

Asia: VN/16835/2024

Lausuntopyyntö etukäteismaksusta tuomioistuimissa

Lausunnonantajan lausunto

Miten katsotte etukäteismaksun vaikuttavan asianosaisen harkintaan asiansa saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi?

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua esiselvityksestä, joka koskee etukäteismaksua tuomioistuimissa.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia.

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Miten katsotte etukäteismaksun vaikuttavan asianosaisen harkintaan asiansa saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi?

Suomen Asianajajat arvioi, että etukäteismaksun käyttöönotto vaikuttaisi joissakin asioissa asianosaisen harkintaan siitä, saattaako se asiansa tuomioistuimen tai muutoksenhakuasteen ratkaistavaksi. Tuomioistuinmaksut ovat Suomessa suhteellisen alhaisella tasolla. Yleisten tuomioistuinten osalta voidaan todeta, että suurimmalle osalle asianosaisista, joilla on todellinen oikeudellinen intressi tuomioistuimen ratkaisun saamisessa, tuomioistuinmaksun etukäteisellä perimisellä ei olisi merkittävää vaikutusta asianosaisen toimintaan. Samalla voidaan myös olettaa, että etukäteismaksut ainakin jossain määrin nostaisivat niin sanottujen sarjavalitusten tekemisen ja summaaristen velkomuskanteiden väärinkäytön kynnystä ja vähentäisivät niiden määrää. Erityisesti

hallintoasioissa etukäteinen oikeudenkäyntimaksu saattaisi kuitenkin johtaa myös siihen, että henkilö ei käytä avustajaa, koska joutuu varmistumaan siitä, että hänen varansa riittävät prosessin alkuvaiheessa ainakin oikeudenkäyntimaksuun. Näissä asioissa etukäteisen oikeudenkäyntimaksun periminen nostaa entisestään kynnystä saattaa asia tuomioistuimen harkittavaksi erityisesti sellaisilla yksityishenkilöillä, jotka eivät toisaalta juuri ole oikeutettuja oikeusapuun, mutta muutoin ovat siten pienituloisia, että oikeudenkäyntikulut ovat jo muutoin suuri rasite. Tällä voidaan katsoa olevan negatiivinen vaikutus prosessin sujuvuuteen. Siten merkittävä ja jatkovalmistelussa ratkaistava potentiaalinen ongelma ovat mahdolliset tilanteet, joissa asianosaisen tarvitseman oikeusturvan saaminen estyisi sen johdosta, ettei hän esimerkiksi vähävaraisuutensa johdosta pystyisi maksamaan ennakkomaksua. Suomen Asianajajat katsookin, että tällaiset oikeusturvan saatavuuden esteet tulee lainsäädännöllä (maksuvapautus- ja kohtuusharkintasäännökset) poistaa, jos etukäteismaksujärjestelmään siirrytään.

Onko teillä muuta lausuttavaa?

Suomen Asianajajat katsoo, että valmistelua etukäteismaksujärjestelmään mahdolliseksi siirtymiseksi on perusteltua jatkaa.

Toimiva etukäteismaksujärjestelmä on omiaan osaltaan vähentämään ilmeisen perusteettomien asioiden saattamista tuomioistuimen tai muutoksenhakuasteen käsiteltäväksi sekä summaaristen velkomuskanteiden väärinkäyttöä (viimeksi mainittujen osalta, ks. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportti 4/2025: Summaarisen menettelyn epäkohdat ja mahdollinen väärinkäyttö kuluttajien velkomusasioissa, erit. s. 60–61 ja 67). Etukäteismaksujärjestelmä todennäköisesti myös tehostaisi tuomioistuinmaksujen perintää. Toimiva järjestelmä voi myös kokonaisuutena hieman tehostaa oikeudenhoidon resurssien käyttämistä ja kohdentamista.

Esiselvityksestä ilmenevällä tavalla etukäteismaksu on käytössä suurimmassa osassa Euroopan maita, mukaan lukien esiselvityksessä mainituissa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Tämä osoittaa, että järjestelmä on mahdollista toteuttaa toimivalla sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset täyttävällä tavalla. Tämä kuitenkin edellyttää riittäviä maksuvapautus- ja oikeusapujärjestelyjä sekä maksun kohtuullisuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti katsonut, että oikeudenkäyntimaksu, myös etukäteen perittävänä, loukkaa EIS 6(1) artiklaa, jos maksu on asianosaisen maksukykyyn ja asian olosuhteisiin nähden suhteeton tai jos joustavat vapautusmekanismit puuttuvat (esim. Kreuz v. Puola 2001, Weissman ym. v. Romania 2006 ja Nalbant ym. v. Turkki 2022). Vertailumaiden käytäntö ei siten sellaisenaan osoita yhteensopivuutta perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, vaan ratkaisevaa on järjestelmän konkreettinen toteutustapa.

Suomen Asianajajat korostaa, että velvollisuus suorittaa oikeudenkäyntimaksu etu-käteen asian käsittelyyn ottamisen edellytyksenä merkitsee puuttumista perustuslain 21 §:ssä turvattuun sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyvään oikeuteen saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on jo arvioinut etukäteismaksua tästä näkökulmasta (PeVL 35/2010 vp) ja katsonut, että maksun asettaminen asian käsittelyyn ottamisen edellytykseksi rajoittaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta, ettei tällaisesta rajoituksesta voida säätää asetuksella ja ettei tuolloin arvioitu esitys sisältänyt perusoikeuden rajoittamiselle hyväksyttävää perustetta. Mahdollinen

etukäteismaksuvelvollisuus on siten toteutettavissa vain lailla ja vain, jos perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Suomen Asianajajat pitää välttämättömänä, että nämä edellytykset otetaan jatkovalmistelussa arvioinnin nimienomaiseksi lähtökohdaksi.

Etukäteismaksujärjestelmän tulee lisäksi täyttää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimus. Järjestelmä ei saa asettaa asianosaisia tai asianosaisryhmiä eri asemaan tuomioistuimeen pääsyn suhteen ilman hyväksyttävää ja oikeasuhtaista perustetta, mihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös lausunnossaan PeVL 35/2010 vp.

Etukäteismaksu kohdistaa taloudellisen rajoitteen menettelyn alkuvaiheeseen eli vireillepanoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä menettelyn alkuvaiheessa asetettuihin rajoituksiin suhtaudutaan pidättyvämmiin kuin myöhemmin ajankohtaistuviin (esim. Weissman ym. v. Romania 2006). Tämä puoltaa sitä, ettei maksun suorittamista aseteta asian vireilletulon edellytykseksi. Suomen Asianajajat on jo aiemmin (ks. OMML 40/2015) katsonut, että maksun suorittamatta jättämisen seurauksena tulisi olla asian tutkimatta jättäminen tuomioistuimen asettaman kohtuullisen määräajan jälkeen, ei se, ettei asia tule lainkaan vireille. Malli on sopusoinnussa myös oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 1 §:n vireilletulosäännöksen kanssa, ja Suomen Asianajajat pitää sitä perusteltuna myös tässä yhteydessä.

Suomen Asianajajat korostaa kuitenkin, että mahdollinen etukäteismaksujärjestelmä tulee toteuttaa tavalla, joka turvaa oikeuden saavutettavuuden eikä missään tilanteissa vaaranna oikeusturvan toteutumista. Tämä edellyttää, että valmisteluvaiheessa arvioidaan tarkasti, mihin asiaryhmiin etukäteismaksu soveltuu, sekä valmistellaan huolellisesti maksuvapautus- ja kohtuusharkintasäännösten tarvittavat uudistukset.

Suomen Asianajajat korostaa, että etukäteismaksujärjestelmän perus- ja ihmisoikeudellinen hyväksyttävyyys riippuu olennaisesti maksuvapautus- ja kohtuusharkintasäännösten kattavuudesta. Vapautusmekanismin tulee olla riittävän joustava ja perustua asianosaisen tosiasiallisen maksukykyyn yksilölliseen arviointiin, eikä se saa kytkeytyä yksinomaan oikeusapuun oikeuttavaan tulorajaan. Kuten valtioneuvoston oikeuskansleri on aiemmin (ks. OMML 40/2015) huomauttanut, oikeusapupäätöksen saaminen ei saa muodostua tosiasialliseksi edellytykseksi maksusta vapautumiselle. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin pienituloisiin asianosaisiin, jotka jäävät oikeusavun ulkopuolelle mutta joille etukäteismaksu muodostaisi tosiasiallisen esteen tuomioistuimeen pääsulle (vrt. Airey v. Irlanti 1979 ja perusoikeuskirjan 47 artiklan 3 kohta).

Koska oikeusapu vapauttaa maksusta, on selvitettävä, miten toimitaan tilanteessa, jossa muutoksenhakija tulee oikeutetuksi oikeusapuun kesken valitusprosessin. Tämä on käytännössä yleinen tilanne. Oikeudenkäyntimaksu jouduttaneen tässä tilanteessa todennäköisesti palauttamaan, joka lisää hallinnollista työtä.

Edelleen erityisesti hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asioissa, joissa joudutaan kiireellisesti pyytämään välipäätöstä, kuten jatkossa useimmissa ulkomaalaisoikeudellisissa asioissa, se, onko henkilö jatkossa oikeutettu oikeusapuun ei ole usein vielä selvää valitusta laadittaessa. Esimerkiksi henkilön oikeus tehdä töitä ja siten oletettava oikeusapuoikeus riippuvat siitä, kieltääkö hallinto-oikeus maasta poistamisen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeus joutuu siten joka tapauksessa tekemään välipäätöksen välittömästi valituksen jättämisen jälkeen, ja on selvää, että oikeudenkäyntimaksua ei ehditä perimään etukäteisesti. Oikeusturvan toteutuminen vaatii siten sitä, että asian käsittely joka tapauksessa aloitetaan jo ennen maksun mahdollista perimistä. Edellä todettu korostuu erityisesti unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, joissa sovelletaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Ulkomaalaisasioissa, joissa on kyse mahdollisesta palauttamiskiellon (EIS 3 artikla sekä perusoikeuskirjan 4 ja 19 artikla) vastaisesta maasta poistamisesta, tehokas oikeussuojakeino edellyttää automaattista täytäntöönpanon lykkääntymistä (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen osalta esim. M.S.S. v. Belgia ja Kreikka 2011 sekä unionin tuomioistuimen osalta C-562/13 Abdida ja C-181/16 Gnandi). Etukäteismaksu ei saa missään tilanteessa viivästyttää tai estää tällaisen oikeussuojakeinin tehokasta käyttöä, vaan asian käsittely ja erityisesti välipäätösharkinta on voitava aina aloittaa ennen maksun perimistä.

Norjassa asianajajaa asiamiehenään tai avustajanaan käyttävä asianosainen on vapautettu etukäteismaksuvelvollisuudesta (maksun voi suorittaa jälkikäteen; ks. esiselvitys s. 44). Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä asianajajia sitovat ammattieettiset säännöt edellyttävältä asianajajilta muun muassa rehellistä, asiallista ja moitteetonta toimintaa. Asianajajan käyttämistä voidaan pitää vahvistuksena siitä, että asianosaisen kanteessa, hakemuksessa tai muutoksenhaussa ei ole kyse oikeuden väärinkäytöstä tai ns. sarjavalittamisesta. Suomen Asianajajat katsoo, että tämän Norjan mallin omaksuminen myös Suomessa olisi perusteltua.

Mikäli Norjan mallia ei omaksuttaisi, vaarana olisi se, että asianajajat monissa tilanteissa maksaisivat etukäteismaksun päämiehensä puolesta ja voisivat jäädä päämiehensä luotottajiksi siihen asti, kunnes asia on ratkaistu, ja joutua jopa lopulta kärsimään maksun vahinkonaan. Tällainen päämiehen maksujen maksaminen ja luotonanto eivät kuulu asianajotoimintaan, joten etukäteismaksujärjestelmässä tulisi varmistaa, että etukäteismaksun mahdollisena maksajana on aina asianosainen itse.

Etukäteismaksujärjestelmään siirtyminen lisäisi asian vireille tulon yhteyteen uuden työvaiheen, joka olisi omiaan entisestään pitkittämään tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden käsittelyaikoja. Jatkovalmistelussa on siten syytä kiinnittää huomiota siihen, miten muutoksen käsittelyaikoja pidentävä vaikutus saadaan minimoitua.

Suomen Asianajajat katsoo lopuksi vielä aiheelliseksi kommentoida ja osin kyseenalaistaa esiselvityksessä esitettyjä arvioita ja näkemyksiä liittyen etukäteismaksujärjestelmän mahdollisen käyttöönoton taloudellisiin vaikutuksiin.

Ensinnäkin on todettava, että esiselvityksessä esitetty oletus, jonka mukaan tuomioistuinmaksujen ennakkoperintään siirtyminen voisi säästää noin 38 henkilötyövuotta, vaikuttaa Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan ylioptimiselta. Asian vireille tulon yhteydessä tehtävät maksuvapautus- ja kohtuusharkinta-arvioinnit ja -ratkaisut tulisivat edellä todetusti lisäämään uuden työvaiheen, jonka edellyttämä työmäärä voi johtaa siihen, että mahdolliset vaikutukset henkilötyövuosiin jäävät vähäisiksi tai jopa lisäävät kokonaistyömäärää.

Etukäteismaksujärjestelmän toimivuus edellyttää toimivia tietoteknisiä järjestelmiä. Suomen Asianajajat toteaa, että esiselvityksessä esitetty 210.000 euron kustannusarvio tietojärjestelmäkustannuksesta vaikuttaa alimitoitettulta. Jos muutos lähdetään toteuttamaan, järjestelmämuutoksiin on varattava riittävä rahoitus.

Kaikkiaan taloudellisten vaikutusten osalta on todettava, että etukäteismaksujärjestelmän ei voida olettaa tuovan minkäänlaista merkityksellistä parannusta tuomioistuinlaitoksen rahoituksen ja resursoinnin ongelmiin. Ratkaisu näihin ongelmiin edellyttää muita toimenpiteitä ja keinoja.

Suomen Asianajajat kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että etukäteismaksua koskevaa hanketta valmistellaan samanaikaisesti, kun julkisen talouden suunnitelmaan on kirjattu hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyistä aiheettomista valituksista perittävien maksujen korottaminen. Etukäteisen perittävän maksun ja maksukorotusten yhteisvaikutus voi muodostaa tuomioistuimeen pääsulle olennaisesti korkeamman kynnyksen kuin kumpikaan toimenpide yksinään. Koska perus- ja ihmisoikeudellinen arviointi on maksun suuruuteen ja asianosaisen maksukykyyn nähden suhteellisuusperusteinen, toimenpiteiden vaikutuksia tulee arvioida kokonaisuutena eikä toisistaan erillään.

Enne Heidi
Suomen Asianajajat