

Asia: VN/16835/2024

Lausuntopyyntö etukäteismaksusta tuomioistuimissa

Lausunnonantajan lausunto

Miten katsotte etukäteismaksun vaikuttavan asianosaisen harkintaan asiansa saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi?

Taloudellisten esteiden vaikutus kuntalaisten valituksiin

a) Oikeudenkäyntimaksut ja etukäteismaksu

Maksut voivat vähentää perusteettomia valituksia, mutta samalla nostaa kynnyistä myös perusteltuun valittamiseen. Erityistä huomiota edellyttää sen tunnistaminen, että maksut voivat käytännössä estää kuntalaisia käyttämästä valvontaoikeuttaan. Maksujärjestelmä ei saa tosiasiallisesti estää kuntalaisia valvomasta kunnan toimintaa.

b) Maksu riippumatta lopputuloksesta

Ehdotus, että valittaja maksaa aina oikeudenkäyntimaksun, heikentäisi halukkuutta valittaa ja voisi estää kunnan toiminnassa tapahtuneiden virheiden tuomista esiin, ja olisi siten ristiriidassa valitusoikeuden tarkoituksen kanssa. Erityisenä ongelmana ja riskinä voidaan pitää sitä, että kuntalainen voisi joutua maksamaan varsin korkean oikeudenkäyntimaksun, vaikka valitus olisi perusteltu ja menestyisi.

c) Oikeudenkäyntikuluriski

Kasvava kuluriski voi toimia tarpeettomien valitusten suodattimena, mutta se ei saa muodostua tosiasialliseksi esteeksi oikeussuojan saamiselle ja kunnassa tapahtuvien virheellisyyksien esiin tuomiselle. Kuluriskin tulisi kohdistua lähinnä selvästi perusteettomiin tai muutoksenhakuoikeuden väärinkäytöksi katsottaviin valituksiin. Tällaisen arvion tekeminen edellyttää tarkkaa harkintaa, mutta voisi olla lakimuutoksin toteutettavissa siten, että mainitun kaltaiset valitukset saataisiin entistä paremmin seulottua esiin ja kuluriski kohdentaa niihin.

Vaikutukset kuntalaisten valvontarooliin

a) Valvontatehtävän säilyttäminen

Valittaminen kunnallisasioissa ei ole useinkaan vain yksilön oikeussuojaa, vaan myös tärkeä osa viranomaispäätösten laillisuuden valvontaa. Kunnallisvalitus eroaa tältä osin hallintovalituksesta. Tätä kuntalaisten laillisuusvalvontatehtävää ei tulisi rapauttaa taloudellisilla tai menettelyllisillä esteillä. Kunnan toiminta perustuu sen jäsenten itsehallintoon ja kuntalaisten oikeuteen saada riittävästi tietoa kunnan päätöksenteosta ja siitä, miten yhteisiä varoja käytetään. Avoimuus, kunnan toiminnan läpinäkyvyys ja kuntalaisten mahdollisuus seurata, vaikuttaa ja valvoa päätöksentekoa ja muuta kunnan menettelyä, kuten myös perusoikeutena turvatut vaikuttamismahdollisuudet omaan elinympäristöön, kuuluvat oleellisina osina kuntademokratiaan sekä kunnan ja kunta-laisten itsehallintoon.

b) Ristiriita kustannusvastuun kanssa

Ongelmana voidaan pitää tilannetta, jossa kuntalaisella on velvollisuus valvoa kuntaa, mutta samalla hänelle syntyy merkittävä taloudellinen riski tästä valvonnasta.

Oikeudenmukaisena voitaisiin pitää järjestelmää, jossa etukäteen peritty oikeudenkäyntimaksu olisi mahdollista palauttaa, mikäli hallintotuomioistuimien lainvoimaiseksi jäävällä päätöksellä muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi tai kun lainvastaisuus kunnan menettelyssä todetaan. Tällainen palautusjärjestelmä edellyttäisi jonkin verran hallinnollista työtä, mutta on käytössä ainakin joissakin oikaisuvaatimussasioissa.

c) Epäselvät oikeustilanteet

Erityispiirteensä hallintolainkäyttöön tuo se, että hallintoprosessissa ei aina ole selkeää voittajaa tai häviäjää. Kuntalainen voi hakea muutosta täysin perustellusti, eikä hänen tulisi joutua kuluvastuuseen pelkästään siksi, että hän ikään kuin yhteisen tai yleisen (kaikkien kuntalaisten) edun nimissä valvoo kunnan toimintaa. Tämä lienee osaltaan vaikuttanut käytäntöön, että kunnan oikeudenkäyntikuluja varsin harvoin tuomitaan yksityisen muutoksenhakijan maksettaviksi.

Onko teillä muuta lausuttavaa?

Kunnallisvalitus kuntalaisten laillisuusvalvonnan välineenä

Kunnallisvalitus on keskeinen keino, jolla kuntalaiset voivat valvoa kunnan toiminnan laillisuutta (ns. *actio popularis*). Kuntalain mukainen valitusoikeus on laaja: kunnan jäsen voi valittaa ilman henkilökohtaista etua ja varsinaista omaa intressiä tai välitöntä oikeussuojan tarvetta asiassa. Tämä järjestelmä toteuttaa perustuslain mukaista oikeusturvaa (PL 21 §), tukee kunnallista itsehallintoa (PL 121 §), edistää avoimuutta sekä ehkäisee lainvastaisuuksia ja korruptiota.

Keskeinen peruslähdekohta on, että kuntalaisten laaja valitusoikeus on olennainen osa demokraattista kontrollia ja kunnan itsehallintoa. Kuntaliitto katsoo, että tätä lähtökohtaa kaventavia, heikentäviä ja rajaavia muutoksia tulee arvioida erityisellä huolellisuudella ja varovaisuudella. Suomen ja muun Euroopan oikeusjärjestelmiin kuuluu oleellisena osana oikeus hyvään hallintoon, mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätöksiin ja saattaa oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi.

Laajan valitusoikeuden haasteet

Laaja valitusoikeus voi johtaa tilanteisiin, joissa valitetaan ilman todellista oikeussuojan tarvetta. Tämän seurauksena voi syntyä viivästyksiä ja lisäkustannuksia kunnalle ja muille kunnan asukkaille. Vailla todellista oikeussuojan tarvetta laajaa muutoksenhakuoikeutta hyväkseen, esimerkiksi viranomaisen haittaamis- tai jopa kiusantekotarkoituksessa, käyttävät henkilöt ja ns. "sarjavalittajat" voivat kuormittaa kunnan päätöksentekoa merkittävästi. Tämä koetaan ongelmaksi erityisesti pienissä kunnissa, joissa henkilöstöresurssit ovat muutoinkin vähäiset, ja yksikin erityisen paljon viranhaltijoita työllistävä henkilö voi lamaannuttaa varsin tehokkaasti kunnan muuta toimintaa ja asioiden etenemistä. Läheskään kaikissa kunnissa ei myöskään ole saatavilla omaa juristia, joka voisi tukea ja neuvoa muita viranhaltijoita oikeissa käsittely- ja menettelytavoissa.

Pohdittaessa keinoja puuttua ns. aiheettomien valitusten ehkäisemiseen esimerkiksi ennakollisia oikeudenkäyntimaksuja säätämällä, oikeudenkäyntikuluriskiä kasvattamalla tai muutoksenhakuoikeutta rajaamalla on tunnistettava jännite toisaalta kuntalaisten laajan valvontaoikeuden ja toisaalta järjestelmän väärinkäyttöriskin välillä.

Tasapainon tarve

Etukäteisiä oikeudenkäyntimaksuja ja muita aiheettomien valitusten vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä harkitessa tulee toisaalta pyrkiä ehkäisemään perusteettomia ja viivytystarkoituksessa tehtyjä valituksia, mutta samalla turvata kuntalaisten todellinen mahdollisuus valittaa lainvastaisiksi epäillyistä päätöksistä ja kuntalaisten rooli julkisen vallan kontrolloijina.

Mahdollisina keinoina voidaan nähdä maltilliset maksut ja mahdollisuus tietyin edellytyksin vapautua niistä. Lisäksi, mikäli etukäteismaksuihin, kuluriskin kasvattamiseen tai muutoksenhakuoikeuden rajaamisiin päädytään, olisi vastapainoksi tarpeen vahvistaa vaihtoehtoisia osallistumiskanavia, kuten esimerkiksi kuulemisia, digitaalisia osallistumiskanavia, oikea-aikaista ja riittävää tiedottamista ja avoimuutta.

Lopuksi

Kunnallisvalitus on keskeinen osa demokratiaa ja oikeusvaltiota, ja se toimii kuntalaisten laillisuusvalvonnan välineenä. Kaikkia muutoksia tulee arvioida sen mukaan, heikentävätkö ne käytännössä kuntalaisten valvontamahdollisuuksia. Prosessien tehostamisen nimissä ei tule liiaksi heikentää kuntalaisten mahdollisuutta valvoa kuntansa toiminnan laillisuutta.

Harkinnan arvoinen voi olla myös joissakin muissa maissa (mm. common law -maissa ja ainakin Ranskassa) käytössä oleva lainsäädäntö, jonka mukaisesti yksittäinen, erityisen aktiivisesti perusteettomasti muutosta hakevan henkilön oikeudenkäyntikelpoisuutta voitaisiin rajata tiettyjen edellytysten täytyessä ilman, että tuomioistuimeen pääsyä olisi tarpeen rajata kaikilta.

Valitusoikeuden käyttö vahingoittamis- tai kiusantekotarkoituksessa on erityisen ongelmallinen, jos se käytännössä johtaa asianosaisasemassa olevien yksityisten henkilöiden tai yritysten taloudellisiin menetyksiin. Yleisen valitusoikeuden rajoittamisen sijaan erityisesti kiusanteko-, vahingoittamis- tai kiristystarkoituksessa tehtyjä valituksia tulisi ihannetilanteessa voida tehokkaasti estää kohdistamalla toimenpiteitä valitusoikeutta väärinkäyttäviin toimijoihin. Yleensä ongelmaa pohdittaessa ensimmäiseksi esitetään toimenpiteitä, jotka rajoittavat kaikkien valitusoikeutta tai

vaikeuttavat yleisesti oikeusturvakeinojen käyttöä. Ongelma silloin on, että rajoitus kohdistuu pääsääntöisesti vääriin subjekteihin.

Lopulta on tarpeen harkita myös, vaatiiko perusteettomiin valituksiin tehokkaasti puuttuminen välttämättä kovinkaan suuria lainmuutoksia, vai olisiko jo olemassa olevilla keinoilla mahdollista puuttua ilmiöön rohkeasti uudenslaisia soveltamiskäytäntöjä luoden. Esimerkiksi lainvoimaa vailla olevien päätösten nopeampi täytäntöönpano (ei tosin mahdollinen esimerkiksi kiinteistökaupoissa), oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuden määrääminen useammin myös hallintoprosessissa tai hallintotuomioistuinten kokoonpanojen ja kaikkien käsittelyvaiheiden tehostamisen mahdollisuuksien tarkasteleminen voisivat vaikuttaa saman suuntaisesti, ollen kuitenkin tuomioistuimeen pääsyä vähemmän rajoittavia keinoja.

Harkittavaksi voisi olla perusteltua ottaa myös, olisiko tarpeen arvioida uudelleen rikoslain säännöksiä ja rangaistavuuden ulottamista haitantekoon viran-omaiselle esimerkiksi tapauksissa, joissa henkilö järjestelmällisesti muussa kuin aidosti oikeussuojan saamisen tarkoituksessa laatii valituksia, kanteluita tai esimerkiksi tietopyyntöjä viranomaiselle tarkoituksenaan lähinnä aiheuttaa lisätöitä ja haittaa viranomaisen toiminnalle tai hidastaa prosessien etenemistä. Tällä hetkellä rikoslaissa on säädetty rangaistavaksi haitanteko virkamiehelle (RL 16:3 §).

Räty Anu
Suomen Kuntaliitto ry - Lakiyksikkö