

Asia: VN/16835/2024

## Lausuntopyyntö etukäteismaksusta tuomioistuimissa

### Lausunnonantajan lausunto

#### Miten katsotte etukäteismaksun vaikuttavan asianosaisen harkintaan asiansa saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi?

##### LAUSUNTO ETUKÄTEISMAKSUISTA TUOMIOISTUIMISSA

#### 1. Lausuntopyyntö ja sen tausta

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa selvityshenkilöiden raportista (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:2), joka sisältää esiselvityksen etukäteismaksusta tuomioistuimissa.

Oikeusministeri Leena Meri, kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen sekä ympäristöministeri Sari Multala haluavat selvittää, miten aiheettomiin valituksiin voitaisiin jatkossa puuttua. Hallitus otti huhtikuussa aiheettomien valitusten karsimisen vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmaan.

Oikeusministeriö on 27.3.2026 asettanut aiheettomat valitukset -työryhmän (VN/10067/2026). Työryhmän tehtävänä on keskustella, koordinoida ja välittää tietoa työryhmään osallistuvissa ministeriöissä vireillä ja suunnitteilla olevasta selvitystyöstä, joka liittyy niin sanottujen aiheettomien valitusten sekä sarjavalittajien toimintaan erityisesti hallintolainkäytön piirissä.

Oikeusministeriössä on vireillä virkatyönä toteutettava Aiheettomien valitusten ja sarjavalitusten ehkäiseminen hallintolainkäytössä -esiselvityshanke (OM016:00/2026). Hankkeen tavoitteena on selvittää, millä keinoilla voitaisiin ehkäistä aiheettomia valituksia ja sarjavalituksia hallintotuomioistuimissa.

## 2. Etukäteismaksun vaikutukset

Nähdäkseni ongelmassa, jota nyt kysymyksessä olevilla etukäteismaksuilla pyrittäisiin torjumaan, on pääasiassa kysymys kverulantismiksi kutsutusta ilmiöstä. Kverulantti-termillä viitataan yleisesti erinäisiä viranomaismenettelyjä korostetun toistuvasti ja yleensä perusteetta käyttäviin henkilöihin. Kverulanteista käytetään monesti synonyyminä nimitystä sarjavalittaja. Ruotsin kielessä vastaava termi on rätts haverist ja englannin kielessä querulant tai vexatious litigant.

Kysymys siitä, miten kyseiseen ilmiöön liittyviä aiheettomia muutoksenhakemuksia ja oikeudenkäyntejä voidaan torjua, ei ole Suomessakaan uusi. Esimerkiksi korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa käyttöön otettu avustajapakko liittyi pyrkimykseen vähentää kverulanttityyppisten purkuhakemusten määrää korkeimmassa oikeudessa. Avustajapakoon johtanutta muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 318/2010 vp, s. 20–21) seuraavasti:

”Korkeimman oikeuden rajallisia voimavaroja kuluu jonkin verran myös sellaisiin ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin asioihin, joilla ei ole

menestymisen mahdollisuutta. Avustajapakko ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa voisi vähentää sellaisia hakemuksia,

jotka eivät voi menestyä ja joiden tekemistä asianosaisen oikeusturva ei siten edellytä. Lainvoimaisen tuomion purkamista haluavan asianosaisen

olisi ensin käännyttävä lainoppineen avustajan puoleen, joka arvioisi hakemuksen tekemisen tarpeellisuuden.”

Ennen lainmuutosta purkuhakemuksia korkeimpaan oikeuteen tehtiin omin avuin kourallinen henkilöitä, joita voidaan luonnehtia kverulanteiksi (ks. <https://www.prosessioikeus.fi/kverulantit-eli-sarjavalittajat/> ja <https://www.edilex.fi/artikkelit/100032.pdf>). Heidän korkeinta oikeutta kuormittava toimintansa oli keskeinen syy korkeimman oikeuden aloitteesta toteutettuun lainmuutokseen, jota on joskus epävirallisesti kutsuttu myös nimellä ”Lex Kärkäs”. Avustajapakko hillitsi varsin hyvin kverulanttien toimintaa, mutta se koskee vain ylimääräistä muutoksenhakua korkeimmissa oikeuksissa.

Oikeuskirjallisuudessa (Sutela – Keinänen – Tolvanen LM 3/2013 s. 376) on oikeusneuvos Mikko Tulokkaan esitykseen 2010 viitaten luonnehdittu kverulanttien toimintaa korkeimmassa oikeudessa seuraavasti:

”Jopa noin neljännes korkeimman oikeuden asiakkaista kuuluu niin sanottujen kroonisten valittajien (ruots. rätthaverister) joukkoon. Nämä

valittajat valittavat lähes kaikesta mahdollisesta ja mahdottomasta, tekevät toistuvia valituksia ja purkuhakemuksia. Tämä on ongelma, sillä

korkeimman oikeuden pitäisi aina käydä kaikki nämä valituslupahakemukset läpi.”

Vaikka ilmiö on ylimmille laillisuusvalvojille ja useimmille tuomareille tuttu, kverulantismia ei kuitenkaan ole suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tai lainvalmistelussa juurikaan käsitelty ennen kärjätuomari Samuli Kulmalan kirjoituksia ja hänen tuoretta väitöskirjaansa ”Oikeuden väärinkäytön kieltä ja oikeudenkäynnit”. Aihetta on sen sijaan tutkittu varsin paljon ulkomailla sekä psykologian että oikeustieteen näkökulmasta.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Kanadassa on käytössä menettely, jossa määritelmän ”vexatious litigant” täyttävät henkilöt voidaan ottaa erityiselle listalle. Listalle joutuneet henkilöt eivät voi käynnistää tuomioistuinmenettelyä ilman erikseen myönnettyä lupaa.

Kanadan järjestelmän perusteita on erään asianajotoimiston sivuilla kuvattu seuraavasti:

“The process for declaring a vexatious litigant is rooted in the principle that the courts must be preserved as a forum for legitimate disputes. Each province in Canada has its own rules and procedures for addressing vexatious litigants, but the fundamental approach remains consistent across the country.

The court’s power to declare someone a vexatious litigant is typically exercised when there is a clear pattern of behavior that demonstrates an abuse of the legal process. This behavior can include repeatedly filing claims that are dismissed for lack of merit, re-litigating issues that have already been decided, or engaging in legal actions that serve no legitimate purpose in commercial litigation.

For example, in Ontario, the Courts of Justice Act allows for the Superior Court of Justice to declare a person vexatious. The process involves filing a motion supported by evidence showing that the individual has engaged in a pattern of frivolous litigation. Similar provisions exist in other provinces, making sure that the legal system remains a place for resolving genuine disputes.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että säännöt, jotka pyrkivät estämään oikeudenkäynnin väärinkäyttämistä (vexatious litigation) edellyttämällä lupaa oikeudenkäynnin aloittamiselle tai jatkamiselle, eivät yleensä ole ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaisia, koska näillä luvilla pyritään säästämään tuomioistuinten aikaa ja resursseja niitä ansaitseville tapauksille ja

koska lupa voidaan myöntää perustellun asian ajamiselle (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus H v. Yhdistynyt kuningaskunta 2.12.1985 nro 11559/85).

Suomessa on kourallinen kverulanteiksi luonnehdittavia henkilöitä, joista jotkut ovat kuormittaneet tuomioistuimia ja ylimpiä laillisuusvalvojia jopa vuosikymmeniä. Osa heistä on maksukyvyttömiä eikä heiltä sen vuoksi aina peritä oikeudenkäyntimaksuja. Tuomioistuinmaksulain 7 §:n mukaan viranomaisen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä, jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Kverulantismien ominaispiirteisiin sinänsä kuuluu, ettei oikeus- ja valitusprosessien toistuvassa käytössä välitetä kuluista tai seurauksista. Esimerkiksi jutun häviämiseen liittyvä kuluriski ei siis ole kverulanteille pidäke. Etukäteismaksuvelvollisuudella voitaisiinkin vaikuttaa ilmeisesti vain muutamiin maksukyvyttömiin kverulantteihin, joilla ei olisi varoja etukäteismaksun maksamiseen.

Kverulanttien lisäksi sarjavalittajina voidaan pitää esimerkiksi henkilöitä, jotka pyrkivät valituksillaan hidastamaan kaavoitus- tai rakennushankkeiden etenemistä henkilökohtaisista tai aatteellisista syistä. Viivytystaistelussa voi olla kysymys laajemmista yhteiskunnallisista tavoitteista, jotka liittyvät esimerkiksi kaupunginsuunnitteluun tai luonnonsuojeluun. Tällaisten valittajien toimintaa etukäteismaksuvelvollisuus ei välttämättä rajoittaisi, koska oikeudenkäyntimaksujen määrät eivät Suomessa ole kovinkaan korkeita ihmisten yleiseen maksukykyyn nähden. Aatteellisessa sarjavalittamisessa voi lisäksi olla kysymys toiminnasta, jota aatteelliset yhdistykset ja säätiöt mahdollisesti rahoittavat. Oikeudellista aktivismia, vaikka se saisikin viivytyssamppailuun sinänsä liittyviä kielteisiä muotoja, ei välttämättä tule yhdistää kverulantismiin.

Eräs perusteettomien kanteiden ja valitusten muoto on SLAPP-tyyppinen toiminta, jonka rajoittamista koskee eduskunnan hyväksymä hallituksen esitys HE 170/2025 vp, josta olen antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon EOAK/1136/2026. Lausunrossani on todettu nyt kysymyksessä olevaan ilmiöön liittyen myös seuraavaa:

”Esimerkiksi tuomareihin ja syyttäjiin kohdistuvat asianomistajien toissijaisen syyteoikeuden perusteella ajetut rikosasiat eivät Suomessa ole harvinaisia. Kuluvastuusäännöksetkään eivät käytännössä estä tällaisten ainakin osittain häirintätarkoituksessa käynnistettyjen juttujen vireillepanoa. Esitettyjen rangaistus- ja korvausvaatimusten tarkoitus saattaa olla oikeuslaitoksen (kuviteltu) pelottelu tai yritys jäädä tuomareita. Useimmissa tapauksissa asianomistajien vaatimukset jätetään tutkimatta tai hylätään ilmeisen perusteettomina.”

Lausuntopyyntöni kysymyksenasettelu rajoittuu vain ennakollisten oikeudenkäyntimaksujen vaikutusten arviointiin, vaikka aiheettomien valitusten tekemisessä on kysymys moninaisesta ilmiöstä, joihin liittyy erilaisia ilmenemismuotoja ja motiiveja. Ongelman juurisyyt eivät välttämättä aina kuulu oikeustieteen alaan.

Nähdäkseni käsillä olevaa ilmiötä olisi asian jatkovalmistelussa syytä tutkia ja analysoida huomattavasti laajemmin ja tarkemmin sen sijaan, että pohditaan pistemäisesti ennakkolisten oikeudenkäyntimaksujen mahdollisia vaikutuksia määrittelemättä käsillä olevaa ongelmaa. Saattaa olla, että ulkomailla jo käytössä olevat ratkaisut toimisivat Suomessakin ongelman ratkaisemisessa tehokkaammin kuin ennakkolliset tuomioistuinmaksut.

Valmistelun tässä vaiheessa en katso aiheelliseksi arvioida asiaa tämän tarkemmin.

Oikeusasiamies Jari Råman

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

**Onko teillä muuta lausuttavaa?**

-

Hirvonen Jarmo  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Jari Råman,  
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen