonmukaisen käytännön vahvistajana.

¹³⁷ Tuori & Kotkas 2008 s. 5–6.

¹³⁸ Tuori & Kotkas 2008 s. 111.

Sisäisen ohjeistuksen primäärilähteenomainen soveltaminen on ongelmallista myös hallintotoiminnan justifioinnin näkökulmasta. Esimerkiksi valitustilanteessa perusteluna ei voi käyttää sitä, että ratkaisu perustuu vain sisäiseen ohjeistukseen. Toisaalta yhdenvertaisuuden näkökulmasta sisäisen ohjeistuksen ensisijainen soveltaminen voi taata johdonmukaisen käytäntölinjan perinnän asiakasrajapinnassa. Toisaalta ongelmaksi voi muotoutua tällöin se, että tilanteissa, joihin edes ohjeistus ei ota kantaa, voidaan päätyä ratkaisuun, jota ohjaa asiaa käsittelevän henkilön moraalitaju sen sijaan, että ratkaisun ohjenuorana sovellettaisiin esimerkiksi oikeusperiaatteita. Voitanee siis lopulta päätyä siihen, että vaikka perintätoiminnan ensisijaisena informaatiolähteenä toimisikin sisäinen ohjeistus ja harkintatilanteessa toimihenkilö päätyisi tiettyyn ratkaisuun ohjeistuksen perusteella, on argumentaatio kuitenkin lopulta justifioitavissa vain lainsäädännön kautta, jota oikeusperiaatteet harkintaa vaativassa tilanteessa ohjaavat.

3.4.2 Hyvä perintätapa

Sisäisen ohjeistuksen lisäksi perintää ohjaa myös instituutio nimeltä ”hyvä perintätapa”. Hyvä perintätapa on kirjattu lakiin saatavien perinnästä (513/1999) (myöh. perintälaki). Sen 4 §:n mukaan perinnässä ”ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä”. Perintälaki on perinnän yleislaki, mutta se ei ole suoraan sovellettavissa Perintäkeskuksen perintätoimintaan, koska perintälain 1.2 § sisältää toissijaisuussäännöksen, jonka mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta perintään, jos muualla laissa säädetään toisin. Perintäkeskuksen perintälajeja koskevat säännökset ovat erityislain taseisia säännöksiä, jolloin niitä tulee soveltaa perintään perintälain sijasta.

Kuluttaja-asiamies on laatinut ohjeistuksen hyvästä perintätavasta kuluttajaperinnässä. Ohjeistus koskee myös kaikkea julkisyhteisöjen harjoittamaa perintätoimintaa ennen ulosottovaihetta, näin ollen myös Perintäkeskuksen toimintaa. Ohjeistus ei ole luonteeltaan pakottava, mutta sitä noudattamalla velkojat voivat parantaa yhdenmukaisia perintäkäytäntöjä. Julkisyhteisöllä on korostunut vastuu velkojana, koska sillä on usein muihin velkoihin nähden paremmat mahdollisuudet arvioida velallisen tilannetta. Ohjeistuksen mukaan julkisyhteisön periessä saatavaansa kansalaiselta on perinnässä toimittava ”asiallisesti, tah-

dikkaasti ja otettava huomioon vähintään samat vaatimukset, mitä elinkeinonharjoittajan perinnässään”.¹³⁹

Avaan seuraavaksi hyvän perintätavan yleisiä periaatteita julkishallinnon perintätoimintaan soveltuvilta osin. Ensinnäkin perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Perinnästä tulee ilmoittaa velalliselle vähintään perintäkirjeellä, josta velalliselle selviää peruste perintätoimille. Perintää ei saa velkojan toimesta pitkittää tai viivyttää tarpeettomasti. Velkoja ei saa painostaa tai uhkailla velallista eikä hänelle saa aiheutua tarpeetonta haittaa perinnästä. Perintä ei saa vaarantaa velallisen yksityisyyden suojaa. Velalliselle tulee antaa pyydettäessä tiedot perijästä sekä perinnän vaiheesta ja esimerkiksi velan vanhenemisesta sekä vanhenemisen katkaisukeinoista. Eräänytyneestä saatavasta on lähetettävä vähintään yksi maksumuistutus ennen ulosottoimenpiteitä. Lisäksi sovittaessa uudesta maksuajasta velalliselle ei tule lähettää maksuohjetusta, joka pohjautuu alkuperäiseen maksuaikatauluun. Velkojan on suhtauduttava vastuullisesti maksujärjestelyihin ja hankittava tarvittavat tiedot velallisen maksukyvyn selvittämiseksi. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi velallisen varat ja velat, luottotiedot, kuukausittaiset menot ja tulojen määrä sekä jatkuvuus. Tiivistetysti voidaan siis todeta, että velallisen tulee vastata maksujensa viivästymisestä mutta velkojan tulee hoitaa perintää vastuullisesti velallisen kokonaistilanne huomioiden sekä mahdollisuuksien mukaan pyrkiä sopimaan perintätavoista, kuten maksusuunnitelmasta, velallisen kanssa ennen pakottavampia toimenpiteitä, kuten ulosottoa.¹⁴⁰

Julkisyhteisöllä voidaan nähdä olevan erityisrooli perintätoiminnan toteuttamisessa jo pelkästään siitä syystä, että julkisyhteisö käyttää julkista valtaa perinnän täytäntöönpanossa. Vastuun merkitystä korostaa myös se, että julkisyhteisöllä on perintätoiminnassa käytettävissä suuremmat resurssit kuin yksityisellä toimijalla. Lisäksi julkisoikeudelliset saatavat, kuten myös Kelan perintää koskevat saatavat, ovat suoraan ulosottokelpoisia, joka korostaa perijän vastuuta toiminnassaan.¹⁴¹

Kyselytutkimuksesta selvisi, että hyvää perintätapaa noudatetaan pääsääntöisesti myös Perintäkeskuksen perinnässä. Vaikka hyvä perintätapa ei olekaan oikeuslähdeopillisesti velvoittava oikeuslähde, voidaan sen soveltamisen myös Perintäkeskuksen perintään ajatella lisäävän perinnän johdonmukaista käytäntöä. Voitaneen myös ajatella, että hyvän perin-

¹³⁹ Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2/2014 s. 15.

¹⁴⁰ Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2/2014 s. 4–11.

¹⁴¹ Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2/2014 s. 15.

tätävän merkitys juuri Perintäkeskuksen perinnälle on korostunut sen organisatorisen perustamisen jälkeen. Perintäkeskus toimii ammattimaista perintää harjoittavana yksikkönä Kelan sisällä. Näin ollen voitaneen olettaa, että perintä on myös laadukasta ja kaikki olennaiset perinnän standardit, kuten hyvän perintätavan, täyttävää. Tällöin hyvä perintätapa voidaan nähdä myös perinnän yhdenvertaisuuden turvaajana.

3.4.3 Harkintavalta perinnässä

Kuten aikaisemmin olen todennut, perintää koskeva lainsäädäntö jättää soveltajalleen verrattain laajasti harkintavaltaa. Samansuuntaisia vastauksia ilmeni myös Perintäkeskukselle suunnatusta kyselytutkimuksesta. Harkinta on kuitenkin laaja käsite. Siksi on mielenkiintoista selvittää, mitä harkinnalla tarkoitetaan nimenomaan perinnän kontekstissa. Otan kantaa myös siihen, miksi perinteinen (oikeudellinen) harkintavallan jako laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on jäänyt ajassa jälkeen eikä sellaisenaan enää sovellu sosiaali oikeudelliseen toimintaympäristöön ja perintään.

Viranomaisen harkintavalta voidaan määritellä lainsäädännön jättämäksi liikkumavaraksi, jonka alueella viranomainen voi päätyä monenlaisiin ratkaisuihin toimivaltansa rajoissa. Juuri harkintavaltaan perustuu viranomaisen oikeus tulkita väljiä ja monitulkintaisia oikeussääntöjä. Kun viranomainen käyttää harkintaa, se kartoittaa kaikki asiaan liittyvät vaihtoehdot ja tekee punninnan eri vaihtoehtojen välillä päätyen tiettyyn (perusteltuun) ratkaisuun.¹⁴² Harkintavalta on perinteisesti oikeustieteellisessä tutkimuksessa jaettu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Laillisuusharkinta edellyttää, että päätöksenteossa huomioidaan kaikki relevantit säännökset. Tarkoituksenmukaisuusharkinta puolestaan viittaa muuhun tosiseikkaistoon, jota käytetään harkinnan tukena. Kyseinen määrittely perustuu Veli Merikosken teokseen Vapaa harkinta hallinnossa. Tosin Merikoski käytti laillisuusharkinnan sijaan termiä sidottu harkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijaan vapaa harkinta termiä. Merikoski katsoi, että viranomaisen hallinnollinen päätöksenteko perustui aina joko sidottuun tai vapaaseen harkintaan. Tosin jo Merikoski itsekin totesi, ettei viranomaisen harkinta koskaan voinut olla täysin vapaata, vaan sitä rajasivat ainakin hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet.¹⁴³

¹⁴² Koivisto 2014 s. 48.

¹⁴³ Merikoski 1958 s. 275–279. Ks harkintavallan jaosta myös Konstari 1979 s. 2 ja 77–82.

Perinnässä käytettävän harkintavallan määrittely jää kuitenkin hieman näennäiseksi ja suppeaksi, jos tyydymme vain toteamaan, että kyse on joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Kuten kyselytutkimuksenkin vastauksista kävi ilmi, perinnässä on otettava huomioon lainsäädännön (ja sisäisen ohjeistuksen) lisäksi asiakkaan sosioekonominen asema, jolla voi olla viimekädessä merkittävä vaikutus perintäasian lopputulokseen. Esimerkiksi Kotkas on myös todennut, että viimeaikaisessa hallinto-oikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa erottelu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on menettänyt merkitystä. Syitä tähän ovat Kotkaksen mukaan hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehitykseen liittyvät seikat sekä ylipäättään hallinto-oikeudellisen normiston muuttumiseen liittyvät seikat.¹⁴⁴ Mikä soveltuisi sitten vaihtoehdoksi perinteiselle harkintavallan jaolle juuri perinnän kontekstissa?

Muun muassa Benjamin Schindler on tutkinut hallinnollista harkintavaltaa ja kyseenalaistaa tutkimuksessaan perinteisen Sveitsissä, Saksassa ja Itävallassa vallinneen dikotomisen, eli kahtiajakautuneen, harkintavaltaopin¹⁴⁵. Sama kyseenalaistaminen voidaan kohdistaa myös Suomalaiseen harkintavallan kahtiajakoon.¹⁴⁶ Schindler korostaa tutkimuksessaan, että uuden harkintavaltaopin on huomioitava nykypäivän hallintotoiminnan monialaisuus sekä päästävä eroon ylikorostuneesta tuomioistuinnäkökulmasta¹⁴⁷. Uusi harkintavalta oppi soveltuu näin myös erinomaisesti perinnän kontekstiin. Perinnän asiakkailta on usein monitasoisia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia, joka asettaa myös vaatimuksen viranomais-toiminnan joustavuudelle. Samoin perintätoiminnassa tehtävien valituskelpoisten päätöksi-en ensiasteen valituksen käsittelevä lainkäyttöelin on sosiaaliturvan-, työttömyysturvan- tai opintotuenmuutoksenhakulautakunta eikä perinteinen tuomioistuintasoinen organisaatio.

Schindler määrittelee uuden harkintavaltaopin koostuvan viidestä eri harkinnan kategorias-ta, jotka ottavat huomioon riittävästä hallinnon toimintanäkökulman. Harkinnan kategoriat ovat yksittäistapauksellinen harkinta (*Einzelfallermessen*), sopeuttamisharkinta (*Anpassungsermessen*), asiantuntijaharkinta (*Sachverständigermessen*), poliittinen harkinta (*Politisches Ermessen*) ja liikkeenjohdollinen harkinta (*Managementermessen*). Yksittäistapa-uksellinen harkinta tarkoittaa Schindlerin mukaan lainsäädännöllisen normiohjelman muuntamista yksittäiseen tapaukseen sopivaksi. Sopeuttamisharkinnassa on kyse lainsäädännöllisen normiohjelman joustavoittamisesta, eli hallintoviranomainen huomioi käytän-

¹⁴⁴ Kotkas 2011 s. 1130–1132.

¹⁴⁵ Schindler 2010 s. 321–388.

¹⁴⁶ Ks. tarkemmin esim. Mäenpää 2011 s. 134 ja 146. Suviranta 2006 s. 247. Tuori & Kotkas 2008 s. 252–253.

¹⁴⁷ Schindler 2010 s. 321–388.

nössään lainsäädännön lisäksi toimintaympäristössään tapahtuneet muutokset. Asiantuntijaharkinnassa sovelletaan lainsäädännön lisäksi tietyn alan, kuten lääketiede tai teknologia, tuntemusta yksittäiseen tapaukseen. Poliittinen harkinta puolestaan ilmentää tilannetta, jossa hallintoviranomainen jatkaa omassa toiminnassaan lainsäätäjän normiohjelman poliittista toteuttamista. Liikkeenjohdollisessa harkinnassa on taas kyse siitä, että lainsäädännöllinen normiohjelma pannaan hallinnossa täytäntöön mahdollisimman (taloudellisesti) tehokkaasti.¹⁴⁸

Nähdäkseni edellä esitetyistä kuitenkin yksittäistapauksellinen harkinta (*Einzelfallermessen*) soveltuu hallinnon perintätoimintaan erinomaisesti.¹⁴⁹ Perustelen seuraavaksi, miksi näin on. Yksittäistapauksellisen harkinnan soveltaminen nousee esille sellaisissa tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei sisällä eksakteja termejä, vaan ennemminkin epämääräisiä oikeuskäsitteitä, kuten ”kohtuus”, ”lapsen etu”, ”erityiset olosuhteet” ym.¹⁵⁰ Yksittäisen säännöksen käsitteet ovat siis tulkinnanvaraisia ja osittain tilannesidonnaisia. Perintää koskeva sääntely sisältää useita kuvaukseen soveltuvia säännöksiä. Esimerkiksi asumistukilain 19.2 §:n mukaan perinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan *kohtuulliseksi* ja takaisinperintäpäätöksen jälkeen perinnästä voidaan luopua kokonaan, jos perintää ei ole *tarkoituksenmukaista* jatkaa ja perinnästä aiheutuu *kohtuuttomia* kustannuksia¹⁵¹. Samoin opintotukilain 39.2 §:n perusteella takaussaatavalle *voidaan* myöntää maksuvapaus lainansaajan työkyvyttömyyden perusteella, jos takaisinperintään on pidettävä *kohtuuttomana* lainansaajan taloudellinen tilanne ja *muut olosuhteet* huomioon ottaen¹⁵².

Perintää koskevaan sääntelyyn on siis jätetty tulkinnan varaa. Tätä voidaan kuitenkin pitää lainsäätäjän tietoisena valintana jättää lainsoveltajalle liikkumavaraa yksittäisessä tilanteessa. Perinteiden doktriinin valossa sovellettaessa edellä mainittuja asumistukilain tai opintotukilain säännöksiä, tulisi tilanteessa soveltaa sekä laillisuus-, että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Näin ollen perinnästä luopumisesta päätettäessä, tulisi ensin ratkaista laillisuusharkintaa käyttäen, onko perinnästä luopuminen *kohtuullista* tai *tarkoituksenmukaista*. Em. termien (oikeudelliseen) määrittelyyn voitaisiin tällöin käyttää apuna esimerkiksi hallituksen esityksen määrittelyä termeille. Tämän jälkeen päätettäisiin tarkoituksenmukaisuusharkinnan puitteissa, luovutaanko perinnästä vai ei. Etenkin tosiasiallisessa hal-

¹⁴⁸ Schindler 2010 s. 321–388.

¹⁴⁹ Samaan päätyntä myös: Kotkas 2011 s. 1138–1139.

¹⁵⁰ Schindler 2010 s. 321.

¹⁵¹ Kurs. JN.

¹⁵² Kurs. JN.

lintotoiminnassa näiden kahden harkintamuodon erottaminen toisistaan voi olla kuitenkin haastavaa (ja toisaalta myös tarpeetonta). Ratkaisuun päädytäänkin enemmän kokonaisvaltaisen punninnan kautta, kuin pilkkomalla harkinnan vaiheet useaan osaan. Esimerkiksi Mäenpää kuvailee laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan olevan saman janan kaksi eri pistettä tai ääripäätä ja hallinnollista harkintaa käyttäessä päätöksentekijä päätyy vain yhteen pisteeseen janalla¹⁵³.

Schindler korostaakin, että sovitettaessa lainsäädännöllistä normiohjelmaa yksittäistapaukseen, tulee hallintoviranomaisella olla käytettävissään kaikki relevantti ja olennainen tieto asian ratkaisemiseksi. Näin ollen Schindlerin mukaan yksittäistapauksessa ei ole niin merkittävää, onko kyse sidotusta vai vapaasta harkinnasta, vaan ennemminkin se, minkälaisia menettelyllisiä takeita harkinnan ja päätöksen oikeellisuuden takeiksi on luotu.¹⁵⁴ Voitaan siis puhua myös hallinnon läpinäkyvyydestä yksittäisessä päätöksenteossa.

Jos asetetaan edellä esitetty perintätilanteen kontekstiin, huomataan, että siinä tarvitaan yksittäistapauksellista harkintaa. Perintätilanteessa asian lopputulokseen vaikuttavat useat eri tekijät, jotka tulee ottaa huomioon. Lisäksi perintää koskeva sääntely sisältää tulkinanvaraisia ilmauksia ja toisaalta on melko löyhää, eli kaikkiin perintätilanteisiin ei löydy soveltuvaa säännöstä. Siinä missä perinteinen harkintavallan jako laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan luo mustavalkoiset puitteet perintätoiminnassa tapahtuvalle harkinnalle, mahdollistaa yksittäistapauksellinen harkinta joustavan ja asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisesti huomioivan toimintamallin.

¹⁵³ Mäenpää 2011 s. 138.

¹⁵⁴ Schindler 2010, s. 322–325.

4 MONIULOTTEINEN YHDENVERTAISUUS

4.1 Yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö ja sopimukset

Kansallisessa oikeusjärjestyksessämme yhdenvertaisuusperiaate ankkuroituu perustuslain 6 §:n. Yhdenvertaisuusperiaatteen sekä ylipäätään ihmisten tasavertaisen kohtelun vaateen taustalla on kuitenkin joukko kansallista sekä kansainvälistä sääntelyä ja sopimuksia, joiden tarkoituksena on turvata *jokaisen* ihmisen yhdenvertaisuus¹⁵⁵. Jotta voin tarkastella yhdenvertaisuusperiaatetta hallinto-oikeudellisena oikeusperiaatteena, selvennän ensin yhdenvertaisuutta koskevaa normistoa, joka antaa yhdenvertaisuusperiaatteelle sisällön.

Yhdenvertaisuusperiaatetta voitaneen pitää yhtenä vanhimmista perus- ja ihmisoikeuksista. Yhdenvertaisuutta on myös luonnehdittu ihmisoikeusideologian kannalta merkittävimmäksi periaatteeksi.¹⁵⁶ Yhdenvertaisuuden idea voidaan johtaa jo Antiikin Kreikasta (n. 600–570 eKr.), jossa käsitteellä *isonomia* viitattiin vapaiden miesten oikeuteen vedota ilman klaanin tukea silloiseen tuomioistuimeen sekä käsitteellä *isegoria* viitattiin yhdenvertaisuuteen (eli lähinnä puhevallan käyttöön) julkisissa kokouksissa¹⁵⁷. Luonnollisesti käsitys Antiikin Kreikan yhdenvertaisuudessa on nykyiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen verrattuna lähinnä muodollinen tai kieliopillinen. Haluan kuitenkin edellä esitetyllä viitata siihen, ettei ajatus yhdenvertaisuudesta ole vain nyky-yhteiskunnan tuotos. Yhdenvertaisuus on käsitteenä verrattain todella vanha, vain tulkinta sen sisällöstä on aikojen saatossa muuttunut aina yhteiskuntatilanteen edustamien arvojen mukana. Väittäisinkin, että sama pätee myös nykypäivään. Yhdenvertaisuudella on myös nyky-yhteiskunnissa erilaisia ilmenemismuotoja¹⁵⁸.

Kansallisessa oikeusjärjestyksessämme yhdenvertaisuuden juuret ulottuvat Suomen Hallitusmuotoon (94/1919), joka turvasi Suomen kansalaisten yhdenvertaisuuden lain edessä.

¹⁵⁵ Kurs. JN.

¹⁵⁶ Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Johdanto.

¹⁵⁷ Tarkiainen 1959 s. 362.

¹⁵⁸ Hyvänä esimerkkinä tästä PeV:n tuore lausunto koskien hallituksen esitystä yhdenvertaisuuslaiksi (HE 19/2014 vp), jossa se otti askeleen eteenpäin aikaisemmin noudattamastaan kannasta liittyen siihen, ettei PL 6 §:stä ”voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”. Palaan aiheeseen hieman jäljempänä.

Kuitenkin konkreettisia velvoitteita yhdenvertaisuuden sekä tasa-arvon turvaamiseksi ja syrjinnän estämiseksi säädettiin ensimmäistä kertaa vasta 1900-luvun loppupuoliskolla.¹⁵⁹ Perusoikeutena yhdenvertaisuus on saanut nykyisen muotonsa vasta 1995 perusoikeusudistuksessa ja hallinnon oikeusperiaatteeksi yhdenvertaisuus kirjattiin vasta 2004 voimaan tulleeseen hallintolakiin.

Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate on kodifioitu perustuslain 6 §:n, joka sisältää useampia elementtejä yhdenvertaisuutta koskien. Ensinnäkin sen ensimmäinen momentti sisältää *yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen*: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Oikeuskirjallisuudessa myös hallintolain yhdenvertaisuusperiaatetta on kuvattu tällaiseksi yleiseksi yhdenvertaisuusperiaatteeksi, joka etenkin hallinnollisen toiminnan kontekstissa sisältää kaksi eri osiota. Toinen periaatteen osio muodostuu vaatimuksesta tasapuoliseen kohteluun ja toinen vaatimuksesta johdonmukaiseen käytäntöön.¹⁶⁰ Lisäksi perustuslain 6 § 2 momentti sisältää *syrjinnän kiellon*: ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.” Perustuslain 6 § sisältää myös 3 momentin (lapsien tasa-arvoinen kohtelu) ja 4 momentin (sukupuolten välinen tasa-arvo). Keskityn tutkimuskysymyksen valossa kuitenkin kahden ensimmäisen momentin sisältöön.¹⁶¹

Kansallisella tasolla periaatetta yhdenvertaisuudesta täsmentävät ja konkretisoivat verrattain monet yleis- ja erityislain tasoiset säädökset. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) (myöh. tasa-arvolaki) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) ovat soveltamisalueeltaan laajimmat yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjintäkieltoja täsmentävät lait¹⁶². Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen kohdistuvaa syrjintää sekä edistää miesten ja naisten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa työelämässä (1 §). Tasa-arvolailla on pantu kansallisesti toimeen silloisen Euroopan yhteisön direktiivit, joita on yhteensä kuusi. Niihin kuuluvat muun muassa yleinen tasa-arvodirektiivi (neuvoston direktiivi (76/207/ETY), sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi (neuvoston direktiivi 79/7/ETY) sekä samanpalkkaisuusdirektiivi (neuvoston direktiivi 75/117/ETY)¹⁶³. Vaikka lain keskeisenä tavoitteena on parantaa naisten asemaa etenkin työelämässä, on lakia tulkit-

¹⁵⁹ Ahtela ym. 2006 s. 15.

¹⁶⁰ Laakso ym. 2006 s. 317. Ks. myös Aer 2000 s. 237–246.

¹⁶¹ Kurs. JN.

¹⁶² Ahtela ym. 2006 s. 17.

¹⁶³ Ks. direktiiveistä tarkemmin HE 195/2004 vp.

tava kuitenkin sukupuolineutraalisti eli laki koskee yhtäläillä miehiin kohdistuvaa syrjintää. Tasa-arvolaki on soveltamisalaltaan yleinen ja se kieltää syrjinnän kaikkialla elämäntiloilla ja kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa, ellei toimintaa ole nimenomaisesti jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁶⁴ Lain soveltamisalueen ulkopuolelle jää uskonnollisten yhdyskuntien uskonnonharjoittamiseen liittyvä toiminta, perheenjäsenten välisiin tai muihin yksityiselämän piiriin kuuluviin suhteisiin sekä eduskunnan ja tasavallan presidentin toimintaan laki tulee sovellettavaksi vain tietyiltä osin (2 §). Viranomaistoiminnan kannalta olennainen tasa-arvolain säännös on sen 4 §, jonka 1 momentin mukaan ”Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.” Tasa-arvolaki sisältää kolmenlaisia säännöksiä: tasa-arvon edistämiseksi tarkoitettuja, syrjintäkieltoja ja niitä täydentäviä säännöksiä sekä lain valvontaa ja seuraamuksia sisältäviä säännöksiä¹⁶⁵. Tasa-arvolakia on myös muutettu yhdenvertaisuuslakia koskevassa uudistuksessa. Muutoksessa tasa-arvolain sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoja on laajennettu koskemaan sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun liittyvää syrjintää. Muutos on tullut voimaan 1.1.2015.¹⁶⁶

Alkuperäinen yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuonna 2004 ja sillä implementoitiin silloisen Euroopan yhteisön yleinen syrjintädirektiivi (neuvoston direktiivi 2000/43/EY), jonka tarkoituksena on kieltää syrjintä muun muassa rodun ja etnisen alkuperän perusteella sekä työsyryntädirektiivi (neuvoston direktiivi 2000/78/EY), jonka tarkoituksena on kieltää syrjintä vakaumuksen, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen sekä iän perusteella.¹⁶⁷ Oikeusministeriössä on kuitenkin ollut jo useita vuosia valmisteilla yhdenvertaisuuslain säädännön uudistaminen ja uusi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) astui voimaan 1.1.2015. Uudistuksen tarkoituksena on ollut vahvistaa yhdenvertaisuuden suojaa sekä selkeyttää yhdenvertaisuuslainsäädäntöä. Uuden yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on yhä edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa (1§). Lain soveltamisala on kuitenkin laajentunut koskemaan kaikkea julkista ja yksityistä toimintaa pois lukien uskonnonharjoitus sekä toiminta, joka kuuluu yksityis- ja perhe-elämän piiriin (2§).

¹⁶⁴ Ahtela ym. 2006 s. 26.

¹⁶⁵ Ahtela ym. 2006 s. 24.

¹⁶⁶ Ks. muutoksista laajemmin HE 19/2014 vp s. 108–124.

¹⁶⁷ Ahtela ym. 2006 s.27–29. Laakso ym. 2006 s. 316.

Avaan seuraavaksi lyhyesti yhdenvertaisuuslakiin tulleita muutoksia sekä nostan esille lakimuutokseen liittyvän PeV:n lausunnon pääkohtia. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalan laajentamisen lisäksi keskeisenä muutoksena voidaan nostaa esiin yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen laajentaminen koskemaan viranomaisten lisäksi koulutuksen järjestäjiä ja oppilaitoksia sekä työnantajia. Edellä mainituilla myös jatkossa velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma, kuten tähänkin mennessä kaikki viranomaistoimijat ovat laati-
neet.¹⁶⁸ Lisäksi syrjintäsuojaa on laajennettu ja yhtenäistetty sekä valvontaviranomaiseksi on perustettu yhdenvertaisuusvaltuutettu entisen vähemmistövaltuutetun sijaan. Uuden yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on nimenomaan vahvistaa yhdenvertaisuuden suojaa ja kieltää kaikkinaisen syrjintä, kuten välillinen ja välitön syrjintä, häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen vammaisilta henkilöiltä sekä ohjeen tai käskyn syrjiä jotakuta.¹⁶⁹

Yhdenvertaisuuslain muutosta koskevassa lausunnossa PeV korosti, että laajan soveltamisalansa vuoksi uutta yhdenvertaisuuslakia tullaan soveltamaan monenlaisissa arkisissa tilanteissa ilman juridista osaamista, jolloin laissa käytetyt ilmaukset ja termit on määriteltävä tarkasti. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan selvästi huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslailla voitaisiin tosiasiallisesti kieltää kaikkinaisen syrjintä. Esimerkiksi aluksi hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslain 10 § oli muotoiltu seuraavasti: ”Erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin tai sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.” Tästä PeV totesi, ettei yhdenvertaisuutta perusoikeutena voida rajoittaa vain lailla säätämällä tai etenkin pelkästään sillä perusteella, että erilaiselle kohtelulle olisi muutoin hyväksyttävä tavoite. Säännöstä (10 §) muokattiin ja se on voimaantulleessa laissa muotoa: ”Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.” PeV kiinnitti lisäksi erityistä huomiota siihen, että PL 6.2 §:n syrjintäkieltosäännös sitoo myös lainsäätäjää. Valiokunta korosti myös, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöksiä on sovellettava samanaikaisesti alemmantasoisten normien kanssa. Lisäksi alkujaan hallituksen esityksen mukaisesti yhdenvertaisuuslaki olisi ollut vain toissijaisesti sovellettava, jos muussa laissa säädetään yhdenvertaisuuslaista poikkeavasti (3 §). Tältä osin PeV korosti, että toissijaisuus heikentäisi olennaisesti yhdenvertaisuuslain oikeudellista merkitystä laaja-alaisena yhdenvertaisuuden turvaajana. Näin ollen toissijaisuussäännös poistettiin ja 1.1.2015 voimaantulleesta

¹⁶⁸ Työnantajien osalta säännös koskee yli 30 henkilöä työllistäviä organisaatioita (HE 19/2014 vp s. 36).

¹⁶⁹ Ks. muutoksista laajemmin HE 19/2014 vp s. 36–39 sekä HE 111/2014 vp.

yhdenvertaisuuslaista voidaan poiketa vain tasa-arvolain, rikoslain (39/1889) sekä kuluttajasuojalain (38/1978) poikkeavien säännösten nojalla.¹⁷⁰

Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain lisäksi kansallisesta lainsäädännöstä löytyy useita muita säädöksiä, joiden tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuuden toteutuminen. Esimerkiksi työsopimuslaki (55/2001), valtion virkamieslaki (750/1994) ja laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) sisältävät syrjintäkieltoja koskien työ- tai virkasuhdetta sekä töihin otto ja virkaan nimittämistilanteita. Listan ei ole tässä tyhjentävä, vaan lähinnä esimerkin omainen. Lisäksi työsyryntä ja syryntä elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisöpalvelussa, virkatoiminnassa ja muussa julkisessa tehtävässä sekä julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä on kriminalisoitu rikoslaissa (39/1889) (myöhemmin RL). Työsyryntää koskeva sääntely sisältyy RL:n 47 luvun 3 §:n sekä kiskonnantapainen työsyryntä samaisen luvun 3 a §:n. RL:n 11 luvun 11 §:ssä taas säännellään muun syryntän (eli syryntä elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisöpalvelussa, virkatoiminnassa ja muussa julkisessa tehtävässä sekä julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä) kriminalisoinnista.

Eurooppa-oikeuden osalta yhdenvertaisuusperiaate sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 86/1998). Euroopan ihmisoikeussopimus (myöhemmin EIS) sisältää ensinnäkin yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen (EIS 14 artikla). Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täydentävät kahdennentoista lisäpöytäkirjan 1(1) artikla, jonka perusteella ketään ei saa syryntä EIS:ssä vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien alalla. Tätä kaikkinaisen syryntän kieltoa täydentää vielä kahdennentoista lisäpöytäkirja 1(2) artikla, joka kieltää syryntän viranomaistoiminnassa. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan nähdä kuuluvan myös johtavien Eurooppa-oikeudellisten periaatteiden joukkoon. Sisällöllisesti Eurooppa-oikeudellinen yleinen yhdenvertaisuusperiaate ja syryntänkielto vastaavat kansallista yhdenvertaisuusperiaatettamme ja myös Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö korostaa ko. periaatteen merkitystä.¹⁷¹ Tämä ilmenee muun muassa siinä, että virkamiehen (EU:n toimielimissä) odotetaan kunnioittavan ratkaisutoiminnassaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sekä tekevänsä päätökset objektiivisesti ja ketään syryntä. Euroopan hyvän hallintotavan säännöstöllä tarkoitetaan tässä Euroopan parlamentin vuonna 2001 hyväksymää säännöstöä, joka sisältää hyvää hallintotapaa koskevat säännöt, joita tulee soveltaa

¹⁷⁰ PeVL 31/2014 vp.

¹⁷¹ Ks. Laakso ym. 2006 s. 316.

kaikissa EU:n toimielimissä¹⁷². Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 20 artikla sisältää yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 21 artiklan 1 kohta sisältää kaikkinaisen syrjinnän kiellon ja artiklan 2 kohta kieltää syrjinnän kansalaisuuden perusteella. Kansainvälisellä tasolla myös esimerkiksi YK:n KP-sopimuksen 26 artikla sisältää laaja-alaisen ihmisoikeuden, joka sisältää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun sekä syrjinnän kiellon. Rajaakaan kuitenkin tutkimuskysymyksen valossa yhdenvertaisuuden ihmisoikeusulottuvuuden tarkastelun ulkopuolelle.

4.2 Yhdenvertaisuus perusoikeutena

4.2.1 Yleinen yhdenvertaisuus

Yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (PL 6.1 §) voidaan katsota ilmaisevan sekä vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta että vaatimuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta¹⁷³. Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen on katsottu kuuluvan vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä vaatimuksen mielivallan kiellosta. Oikeuskirjallisuudessa kyseistä säännöstä luonnehditaan myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi.¹⁷⁴

Yhdenvertaisuuden sisällöllisestä merkityksestä puhuttaessa, on syytä erottaa kaksi käsitettä toisistaan. Ensinnäkin *muodollisella yhdenvertaisuudella* (kutsutaan myös oikeudelliseksi yhdenvertaisuudeksi) tarkoitetaan samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavoin. Esimerkiksi ihmisen ihonväri tai uskonnollinen vakaumus ei saa vaikuttaa samanlaisessa (oikeudellisessa) asiassa päätöksentekoon. Muodollinen yhdenvertaisuus antaa kuitenkin yhdenvertaisuuden sisällöstä hieman suppean ja ehkä näennäisenkin kuvan. Siksi *tosiasiallinen yhdenvertaisuus* (kutsutaan myös aineelliseksi yhdenvertaisuudeksi) kuvaa yhdenvertaisuutta paremmin nykypäivän kontekstissa. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus pyrkii poistamaan yhteiskunnassa ilmenevää eriarvoisuutta ja näkee yhdenvertaisuuden edistämisen

¹⁷² Kyseinen säännöstö on Euroopan oikeusasiamiehen toteuttama ohjeistus, joka ei ole asiakirjana velvoittava. Säännöstö saa kuitenkin sisältönsä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklasta, jossa määritellään jokaisen oikeus hyvään hallintoon. Ks. Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö s. 6.

¹⁷³ HE 309/1993 vp, s 42.

¹⁷⁴ Ks esim. Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiellon>Yleinen yhdenvertaisuussäännös. Myös Laakso 2012 s. 132–137.

vaateen muodollista yhdenvertaisuutta laajempaan velvoitteena. Mainittu eriarvoisuus voi johtua paitsi lainsäädännöstä myös julkisen vallan toimista ja niiden lisäksi myös yksityisistä toimijoista.¹⁷⁵ Perinnän kontekstissa löytyy ainakin yksi oikeustapaus (*VakO 5209:2001*), jossa vakuutusosoikeus on ottanut kantaa PL 6 §:n soveltamisesta takaisinperintään. Tapauksessa opintotuen nostajan palkkatulot olivat ylittäneet vapaan tulon rajan. Opintotuen nostaja vetosi siihen, että opiskelijat on asetettu toimeentulotukea saavia sekä työvoimapolitiittisia etuuksia saavia huonompaan asemaan ilman PL 6 §:n kannalta hyväksyttävää syytä. Perusteena väitteelleen tuen nostajalla oli se seikka, ettei opiskelija saanut vähentää verotuksessa asunnon ylläpitomenoja ja elantomenoja verotuksessa, jotka laskisivat opiskelijan verotuksellisen ansiotulon määrää. VakO kuitenkin totesi ratkaisussaan, ettei tuen nostanutta oltu PL 6 §:n valossa asetettu muita opiskelijoita epäedullisempaan asemaan. Koska opintotukea ei pidetä PL 19.2 §:n mukaisena perustoimeentuloturvajärjestelmänä, ei opiskelija ollut näin PL 6 §:n mukaan tulkittuna erilaisessa asemassa perustoimeentuloturva saavien kanssa.

Onko yhdenvertaisuuden edistämisen suhteen sitten huomattavissa jotain eroja esimerkiksi lainsäätäjän ja -soveltajan välillä? Perinteisesti on katsottu, että muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus vaikuttavat eri tavoin lain soveltamis- ja säätämistilanteisiin. PL 6.1 §:ää on tulkittu lähtökohtaisesti sanamuodonmukaisesti, jolloin ”...yhdenvertaisia lain edessä” on tulkittu tarkoittavan nimenomaisesti lain soveltajaan kohdistuvaa velvoitetta. Toisin sanoen tuomarin tai virkamiehen lakia soveltaessa on rajoitettava harkintaansa niin, että se pysyy yhdenvertaisuuden asettamissa rajoissa.¹⁷⁶ Lain soveltajan päätöksentekoon eivät saa siis vaikuttaa muut erot, kuin mitä laista ilmenee ja mitkä ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää¹⁷⁷.

Sitä vastoin lainsäätäjälle näyttäisi jäävän enemmän liikkumavaraa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämässä¹⁷⁸. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että lainsäätäjän harkinnalle ei muodostu tiukkoja rajoja yhdenvertaisuusperiaatteen johdosta. Kui-

¹⁷⁵ Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Yleinen yhdenvertaisuussäännös. Laakso 2012 s. 126–132. Kurs. JN.

¹⁷⁶ Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Yleinen yhdenvertaisuussäännös.

¹⁷⁷ Tosin viranomaisen harkintavaltaa yhdenvertaisuuden kontekstissa rajoittaa myös hallintolain (434/2003) 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate. Hallinto-oikeudelliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen voidaan katsoa sisältyvän tasapuolisen kohtelun vaatimus, positiivinen erityiskohtelu, johdonmukaisen käytännön vaatimus sekä mielivallan kieltö.

¹⁷⁸ Kyseinen tulkinta voidaan tehdä, kun PL 6 §:n kokonaisuutta sovelletaan yhdessä PL 1 §:n ja muiden perustuslain perusoikeussäännösten kanssa. Näin ainakin Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Yleinen yhdenvertaisuussäännös.

tenkin esimerkiksi Tuomas Ojanen on todennut, että lainsäätäjän perusoikeuksien suojaamisen velvollisuus on muuttunut etenevissä määrin nimenomaan aineellisen perusoikeussuojan turvaamisen suuntaan.¹⁷⁹ Perinteisesti PeV on kuitenkin korostanut, että lainsäätäjän tulisi pystyä rajaamaan harkintaansa aina kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimusten mukaisesti. Olennaiseksi katsotaan se seikka, onko lainsäätäjän tilannekohtainen erottelu perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Toisin sanoen lainsäätäjän ei tarvitse rajoittaa harkintaansa yhdenvertaisuusperiaatteesta ilmenevän harkintamarginaalin sisään, vaan voi poiketa siitä, jos yhteiskuntakehitys sitä vaatii ja poikkeus on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää.¹⁸⁰ Esimerkiksi tilanteissa, joissa lainsäätäjällä reagoi yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja tekee perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä erityisjärjestelyitä heikommassa asemassa olevien väestöryhmien aseman parantamiseksi, ei muodollisen yhdenvertaisuuden voida katsoa tulleen loukatuksi¹⁸¹.

PeV on kuitenkin näyttänyt muuttaneen pitkään ylläpitämäänsä kantaa hiljattain. PeV on aikaisemmin useaan otteeseen todennut, ettei PL 6 §:stä ”voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”. Nyt se kuitenkin yhdenvertaisuuslakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 31/2014 vp), ettei yhdenvertaisuutta perusoikeutena voida rajata vain lailla säätämällä. PeV korosti myös yhdenvertaisuuslain merkitystä yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeussuojan kehittäjänä. Näin ollen myös PeV näyttää muuttaneen suhtautumistaan lainsäätäjälle jäävästä laajasta liikkumavarasta nimenomaan yhdenvertaisuuden edistämistä ja kehittämistä korostavaksi vaateeksi. Nähtäväksi jää, muuttaako PeV:n lausunto perinteistä linjaa pysyvästi.

4.2.2 Syrjinnän kieltö

Perustuslain 6.2 § sisältää laaja-alaisen syrjinnän kiellon. Kyseinen säännös määrittelee ne perusteet, joiden perusteella on kiellettyä asettaa yksilö muihin nähden eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Tosin PL 6.2 §:n sisältämän listan lisäksi oikeastaan kaikki eri asemaan asettamista koskevat seikat kuuluvat syrjintäkiellon piiriin, koska sään-

¹⁷⁹ Ojanen 2001 s. 80–81.

¹⁸⁰ HE 309/1993 vp, s. 43–44 ja PeVL 37/1997 vp, s. 2/II.

¹⁸¹ Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Syrjinnän kieltö.

nöksen viimeinen lause kuuluu: ”tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Kaikki erottelu ei kuitenkaan merkitse syrjintää vaan erottelun hyväksyttävyyttä tai ei-hyväksyttävyyttä voidaan arvioida teon luonteen perusteesta (eli teon syystä) ja asteesta (eli teon vaikutuksista).¹⁸²

Syrjinnän kiellolla ei ole kuitenkaan tarkoitus poistaa kaikkea erottelua yksilöiden välillä, vaikka erottelu perustuisikin PL 6.2 §:ssä mainittuihin syihin. Lisäksi säännöksen ei ole tarkoitus estää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarkoitettuja toimia, kuten positiivista erityiskohtelua.¹⁸³ Esimerkiksi Ojanen ja Scheinin korostavat myös sitä, että myös erilaisten yksilöiden kohtelua samalla tavoin, eli yksilöiden tasapäistäminen, on myös syrjinnän muoto¹⁸⁴. Syrjinnän kiellon ei siis ole tarkoitus poistaa yksilöiden välisiä hyväksyttäviä eroja ja erotteluja sekä aiheuttaa sitä, että yksilöitä kohdeltaisiin niin kutsutusti harmaana massana vain syrjinnän pelossa. Näyttäisikin siltä, että raja hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän erottelun välillä on hyvin häilyvä ja tapauskohtainen.

Syrjintä voidaan jakaa myös välilliseen ja välittömään syrjintään. Nähdäkseni kyseiset käsitteet soveltuvat yhtäläillä lain säätämisen- että soveltamistilanteisiin. *Välittömällä syrjinnällä* tarkoitetaan muodollisesti erottelua tai erilaista kohtelua jonkin ei-hyväksyttävän syyn perusteella. Välittömässä syrjinnässä yksilöä kohdellaan epäedullisemmin kuin vastaavassa tilanteessa jostain toista yksilöä kohdellaan tai vastaavasti toista yksilöä on kohdeltu tai voitaisiin kohdella¹⁸⁵. Ei siis tarvita edes toteutunutta vertailukelpoista tilannetta vaan olosuhteet ovat sellaiset että teoriassa toista yksilöä voitaisiin kohdella toisin. Välittömän syrjinnän kohdalla ei ole merkitystä edes sillä, onko teon ollut tarkoitus olla syrjivä, jos tekoa voidaan pitää objektiivisesti arvioituna syrjivänä.¹⁸⁶ *Välillinen syrjintä* voi taas ilmetä näennäisesti samanlaisena kohteluna, mutta se johtaakin tosiasiasa yksilöiden erilaisuuden vuoksi syrjiviin vaikutuksiin.¹⁸⁷ Toiminta voi siis näyttää neutraalilta, mutta sen vaikutuk-

¹⁸² HE 309/1993 vp, s. 44.

¹⁸³ HE 309/1993 vp, s. 44. Näin myös Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Syrjinnän kieltö.

¹⁸⁴ Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Syrjinnän kieltö.

¹⁸⁵ Ks. esim. PeVL 21/1994 vp, jossa katsottiin, että erilaiset laskentaperusteet äidin ja isän vanhempainrahan suuruudesta johti ei-hyväksyttävään erotteluun.

¹⁸⁶ Hyvänä esimerkkinä apulaisoikeuskanslerin ratkaisu AOK 23.9.2009 (OKV/150/1/2008) , jossa kunta oli halunnut parantaa oman kuntansa nuorten työllistymistä asettamalla työllistämistuen myöntämisen ehdoksi, että palkattava nuori asuu kunnassa. AOK kuitenkin katsoi, että sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tekemiseen on kielletty valintakriteeri ja kunta oli näin syrjinyt muilla paikkakunnilla asuvia työnhakijoita.

¹⁸⁷ Kurs. JN.

set asettavat yksilöt muihin nähden eriarvoiseen asemaan¹⁸⁸. Välillinen syrjintä ilmenee tilanteissa, jotka vaativat erityisiä toimenpiteitä yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja näin loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta.¹⁸⁹

4.3 Yhdenvertaisuusperiaatteen rooli hallintotoiminnassa

4.3.1 Hyvän hallinnon merkitys yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Perustuslain tasoinen säännös yksityisen oikeudesta hyvään hallintoon sisältyy PL 21 §:n, jonka 2 momentin mukaan ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Laajassa merkityksessä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan sitä, miten viranomaisen tulisi menetellä ja järjestää toimintaansa niin, että se palvelee mahdollisimman hyvin yksityisen oikeutta hyvään hallintoon sekä luo hyvät edellytykset laadukkaalle viranomaistoiminnalle.¹⁹⁰ Perustuslain ohella hyvää hallintoa määrittelevät erinäiset säännökset, kuten hallintolaki, julkisuuslaki sekä sosiaali- ja terveystieteiden palveluja määrittelevät asiakaslait.¹⁹¹

Hyvän hallinnon perusteet on määritelty tarkemmin hallintolain 2 luvun 6-10 §:ssä. Hallintolain mukaan hyvän hallinnon perusteiksi luetaan hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö. Hallituksen esityksessä hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet on jaettu oikeusperiaatteisiin ja toiminnallisiin laatutekijöihin. Oikeusperiaatteilla tarkoitetaan nimenomaisesti hallintolain 2 luvun 6§:ssä määriteltyjä yhdenvertaisuusperiaatteita,

¹⁸⁸ Ks. esim. PeVL 19/1997 vp, jossa katsottiin, että alueellisesti rajattu kokeilulainsäädäntö saattaisi muodostua kielletyksi syrjinnäksi, jos se ei perustuisi johonkin yhteiskunnallisesti painavaan tarpeeseen.

¹⁸⁹ Ojanen & Scheinin 2011>III Yksittäiset perusoikeudet>2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö>Syrjinnän kieltö.

¹⁹⁰ Yhdenvertaisuusnäkökulmasta PL 21 §:n soveltamiseen liittyen voidaan nostaa esille apulaisoikeuskanslerin ratkaisu AOK 15.9.2011 (OKV/1314/1/2009), jossa oli kyse siitä, onko Valvira ylittänyt HL 6 §:n nojalla harkintavaltansa, kun se oli kuullut lausuntoaan varten vain yhtä asiantuntijalääkärinä eikä ollut perustellut lausuntoaan riittävässä määrin. AOK katsoi ratkaisussaan, että hallintoasiassa perustelujen riittävyydellä ja avoimuudella on keskeinen merkitys oikeusturvan toteutumisen ja hyvän hallinnon kannalta. AOK kuitenkin totesi, ettei suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen rajaamaa harkintavaltaa ollut ylitetty tapauksessa vaikkakin riittävät perustelut olisivat edellyttäneet selvitystä siitä, miten Valvira oli päätenyt lopulliseen tulkintalinjaansa.

¹⁹¹ Mäenpää 2011 s. 9. Pöysti 2010 s. 144–145.

objektiviteettiperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta, tarkoitussidonnaisuuden periaatetta sekä luottamuksensuojan periaatetta. Toiminnallisia laatutekijöitä ovat taas loput hallintolain 2 luvun 7-10 §:ssä nimetyt perusteet.¹⁹²

Näiden hyvän hallinnon perusteiden tarkoituksena on luoda laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaistoiminnalle ja ne täydentävät hallintoasiassa noudatettavia menettelyllisiä säännöksiä¹⁹³. Hallituksen esityksen mukaan hyvän hallinnon perusteisiin ei voitu ottaa mukaan säännöksiä kaikista hyvään hallintoon liittyvistä osakysymyksistä, vaan hallintolain 2 luvun tarkoituksena on määritellä nimenomaan viranomaisen toiminnassa noudatettava lähtötaso¹⁹⁴. Viranomaisen voi kuitenkin toiminnassaan antaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella parempaa palvelua, kuin hallintolaki vähimmillään edellyttää.¹⁹⁵

Hyvän hallinnon noudattaminen korostuu etenkin yhdenvertaisuusnäkökulmasta, kuten on nähtävissä Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotosta *OA 25.11.2011 (dnro 1461/4/10)*. Kyseessä oli poliisihallinnon menettely, jossa se oli antanut näkövammaisille asiakirjoja tavallisessa paperimuodossa. Oikeusasiamies korosti kannanotossaan, että perusoikeutena turvatus yhdenvertaisuuden toteutuminen hallintomenettelyssä edellyttää viranomaisen oma-aloitteista myötävaikutusta, jotta yhdenvertaisuus toteutuisi tosiasiallisesti myös näkövammaisten kohdalla. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että hyvä hallinto on myös osa palveluperiaatteeseen kuuluvaa asiakaslähtöisyyttä. Siksi etenkin positiivista erityiskohtelua tarvitsevien asiakkaiden osalta viranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että asiakkaalla on tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Lisäksi oikeusasiamies totesi, että edellä mainitut seikat huomioon ottaen ”viranomaisen on järjestettävä käytännön asiakastyönsä siten, että tällaisten erityistilanteiden havaitsemiseen ja yksilölliseen hoitamiseen on tarvittavat valmiudet”.¹⁹⁶

Edellä esitetyn perusteella perinnän ollessa hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä, tulee myös perinnässä noudattaa hyvää hallintoa sekä hallinnon oikeusperiaatteita ja toiminnallisia laatutekijöitä. Hyvän hallinnon noudattamisen rooli korostuu etenkin siinä mielessä, että perinnässä puututaan yksityisen taloudelliseen asemaan. Siksi erityisesti yksityisen oikeusturvanäkökulmasta Perintäkeskuksen on myös pyrittävä turvaamaan hyvän hal-

¹⁹² Laakso ym. 2006 s. 313–315.

¹⁹³ Näin Niemivuo ym. 2010 s. 199. HE 72/2002 vp s. 33 ja 54.

¹⁹⁴ HE 72/2002 vp s. 33.

¹⁹⁵ OA 25.11.2011 (dnro 1461/4/10) s. 4.

¹⁹⁶ Lainaus OA 25.11.2011 (dnro 1461/4/10) s. 5.

linnon toteutuminen kaikessa perintätoiminnassa. Lisäksi nostaisin esiin sen näkökulman, että hallintolakiin kirjatut hyvän hallinnon perusteet määrittelevät vain viranomaisen toiminnassa noudatettavan lähtötason. Näin ollen mikään ei estä Perintäkeskusta toteuttamaan hyvää hallintoa laajemmassa mittakaavassa. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja etenkin positii-visen erityiskohtelun näkökulmasta tähän tulisi myös pyrkiä ainakin edellä esitetyn oikeus-asiamiehen kannanoton perusteella. Perintäkeskus voi näin turvata hyvää hallintoa nimen-omaan korostamalla yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perinnässä.

4.3.2 Oikeusperiaatteiden rooli hallintotoiminnassa ja harkinnan käytössä

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat vakiintuneet hiljalleen kansalliseen oikeusjärjestykseen ja ne nähdään nykypäivänä koskevan hallinnollista toimintaa kokonaisvaltaisesti¹⁹⁷. Hallinnon lainalaisuuden periaate, joka on määritelty perustuslain 2 §:n 3 momentissa, muodostaa lähtökohtaisen perustan viranomaisen harkintavallan käytölle. Lainalaisuuden periaatetta taas täydentävät hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet.¹⁹⁸

Hallintopäätöksen teon yhteydessä sovellettaviksi tulevat säännökset, rutiiniratkaisuja lu-kuun ottamatta, sisältävät tulkinta- ja/tai harkintamarginaalin. Kuten aikaisemmin on käy-nyt ilmi, myös perintää koskeva sääntely sisältää kyseen omaisia harkintamarginaalisään-nöksiä. Näin ollen myös perintää koskeva sääntely muodostaa vain eräänlaisen tulkintake-hyksen, jonka sisällä ratkaisun tulee pysyä, antamatta tarkkarajaista vastausta. Tällöin hal-linnon oikeusperiaatteilla, kuten yhdenvertaisuusperiaatteella, on eri vaihtoehtoja rajaava ja rajoittava funktio. Oikeusperiaatteilla on katsottu olevan painoarvoa kaikessa viranomais-toiminnassa hallinnollisesta päätöksenteosta tosiasialliseen hallintotoimintaan. Tosin oike-usperiaatteiden soveltamisaste riippuneen viranomaisen toiminnan luonteesta.¹⁹⁹ Oikeuspe-riaatteet ohjaavat myös päätöksen aineellista määräytymistä ja niillä voi olla vaikutusta menettelyä järjestävien säännösten tulkintaan.²⁰⁰ Lisäksi Matti Niemivuon mukaan hallin-non oikeusperiaatteilla on ohjaava vaikutus oikeussääntöjen soveltamiseen ja tulkintaan sellaisissakin tilanteissa, joissa viranomaisen päätösvalta on täsmällisesti säänneltyä²⁰¹. Kuten esimerkiksi tapauksessa *VakO 247:2008* vakuutusosoikeus katsoi, että opintotukilakia

¹⁹⁷ Niemivuo ym. 2010 s. 120–121.

¹⁹⁸ Laakso ym. 2006 s. 313.

¹⁹⁹ Niemivuo ym. 2010 s. 121.

²⁰⁰ Laakso ym. 2006 s. 313.

²⁰¹ Niemivuo ym. 2010 s. 121.

tulisi tulkita niin, että eri korkeakouluissa samaa tutkintoa opiskelevat ovat korkeakoulusta riippumatta yhdenvertaisessa asemassa. Edellisen perusteella oikeusperiaatteilla, kuten yhdenvertaisuusperiaatteella, on näin tosiasiallisesti merkittävä vaikutus siihen, millaiseen lopputulokseen perintää koskevassa harkinnassa päädytään.

Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa viranomaisiin kohdistuviin negatiivisiin seuraamuksiin. Hallinnon oikeusperiaatteiden asianmukainen huomioonottaminen kuuluu osaksi hyvän hallinnon noudattamista²⁰². Mikäli viranomainen ei hallintotoiminnassaan noudata hallinnon oikeusperiaatteita, syyllistyy se harkintavallan väärinkäyttöön²⁰³. Päätöksentekotilanteessa, jossa kyseisiä periaatteita on syrjäytetty tai rikottu, voi syntynyt päätös olla kumottavissa tai se voi muodostaa päätöksen virheellisyysperusteena²⁰⁴.

Oikeusperiaatteiden rikkominen voi olla myös osoitus harkintavallan väärinkäytöstä tai sen ylittämisestä tai alittamisesta²⁰⁵. Tällöin harkintavallan ylitys tarkoittaa päätöksentekotilanteessa tietyn kehyksen ulkopuolelle menoa, jonka sisällä tai puitteissa päätöksenteon tulisi tapahtua. Harkintavallan alituksella taas tarkoitetaan tilannetta, jossa päätöksenteko vaatisi nimenomaisesti tapauskohtaista harkintaa, mutta päätös tehdään tätä harkintaa tekemättä, esimerkiksi viranomaisen sisäisen standardoinnin seurauksena. Tosin Laakson mukaan harkintavallan alitus päätöksen virheellisyysperusteena ei ole kansallisessa oikeuskäytännössä vielä täysin vakiintunut. Harkintavallan väärinkäyttö taas liitetään tarkoitussidonnaisuudenperiaatteen rikkomiseen.²⁰⁶ Kyseisten periaatteiden vastaiseen toimintaan voidaan kiinnittää huomiota erityisesti muutoksenhaun yhteydessä myös itsenäisenä valitusperusteena²⁰⁷. Kuitenkin esimerkiksi Ida Koivisto on todennut, että oikeusperiaatteiden soveltaminen harkintatilanteessa saattaa joskus tehdä viranomaisen ratkaisutoiminnasta vaikeammin ennustettavaa. Huomiotaan Koivisto perustelee sillä, että ratkaisutoiminnassa (viranomaiselle) ei useinkaan ole täysin selvää, millaiseen toimintaan käytännössä oikeusperiaate velvoittaa.²⁰⁸

²⁰² Mäenpää 2011 s. 9.

²⁰³ Niemivuo ym. 2010 s. 120.

²⁰⁴ Laakso ym. 2006 s. 314.

²⁰⁵ Kuten tapauksessa KHO 2013:194 korkein hallinto-oikeus katsoi, että käyttäessään säännöksen antamaa harkintavaltaa, verohallinnon olisi tullut ottaa huomioon myös harkintavaltaa rajoittavat hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuudenperiaate ja tasapuolisen kohtelun vaatimus.

²⁰⁶ Laakso ym. 2006 s. 314. Ks. myös Koivisto 2014 s. 49–50.

²⁰⁷ Mäenpää 2003 s. 204.

²⁰⁸ Koivisto 2014 s. 50.

Nähdäkseni kyselytutkimuksesta ilmenneiden esimerkkien valossa, myös perintätilanteissa esiintyy ainakin harkintavallan ylitys ja alitustilanteita. Esimerkiksi tilanteet, joissa saatavan ulosotto on peruttu ohjeiden vastaisesti ilman perusteluja, ovat tilanteita, joissa harkintavallan ylitys on havaittavissa. Toisaalta harkintavallan alitus on nähtävissä tilanteissa, joissa oikeusperiaatteita tai perintää koskevia säännöksiä soveltamalla voitaisiin päästä asiakkaalle myönteisempään ratkaisuun. Esimerkkinä tilanne, jossa havaitaan elatusapuvelvollisen taloudellisen tilanteen oikeuttavan elatustukilain mukaiseen perinnästä luopumiseen, mutta velallista ei ohjeisteta hakemaan maksuvapautusta. Nähdäkseni harkintavallan väärinkäyttötilanteita ei ilmennyt kyselytutkimuksen vastauksista.

Lisäksi huomion arvoista on, että hallinnon oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota itsenäisenä valitusperusteena muutoksenhaun yhteydessä. Mikäli siis yksityinen kokee esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen tulleen rikotuksi häntä koskevassa hallinto-toiminnassa, voi hän käyttää oikeusperiaatteen vastaista menettelyä itsenäisenä valitusperusteena. Oikeusperiaatteiden noudattamisen voidaan katsoa kuuluvan yleisiin virkavelvollisuuksiin niin hallintopäätöksen teossa kuin muussakin viranomaistoiminnassa. Tietyissä marginaalisissa tapauksissa oikeusperiaatteen vastaisesta menettelystä voi siis seurata myös virkavastuun toteuttaminen.²⁰⁹

Edellä esitetystä voidaan päästä johtopäätökseen siitä, että hallinnon oikeusperiaatteilla on tosiasiallista merkitystä myös perinnässä. Etenkin, kun otetaan huomioon myös se tosiseikka, että passiivinen oikeusperiaatteiden soveltamatta jättäminen on myös harkintavallan väärinkäyttöä. Kysymykseksi jää, mitkä ovat nimenomaan yhdenvertaisuusperiaatteen velvoitteet perinnälle hallinto-oikeudellisen oikeusperiaatteen näkökulmasta?

4.4 Yhdenvertaisuusperiaate hallinnon oikeusperiaatteena

4.4.1 Tasapuolisen kohtelun vaatimus viranomaistoiminnassa

Kyselytutkimuksen perusteella Perintäkeskuksessa yhdenvertaisuusperiaate tulkittiin lähtökohtaisesti juuri perintäasiakkaiden tasapuolisen kohtelun velvoitteena. Avaan seuraavaksi tasapuolisen kohtelun vaatimuksen oikeudellista sisältöä sekä systematisoin tilantei-

²⁰⁹ Mäenpää 2008b s. 77.

ta, joissa kyseistä yhdenvertaisuusperiaatteen osa-aluetta tulisi soveltaa. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen ydinsisältö voidaan kiteyttää siten, että viranomaistoiminnassa tulee lähtökohtaisesti kohdella toisiinsa verrattavissa olevia, eli samanlaisia, tapauksia samalla tavalla ja toisaalta erilaisissa tilanteissa tulee menetellä niiden eroavuudet huomioon ottaen²¹⁰. Hallituksen esityksen perusteella vaatimus tasapuolisesta kohtelusta tulee tulkita nimenomaisesti hallintotoiminnan menettelylliseksi velvoitteeksi, jolla pyritään turvaamaan hallinnossa asioiville ”yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen”²¹¹. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen voidaan nähdä näin edellyttävän tietynlaista eriytettyä arviointia, jossa huomioidaan riittävästi kunkin asian erityispiirteet²¹².

Tasapuolisen kohtelun vaatimusta ei tule kuitenkaan tulkita absoluuttisena ja täysin pysyvänä ehtona viranomaistoiminnalle, vaan periaatteen sisältöä voidaan tulkita tietyssä määrin joustavasti. Toisin sanoen, mikäli käytännössä poiketaan tasapuolisesta kohtelusta, tulee sen olla objektiivisesti perusteltua ja oikeutettua. Yhdenvertaisuus ei siten merkitse vain muodollista velvoitetta siitä, että lakia on sovellettava jokaisessa keskenään samanlaisessa tapauksessa tismalleen samalla tavalla. Tällainen suppea tulkinta onkin perusteltua lähinnä vain rutiiniratkaisuissa, joissa käsitellään tiettyjä massahallinnon luontoisia, keskenään samanlaisia tapauksia. Tällaisia tilanteita lukuun ottamatta hallinnon ratkaisutoiminnassa ei yleensä esiinny kahta identtistä tapausta.²¹³

Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen voidaan nähdä korostuvan etenkin tilanteissa, joita ei koske suoraa laintasoista sääntelyä ja/tai sääntely jättää viranomaiselle harkintavaltaa asian ratkaisussa. Tasapuoliseen kohteluun tulee siis kiinnittää huomiota etenkin silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisen toimintamahdollisuuksiin tai oikeusasemaan kohdistuvaa harkintaa. Hallituksen esityksessä korostetaan, että etenkin tällaisissa tilanteissa tulee huolehtia siitä, että hallinnossa asioiville turvataan yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvytyteen lakiin perustuvista velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan.²¹⁴

Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen ja tasapuolisen kohtelun vaatimus saattavat edellyttää tapauskategorioiden muodostamista sekä kategorioiden välistä vertailua. Esimerkiksi Seppo Laakson mukaan pelkkä muodollinen yhdenvertaisuus ei itsessään tuo lisäkriteriä

²¹⁰ Laakso ym. 2006 s. 317.

²¹¹ HE 72/2002 vp s. 54.

²¹² Mäenpää 2008a s. 68.

²¹³ Laakso ym. 2006 s. 317.

²¹⁴ HE 72/2002 vp s. 54.

säännösten soveltamiseen vaan edellyttää lähinnä sitä, että asiaan soveltuva säännöstä on sovellettava objektiivisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen laajempi tulkinta taas mahdollistaa sen, että yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan arvioida tapauskategorioittain. Tästä Laakso käyttää esimerkkinä opiskelijavalintaa. Yliopistolain (558/2009) 36 § 2 momentin mukaan ”hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Tällöin yhdenmukaisia valintaperusteita on sovellettava samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin.” Kyseinen pykälä jättää yliopistolle harkintavaltaa erilaisten hakijaryhmien (esimerkiksi koulutustaustaan perustuvalla jaolla) välille, mutta yksittäisen ryhmän sisällä oleviin tulee soveltaa samantaisia valintaperusteita.²¹⁵ Tapauskategorioihin jako eri hallinnon asiakkaiden välillä edellyttää kuitenkin sitä, ettei kyseessä ole yksilön subjektiivinen oikeus. Esimerkiksi, kun tiettyllä ryhmällä on subjektiivinen oikeus tiettyyn etuuteen, tulee etuus myöntää tasapuolisesti niille kaikille, jotka täyttävät etuuden saamisen ehdot.²¹⁶

Täysin tasapuolinen kohtelu ei ole kuitenkaan aina tosiasiallisesti mahdollista esimerkiksi silloin, kun kyseessä on niukkojen ja rajallisten resurssien jakaminen. Julkishallinnon toimintaa leimaa monesti niukkojen resurssien ongelma ja esimerkiksi hoitopaikkoja tai erilaisia lupia ei välttämättä käytännössä voida taata yhdenvertaisesti jokaiselle. Tällöin tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää sitä, että päätöksenteko tapahtuu yleisesti hyväksyttyjen sekä ennalta määrättyjen ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden pohjalta²¹⁷. Hallinnon asiakkaat voidaan asettaa etusijajärjestykseen, kunhan tähän on asialliset perusteet eikä niitä sovelleta syrjivästi. Näin niukkoja voimavaroja voidaan priorisoida sellaisille, jotka niitä eniten tarvitsevat. Myös oikeuskäytännöstä löytyy useita tapauksia, joissa on otettu kantaa tasapuolisuuden merkitykseen niukkojen etujen ja palvelujen priorisoinnissa²¹⁸. Kuten tapauskategorioidenkin suhteen ei myöskään tätä menettelyä voida soveltaa lakisääteisistä, eli subjektiivisista, oikeuksista ja etuuksista päättämiseen.²¹⁹

²¹⁵ Mahdollisuus tapauskategorioihin jakoon on nähtävissä myös oikeuskäytännössä. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2012:99 korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät oppilaitoksen ennalta asettamat valintaperustekategoriat olleet ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa.

²¹⁶ Laakso ym. 2006 s. 318.

²¹⁷ Kuten tapauksessa KHO 2009:100, jossa ennalta asetetulla määräajalla hakemuksien palauttamiselle oli turvattu HL 6 §:n mukainen hakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

²¹⁸ Ks. esim. KHO 2006:55, jonka mukaan viranomaisen sisäisen ohjeistuksen soveltaminen päätöksenteossa ei saa ohjata päätöksentekoa sen harkintavallan ulkopuolelle, jonka tarkoituksena on ottaa huomioon hakijoiden yksilölliset tarpeet ja hakijoiden yhdenvertainen kohtelu kunnan vammaispalveluissa. KHO 2002:43, jossa kunnan asiakkaalla oli oikeus fysioterapiapalveluihin terveydentilansa nojalla, vaikkei hän kuulunutkaan tiettyyn ikäryhmään. KHO 2002:61, jossa kaupunki oli ottanut riittävässä määrin hakijan yksilölliset tarpeet huomioon, vaikka määrärahojen puitteissa olikin asetettu etusijajärjestys kuntoutuksen apuvälinei-

4.4.2 Positiivinen erityiskohtelu hallinnossa

Yhtenä yhdenvertaisuusperiaatteen ainesosana voidaan pitää positiivista erityiskohtelua. Kyselytutkimuksesta kävi kuitenkin ilmi, ettei juuri tätä osa-aluetta tunnistettu yhdenvertaisuusperiaatteen osaksi. Positiivinen erityiskohtelu on kuitenkin olennainen osa yhdenvertaisuusperiaatetta, koska sitä soveltamalla voidaan välttyä näennäiseltä syrjinnältä, sillä yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto mahdollistavat tietyissä tapauksissa myös erilaisen kohtelun. Tietyissä olosuhteissa ihmisten tosiasiallinen samanarvoisuus voi olla niin heikosti toteutunut, että julkisen vallan on puututtava toimillaan tähän asiantilaan taatakseen yksilön tai yksittäisten ryhmien yhdenvertaisen kohtelun. Tällainen toiminta ei siis ole negatiivisessa mielessä ihmisten eriarvoista kohtelua vaan nimenomaisesti yksilöllisten sekä ryhmäerojen huomioimista tasapuoliseen kohteluun pääsemiseksi.²²⁰

Hallintolain esitöissä todetaan, että hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate ei estä positiivista erityiskohtelua tilanteissa, joissa se on tarpeen tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi. Tällaisiksi toimiksi määritellään tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset, naiset, vähemmistöt ym.) asemaa ja olosuhteita parantavat toimet. Hallituksen esityksessä olennaisena pidetään sitä, onko erottelu perusteltavissa hyväksyttävällä tavalla nimenomaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta.²²¹ Myös Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan todennut, että jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita voidaan parantaa erityiskohtelulla, jonka päämääränä on turvata tosiasiallista tasa-arvoa sekä ehkäistä ja lievittää syrjinnästä johtuvia haittoja. PeVL on korostanut kuitenkin sitä, että erityiskohtelun tulee olla tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista ja toiminnan tulee olla tilapäistä. Erityiskohtelu tulee siis lopettaa, kun tosiasiallisen tasa-arvon tila on saavutettu.²²²

Positiivinen erityiskohtelu voi tulla kysymykseen myös hallinnollisen menettelyn kohdalla, silloin kun siihen on löydettävissä hyväksyttävä oikeuttamisperuste. Oikeuskirjallisuudessa käytetään tällaisesta tilanteesta esimerkkinä yleistä pääsääntöä, jonka mukaan vireille tule-

den saannille. Vrt. kuitenkin HAO 10/0466/1, jossa opiskelijan lukihäiriö ei velvoittanut erityiskohteluun, koska koulun valintaperusteena käytettiin tutkintotodistusta.

²¹⁹ Mäenpää 2011 s. 69.

²²⁰ Eriksson 1996 (Lakimies 5-6/1996) s. 862–863.

²²¹ HE 72/2002 vp. s.54.

²²² Ks. PeVL 40/2002 vp s. 2 ja PeVL 10/2003 vp s. 3.

vat hakemusasiat on käsiteltävä saapumisjärjestyksessä. Tällöin esimerkiksi lapsen kansalaisuushakemus voidaan ottaa käsittelyyn ensiksi positiivisen erityiskohtelun perusteella.²²³

4.4.3 Johdonmukaisen käytännön vaatimus

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös viranomaisen päätöksenteon johdonmukaisuutta. Tämä yhdenvertaisuusperiaatteen osa-alue sai myös korostuneen merkityksen kyselytutkimuksen vastauksissa. Vastajaat kokivat johdonmukaisen perintäkäytännön turvaavan asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja nimesivät sisäisen ohjeistuksen sekä etuusvastaavatoiminnan tekijöiksi, jotka edistävät johdonmukaisuutta Perintäkeskuksen toiminnassa. Oikeuskirjallisuudessa johdonmukaisen käytännön vaatimuksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että viranomaisen on noudatettava johdonmukaista ratkaisulinjaa samanlaisissa asioissa. Sama pätee myös ylipäätään viranomaisen menettelyn johdonmukaisuuteen.²²⁴ Hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisen ratkaisutoiminnan tulisi olla johdonmukaista etenkin harkinnan kannalta. Tällöin harkinnan kohteena olevaa tosiseikkaistoa tulee arvioida samoin perustein samanlaisissa tapauksissa. Lisäksi säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen tulee perustus asian erityislaatuun.²²⁵

Vaatimus johdonmukaisesta käytännöstä on yhteydessä viranomaisen ratkaisujen ennakoitavuuteen, joka taas on yhteydessä myös oikeusvarmuuden periaatteeseen. Johdonmukaisen käytännön vaatimus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään yksittäisen viranomaisen sisäiseen tulkintalinjaan, vaan kyseinen periaate edellyttää myös eri viranomaisten soveltavan lakia samanlaisissa tapauksissa samalla tavoin.²²⁶ Tämän kaltainen menettely turvataan yleensä siten, että keskushallintoviranomainen, esimerkiksi ministeriö, antaa ohjeistuksen tietyn lain soveltamisesta. Keskushallintoviranomainen voi tehdä näin laissa säädetyn tehtävänsä alalla ilman ohjeistusta koskevan lain erityistä valtuutustakin.²²⁷ Ohjeistus tulee kuitenkin erottaa tässä asetuksenantovaltuudesta, josta tulee olla laintasoinen oikeutus. Myös oikeus-

²²³ Laakso ym. 2006 s. 321–322.

²²⁴ Mäenpää 2008a s. 69–70.

²²⁵ HE 72/2002 vp s.54.

²²⁶ Laakso ym. 2006 s. 322–323. Asiantila ilmenee myös Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanotossa AOA 5.11.2009 (dnro 795/4/08), jossa apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota poliisipiirien erilaiseen menettelyyn ajokorttilupa-asiassa. AOA korosti, että epäyhtenäinen menettely ei ole yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta tyydyttävä tilanne ja kiinnitti huomiota PL 6 §:n sekä HL 6 §:n merkitykseen viranomaisen menettelytavoissa ja käytännössä.

²²⁷ Ks. esim. PeVL 6/2003 vp. HE 30/2003 vp s. 4.

käytännössä keskushallintoviranomaisen velvollisuudeksi on katsottu ohjausvallan käyttäminen hallinnonalallaan yhdenmukaisen soveltamiskäytännön saavuttamiseksi²²⁸. Myös Kelan keskushallinnon ohjeistuksia Perintäkeskukselle voidaan pitää tällaisina ohjeistuksina.

Johdonmukaisen käytännön vaatimuksen voidaan nähdä olevan yhteydessä myös asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään palveluun hallinnossa.²²⁹ Perustuslain 21 §:ssä säädetään yksilön oikeusturvasta ja määritellään hallintotoiminnan perustavat laatukriteerit. Kyseisen pykälän toisen momentin mukaan ”hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Hallintolaki konkretisoi perustuslain 21 §:n laatukriteereitä julkisten palvelujen toteuttamisessa sekä hallinnollisessa päätöksenteossa. Olli Mäenpää erittelee yhdeksi laatukriteeriksi menettelyllisen yhdenvertaisuuden asian käsittelyssä. Viranomaisen ei saa käytännössään muodostaa menettelyllistä etusijaa yhdelle asiakkaalle tai asianosaiselle. Kyseinen vaatimus näytetään etenkin tilanteissa, joissa on monta asianosaista tai esimerkiksi samaa etua tai oikeutta on hakenut useampi henkilö. Viranomaisen tulee tällöin menetellä yhdenvertaisesti kaikkien asiakkaiden tai asianosaisten kesken niin, ettei yksi osapuoli pääse hyötymään toisen kustannuksella. Etenkin asian valmistelun tulisi olla tasapuolista ja esimerkiksi kuulemiset sekä tiedottamiset tulee hoitaa yhdenmukaisesti kaikkien osapuolten kesken. Ylipäätään yksittäistä tapausta tulee selvittää johdonmukaisten perusteiden mukaisesti.²³⁰

Johdonmukaisen käytännön vaatimus ei estä kuitenkaan viranomaista muuttamasta tulkintalinjaansa. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen tulee kuitenkin perustua tapauksen erityislaatuun. Hallituksen esityksessä tällaisista erityislaatuista tapauksista annetaan esimerkkinä lainsäädännön muuttuminen, muutokset tuomioistuinkäytännössä sekä muutokset kansainvälisessä oikeuskehityksessä.²³¹ Hallintolain 45 § 3 momentin mukaan päätös tulee perustella myös sellaisissa tilanteissa, joissa ”päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön”. Ratkaisulinjan muuttaminen vaatii siis perusteltua syytä. Lisäksi uutta omaksuttua käytäntöä täytyy vastaavasti alkaa noudattamaan myös johdonmukaisesti.²³²

²²⁸ Ks. esim. AOK 10.5.2000 D 1217/1/98.

²²⁹ Mäenpää 2008a s. 125.

²³⁰ Mäenpää 2008a s. 126.

²³¹ HE 72/2002 vp s.54.

²³² Laakso ym. 2006 s. 323.

4.4.4 Mielivallan kieltö

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy myös mielivallan kieltö. Laakso määrittelee mielivallan siten, että mielivallassa on kyse aineellisen kohtuullisuuden sekä oikeudenmukaisuuden sivuuttamisesta täydellisesti²³³. Esimerkkinä voitaneen antaa tilanne, jossa virkamies tekee hallintopäätöksen esimerkiksi poliittisen suuntautuneisuutensa perusteella eikä lakiin perustuvin ehdoin. Tosin edellä mainittuja oikeudenmukaisuutta tai kohtuutta lienee täysin mahdotonta määritellä tyhjentävästi vaan kyseiset arvot ilmenevät aina tilannesidonnaisesti. Kyselytutkimuksesta kävi ilmi, että ainakin viranomaisen puolueettomuus tunnistettiin osaksi yhdenvertaisuusperiaatetta. Lisäksi sisäinen ohjeistus koettiin perintää ohjaavaksi tekijäksi harkintatilanteessa, eli harkintaakaan ei tehty mielivaltaisesti. Vastauksista kävi kuitenkin ilmi, että perintätalanteessa saatettiin päätyä tiettyihin ratkaisuihin, joita perusteltiin esimerkiksi halulla auttaa tai muilla toimihenkilön moraalisisilla käsityksillä. Vaikka kyseisen toiminnan tarkoitus olisikin asiakkaan auttaminen, on se silti oikeudellisesti lähellä mielivaltaista toimintaa, koska toimintaa ei voida silloin perustella oikeusjärjestyksen kautta.

Mielivallan kieltö on myös yhteydessä johdonmukaisen käytännön vaatimukseen sekä objektiiviseen perusteluvelvollisuuteen. Epäyhtenäinen käytäntö tai päätöksenteko viittaa yleensä siihen, että päätöksenteko on tapahtunut muiden kuin asiallisten perusteiden valossa²³⁴. Objektiiviseen perusteluvelvollisuuteen ilmenee taas siinä, miten erilainen kohtelu tai käytäntö on perusteltavissa. Toisin sanoen tietynlainen erottelu sekä erilainen kohtelu voi olla hyväksyttävää, kunhan se pystytään perustelemaan objektiivisesti.²³⁵

Viranomaisen kuten myös yksittäisen virkamiehen mielivaltaista toimintaa on pidettävä syrjivänä menettelynä. Näin ajatellen myös syrjintäkiellot ovat olemassa mielivaltaisen menettelyn estämiseksi. Voitaneen siis ajatella, että esimerkiksi perustuslain 6 § 2 momentin syrjintäkieltö on asetettu mielivallan rajoittimeksi ja olennaista kyseisen säännöksen soveltamisessa on, että erottelua ei voida tehdä ilman hyväksyttävää syytä. Toisaalta käsitys hyväksyttävästä perusteesta erottelulle on myös muuttuvainen ajan ja yhteiskunnan

²³³ Laakso ym. 2006 s. 318.

²³⁴ Mäenpää 2008a s. 69.

²³⁵ Laakso ym. 2006 s. 318.

muutoksien myötä. Näin myös ennen hyväksyttäväksi syyksi tulkittu seikka voidaan myöhemmin katsoa lainvastaiseksi.²³⁶

4.4 Yhdenvertaisuusvelvoitteita Perintäkeskuksen perintään

4.4.1 Oikeusturvavaateita veronpalautusulosottoon

Kela on käyttänyt perinnän tehostuskeinona veronpalautusulosottoa vuodesta 2007 alkaen. Veronpalautusulosotolla tarkoitetaan menettelyä, jossa Kela pyytää ulosottoviranomaista ulosmittaamaan asiakkaan veronpalautukset ja kohdentaa ne ulosmittauksen jälkeen Kelassa perinnässä olevaan saatavaan.²³⁷ Veronpalautusulosotto koskee lähtökohtaisesti kaikkia kolmea perintälajia, tosin opintolainojen osalta veronpalautusulosottoa on sovellettu vain saataviin, joita velallinen ei ole vapaaehtoisesti maksanut. Ongelmia on ilmennyt lähtökohtaisesti liikaa maksettujen etuuksien veronpalautusulosotossa, jonka käytäntöjä on muutettu useita kertoja muun muassa siitä syystä, että Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (myöhemmin AOA) on kanteluiden johdosta puuttunut menettelyyn koskien niin Kelaa kuin ulosottoviranomaista. Vaikka lähtökohtaisesti kaikki kolme perintälajia ovat suoraan ulosottokelpoisia saatavia, ei veronpalautusulosottomenettelyn tulisi olla kohtuuton tai tulla esimerkiksi yllätyksenä velalliselle. Yhdenvertaisuusnäkökohdista käsin katsottuna veronpalautusulosoton tulisi olla vähintäänkin johdonmukaista ja sen tulisi turvata velallisten yhdenvertaisuus. Edellä esitetyistä lähtökohdista käsin on mielenkiintoista nostaa veronpalautusulosottomenettely myös lainopillisen tarkastelun kohteeksi.

Merkittävimpiä veronpalautusulosottoon liittyviä oikeusturvavaatteita ovat AOA:n kannanottojen perusteella olleet veronpalautusulosotosta tiedottaminen sekä velallisen kuuleminen ennen veronpalautusulosottoa. AOA sai vuonna 2011 yhteensä 30 kantelua liittyen veronpalautusten ulosottoon tilanteissa, joissa velallisilla oli voimassaoleva osamaksusopimus, jota velallinen oli myös noudattanut. Kela oli tuolloin muuttanut liikaa maksettujen etuuksien perinnän menettelyä niin, että veronpalautusulosottoon siirrettiin kaikki etuuksien perintää koskevat saatavat, joita oli vielä perinnässä veronpalautuksien maksun aikaan. Menettelyn muutoksen pohjalla oli tarkoitus tehostaa liikaa maksettujen etuuksien perin-

²³⁶ Niemivuo ym. 2010 s. 127.

²³⁷ Ks esim. Edilex>Uutinen>Näin Kela perii velkoja veronpalautuksista vuonna 2012. Julkaistu 11.9.2012.

tää.²³⁸ Tuolloin kantelijat kokivat epäoikeudenmukaiseksi sen, että maksusopimuksen noudattamisesta huolimatta Kela siirsi saatavat ulosottoon veronpalautusulosottoa varten siitä velallisille erikseen ilmoittamatta. Kela perusteli menettelyn muuttumista sillä, että osamaksusopimusten loppupuolelle oli huhtikuusta 2011 alkaen lisätty teksti ”osamaksusuunnitelman tekeminen ei estä mahdollisten veronpalautusten ulosmittausta”. Uusi veronpalautusulosmittausmenettely koski myös sellaisia velallisia, jotka olivat jo pitkään noudattaneet osamaksusopimusta ja joiden veronpalautuksia ei aikaisemmin ollut ulosmitattu. Kuitenkin velalliset, jotka saivat veronpalautuksia, mutta jotka eivät olleet ehtineet saamaan lisätekstillä varustettua osamaksusopimusta, jätettiin menettelyn ulkopuolelle.²³⁹

AOA kiinnitti ratkaisussaan erityistä huomiota PL 21 §:n oikeusturvavaatimuksiin sekä hyvän hallinnon noudattamiseen ja etenkin HL 8 §:n neuvontavelvoitteeseen sekä HL 7 §:n hallinnon palveluperiaatteeseen. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei osamaksusopimusten loppuun sijoitettu ilmoitus mahdollisesta veronpalautusulosotosta ”ole ollut omiaan varmistamaan tiedon perillemenoa”. AOA ei myöskään pitänyt kyseistä tekstiä tarpeeksi riittävän selkeänä ja tarkkarajaisena. AOA huomautti myös, että veronpalautusmenettelyn muuttumisesta olisi tullut tiedottaa ja tiedon saannin varmistamiseen olisi tullut kiinnittää paremmin huomiota, koska kyseessä oli muutos vanhaan menettelyyn.²⁴⁰ AOA pyysi Kelan kehittämään osamaksusopimusten veronpalautusulosottoa koskevaa tekstiä informatiivisemmaksi ja selkeämmäksi sekä kiinnitti erityistä huomiota hyvän hallinnon noudattamiseen veronpalautusulosottoa koskevassa menettelyssä²⁴¹.

Samana vuonna AOA kiinnitti huomiota kahdeksan kantelun johdosta myös ulosottoviranomaisen toimintaan ja korosti, että ulosottotoiminnan massaluontoisuudesta huolimatta eivät runsaat tapaukset voi olla este perusoikeuksien (etenkin oikeusturvan) toteuttamiselle. Tuolloin velallisten oikeusturva oli vaarantunut nimenomaan siksi, ettei ulosottoviranomainen ollut lähettänyt veronpalautusulosoton massaluontoisuussyistä velallisille ulosoton vireilletuloilmoitusta tai maksukehotusta, jotka olisi ulosottokaaren 3 luvun 33 §:n nojalla pitänyt lähettää.²⁴²

²³⁸ Ks. esim. Edilex>Uutinen>Kela muistuttaa: Veronpalautuksia voidaan ulosmitata osana takaisinperintää 9.11.2011.

²³⁹ AOA (Dnro 4435/2/11) s.1-5.

²⁴⁰ AOA (Dnro 4435/2/11) s. 5.

²⁴¹ AOA (Dnro 4435/2/11) s. 6.

²⁴² AOA (Dnro 4139/4/11) s. 1-6.

Empiirisenä havaintona voitaneen nostaa esille, että sittemmin vuonna 2013 Kela ilmoitti uudelleen ulosmittaavansa veronpalautukset liikamaksettujen etuuksien perintää koskevista osamaksusopimuksista, joita oli noudatettu. Perusteena oli jälleen perinnän tehostaminen. Tuolloin Kela sai kuitenkin niin paljon negatiivista palautetta, etenkin opiskelijajärjestöiltä, että se ilmoitti myöhemmin luopuvansa menettelystä ja ulosmittaavansa liikaa maksettujen etuuksien osalta vain sellaiset velat, joiden maksuja ei ollut vapaaehtoisesti hoidettu.²⁴³ Havainto herättää kysymyksen siitä, tulisiko veronpalautusulosotosta säännellä tarkkarajaisemmin, koska käytännön jatkuva muuttaminen ei ole omiaan takaamaan velallisten oikeusturvaa saatikka yhdenvertaisuusperiaatteesta ilmenevää johdonmukaisen käytännön vaatimusta.

Yllä esitetyistä AOA:n ratkaisuksista on nostettavissa esille myös muutamia yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta olennaisia näkökohtia, vaikkei AOA sinällään korostakaan niitä ratkaisuisaan. Ensinnäkin ratkaisuksista on huomattavissa, ettei julkista intressiä voi nostaa hyvän hallinnon noudattamisen edelle. Kuten aikaisemmin olen todennut, perintä edustaa julkisen intressin toteuttamista, koska aiheetta maksetut julkiset varat halutaan periä takaisin tehokkaasti. Edellä esitetyissä ratkaisuisissa julkista intressiä edustaa toisaalta Kelan osalta perinnän tehostamisen tavoite sekä toisaalta ulosottoviranomaisen osalta massaluontoisen ulosottotoiminnan nopeuttaminen jättämällä lähettämättä vaaditut vireilletuloilmoitukset sekä maksukehotukset. AOA:n ratkaisuksista voidaan kuitenkin tehdä se havainto, ettei julkisen intressin toteuttaminen oikeuttanut hyvän hallinnon ja velallisten oikeusturvan laiminlyöntiin.

Yhdenvertaisuusnäkökulmasta on myös olennaista huomata, että johdonmukaisen käytännön muuttamiseen ei riittänyt vain yhden lauseen lisääminen osamaksusopimuksen loppuun vaan käytännön muuttamisesta olisi pitänyt tiedottaa paremmin ja tiedon perillemenosta olisi pitänyt varmistua. Kuten edellä olen todennut, vaatii säännönmukaisesta viranomaiskäytännöstä poikkeaminen erityisiä syitä osakseen. Näin ollen johdonmukaisen käytännön turvatessa myös oikeusvarmuutta, olisi tapauksissa pitänyt varmistua siitä, että kaikki velalliset ovat tietoisia muutoksesta ja että kaikkia velallisia kohdellaan muutoksen jälkeen yhdenvertaisesti. Nythän johdonmukaisen perintäkäytännön muutos johti myös siihen, että riippuen velallisen osamaksusopimuksen kestosta, hänen veronpalautuksia ei

²⁴³ Ks. aiheesta esim. Edilex>Uutinen>Kela voi jatkossa ulosmitata veronpalautuksen vaikka asiakas olisi noudattanut takaisinperinnässä tehtyä osamaksusuunnitelmaa 30.1.2013. www.kela.fi>Tietoa Kelasta>Ajankohtaista>Kela peruu veronpalautusten ulosoton velkaansa lyhentäneiltä 2.10.2013.

vuonna 2011 ulosotettu, jos hän oli saanut osamaksusopimuksen ennen huhtikuuta 2011. Veronpalautusulosottoon joutuminen oli siis lähtökohtaisesti sattumanvaraista, riippuen siitä, oliko velallinen sopinut osamaksuista esimerkiksi maaliskuussa tai vastaavasti touko-kuussa. Perintäkäytännön muutos oli siis asettanut velalliset myös eriarvoiseen asemaan.

4.4.2 Luottamuksensuoja- ja suhteellisuusperiaate perinnän yhdenvertaisuuden edistäjinä

Edellä esitetty veronpalautusulosottomenettely herättää kysymyksen myös siitä, voitaisiinko perintään soveltaa hallintolain 6 §:n luottamuksensuoja- ja suhteellisuusperiaatetta? Lähtökohtaisesti kysymykseen voitaisiin vastata kyllä, koska HL 6 §:n oikeusperiaatteet ovat sovellettavissa kaikkeen hallintotoimintaan. Näin ollen kysymys tulisi ennemminkin asettaa, onko perinnässä havaittavissa tilanteita, joissa suhteellisuus- ja luottamuksensuojanäkökohdat tarvitsisivat erityistä tarkastelua? Luottamuksensuojaperiaate velvoittaa viranomaisen suojaamaan toiminnassaan ”oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Yksityisen tulee siis voida luottaa siihen, että viranomaisen tekemä hallintopäätös on pysyvä ja siihen, että viranomainen toimii virheettömästi sekä oikeellisesti. Tämä merkitsee ennen kaikkea sitä, että yksityisellä on tietty suoja julkista valtaa ja sen odottamattomia muutoksia vastaan.²⁴⁴ Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan vastaavasti, että viranomaisen toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaista mitoittamaan toimintansa sellaiselle alimmalle tasolle, jolla haluttu vaikutus saadaan aikaiseksi. Suhteellisuusperiaatteen on tulkittu vaikuttavan etenkin tilanteisiin, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan yksityiseen kohdistuvien negatiivisten oikeudellisten seuraamusten välillä.²⁴⁵

Luottamuksensuojaperiaatteella on oikeuskäytännössä katsottu olevan vaikutusta ainakin viranomaisen virheellisestä päätöksestä johtuvan takaisinperinnän kohtuullistamiseen. Esimerkiksi tapauksessa *KHO 2009:45* viranomaisen virheen vuoksi väärin perustein myönnetty ja maksettua tuen takaisinperintää kohtuullistettiin niin, ettei takaisinperittävälle määrälle peritty korkoa ennen takaisinperintäpäätöksessä mainittua eräpäivää. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, etteivät alkuperäiset tukien maksavista koskevat päätökset muodostaneet niin vahvaa luottamuksensuojaa, että tukia ei voitaisi periä lainkaan takaisin.

²⁴⁴ HE 72/2002 vp. s. 55–56.

²⁴⁵ HE 72/2002 vp. s. 55.

Vastaavasti tapauksessa VakO 6511:2011 Kelan asumistuen takaisinperintää koskeva menettely oli ollut lakiin perustumatonta, jolloin vakuutusosoikeus katsoi kohtuulliseksi luopua takaisinperinnästä kokonaan. Näin ollen oikeuskäytännön valossa ainakin viranomaisen virheellinen menettely luo edellytykset luottamuksensuojan syntymiselle.

Luottamuksensuojaperiaatteella näyttäisi siis olevan kytköksiä viranomaisen hallintopäätöksen virheellisyyden korjaamiseen. Perinnässä ei kuitenkaan välttämättä synny valituskelpoista hallintopäätöstä vaan siinä käytetään esimerkiksi maksusopimuksia, kuittausilmoituksia ja maksumuistutuksia, jotka tosin ovat kirjallisia, mutteivät kuitenkaan valituskelpoisia. Voiko luottamuksensuoja realisoitua siis perintätilanteessa, jossa ei ole tosiasiallisesti syntynyt hallintopäätöstä, mutta asiakas kokee silti esimerkiksi perintäkäytännön virheellisenä? Luottamuksensuojaperiaatteella on joissain tapauksissa katsottu olevan merkitystä ainakin viranomaisen antaman aineellisen neuvonnan sekä vakiintuneen tulkintalinjan kanssa. Aineellinen neuvonta voi koskea esimerkiksi tilannetta, joissa hallinnossa asiointi haluaa neuvoja viranomaisen vakiintuneista tulkintalinjoista tai viranomaisen noudattamista käytännöistä hänelle samankaltaisessa hallintoasiassa.²⁴⁶ Aineellinen neuvonta kuvastaa myös pitkälti perinnässä annettavaa neuvontaa. Luottamuksensuojan on katsottu realisoituvan lähtökohtaisesti tilanteissa, joissa yksityinen on toiminut vilpittömässä mielessä ja noudattanut viranomaisen vakiintunutta tulkintalinjaa.²⁴⁷ Luottamuksensuojan periaate näyttäisikin antavan nimenomaan suojaa viranomaisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan²⁴⁸. Näin ollen voitaneen deduktiivisesti johtaa ajatus, että myös perintäkäytännön yhtäkkisellä muuttumisella voisi olla merkitystä asiakkaan luottamuksensuojan kannalta. Samoin luottamuksensuoja näyttäisi ilmentävän myös yhdenvertaisuuden johdonmukaisen käytännön vaatimusta antamalla suojaa viranomaisen odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojalla voi olla sijaa siis myös perinnän kontekstissa ainakin maksujärjestelyjen odottamattomia muutoksia kohtaan.

Vastaavasti suhteellisuusperiaatteen osalta asettamaani kysymykseen on vastattava lähtökohtaisesti kielteisesti. Vaikka suhteellisuusperiaate koskettaakin hallintotoiminnan kaikkia lohkoja, on sen ensisijaisesti katsottu realisoituvan etenkin hallinnollisten uhkien asettamisen sekä pakko- ja voimakeinojen käyttötilanteiden kanssa sekä sillä on katsottu ole-

²⁴⁶ Mäenpää 2003 s. 270–272.

²⁴⁷ Ks. esim. KHO 2003:21, jonka mukaan asia oli ratkaistava puolisoitten eduksi, koska he olivat toimineet vilpittömässä mielessä saamiensa ohjeiden ja viranomaisen vakiintuneen käytännön mukaan. Ks. myös Kuusikko 2010 s. 76. Laakso ym. 2006 s. 347. HE 72/2002 vp s. 56.

²⁴⁸ Laakso ym. 2006 s. 348.

van sijaa myös tahdosta riippumattomaan hoitoon sijoittamisen alueella. Suhteellisuusperiaate näyttäisi olevan ensisijaisesti kytköksissä nimenomaan yksityiseen kohdistuvien pakottaviin negatiivisiin seuraamuksiin. Perintää ei voida kuitenkaan rinnastaa kyseiseen toimintaan. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että suhteellisuusperiaatteen oikeasuhtaisuuden tai oikein mitoittamisen vaateella on yhtymäkohtia nimenomaan kohtuusajatteluun. Toisin sanoen viranomaisen toimia voidaan pitää kohtuullisina silloin, kun ne ovat oikeassa suhteessa asetettuun päämäärään.²⁴⁹ Näin ollen voitaneen kysyä, olisiko kohtuusperiaatteella merkitystä perintätilanteeseen suhteellisuusperiaatteen sijaan?

Lopulta voidaan päätyä siihen, että perinnässä tulisi turvata nimenomaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Perinnän kontekstissa ongelmaksi muodostuu se, että perintää on säännelty niin löyhästi. Näin ollen saattaa olla haastavaa osoittaa, mitkä odotukset tulisi turvata oikeusjärjestyksen perusteella. Esimerkiksi, jos lähtökohta on se, että Kelalla on lakiin perustuva perintävelvollisuus ja saatava on vaarassa vanhentua muutaman vuoden sisällä. Vanhentuminen voidaan estää sillä, että kuittausta tai osamaksusopimuksen kuukausisummaa korotetaan, vaikka summa on ollut sama viimeiset kymmenen vuotta, näyttäisi perintävelvollisuus menevän velallisen luottamuksensuojan ohi. Kuitenkin luottamuksensuojalla voi olla sijaa perinnön odottamattomia muutoksia kohtaan. Vastaavasti suhteellisuusperiaate voisi ilmentyä perinnän kontekstissa lähtökohtaisesti kohtuusajattelun kautta.

4.4.3 Sosiaali oikeudellinen kohtuusperiaate perinnässä

Hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet on kodifioitu hallintolain 6 §:n, jonka mukaan yleiset hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden, objektiiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin keskusteltu myös yleisen kohtuusperiaatteen olemassaolosta etenkin sosiaali oikeuden alalla. Vaikka kyseisen periaatteen velvoittavuudesta on esitetty erilaisia tulkintoja²⁵⁰, ovat

²⁴⁹ Laakso ym. 2006 s. 331–336. Mäenpää 2011 s. 75–75.

²⁵⁰ Esimerkiksi Laakso on päätenyt tulkintaan, että kohtuusperiaate on ainakin heikosti velvoittava yleinen oikeusperiaate (Laakso 1990 s. 217-230). Kotkas taas esittää, että useassa tilanteessa kohtuusperiaatteen sijaan voidaan soveltaa esim. luottamuksensuoja- tai suhteellisuusperiaatetta tai PL 19.1 §:ää (Kotkas Lakimies 5/2009 s. 761–778). Hautamäki taas esittää kohtuusperiaatteen olevan johdettavissa suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuudenperiaatteista (Hautamäki 2004 s. 166). Ks. aiheesta myös Tähti 1995s. 230–231.

kirjoittajat lopulta päätyneet yhtenevään tulkintaan siitä, että kohtuusperiaate ilmenee ja sen soveltamiselle on tarvetta etenkin sosiaali oikeudellisen (takaisin)perinnän piirissä²⁵¹.

Kyselytutkimuksesta selvisi, ettei kohtuus-käsitettä osattu määritellä yhdenmukaisesti Perintäkeskuksen sisällä. Kohtuus saatettiin tulkita toimihenkilön moraalikäsitteeseen kuu-
luvaksi seikaksi tai se saatettiin liittää vain takaisinperintäpäätöksen kohtuullistamisharkin-
taan. Kohtuus oikeudellisena käsitteenä sekä kohtuusperiaate ovat kuitenkin määriteltävissä systematisoinnin keinoin. Perustan määrittelyni Toomas Kotkaksen pohdintaan sosiaali-
oikeudellisen kohtuusperiaatteen olemassaolosta. Kotkas jakaa sosiaali oikeudelliset koh-
tuullistamissäännökset kahteen ryhmään: sääntely- ja sovittelukohtuussäännöksiin. Säänte-
lykohtuussäännöksillä Kotkas tarkoittaa säännöksiä, jotka jättävät säännön tarkemman
sisällön määrittelyn sitä toimeenpanevalla organisaatiolle. Lisäksi sääntelykohtuussään-
nöksien soveltamisessa ei ole kyse yksittäistapauksellisesta harkinnasta vaan säännöstä
sovelletaan kaikkiin ehdot täyttäviin samalla lailla. Esimerkkinä voidaan antaa sosiaali-
huoltolain 710/1982) 29 b.2 §, jonka perusteella palvelusetelin arvon tulee olla *kohtuulli-*
nen.²⁵²

Sovittelukohtuussäännöksillä Kotkas tarkoittaa taas säännöksiä, jotka oikeuttavat niitä so-
veltavan viranomaisen poikkeamaan selkeästä pääsäännöstä yksittäistapauksellisen koh-
tuusharkinnan perusteella. Esimerkiksi kaikki etuuslakien luopumissäännökset (esim. työt-
tömyysturvalain 11 luvun 10.2 § tai asumistukilain 19.2 §) ovat tällaisia sovittelukohtuus-
säännöksiä. Etuuslakien säännökset luovat ensin pääsäännön, jonka perusteella aiheeton
etuus tulee periä takaisin. Kyseisestä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa nimenomai-
sesti sovittelukohtuussäännöksen nojalla.²⁵³ Samanlainen sovittelukohtuullistamissäännös
löytyy myös maksuvapautuslain (529/1980) 1 §:stä, jonka mukaan valtionkonttori voi
myöntää maksuvapautuksen, jos maksun tai korvauksen periminen on *ilmeisen kohtuuton-*
ta.²⁵⁴

Perinnän kontekstissa kohtuullistamisen sisältö on määriteltävissä etuuslakien yhtenäistä-
mistä koskevan hallituksen esityksen perusteella. Nimenomaan perinnän täytäntöönpanon
osalta hallituksen esityksessä korostettiin, että perinnässä on huolehdittava siitä, että velal-

²⁵¹ Näin esim. Kotkas 2009 s. 762–764.

²⁵² Kurs. JN.

²⁵³ Kotkas s. 765–765.

²⁵⁴ Kurs. JN.

liselle jää käyttöön perustoimeentuloa varten tarvittava välttämätön tulo.²⁵⁵ Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että kohtuusharkinnassa on huomioitava etuuden saajan kokonaistilanne eli asiakkaan taloudellisen tilanteen lisäksi hänen sosiaalinen tilanteensa sekä muut asiaan vaikuttavat seikat, esimerkiksi huollettavien määrä.²⁵⁶ Näin ollen kohtuusperiaatteen soveltaminen ei ole kytköksissä vain luopumispäätöksiin vaan sitä tulisi soveltaa läpi perintäprosessin. Esimerkiksi myös osamaksusopimuksien kuukausierän määrää tai kuittauksen summaa harkittaessa.

Kotkas nostaa kohtuullistamismäärittelyssään esille myös opintotukilain 39 §:n 1 ja 2 momentit opintolainan maksuvapautuksesta. Kotkas korostaa maksuvapautussäännösten perustelujen osalta esiin lainansaajan työkyvyttömyyden, sairauden, taloudellisen tilanteen sekä muut olosuhteet, jotka vaikuttavat perinnän kohtuullisuusharkintaan. Näin ollen kohtuullisuusharkinta voidaan taloudellisen kohtuuttomuuden lisäksi perustaa muihin seikkoihin, kuten sairauteen ja työkyvyttömyyteen sekä muihin tekijöihin, joilla on vaikutusta velallisen kokonaistilanteeseen.²⁵⁷ Kohtuusajattelu näyttäisikin olevan kytköksissä nimenomaan yksittäistapaukselliseen harkintaan, jossa on punnittava, mitkä kohtuuden vaatimukset ovat sovellettavissa juuri käsillä olevaan tilanteeseen. Näin ollen, jos verrataan kohtuusharkintaa yleiseen harkintavallankäyttötilanteeseen, painottuvat kohtuusarvioinnissa yksittäistapaukselliset olosuhteet, kuten sairaus tai työttömyys. Vastaavasti yleisessä harkintavallankäyttötilanteessa kysymykseen tulee samanlaisen kohtelun vaatimus.²⁵⁸

Näkinsä kuitenkin, että nimenomaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta kohtuusarvioinnilla on erityinen merkitys perintään. Jos hallintotoimen kohtuullisuutta arvioidaan vain mielivaltaisesti, ilman kohtuullisuuden merkityksen määrittelyä, on riskinä syyllistyminen epätasa-arvoiseen kohteluun. Mielivaltaisuuden ei tarvitse olla edes erityisen räikeää. Kulla erittelee mielivaltaisen toiminnan tyypillisiksi piirteiksi epäjohtonmukaisuuden, subjektiivisuuden, perustelemattomuuden sekä yksittäistapauksellisuuden. Mielivaltaisena voidaan pitää siis (hallinto)toimintaa, joka perustuu kussakin tapauksessa enimmäkseen subjektiiv-

²⁵⁵ Perustoimeentulonturvaamisen vaade ja sen yhdistäminen kohtuullistamiseen on nähtävissä myös oikeuskäytännössä, kuten tapauksessa KHO:1979-A-II-96, jossa liikaa maksetun asumistuen perimistä pidettiin kohtuuttomana, kun otettiin huomioon asumistuen saajan taloudellinen tilanne. Asumistuki oli siksi jätettävä perimättä. Vrt. kuitenkin Vako 772:2012, jossa liikaa työttömyysturvaa nostonut vetosi valituksessaan kohtuussyyhin, kuten taloudelliseen ja sosiaaliseen asemaansa mutta vakuutusosoikeus painotti päätöksessään sitä, että tuen nostaja oli pitkällä aikavälillä laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa. Tuki päätettiin periä kokonaisuudessaan takaisin niiltä osin, kun sen ei ollut vanhentunut.

²⁵⁶ HE 7/1997 vp s.7.

²⁵⁷ Kotkas s. 767–768.

²⁵⁸ Ks. kohtuusharkinnan ja yleisen harkinnan suhteesta myös Aer 2000 s. 253.

siin mielenjohteisiin, jotka ovat tapauskohtaisesti vaihtelevia eivätkä etukäteen vahvistettuja.²⁵⁹ Nähdäkseni kyseisiä ominaisuuksia voidaan pitää myös yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksien vastakohtina. Näin ollen yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimukset linkittyvät myös kohtuuden määrittelyyn.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että kohtuusharkinta voidaan perustaa velallisen heikon taloudellisen tilanteen lisäksi sosiaalisiin näkökohtiin. Kohtuusharkintaa voidaan pitää lopulta yleisen oikeudenmukaisuuden ilmentymänä, mitä myös yhdenvertaisuusperiaate ilmentää. Selvää kuitenkin on, ettei kohtuusharkintaa voi perustaa vain toimihenkilön oman moraalitajun varaan, vaan se täytyy olla perusteltavissa oikeusjärjestyksen ja viimekädessä perusoikeusjärjestelmän kautta.

²⁵⁹ Kulla Lakimies 6–7/1998: Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä s. 1146.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, toteutuuko yhdenvertaisuus Perintäkeskuksen perinnän täytäntöönpanossa etenkin asiakasrajapinnan näkökulmasta sekä systematisoida, mitä oikeudellisia vaatimuksia yhdenvertaisuusperiaatteesta aiheutuu julkisoikeudelliselle perinnälle. Kelan Perintäkeskukselle tehdystä kyselytutkimuksesta selvisi, että asiakkaiden yhdenvertaisuus on merkittävä tavoite, muttei se vielä täysin toteudu Perintäkeskuksessa. Kyselytutkimuksesta oli nähtävissä, etteivät perintälajien väliset käytännöt ole aina johdonmukaisia ja etenkin etuuksien perinnässä koettiin olevan myös perintälajin sisäisiä epäkohtia asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Kyselytutkimuksen perusteella suurimmat syyt perintälajien välisille eroille olivat perintälajeja koskevat eri säännökset, joiden koettiin lähtökohtaisesti luovan erilaiset perusteet perintälajeille. Myös vanhojen perintäyksiköiden toimintalinjat, joista ei vielä ollut täysin päästy eroon sekä toimihenkilökohtaiset erilaiset käytännöt koettiin haasteiksi asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiselle. Lainopin näkökulmasta nostin esiin sen, että perintälajien väliset erot ovatkin oikeutettuja tilanteissa, joissa lainsäädäntö asettaa perintälajit erilaiseen asemaan. Totesin kuitenkin, että myös perintälajien väliset käytännöt tulisivat olla samanlaiset perintälajista riippumatta silloin, kun eri säännökset sisältävät samansisältöisiä perintänormeja

Matkan varrella osoitin, että yhdenvertaisuusperiaatteella on sijaa etenkin perinnässä käytettävän harkinnan ohjaajana. Esitin julkisoikeudellisen perinnän olevan lähtökohtaisesti viranomaisen velvollisuus, joka teoreettisesti pohjautuu perusteettoman julkisoikeudellisen edun palautus-oppiin ja joka konkretisoituu viimekädessä perinnän täytäntöönpanona. Totesin kuitenkin, ettei perusteettoman julkisoikeudellisen edun palautus ole instituutiona täysin vakiintunut julkisoikeuden alalla ainakaan oikeuskirjallisuuden perusteella. En itsekään kokenut tarpeelliseksi esittää kyseistä instituutiota absoluuttiseksi totuudeksi vaan otin tiedon annettuna. Perintävelvollisuuden osalta nostin esiin, että etenkin Kelan perinnän kontekstissa perintävelvollisuus tulisi asettaa sosiaalioikeuden viitekehikkoon. Kyselytutkimuksesta selvisi, että Kelan perintäasiakkaat ovat usein sosiaalisista ja ekonomisista syistä keskivertokansalaista huonommassa asemassa. Kelan perinnässä haasteena on se, että perinnän tulisi olla tehokasta mutta toisaalta perintäasiakkaat voivat olla taloudellisesti huonossa asemassa tai muutoin tarvita lähtökohtaisesti enemmän avustusta ja neuvontaa asioidensa hoitamiseen, että liian tehokas perintä voi muodostua kohtuuttomaksi asiakkaan

kokonaistilanteen kannalta. Siksi esimerkiksi kohtuusnäkökohdilla voi olla suurikin merkitys perinnän täytäntöönpanotoimia harkittaessa. Näin ollen perintävelvollisuudesta voitaisiin poiketa esimerkiksi luopumissäännösten nojalla tai perinnän täytäntöönpanotoimia voitaisiin kohtuullistaa kokonaisharkinnan perusteella.

Nostin myös esille sen, että perinnän täytäntöönpanotoimien aikana tehtävät perinnästä luopumis- ja maksuvapautuspäätökset ovat myös sosiaalioikeudellisen kohtuusperiaatteen näkökulmasta perinnän kohtuullistamiskeinoja. Tällöin perinnän kohtuullistamisharkinta muodostuu asiakkaan kokonaistilanteen pohjalta ja ekonomisten seikkojen lisäksi kokonaisharkintaan voivat vaikuttaa myös esimerkiksi sosiaaliset, terveydelliset ja muut syyt, kuten esimerkiksi huollettavien määrä. Kuitenkin kohtuullisuusharkinnan perusteiden tulisi olla myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Näin ollen, vaikka kohtuusharkinnan perusteet eivät olisi puhtaasti oikeudellisia, esimerkiksi asiakkaan pitkäaikaisen sairauden vaikutus hänen taloudelliseen tilanteeseen, tulee perustelujen olla oikeusjärjestyksen kautta hyväksyttäviä. Perusteena ei voi näin olla pelkkä mielivaltainen, esimerkiksi asiakkaan henkilöön kohdistuva, peruste. Perusteltu perinnän kohtuusharkinta voi siis näin edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua etenkin positiivisen erityiskohtelun näkökulmasta. Näin lähtökohtaisesti huonommassa sosioekonomisessa asemassa olevat perintäasiakkaat voidaan saattaa samalle lähtöviivalle paremmassa asemassa olevien asiakkaiden kanssa. Lähtökohtana tulisi kuitenkin aina olla yksittäistapauksellinen harkinta, jossa vaihtoehtoja punnitaan yhdenvertaisuusperiaatteen rajaamassa viitekehikossa.

Määrittelin myös perinnän täytäntöönpanotoiminnan luonnetta hallintotoiminnan näkökulmasta. Totesin, että perinnän ollessa hallintomenettelyä ja julkisen vallan käyttöä, tulisi perintää täytäntöönpanevalle viranomaisella, eli Kelalla, olla lähtökohtainen selvitysvelvollisuus perintäasian ratkaisussa. Empiirisenä huomiona nostin esiin, että asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta etenkin opintolainan osittaisesta maksuvapautuksesta päätettäessä, tulisi maksuvapautusharkinta tehdä aina Kelan aloitteesta. Nyt käytäntö on ollut hieman hajanaista ja joissain tapauksissa asiakkaan oikeus osittaiseen maksuvapautukseen on tutkittu Kela aloitteisesti ja toisissa tapauksissa asiakas on joutunut hakemaan maksuvapautusta kirjallisella hakemuksella. Käytäntö ei näin ollen ole omiaan takaamaan asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Kiinnitin myös huomiota siihen, että perinnästä luopuminen tai maksuvapautus on asiakkaan oikeus, jos perusteet luopumiseen ovat olemassa. Tämän totesin olevan vakiintunut tulkinta oikeuskirjallisuudessa, ja jota voidaan

perustella sillä, että perinnän ollessa viranomaisen velvollisuus on näin luopuminen deduktiivisesti pääteltynä asiakkaan oikeus.

Perinnän yhdenvertaisuuskysymyksiksi muodostuivat matkan varrella etenkin perinnässä käytettävän harkinnan johdonmukaisuus sekä harkinnan perusteluiden oikeuttaminen perusoikeusjärjestelmän kautta. Vaikka perinnän täytäntöönpanoa koskeva sääntely osoittautuikin väljäksi ja soveltajalleen harkintavaltaa jättäväksi, koettiin kyselytutkimuksen vastauksien perusteella hallinnon sisäisten ohjeiden sekä etuusvastaavatoiminnan tuovan johdonmukaisuutta harkinnan käyttöön. Kiinnitin kuitenkin huomiota siihen, että vaikka deskriptiivisen oikeuslähdeopin näkökulmasta hallinnon sisäiset ohjeet olisivatkin päätöksenteon ensisijaisia lähteitä, sijoittuvat ne perinteiden skandinaavisen oikeuslähdeopin näkökulmasta vain sallittujen oikeuslähteiden piiriin. Tällöin sisäisen ohjeistuksen primääriasema voi olla ongelmallista etenkin hallintotoiminnan justifioinnin näkökulmasta. Nostin myös oikeustapauksen kautta esiin sen, että sisäisen ohjeistuksen ollessa voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden vanhentunutta, voidaan sisäistä ohjeistusta noudattamalla päätyä jopa virheelliseen lopputulokseen. Siksi näkisinkin, että jokaisen perintää hoitavan toimihenkilön tulisi olla perillä myös lainsäädännön sisällöstä ja lainsäädäntöä koskevista muutoksista. Perinnässä käytettävän harkinnan suhteen totesin myös, että yksittäistapauksellinen harkinta voisi tuoda perintään joustavan ja asiakkaan kokonaistilanteen huomioon toimintamallin, joka edistäisi myös yhdenvertaisuuden toteutumista eri asiakasryhmien välillä.

Nostin esille myös veronpalautusulosottoon liittyviä oikeusturvavaatimuksia. Kela käyttää perinnän tehostamiskeinona veronpalautusulosottoa, mutta kyseinen menettely on poikanut myös useita kanteluita Eduskunnan oikeusasiamiehelle, koska veronpalautusulosottomenettelyyn joutuneet ovat kokeneet oikeuksiaan loukatuksi. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta esitin veronpalautusulosottoon liittyvän lähtökohtaisesti näkökohdan, ettei julkinen intressi (eli tehokas perintä) voi nousta asiakkaan oikeusturvanäkökohtien sekä hyvän hallinnon kannalta oikeutettujen odotuksien edelle. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Kelan huono tiedottaminen veronpalautusulosottoperinnästä sekä epäjohdonmukainen käytäntö saatavien ulosottoon siirtämisessä, joka on joinain vuosina johtanut asiakkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun.

Perintäkeskukselle suunnatusta kyselytutkimuksesta ei noussut esille hälyttäviä yhdenvertaisuusrikkomuksia. Tosin positiivista erityiskohtelua ei osattu hahmottaa yhdenvertaisuusperiaatteen osaksi. Myös kohtuus-käsite määriteltiin lähtökohtaisesti toimihenkilön subjektiiviseksi päätelmäksi. Tutkielmassa myöhemmin osoitin, että kohtuus on määriteltävissä myös oikeusjärjestyksen kautta sosiaali oikeudellisen kohtuusperiaatteen muodossa. Esitin, että yhdenvertaisuusperiaatteesta muotoutuu useita oikeudellisia vaatimuksia perinnän täytäntöönpanolla. Ensinnäkin yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa johdonmukaiseen perintäkäytäntöön, jossa yllättävät muutokset on perusteltava oikeusjärjestyksen kannalta hyväksyttävien seikoin. Etenkin sosioekonomisesti huonommassa asemassa olevien perintäasiakkaiden suhteen positiivinen erityiskohtelu voi joissain tapauksissa olla täysin perusteltua. Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa kohtelevaan perintäasiakkaita tasapuolisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita asiakkaiden tasapäistämistä, vaan perinnän toimia harkittaessa kaikki asiaan vaikuttavat seikat tulisi ottaa kokonaisvaltaisesti huomioon. Siksi myös erilaisten perintäasioiden kohtelu erilalla on täysin yhdenvertaisuusperiaatteen kautta perusteltavissa. Yhdenvertaisuusperiaate kieltää myös mielivaltaisen päätöksenteon. Näin ollen, vaikka perinnässä onkin tilanteita, joissa voidaan käyttää laajaa harkintavaltaa, tulisi harkinnan olla aina oikeusjärjestyksen sekä etenkin perusoikeusjärjestelmän kautta perusteltavissa sekä oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen, rajaamaa. Edellä esitetyn perusteella soveltamalla hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta kokonaisvaltaisesti perinnän täytäntöönpanossa voitaisiin siirtyä muodollisesta asiakkaiden tasavertaisesta kohtelusta kohti tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Lopuksi voitaneen todeta, että julkisoikeudellisesta perinnän täytäntöönpanosta löytyy yllättävän vähän oikeustieteellistä tutkimusta ottaen huomioon esimerkiksi sen seikan, että julkisoikeudelliset saatavat ovat lähtökohtaisesti suoraan ulosottokelpoisia. Tämä on seikka, joka herättää mielestäni kysymyksiä liittyen sekä asiakkaan oikeusturvaan että julkishallinnon vastuuseen velkojan roolissa. Nämä kysymykset eivät ole kuitenkaan syystä tai toisesta herättäneet liiemmin keskustelua julkisoikeuden piirissä. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä perinnän täytäntöönpanossa ei ole liioin tutkittu. Näin ollen tutkielmani aihepiirissä olisi potentiaalia myös jatkotutkimusta ajatellen.

LIITE 1 Kyselylomake



Kyselytutkimus: Yhdenvertaisuus Kelan perinnässä

Tutkimuksen suorittaa: Johanna Niemelä

Yleisiä tietoja:

Vastaaja:

Toimenkuva Kelassa:

Kuinka kauan olet
työskennellyt perinnän parissa

Saako vastauksesi julkaista nimettömänä Pro gradun julkaisun yhteydessä?

Kyllä

Ei

Vastaa seuraaviin perinnän yhdenvertaisuutta koskeviin väittämiin:

	Erittäin huonosti	Huonosti	Kohtalaisesti	Hyvin	Erittäin hyvin
1. Asiakkaiden välinen yhdenvertaisuus toteutuu Perintäeskuksen perinnässä:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Eri perintäyksiköt kohtelevat asiakkaita yhdenvertaisesti:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Eri perintälajien välillä asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Perintäeskuksen käytännöt ja toimintatavat perinnässä ovat yhtenäiset:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu elatusapuvelka-perintälajin sisällä:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu etuuskien-perintälajin sisällä:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu takausvastuu-perintälajin sisällä:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Voit halutessasi lisätä edellisiin vastauksiin (kohdat 1-7) kommentteja:

8. Kerro lyhyesti, mitä yhdenvertaisuusperiaate (hallintolaki (434/2003) 6 §) sinulle tarkoittaa?

■

9. Perintäkeskuksen perustamista koskeissa asiakirjoissa mainitaan useaan otteeseen yhdeksi Perintäkeskuksen perustamisen tavoitteeksi *asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantaminen*. Mitä kyseinen lause mielestäsi merkitsee?

■

10. Voidaanko Perintäkeskuksen perinnässä mielestäsi soveltaa yhdenvertaisuusperiaatetta? Ja minkälaisissa perintätilanteissa soveltaisit itsesi yhdenvertaisuusperiaatetta?

■

11. Onko *perinnässä* mielestäsi havaittavissa tilanteita, joissa asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu? Voit antaa esimerkkejä:

■

12. Toteutuuko hyvä perintätapa Perintäkeskuksen toiminnassa? Esimerkkejä:

■

13. Toimiiko Perintäkeskuksen henkilöstö johdonmukaisesti perinnässä? (Esimerkiksi maksusopimuksien teko, ulosoton peruminen, asiakkaiden neuvominen tai muuta vastaavaa.)

■

14. Tukeeko nykyinen Kelan sisäinen ohjeistus perinnästä asiakkaiden yhdenvertaisuutta?

■

15. Kuinka suureksi arvioisit kohtuusarvioinnin merkityksen perusperinnässä? (Esimerkiksi "perintää ei voida pitää kohtuuttomana asiakkaan tulojen perusteella".) Ja onko kohtuuden käsite riippuvainen toimihenkilön käsityksestä vai perustuuko se sisäiseen ohjeistukseen, lakiin tai muuhun vastaavaan?

■

16. Mikä/Mitkä ovat suurimpia riskejä sille, että asiakkaita kohdeltaisiin epätasa-arvoisesti Perintäkeskuksessa?

■

17. Tulisiko asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua parantaa Perintäkeskuksen toiminnassa?

■

18. Muita huomioita ja kommentteja perinnästä ja yhdenvertaisuudesta?

■

Kiitokset vastauksista ja mukavaa kevään jatkoa! 😊