



22.5.2026

Diaarinumero
KHOhal/966/2026

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.4.2026 VN/16835/2024

LAUSUNTO ETUKÄTEISMAKSUSTA TUOMIOISTUIMISSA

Lausuntopyyntö liittyy oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön yhteisen työryhmän työhön, jossa selvitetään, miten aiheettomiin valituksiin pystyttäisiin jatkossa puuttumaan. Lausuntopyyntö liittyy samalla oikeusministeriön aikaisemmin julkaisemaan selvityshenkilöiden raporttiin ”Esiselvitys etukäteismaksusta tuomioistuimissa” (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2025:2).

Lausuntopyynnössä on todettu, että lausuntokierroksen tavoitteena on kerätä näkemyksiä, voisiko etukäteisestä maksamisesta seurata nykyistä tarkempi harkinta tuomioistuimen palvelujen käyttämisestä.

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

Esiselvitystä tehtäessä on kuultu Helsingin hallinto-oikeutta, Helsingin kärjäoikeutta, Pirkanmaan kärjäoikeutta, Valtakunnanvoudin kansliaa, Tuomioistuinvirastoa ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Palkeet).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Helsingin hallinto-oikeuden esiselvitystä tehtäessä esille nostamat ongelmat ovat yleistettävissä koskemaan muita hallintotuomioistuimia sekä myös korkeinta hallinto-oikeutta (esiselvitys erityisesti sivut 80 ja 82). Etukäteisperintään liittyvät työvaiheet ja selvitykset sekä maksun palauttamiset tapauksissa, joissa valituksenalaista päätöstä muutetaan, lisääisivät todennäköisesti hallintotuomioistuinten työtä. Helsingin hallinto-oikeuden esittämän arvion mukaan maksun jälkikäteinen oikaiseminen voisi jopa johtaa lisäresurssisointitarpeisiin kansliatyössä. Tämän lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota valitusten erilaisiin saapumistapoihin (sähköinen asiointipalvelu, sähköposti, kirjeitse). Haipasta ei myöskään ole liittymää Palkeisiin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, ettei esiselvityksessä ole kiinnitetty huomiota eikä selostettu, *millä tavoin oikeusapulaissa on rajoitettu julkisen oikeusavun saamista*. Oikeuslaitostyöryhmän projektiryhmä 21 on tarkastellut hallintolainkäytön oikeudenkäyntikulujen mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. Projektiryhmän työ on osin päällekkäistä esiselvityshankkeen kanssa; projektiryhmänkin yhtenä tulokulmana on ”turhien” valitusten estäminen. Projektiryhmän luonnoksessa on analysoitu hallintolainkäytön oikeudenkäyntikuluihin liittyvät erityispiirteet. Projektiryhmän

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

luonnoksesta käy myös selville, että järjestelmää tulisi hahmottaa kokonaisuutena (maksuttomat suoritteet, oikeusapu, kohtuullistaminen jne.), jonka osien yhteensovittaminen mahdolliseen etukäteismaksuun ei ole ihan suoraviivaista.

Toinen yleinen huomio selvityshenkilöiden raportista koskee kappaleessa 3.1. esitettyä arviota perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen keskinäisestä suhteesta.

Raportissa todetaan, että perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen soveltamisalat poikkeavat toisistaan. Perusoikeuskirja ei ole yleisesti sitova kaikissa kansallisissa tilanteissa, vaan ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Sen sijaan ihmisoikeussopimus sitoo jäsenvaltioita kaikissa tilanteissa. Ihmisoikeussopimus on raportin mukaan siten laajemmin sovellettava.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että etukäteismaksujen käyttöedellytyksiä pohdittaessa keskeisiä säännöksiä perustuslain 21 §:n lisäksi ovat perusoikeuskirjan 47 artikla ja ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muun ohella veroasiat (vain veronkorotukset kuuluvat 6 artiklan soveltamisalaan hallinnollisina sanktioina) ja kansainvälistä suojelua koskevat asiat, jotka sitä vastoin kattavasti kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan. Muutoinkin hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvat asiat kuuluvat laajasti unionin oikeuden soveltamisalaan. Koska ylimmillä tuomioistuimilla on velvollisuus pyytää unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua, ennakkoratkaisupyynnön voisi periaatteessa kohdistua myös siihen tilanteeseen, jossa Suomessa siirryttäisiin hallintolainkäytössä kategorisesti etukäteismaksuihin (ennakkoratkaisupyynnön kansallisen lainsäädännön suhteessa unionin oikeuteen, erityisesti suhteessa perusoikeuskirjan 47 artiklaan). Eurooppaoikeudellisesti näkökulma ei siten välttämättä enää supistuisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten jälkikäteiseen tarkasteluun.

Kolmantena näkökulmana korkein hallinto-oikeus nostaa esille selvityksessä tehdyt johtopäätökset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Selvityksessä todetaan yhteenvetona ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta, että oikeuden rajoittamiselle tulee olla hyväksyttävä päämäärä (oikeutettu tavoite, jotta rajoittaminen on ylipäätään mahdollista. Selvityksen mukaan tällainen päämäärä voi olla esimerkiksi ”pyrkimys välttää asioiden ruuhkautumista tuomioistuimissa, viivytystarkoituksessa tehtyjen valitusten ehkäisy tai oikeudenhoidon edellytysten vahvistaminen”. Selvityksen mukaan rajoitukset eivät toisaalta saa kaventaa yksilön oikeutta siten, että oikeuden perusolemuksesta rajoitetaan. Etukäteismaksu ei siten saa muodostua esteeksi oikeudelle saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esiselvityksessä selostetuissa tapauksissa ei ole nimenomaisesti lausuttu näin rajoitusten sisällöstä. Tuomioistuin käyttää, kuten esimerkiksi selostetussa tapauksessa *Pasquini v. San Marino*, seuraavaa yleistä ilmaisutapaa ”*the interests of the fair administration of justice may justify imposing a financial restriction on an individual's access to a court*”. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuin ei ole todennut, että oikeudenkäyntimaksuilla ja/tai tutkittavaksi ottamista koskevilla rahamääräisillä rajoituksilla voitaisiin yleisesti pyrkiä estämään asioiden ruuhkautumista taikka viivästystarkoituksessa tehtyjä valituksia.

Hallintolainkäytössä erityistä huomiota on kiinnitettävä lisäksi siihen seikkaan, että tuomioistuinasteita on vain kaksi ja että ensimmäiseen tuomioistuinasteeseen kohdistuvia valituskieltoja perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti perustuslain 21 §:n soveltamisedellytykset täyttävinä vain hyvin harvoissa asioissa. Perustuslain 21 §:n tulkintoja tuomioistuimeen pääsystä ei tule kiertää käyttämällä sellaisia käytännön järjestelyjä, joiden

lopputuloksena muutoksenhakumahdollisuudet eriytyvät muutoksenhakijan käytettävissä olevien taloudellisten mahdollisuuksien perusteella.

Selvityksessä on myös hahmoteltu tarvittavia lainsäädäntömuutoksia, mikäli tuomioistuimissa siirryttäisiin yleisesti etukäteisiin oikeudenkäyntimaksuihin. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että *oikeudenkäynnin vireille tulemista ei voida ongelmitta sitoa jälkiseikkaan* eli siihen, milloin oikeudenkäyntimaksu maksetaan tai voidaan todeta maksetuksi.

Hallintolainkäytössä on kysymys pääsääntöisesti muutoksenhausta viranomaisen päätöksiin ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutoksenhausta hallintotuomioistuinten päätöksiin. Jos viranomaisen päätökseen ei haeta muutosta muutoksenhakuajan kuluessa, viranomaisen päätöksestä tulee lainvoimainen, eikä päätökseen voida hakea muutosta enää säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen päätös on pantavissa täytäntöön. Hallintolainkäytössä muutoksenhakuaja on pääsääntöisesti 30 päivää (eräissä asiaryhmissä 14 päivää tai 60 päivää).

Vaikuttaakin ilmeiseltä, että hallintolainkäytön erilaisissa soveltamistilanteissa sääntelystä muodostuisi jokseenkin epäselvää, jos ratkaiseva paino annettaisiin maksun suoritukselle, jolloin sääntelyn suhde perustuslain 21 §:ään saattaa sekin tulla ongelmalliseksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että asian mahdollisessa jatkovalmistelussa on otettava asianmukaisesti huomioon hallintolainkäyttöjärjestelmän erityispiirteet.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvokset Eija Siitari ja Petri Helander, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

