

25.3.2015

Dnro 611/5/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

LAUSUNTO TUOMIOISTUINMAKSULAKIMIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa Tuomioistuinmaksulakimietinnöstä (OMML 4/2015).

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

Yleistä

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013–2025 (OMML 16/2013) 39. ehdotuksena oli laajentaa tuomioistuinmaksujen käyttöalaa ja korottaa maksuja. Mietinnön mukaan maksujärjestelmän uudistamisen yhteydessä on käytävä läpi tuomioistuimet ja niiden asiaryhmät ja kunkin osalta arvioitava, missä asioissa oikeudenkäyntimaksu peritään ja mitkä asiaryhmät ovat jo luonteensa vuoksi maksuttomia. Ohjausvaikutuksen katsottiin selkeimmin tehostuvan, jos oikeudenkäyntimaksu peritään etukäteen. Mietinnön mukaan etukäteismaksujen periminen lisää kansalaisten harkintaa sen suhteen, onko asia vietävä tuomioistuimeen tai miten monessa asteessa muutosta haetaan. Edelleen katsottiin, että maksujen porrastaminen oikeusasteittain edistäisi yleistä pyrkimystä asioiden mahdollisimman lyhyeen ja asian laadun perusteella määräytyvään käsittelyketjuun. Kyse oli lyhyen (2013–2015) ja keskipitkän (2015–2019) aikavälin tavoitteesta. Tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamisen ja maksujen korottamisen arveltiin johtavan merkittävään tulonlisään.

Lausunnossani oikeusministeriölle 19.6.2013 oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta (dnro 1892/5/13) suhtauduin torjuvasti tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamiseen ja maksujen korottamiseen.

Nyt käsillä olevan mietinnön (s. 14) mukaan lausuntopalautteessa maksujen käyttöalan laajentamista ja maksujen korottamista kannatettiin sillä edellytyksellä, että maksut eivät muodosta estettä oikeusturvalle. Tällainen reunaehto on itsestään selvä, eikä muunlainen menettely olisi edes lainsäätäjän kompetenssissa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet huomioon ottaen. Lausuntopalautteesta voidaan vielä todeta, että lähes 80 lausunnonantajasta yli puolet ei lausunut mitään nyt käsillä olevasta asiasta, ja lausunnonantajista usea vastusti esitystä.

Asiaryhmäkohtaisia huomioita

Lausuntopyynnössä pyydetään kannanottoa mietinnössä maksullisiksi muutettavista asiaryhmistä ja oikeudenkäyntimaksun käyttöönotosta vakuutus oikeudessa ja kysytään, olisiko jokin luetelluista asiaryhmistä edelleen syytä pitää maksuttomana, ja jos kyllä, millä perustein.

Päivähoito

Opetukseen ja varhaiskasvatukseen liittyvien valitusasioiden muuttuminen maksullisiksi koskisi muun muassa lasten päivähoitoa ja esiopetusta. Päivähoidon järjestäminen on sekä huoltajalle että lapselle erityinen (subjektiivinen) oikeus. Mahdollista on, että päivähoitoa on hakenut vähävarainen perhe tai päivähoidon saaja on esimerkiksi vammaisen lapsi. Tällaisten asioiden maksullisuus saattaisi estää tai ainakin rajoittaa henkilön perustuslaissa turvattua oikeutta saattaa viranomaisen ratkaisu tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Opetus – erityinen tuki ja koulukuljetus

Perusopetuslaissa on säädetty oppilaan oikeudesta perusopetukseen ja oikeudesta saada tarvittaessa erityistä tukea opetuksen järjestämisessä. Erikseen perusopetuslaissa on säädetty perusopetukseen liittyvän kuljetuksen järjestämisestä.

Näissä tilanteissa saattaa kysymys olla erittäin tärkeästä lapsen edun toteutumisesta. Varsinkin erityisen tuen järjestämistä koskevien valitusten säätäminen maksulliseksi saattaisi estää tai kaventaa lapsen oikeutta saada perusopetusta hänen ikä kautensa ja edellytystensä mukaisessa laajuudessa.

Koulukuljetuksia voidaan järjestää muun muassa koulumatkan pituuden vuoksi mutta myös esimerkiksi peruskoulua käyvän lapsen vammaisuuden tai sairauden tai muiden erityisten syiden perusteella (ns. rasittavuusperuste). Kun koulukuljetuksen järjestämisen perusteena on koulumatkan rasittavuus, lapsen tilannetta on arvioitava yksilöllisesti, hänen etunsa huomioon ottavalla tavalla. Oikeudenkäyntimaksun periminen näissä asioissa saattaa estää lapsen tarpeenmukaisen koulunkäynnin järjestämisen ja vaikuttaa lapsen edun vastaisella tavalla esimerkiksi kouluvalintaan.

Asiakasmaksuasiat

Kantelukäytännöstä sekä oikeuskäytännöstä on havaittavissa, että kuntien käytännöt asiakasmaksujen määräämisessä vaihtelevat. Tämä johtuu osin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön vaikeaselkoisuudesta. Vaikka perittävä oikeudenkäyntimaksu olisikin ulkopuolisin silmin tarkasteltuna pieni, saattaa perittävällä asiakasmaksulla olla suuri merkitys palvelun saajalle ja hänen perheelleen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävillä maksuilla on käytännössä erittäin suuri merkitys palveluiden käyttäjille. Palvelunsaajat ovat usein vähävaraisia henkilöitä, jolloin oikeudenkäyntimaksun periminen tai uhka siitä estäisi käytännössä valitusoikeuden käyttämisen.

Asiakasmaksujen määräämisen yhtenä tarkoituksena on myös ohjata palveluiden käyttöä. Mikäli palveluista perittävästä maksusta tehtävään valitukseen liitettäisiin mietinnön mukainen oikeudenkäyntimaksu, voisi tällainen maksun määrääminen tosiasiaassa vaikuttaa myös siihen, millä edellytyksillä sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus ottaa maksullinen sosiaalipalvelu vastaan.

Oikeudenkäyntimaksu käytännössä perittäisiin myös siinä tilanteessa, jossa henkilö on hakenut sosiaali- ja terveydenhuollon maksuun alennusta tai sen poistamista asiakasmaksulain mukaisessa järjestyksessä. Tällaisen maksualennusvaatimuksen perusteena ovat usein henkilön vähävaraisuus tai hänen tai hänen perheensä sosiaaliset

olosuhteet. Tällaisessakin tilanteessa oikeudenkäyntimaksu tulisi perittäväksi, mikäli henkilö valittaisi kielteisestä asiakasmaksun alentamis- tai poistamisvaatimuksesta hallinto-oikeuteen.

Verovalitukset

Tuloverolain 98 §:n mukaista veronmaksukyvyyn alentumisvähennystä koskevien valitusasioiden säilyttäminen maksuttomana olisi asian laadun johdosta perustelua.

Julkisuus

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, että varsinkin sosiaalihuollossa, mutta myös terveydenhuollossa, entistä useammin kanteluihin liittyy kysymys viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisesta. Kunnallisten viranomaisten tieto julkisuuslain soveltamisesta on välillä heikkoa, ja viranomaisen menettely voi estää erityisesti asianosaisjulkisuuden toteutumisen. Julkisuusasioissa käytännössä sosiaalihuollon asiakkaan ainoa oikeusturvakeino on valitusoikeuden käyttäminen.

Asianosaisjulkisuuden avulla sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus arvioida viranomaisen menettelyn oikeellisuutta ja edellytyksiä valitusoikeuden käyttämiseen. Julkisuusasioiden muutoksenhaun maksullisuus rajoittaisi siten välillisesti myös muuhun oikeusturvaan turvautumista.

Suhtaudun varauksellisesti myös oikeudenkäynnin julkisuusasioiden maksulliseksi tekemiseen niissä tilanteissa, kun julkisuusratkaisusta valitetaan yleisissä tuomioistuimissa pääasiasta erillään (YTJulkL 33.2 §). Tällaiset tilanteet voivat koskea oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta esimerkiksi asianosaispiirin ulkopuolisen tahon valittaessa salassapitoa koskevasta päätöksestä. Oikeudenkäynnin julkisuus on perustuslain tasolla (PL 21 §) turvattu oikeus. Tämän oikeuden toteuttamiseksi käytettävän oikeusturvan ei mielestäni tulisi asian periaatteellisen merkityksen takia olla osaksikaan maksullista.

Erillinen muutoksenhaku oikeudenkäynnin aikana tehtävistä päätöksistä

Eduskunta on hyväksynyt oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistuksen (HE 46/2014 vp) ja sen yhteydessä OK 17 luvun 68 §:n 1 momentin mahdollistaman erillisen muutoksenhaun eräistä todistelua koskevista päätöksistä. Lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2016. Uudessakin sääntelyssä pääsääntönä on, että todistelua koskeviin ratkaisuihin haetaan muutosta pääasian yhteydessä. Erillinen muutoksenhaku on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja se edellyttää painavia perusteita. Esimerkiksi editiovelvollisuudesta annetusta käsittelyratkaisusta – joka voi kohdistua paitsi pääasian asianosaiseen että oikeudenkäynnin ulkopuoliseen tahoon – voidaan hakea erikseen muutosta jatkossakin. Erillinen muutoksenhaku voi tulla kyseeseen myös salassapitovelvollisuuden murtamista tai muita todisteen hyödyntämiskieltoa koskevien päätösten kohdalla tilanteissa, joissa riidanalainen suojeltava intressi voisi muuten tulla peruuttamattomasti loukatuksi. Tämänlaisissa tilanteissa erilliselle muutoksenhauille on erityisen painavia intressejä, ja pidän muutoksenhaun tekemistä maksulliseksi tällaisissa tilanteissa epätoivottavana.

Pakkokeinoasiat

Minulla ei ole huomauttamista siitä ehdotuksesta, että pakkokeinolain mukaiset henkilön itsemääräämisoikeuteen vaikuttavat pakkokeinoasiat olivat maksusta vapaita myös jatkossa. Tältä osin huomio kiinnittyy sääntelyn johdonmukaisuusmielessä siihen, että maksuvapautusta ei käsitellä poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen, rajavartiolain 43 a §:n 2 momentin toimivaltuuksien, sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 89 §:n toimivaltuuksien tai ehdotetussa (HE 174/2014 vp) rikostorjunnasta Tullissa annettavan lain toimivaltuuksien kannalta.

Ulkomaalaislain mukaiset asiat

Mietinnössä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden on perustellusti ehdotettu säilyvän maksuttomuuden piirissä. Kuitenkin esimerkiksi kansalaisuus- ja oleskelulupa-asiat tulivat oikeudenkäyntimaksun piiriin. Näissä suhteissa voi syntyä tarvetta kohtuusharkintaratkaisun tekemiseen yksittäistapauksen olosuhteet huomioon ottaen (kaavailtu 8 §:n 2 momentti). Esimerkkinä voidaan mainita EIT:n tapaus O'Donoghue v. Yhdistynyt kuningaskunta vuodelta 2010 (ks. Pellonpää ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012 s. 780–781). EIT katsoi, että ulkomaalaisten henkilöiden avioliiton solmimiseksi tarvittavan todistuksen noin 300 euron hakemusmaksu oli EIS 12 artiklan kannalta kohtuuton, kun toinen hakijoista oli turvapaikanhakija ja maksu oli tyypillisesti pienipalkkaisilla aloilla työskenteleville tai kokonaan työnteko-oikeutta vailla oleville ulkomaalaisille niin suuri, että se heikensi oikeutta solmia avioliitto.

Muiden kuin pääasiantarkaisuiden maksullisuus

Lausuntopyynnössä pyydetään kantaa myös työryhmän ehdotuksesta, jonka mukaan täysi maksu tulisi aiemmasta poiketen maksaa myös silloin, kun käräjäoikeudessa käsiteltävä muutoksenhakuasia tai asia muussa tuomioistuimessa jää sillensä tai raukeaa taikka jää tutkimatta. Mietinnön mukaan korkeimmissa oikeuksissa maksu tulisi maksaa täysimääräisenä, vaikka tuomioistuin ei myöntäisi valituslupaa.

Jatkokäsittelyluvasta on tulossa poikkeuksen sääntö riita- ja hakemusasioiden muutoksenhakuun, ja myös rikosasioissa jatkokäsittelyluvan soveltamisala laajenee (HE 246/2014 vp ja LaVM 24/2014 vp). Tähän yhdistettynä mietinnön ehdotus siitä, että jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan kuuluvissa asioissa perittäisiin täysi oikeudenkäyntimaksu myös silloin, kun jatkokäsittelylupaa ei myönnetä (s. 68), merkitsisi jo toteutetun tosiasiallisen valitusoikeuden kaventamisen lisäksi kaventamista. Kun valtiovalta ei ole toistaiseksi parantanut vastapainona merkittävästi käräjäoikeuksien toimintaedellytyksiä, suhtaudun ehdotukseen torjuvasti.

Etukäteismaksu

Lausuntopyynnössä viitataan mietinnön liitteenä olevaan etukäteismaksujärjestelmää koskevaan muistioon ja kysytään, tulisiko tuomioistuimissa siirtyä maksujen perimiseen etukäteen.

En ota kantaa asiaan tässä vaiheessa muuten kuin toteamalla, että mietinnössä tyydytään kuvaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 35/2010 vp), jossa torjuttiin summaarisiin riita-asioihin ehdotettu (HE 143/2001 vp) vireilletulotavan perusteella porrastettu

alennettu oikeudenkäyntimaksu ja sähköisen asiointiliittymän kautta vireille pantuihin asioihin ehdotettu oikeudenkäyntimaksun etukäteisperintä. Mietinnössä ei esitetä argumentointia sen valossa, että perustuslakivaliokunta näki etukäteismaksun asettamisen asian käsiteltäväksi ottamisen edellytykseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden rajoitukseksi, jolle ei ollut esitetty hyväksyttävää perustetta.

Valitusosoituksen sisältö

Pidän tärkeänä, että valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta. Laillisuusvalvontakäytännössä on ilmennyt puutteita tässä suhteessa. Maksuista etukäteen ilmoittaminen edistää PL 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.