

75/2012

# Tuomioistuinten maksujärjestelmän kehittäminen

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Tuomioistuinten maksujärjestelmän kehittäminen



15.11.2012

**Julkaisun nimi** Tuomioistuinten maksujärjestelmän kehittäminen**Tekijä** Tuomioistuinmaksutyöryhmä  
Puheenjohtaja: Harri Mäkinen  
Sihteerit: Satu-Maaria Natunen ja Juha Saunamäki**Oikeusministeriön julkaisu** 75/2012  
Mietintöjä ja lausuntoja**OSKARI numero** OM 1/31/2012**ISSN-L** 1798-7105  
**ISSN (PDF)** 1798-7105  
**ISBN (PDF)** 978-952-259-264-4**URN** URN:ISBN:978-952-259-264-4  
**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-264-4>**Asia- ja avain-  
sanat** tuomioistuimet, maksu, maksujärjestelmä**Tiivistelmä**

Työryhmän mietinnössä tarkastellaan tuomioistuinten suoritteista perittäviä maksuja, niiden suuruutta, maksutulojen kertymää sekä maksujärjestelmää kokonaisuudessaan. Mietintöön on koottu kuvaus eräiden eurooppalaisten tuomioistuinmaksujärjestelmien pääpiirteistä.

Työryhmä esittää, että maksujärjestelmän ohjausvaikutuksen tehostamiseksi ja tuomioistuinten rahoitusaseman parantamiseksi maksutuloilla katetaan nykyistä suurempi osa tuomioistuinten menoista tuomioistuimeen pääsyä ja oikeusturvan saatavuutta vaarantamatta.

Ohjausvaikutustavoitteiden ja fisikaalisten tavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä ehdottaa tuomioistuinten suoritteiden laajaa maksullisuutta ja maksujen tason nostamista. Mietinnössä ehdotetaan, että maksujen suuruus porrastetaan selkeästi tuomioistuinasteittain ja maksun suorittaminen on yleensä asian käsiteltäväksi ottamisen edellytys. Maksuvapautus myönnetään vähävaraisuuden ja pienituloisuuden perusteella.

15.11.2012

<b>Publikationens titel</b>	Utveckling av domstolarnas avgiftssystem
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen för domstolsavgifter Ordförande: Harri Mäkinen Sekreterare: Satu-Maaria Natunen och Juha Saunamäki
<b>Justitieministeriets publikation</b>	75/2012 Betänkanden och utlåtanden
<b>OSKARI nummer</b>	OM 1/31/2012
<b>ISSN-L</b>	1798-7105
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-264-4
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-264-4
<b>Permanent adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-264-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-264-4</a>
<b>Ämnes- och nyckelord</b>	domstolar, avgift, avgiftssystem

**Referat**

I arbetsgruppens betänkande behandlas avgifterna för domstolarnas prestationer, avgifternas storlek, de influtna avgiftsinkomsterna och avgiftssystemet i sin helhet. I betänkandet beskrivs också huvuddragen i vissa europeiska länders system för domstolsavgifter.

Arbetsgruppen föreslår att en större del av domstolarnas utgifter än för närvarande ska täckas med avgiftsinkomster för att förbättra avgiftssystemets styrningseffekt och domstolarnas finansiella ställning. Detta ska göras utan att medborgarnas tillgång till domstol och rättsskydd äventyras.

För att nå målsättningarna som gäller styrningseffekten och de fiskala målen föreslår arbetsgruppen att en stor del av domstolarnas prestationer blir avgiftsbelagda och att avgiftsnivån höjs. Det föreslås i betänkandet att avgifternas storlek graderas enligt rättsinstanserna på ett tydligt sätt och att betalningen av avgiften ska bli en allmän förutsättning för att ärendet tas upp till behandling. Avgiftsbefrielse ska beviljas på grund av medellöshet eller låga inkomster.

Oikeusministeriölle

Toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 26 päivänä tammikuuta 2012 työryhmän arviomaan tuomioistuinten suoritteiden maksuperusteita sekä maksujärjestelmän ja maksutulojen budjetoinnin kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia.

Asettamispäätöksen mukaan tavoitteena oli ministeriön linjausten ja yksityiskohtaisen säädös- ja budjettivalmistelun pohjaksi selvittää maksutulorahoituksen hyödyntämismahdollisuuksia tuomioistuinlaitoksen rahoituksessa sekä hahmotella vaihtoehtoja kehittämislinoiksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi talousjohtaja Harri Mäkinen talousyksiköstä, jäseniksi määrättiin oikeushallinto-osastolta hallitusneuvos Ahti Penttinen, suunnittelupäällikkö Raimo Ahola ja ylitarkastaja Satu-Maaria Natunen sekä talousyksiköstä ylitarkastaja Juha Saunamäki. Työryhmän sihteereinä toimivat Natunen ja Saunamäki.

## Työryhmän työskentely

Työryhmä kokoontui 16 kertaa. Työryhmä on käynyt läpi tuomioistuinmaksujärjestelmälle asetettavia tavoitteita, tarkastellut maksutulokertymiä eri asiaryhmissä sekä selvittänyt eri tuomioistuinasteissa perittävien maksujen ja kustannusten suhdetta. Työryhmän keskeisenä näkökulmana on toimeksiannon mukaisesti ollut arvioida nykyisten tuomioistuinmaksujen tasoa sekä maksujärjestelmän kehittämismahdollisuuksia erityisesti siitä näkökulmasta, voidaanko maksutulorahoitusta lisäämällä parantaa tuomioistuinlaitoksen taloudellista tilannetta. Työryhmä on myös perehtynyt eräiden eurooppalaisten vertailumaiden tuomioistuinmaksujärjestelmien pääpiirteisiin. Työryhmä on työssään kuullut asiantuntijoina kansliapäälliköitä Sinikka Tuomea korkeimmasta oikeudesta, Päivi Pietarista korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Marko Loisaa Kouvolan hovioikeudesta sekä Tuula Kivaria vakuutus-oikeudesta, laamanni Juhani Hirvosta Kanta-Hämeen käräjäoikeudesta, budjettisihteeri Niko Ijästä valtiovarainministeriöstä sekä lainsäädäntöjohtajia Sami Mannista ja Asko Välimaata oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta ja kehittämispäällikkö Ann-Mari Pitkäranta oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä kunnioittavasti luovuttaa loppuraporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2012

Harri Mäkinen

Ahti Penttinen

Satu-Maaria Natunen

Raimo Ahola

Juha Saunamäki



# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>Yhteenveto työryhmän ehdotuksista</b>	<b>11</b>
1.1	Tuomioistuinmaksujärjestelmän kehittämisperiaatteet ja -linjaukset	11
1.2	Työryhmän ehdotusten toimeenpano	12
<b>2</b>	<b>Johdanto</b>	<b>13</b>
2.1	Työn tausta ja tavoitteet	13
2.1.1	Taloudellisista reunaehdoista	13
2.1.2	Työryhmän tehtävät	14
2.2	Maksujärjestelmän yleiset tavoitteet ja piirteet	14
<b>3</b>	<b>Tuomioistuinten nykyinen maksujärjestelmä ja sen kehittämistarpeita</b>	<b>16</b>
3.1	Yleistä tuomioistuinten maksuista ja maksujärjestelmästä	16
3.2	Maksulliset ja maksuttomat suoritteet	17
3.3	Maksujen suuruus ja hinnoitteluperusteet	19
3.4	Maksutuotot sekä tulokertymän ja kustannusvastaavuuden kehitys	19
3.5	Maksujen suorittamisesta	22
<b>4</b>	<b>Tuomioistuinmaksujärjestelmien kansainvälistä vertailua ja katsaus eräiden kotimaisten hallintoviranomaisten perimiin maksuihin</b>	<b>24</b>
4.1	Tuomioistuinmaksujärjestelmien kansainvälinen vertailu	24
4.1.1	Eräitä havaintoja ja johtopäätöksiä	26
4.1.2	Vertailevia havaintoja ja johtopäätöksiä	27
4.2	Eräitä viranomaisten perimiä maksuja	28
<b>5</b>	<b>Maksutulojen käsittely valtion talousarviossa</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>Työryhmän ehdotukset</b>	<b>32</b>
6.1	Maksujärjestelmän kehittämisen yleiset puitteet ja lähtökohdat	32
6.2	Maksujärjestelmän kehittämistä koskevat ehdotukset	34
6.3	Tuomioistuinmaksut nyt ja tulevaisuudessa: tuomioistuinmaksujen porrastusta ja tuottoja koskevia esimerkkilaskelmia työryhmän ehdotusten valossa	38
<b>7</b>	<b>Ehdotusten toimeenpano</b>	<b>41</b>



LIITE 1	43
LIITE 2	44
LIITE 3	45

# 1 Yhteenveto työryhmän ehdotuksista

## 1.1 Tuomioistuinmaksujärjestelmän kehittämisperiaatteet ja -linjaukset

Tuomioistuinten maksujärjestelmän kehittämistarpeita selvittänyt työryhmä ehdottaa, että maksujärjestelmän kehittämisessä sitoudutaan seuraaviin **päätavoitteisiin**:

- maksujärjestelmän ohjausvaikutuksen tehostaminen
- tuomioistuinten taloudellisen aseman parantaminen maksutuloja lisäämällä
- pitkällä aikavälillä toiminnan uusiutumiskyvyn rahoituksen turvaaminen (vakaat tietotekniikkainvestoinnit, rekrytointia tehokkaasti tukeva harjoittelujärjestelmä, osaamisen kehityksen turvaava täydennyskoulutus, kehittämishankkeiden rahoitus)
- nykytilanteessa osin myös leikkauksista ja kustannuspaineista selviäminen

Työryhmä pitää tärkeänä, että kehittämislinjauksia toteutettaessa maksujärjestelmän **yleisinä periaatteina** ovat seuraavat:

- maksujärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan: oikeudenkäyntimaksujen perusteet ja määrä säädetään maksulaissa, hakemusasioiden yms. maksut asetuksessa
- maksut eivät saa estää eivätkä rajoittaa oikeusturvan saatavuutta: maksuvapaus vähävaraisuuden ja pienituloisuuden perusteella (yksinkertainen menettely varallisuustilanteen toteamiseen)
- yksinkertainen ja selkeä maksujärjestelmä: tuomioistuinryhmittäin määritellyt kiinteät maksut (rajoitetusti asiaryhmäkohtaisia poikkeamia)

### **Ohjausvaikutuksen tehostamiseen liittyvät kehittämislinjaukset**

- etukäteismaksu pääsääntö (maksun suorittaminen käsiteltäväksi ottamisen edellytys)
- kattava maksujärjestelmä lisää harkintaa sen suhteen, onko asia syytä viedä tuomioistuimeen/muutoksenhakuasteeseen
- maksujen tasossa selvä porrastus oikeusasteiden välillä

### **Fiskaalisiin tavoitteisiin liittyvät kehittämislinjaukset**

- maksujärjestelmän kattavuuden lisääminen: oikeudenkäynnin maksullisuus pääsääntö (tärkein poikkeus käräjäoikeuksien rikosasiat)
- oikeudenkäyntimaksujen tasossa pyritään nykyistä suurempaan tuottojen ja kustannusten vastaavuuteen

- hakemusasioissa (KO:t ja HO:t) sekä tiedoksiannoissa lähtökohtana valtion maksuperustelain mukainen tuottojen ja kustannusten vastaavuus (100 %)

### **Budjetointijärjestelmään liittyvät kehittämissinjaukset**

- ei siirrytä nettobudjetointiin ainakaan oikeudenkäyntimaksujen (sisältää summaariset asiat) osalta, hakemusasioiden maksuissa ei periaatteellista es-tettä, koska pyrkimys valtion maksuperustelain periaatteiden mukaiseen hinnoitteluun
- hallituksen piirissä (OM-VM) sovittava menettelyistä ja pelisäännöistä, joi-den pohjalta maksutulojen suunniteltu muutos otetaan huomioon vuotuisis-sa talousarvioissa (kehyksen ns. rakennekorjausmenettelyn puitteissa)

## **1.2 Työryhmän ehdotusten toimeenpano**

Työryhmän ehdotukset maksujärjestelmän kehittämiseksi ja maksujen tasoksi ovat luonteeltaan karkeita linjauksia ja esimerkinomaisia, mittaluokkia kuvaavia laskelmia sen havainnollistamiseksi, millaisia toimenpiteitä tarvitaan toisaalta maksujärjestelmän ohjausvaikutuksen tehostamiseksi ja toisaalta maksujärjestelmään liittyvien fiskaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jatkovalmistelua varten vuoden 2013 alussa tulisi asettaa toimeenpanohanke, joka val-mistelee konkreettiset lainsäädäntö- ja muut tarvittavat muutokset. Ehdotusten käytän-nön toimeenpano edellyttää tuomioistuinmaksuja koskevan lainsäädännön tarkistamista monien yksityiskohtien osalta. Maksujen tasoon liittyviä käytännön yksityiskohtia on tarkasteltava ja täsmennettävä tuomioistuinryhmittäin ja asiaryhmittäin (vaikkakin ta-voitteena on järjestelmän yksinkertaisuus) ja arvioitava tuomioistuimia kokonaisuutena.

Jatkovalmistelussa on tarkemmin selvitettävä toimenpiteet liittyen muun muassa vähä-varaisuuden ja pienituloisuuden toteamiseen, etukäteislaskutuksen järjestämiseen, mak-susäädösten tarkistamisenmenettelyihin (esim. kolmen vuoden välein indeksitarkistus) ja maksutulojen budjetointiin.

## 2 Johdanto

### 2.1 Työn tausta ja tavoitteet

#### 2.1.1 Taloudellisista reunaehdoista

Työryhmän asettamisen taustalla on hallinnonalan määrärahatilanteen kiristyminen kehyskaudella 2013–16 ja tarve etsiä keinoja rahoituksen vakauden sekä tietoteknisen ja muun kehitystyön edellytysten turvaamiseksi pitkäjänteisesti. Menoleikkausten, valtiontalouden edelleen kiristyvien kehitysnäkymien samoin kuin oikeuslaitoksen vanhentuneen tietotekniikan ja toimitilakannan välttämättömien uudistamistarpeiden rahoitusvajeen vuoksi on otettu esille muun muassa kysymys siitä, voidaanko ja missä määrin tuomioistuinlaitoksen taloutta kohentaa lisäämällä tulorahoituksen osuutta rahoituksesta oikeusturvan saatavuutta heikentämättä.

Tuomioistuinten määrärahojen taso on ollut kireä koko 2000-luvun ajan. Jokaisella kehys- ja budjettikierroksella on VES-automatiikan lisäksi voitu saada talousarviorahoitus vain osaan vuokramenoista, ja useiden toteutettujen uudistushankkeiden rahoitustarve on otettu valtion talousarviossa huomioon vain osittain. Määrärahavajetta on osin kyetty paikkaamaan kertaluonteisilla, kohdennetuilla ruuhkanpurkurahoilla. Määrärahatilanne on vaikuttanut siihen, että kehittämishankkeita muun muassa tietotekniikassa ja toimitiloissa on jouduttu lykkäämään. Tämän kaiken seurauksena siirtyvien määrärahojen taso on enimmäkseen pysynyt kriittisellä, jopa alle kahden prosentin tasolla, mikä on vakaan ja suunnitelmallisen taloudenhoidon näkökulmasta aivan liian alhainen liikkumavara. Viime vuosina on myös jatkuvasti jouduttu turvautumaan lisäbudjetteihin varsinaisen talousarviomäärärahan riittämättömyyden vuoksi. Ulospääsytietä on tästä ollut vaikea löytää.

Taloustilanne on jatkunut kireänä myös 2007 jälkeen, jolloin valtion tuottavuusohjelman johdosta tuomioistuimien toimintamenoihin kohdistui huomattavia henkilöstövähennyksiin perustuvia määrärahaleikkauksia. Vaikka tuomioistuimien henkilöstöä on vuosien 2007–2011 tuottavuusohjelman vuoksi merkittävästi vähennetty, tämä ei ole parantanut taloudellista liikkumavaraa, vaan henkilöstövähennyksistä syntyneet säästöt on jouduttu käyttämään määrärahavajeen täyttämiseen. Vuosia 2012–2015 sekä 2013–2016 koskevat kehyspäätökset sisältävät valtion toimintameno vähennyksiä, mistä tuomioistuimille kohdistuu yhteensä yli 10 miljoonan euron lisäleikkaukset.

Tärkeä tehtävä työryhmälle on sen selvittäminen, voidaanko ja millä tavoin tuomioistuinten suoritteista perittävillä maksuilla parantaa tuomioistuinten taloudellista tilannetta. Maksutuloja lisäämällä on mahdollista koota ja kohdentaa rahoitusta tuomioistuinten kehittämiseen ja pitkän aikavälin uusiutumiskyvyn vahvistamiseen muun muassa tietotekniikan hyväksikäyttöä, harjoittelujärjestelmiä ja henkilöstön täydennyskoulutusta kehittämällä. Näin syntyy myös edellytyksiä parantaa tuottavuutta ja talouden tasapainoa.

## 2.1.2 Työryhmän tehtävät

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tehtävänä on ollut

1. Selvittää tuomioistuinlaitoksen maksutulojen ja kustannuksen suhde (kustannusvastaavuus) ja sen kehitys.
2. Koota soveltuvien esimerkkien pohjalta yleiskuva pohjoismaisista ja eurooppalaisista tuomioistuinten maksujärjestelmistä sekä tulorahoituksen merkityksestä oikeuslaitoksen rahoituksessa.
3. Koota kriteerit ja periaatteet, jotka tulee ottaa huomioon oikeuslaitoksen maksujärjestelmien (maksullisuusperusteet, maksujen määräytymisperusteet) ja maksujen tason määrittelyssä (hinnoittelussa).
4. Arvioida taloudellisten reunaehtojen kiristyminen huomioon ottaen maksujärjestelmän ja tulorahoituksen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia.
5. Laatia ehdotus tarvittaviksi lainsäädäntö- ja muiksi jatkovalmistelutoimenpiteiksi.

## 2.2 Maksujärjestelmän yleiset tavoitteet ja piirteet

Valtion viranomaisten maksullista toimintaa ohjaa yleislakina valtion maksuperustelaki. Maksuperustelain yleisperiaatteen mukaan kaikki valtion viranomaisen tuottamat palvelut ja suoritteet ovat lähtökohtaisesti maksullisia, jos palvelu tai suorite tuotetaan asiakkaan tilauksesta. Maksuperustelain kantavana ajatuksena on tilaaja maksaa -periaate, mikä tarkoittaa sitä, että tilaaja, yleensä palvelun käyttäjänä, osallistuu välittömän maksusuorituksen muodossa palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Palvelun maksullistamisella on ensinnäkin *fiskaalinen tavoite* eli tulorahoituksen kerääminen valtiolle. Valtion liiketaloudellisessa toiminnassa suoritteen hinnoittelussa otetaan huomioon tuotto-osuus, mutta julkisten viranomaistehtävien hinnoittelussa pääsääntönä on suoritteen omakustannusarvon mukainen hinnoittelu eli perittävän maksun

suuruus asetetaan samalle tasolle kuin suoritteen tuottamisesta aiheutuu valtiolle kustannuksia. Jos viraston toimintamenomomentti on talousarviossa maksullisen toiminnan osalta nettobudjetoitu, virasto rahoittaa toimintansa kokonaan tai osittain maksutuloilla yleisen verotulorahoituksen sijaan.

Palvelun ja suoritteen maksullistamisen ja hinnoittelun toisena tärkeänä tavoitteena on pyrkimys vaikuttaa palvelun kysyntään ja asiakkaan käyttäytymiseen palvelun tilaajana. Maksujen *ohjausvaikutus* tarkoittaa, että palvelun käyttömaksu ohjaa tilaajaa harkitsemaan tarvetta palvelun käyttämiseksi ja punnitsemaan vaihtoehtoja silloin, kun palvelun tilaaminen ei ole välttämätöntä. Jos maksun asettamisella voidaan ehkäistä palvelun tarpeetonta käyttöä, voi valtion viranomaisen suunnata voimavarojaan ja toimintaansa niihin tehtäviin ja palveluihin, joissa suurin tarve on olemassa. Fiskaalinen tavoite ja ohjaustavoite liittyvät myös yhteen siten, että palvelun maksullisuus on tärkeä edellytys sille, että ohjausvaikutusta ylipäänsä syntyy.

Viranomaisen maksujärjestelmälle asetettavia yleisiä tavoitteita ja arviointikriteereitä ovat muun muassa

- maksujärjestelmän yksinkertaisuus ja selkeys,
- maksuperusteiden sekä hinnoittelun johdonmukaisuus ja tasapainoisuus,
- oikeudenmukaisuus sekä
- maksujen laskutuksen ja perinnän tehokkuus.

Maksujärjestelmän *yksinkertaisuudella ja selkeydellä* tarkoitetaan sitä, että järjestelmä on helposti viranomaisen sovellettavissa ja myös asiakas voi vaikeuksista ymmärtää muun muassa suoritteiden hinnoitteluperusteet, perittävän maksun suuruuden sekä maksuajankohdan. Maksujärjestelmän ja maksujen perusteena olevien maksusäädösten tulisi olla selväpiirteisiä ja ymmärrettäviä myös sen vuoksi, että maksujärjestelmälle tai sen joillekin osille asetettujen tavoitteiden ja painotusten muuttuessa järjestelmää voidaan joustavasti sopeuttaa uusiin vaatimuksiin.

Maksujärjestelmän *oikeudenmukaisuudella* tarkoitetaan sitä, että maksu kohdistuu oikein maksuvelvolliselle eli yleensä suoritteen tilaajalle ja sitä, että maksu ei saa olla kohtuuton tai mielivaltaisesti asetettu suhteessa käsiteltävän asian laajuuteen tai asiakkaan maksukykyyn.

Maksujärjestelmän *johdonmukaisuuden ja tasapainoisuuden* vaatimus ilmentää sitä, että suoritteet on maksullistettu ja hinnoiteltu toisiinsa nähden johdonmukaisesti. Suoritteesta perittävän maksun suuruus voi riippua esimerkiksi suoritteen tuottamiskustannuksista mutta ottaa huomioon myös halutun ohjausvaikutuksen. *Maksujärjestelmän tehokkuus* asettaa vaatimuksia etenkin maksujen laskutukselle ja perinnälle. Viranomaisen palvelusta perittävän maksun laskutusmenettelyihin ei tulisi sitoutua viranomaisen henkilötyöpanosta suhteettoman paljon.

## 3 Tuomioistuinten nykyinen maksujärjestelmä ja sen kehittämistarpeita

### 3.1 Yleistä tuomioistuinten maksuista ja maksujärjestelmästä

Tuomioistuimissa perittävistä maksuista säädetään laissa tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (tuomioistuinmaksulaki, 701/1993). Laissa on säännökset tuomioistuimissa perittävien oikeudenkäyntimaksujen suuruudesta ja siinä annetaan valtuutus säätää muista suoritteista perittävistä maksuista asetuksella enintään omakustannusarvon suuruisina. Tuomioistuin perii oikeudenkäyntimaksun lainkäyttöasian käsittelystä, hakemusmaksun hakemusasioiden käsittelystä, toimitusmaksun asian tiedoksiannosta sekä toimituskirjamaksun asiaan liittyvien asiakirjojen, jäljenteiden ja tallenteiden luovuttamisesta. Lisäksi peritään erillisiä korvauksia eräistä muista asian käsittelystä aiheutuneista kustannuksista.

Maksun perimisellä on kaksi rinnakkaista tarkoitusta. Tuomioistuinpalvelujen käyttämisestä perittävän julkisoikeudellinen maksun perustarkoituksena on, että palvelun käyttäjä osallistuu tuomioistuinlaitoksesta yhteiskunnalle aiheutuviin menoihin. Toisaalta maksuilla voidaan myös pyrkiä vaikuttamaan näiden palvelujen käyttämiseen etenkin siten, että estetään oikeuskeinon ilmeisen perusteetonta käyttämistä tai suoranaista väärinkäyttöä<sup>1</sup>. Tässä tarkoituksessa maksujen odotetaan ohjaavan oikeusturvajärjestelmän ja sen resurssien oikeaan käyttöön.

Tuomioistuinten maksujärjestelmä ei saa estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin saamista. Tuomioistuinmaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/1992 vp) todetaan, että ”oikeudenkäynnistä perittävät maksut liittyvät läheisesti kansalaisen oikeusturvaan ja voivat tosiasiallisesti estää asianosaista toteuttamasta oikeuksiaan, minkä vuoksi oikeudenkäyntimaksujen perusteet ja taso on vahvistettava eduskunnan säätämällä lailla”.

Tuomioistuinmaksulakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 1/1993 vp) katsoi, että ”myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten periaatteet puoltavat erillisen lain säätämistä. Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset eivät kiellä perimästä oikeudenkäynneistä maksua, mutta maksujen tulee kuitenkin olla kohtuullisia eivätkä ne saa tosiasiallisesti muodostua oikeudenkäynnin aloittamisen esteeksi. Sopimusten mukaan varattomille tulee antaa oikeusturvaa maksuitta”.

---

<sup>1</sup> Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategia OM 2004:9, s. 70



Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategiatyöryhmä (OM 2004:19) toteaa, ”että jo valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa on omaksuttu se käsitys, että muun ohella oikeudenhoitoon liittyvät seikat voivat olla peruste sille, että maksu peritään yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jätetään kokonaan perimättä. Tuomioistuinten suoritteiden maksullisuuden arvioinnissa ei pääkriteerinä voi olla suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten peittäminen. Ensisijaisena arviointiperusteena tulee käyttää maksun vaikuttavuutta oikeusturvakeinon käyttämiselle. Maksu ei saa koskaan muodostua ehdottomaksi esteeksi tai kohtuuttomaksi rajoitukseksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun tai siihen verrattavan oikeusturvakeinon käyttämiselle saatettaessa asia tuomioistuimeen. Maksun perimiselle tuomioistuin-suoritteesta ei sinänsä ole esteitä perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden kannalta, mutta maksu ei saa muodostua tosiasialliseksi esteeksi tehokkaan oikeusturvan saamiselle.”

- Työryhmä pitää näitä aikaisemmassa valmistelussa esitettyjä sääntely- ja muita periaatteita ja perustuslain soveltamiskäytäntöä jatkossakin kehittämisen lähtökohtina ajatellen myös fiskaalisten ja ohjaustavoitteiden sekä maksujärjestelmän muiden järjestelyjen (esim. etukäteismaksu) käytännön toteuttamista.

## 3.2 Maksulliset ja maksuttomat suoritteet

Tuomioistuinmaksulain mukaan tuomioistuimet perivät maksuja niiden käsittelyyn saatettujen hakemusten ja lainkäyttöasioiden vaatimista toimenpiteistä sekä näihin liittyvistä tiedoksiannoista, todistuksista ja asiakirjojen jäljennöksistä. Suoritteista perittävät maksut on ryhmitelty laissa käsittelymaksuihin, joita ovat oikeudenkäyntimaksu, hakemusmaksu ja toimitusmaksu, sekä toimituskirjamaksuihin.

Oikeudenkäyntimaksuja peritään varsinaisista oikeudenkäynneistä, joilla tarkoitetaan riita-, rikos-, alistus- ja muutoksenhakuasioiden, ylimääräistä muutoksenhakua koskevien asioiden sekä hallinto-oikeuksissa myös muiden lainkäyttöasioiden käsittelyä. Oikeudenkäyntimaksun suuruus on säädetty laissa.

Hakemusmaksuja peritään tuomioistuimissa hakemuksesta vireille tulevien asioiden käsittelystä. Toimitusmaksuja peritään haastetiedoksiannosta tai sen yrityksestä todistuksineen sekä asiakirjan toimittamisesta ulkomailla tiedoksiannettavaksi. Toimituskirjamaksuja peritään eri tilauksesta annettavista toimituskirjoista. Tällöin tulee perittäväksi otemaksu, jäljennösmaksu tai todistusmaksu. Hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksujen suuruudet on säädetty tuomioistuinmaksuasetuksessa.

Tuomioistuinmaksulain 6 §:ssä säädetään suoritteet, joista ei peritä lain ja asetuksen mukaisia oikeudenkäynti-, hakemus- ja toimitusmaksuja. Maksuttomuuden perusteena on muun muassa se, että asian käsittely koskee sosiaalisen etuuden myöntämistä tai muuta sosiaaliperustetta tai kyseessä on viranomaisen pakkotäytäntöönpanoon liittyvä asia. Maksutta käsitellään myös esimerkiksi kaikki vakuutus-oikeuden asiat ja muutoksenhaku niihin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lisäksi korkeimmassa oikeudessa ja

korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään maksutta sosiaaliasiat, julkisoikeudellista palvelussuhdetta koskevat asiat ja vaaleja koskevat asiat. Hallinto-oikeudessa maksutta käsitellään verotusta, kunnallisverosta vapauttamista, valtion avustusta ja julkisia maksuja koskevat asiat. Hakemusmaksuja koskevista maksuvapautuksista ja maksuttomista suoritteista on lisäsäännöksiä asetuksen 3 ja 5 §:ssä. Toimitusmaksujen osalta maksuttomista suoritteista säädetään lisäksi asetuksen 4 ja 4 a §:ssä. Toimituskirjamaksujen perimättä jättämisestä säädetään todistusmaksujen osalta asetuksen 6 §:ssä sekä ote- ja jäljennösmaksujen osalta asetuksen 7 a §:ssä.

Tuomioistuinmaksulain 7 §:ssä on maksujen suorittamisesta vapautettu eräitä viranomaisia tietyissä asiaryhmissä. Esimerkiksi syyttäjältä ei peritä tuomioistuinmaksua tämän ajamissa rikosasioissa. Pykälässä säädetään lisäksi siitä, että varattomaksi asianmukaisesti todistettu henkilö vapautetaan maksusta hänen etuaan ja oikeuttaan koskevassa asiassa. Pykälän 7 a 9 kohdassa on säännöksiä maksusta vapautumisesta tietyissä tilanteissa, joissa muutoksenhakija voittaa asiansa. Lisäksi jos maksun periminen olisi kohtuutonta, asian käsitellyt viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Asianosaiset on vapautettu käsittelymaksusta niissä asioissa, joissa heidät on muualla laissa vapautettu suorittamasta maksuja viranomaisen toimenpiteistä tai toimituskirjoista. Oikeusapulain (257/2002) 4 §:n mukaan oikeusavun myöntäminen vapauttaa edunsaajan velvollisuudesta suorittaa mm. käsittelymaksua ja toimituskirjamaksua asiaa käsittelevässä viranomaisessa. Lain 3 §:n (927/2008) mukaan oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Lain 6 §:n mukaan hakijalle, jonka ei katsota tarvitsevan oikeusavustajaa, mutta joka olisi taloudellisen asemansa perusteella oikeutettu oikeusapuun ilman omavastuuosuutta, voidaan oikeusapuna myöntää vapautus käsittelymaksusta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 34 §:ssä (495/2005) säädetään, että asiakirjan antamisesta ei peritä maksua muun muassa silloin, kun sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Toistaiseksi tuomioistuinten asiakirjat eivät ole olleet sähköisesti talletettuja, joten niiden skannaamisesta ja lähettämisestä asiakkaalle sähköisesti on peritty maksu. Kun tuomioistuimet lähivuosina ottavat käyttöön aineistopankin, asiakirjojen toimittamisesta perittävät tulot vähenevät. Aineistopankkiin tallennetaan sähköisesti asian koko oikeudenkäyntiaineisto, minkä vuoksi asiakirjojen lähettäminen asiakkaalle sähköpostilla muuttuisi maksuttomaksi.

- Tuomioistuinkäsittely on laajalti maksutonta, joko sen vuoksi että tietyissä asioissa tai asiaryhmissä ei peritä lainkaan käsittelymaksua tai sen vuoksi, että maksuja ei peritä vähävaraisilta tai tietyiltä asiakasryhmiltä. Järjestelmä toteuttaa hyvin oikeusturvan saatavuutta koskevia tavoitteita, mutta ei kaikilta osin tehokkaasti fiskaalisia tai ohjaustavoitteita.

### 3.3 Maksujen suuruus ja hinnoitteluperusteet

Oikeudenkäyntimaksun suuruus on korkeimmassa oikeudessa 226 euroa riita-asiassa ja 113 euroa rikosasiassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa sekä työtuomioistuimessa oikeudenkäyntimaksun suuruus on 226 euroa. Kun ylimääräinen muutoksenhakemus hylätään, tai kun korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus valituslupa-asiassa ei myönnä valituslupaa, peritään maksuna rikosasiassa 56,50 euroa ja muissa asioissa 113 euroa. Hovioikeudessa rikosasiassa peritään oikeudenkäyntimaksua 90 euroa ja muussa asiassa 182 euroa. Hallinto-oikeuksissa oikeudenkäyntimaksu on 90 euroa. Käräjäoikeuksissa rikosasiassa ja ulosottolain mukaisessa muutoksenhakuasiassa peritään maksua 80 euroa. Maa-oikeusasioissa ja riita-asioissa käräjäoikeuksien maksut on porrastettu asian ratkaisuvaiheen mukaisesti siten, että maksun suuruus on 80–182 euron välillä. Sähköisesti vireillepannun summaarisen riita-asian maksu on 60 euroa.

Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinmaksuja koskevassa laissa vahvistettujen oikeudenkäyntimaksujen suuruudet olisivat huomattavasti alle omakustannusarvon. Tällä estettäisiin maksujen mahdolliset oikeusturvaa estävät tai tarpeettomasti rajoittavat vaikutukset.

Tuomioistuinmaksulain 4 §:n mukaan hakemusmaksut, toimitusmaksut ja toimituskirjamaksut vahvistetaan asetuksella kiinteiksi ja enintään suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien keskimääräisten kokonaiskustannusten suuruiseksi. Tuomioistuinmaksuasetuksessa hakemusmaksun suuruus vaihtelee 45–528 euron välillä. Haastemiehen suorittamasta tiedoksiannosta peritään toimitusmaksua 30 euroa. Todistuksesta perittävä maksu on 20 euroa, ja ote- ja jäljennösmaksua peritään 0,50–3 euroa sivulta.

### 3.4 Maksutuotot sekä tulokertymän ja kustannusvastaavuuden kehitys

Vuonna 2011 tuomioistuinmaksulain ja -asetuksen nojalla perittävistä maksuista kertyi tuottoja yhteensä 30,7 miljoonaa euroa. Oikeudenkäyntimaksujen osuus oli 25,1 miljoonaa euroa (82 % tuotoista), hakemusmaksujen osuus 3,2 miljoonaa euroa (10 %), toimitusmaksujen osuus 0,9 miljoonaa euroa (3 %) ja toimituskirjamaksujen osuus 1,5 miljoonaa euroa (5 %). Suurin osa eli 22,8 miljoonaa euroa (74 %) maksutuotoista kertyi summaaristen riita-asioiden käsittelystä perittävistä maksuista. Valtion talousarviossa tuomioistuinten suoritteista perittävistä maksuista kertyvät tuotot on bruttobudjetoitu tuloarviomomentille 12.25.01 Tuomioistuintulot.

Oikeudenkäyntimaksuista kertyneiden tuottojen taso on pysynyt vuosittain varsin vakana, mutta summaaristen riita-asioiden maksukertymä on viime vuosina kasvanut huomattavasti. Hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksujen maksukertymä on samoin ollut vuosittain muutoin vakaa, paitsi kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirto käräjäoikeuksista Maanmittauslaitokseen vuoden 2010 alussa vähensi hakemusmaksutuloja merkittävästi.

Hallituksen esityksessä (HE 145/1986 vp) yleisen alioikeuden, maistraatin ja julkisen notaarin suoritteista perittäviä maksuja koskevaksi lainsäädännöksi asetettiin tavoitteeksi, että kiinteän maksun suuruuden tulee kattaa yleisessä alioikeudessa käsiteltävissä riita- ja rikosasioissa (varsinaisasioissa) vähintään 20 prosenttia suoritteen keskimääräisestä kokonaiskustannuksista ja muissa yleisen alioikeuden käsittelemissä asioissa vähintään 60 prosenttia. Asetusta annettaessa suoritekohtaiset hinnat olisivat muissa kuin varsinaisasioissa lähellä täyttä keskimääräistä kokonaiskustannusarvoa ja varsinaisasioissa noin 25 prosenttia kokonaiskustannusarvosta.

Hallituksen esityksessä (HE 241/1992 vp) laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista arvioidaan, että tuomioistuimissa kertyvien tulojen kattavuus nousee 20 prosentista 26 prosenttiin. Tuomioistuimittain tulojen suhteen kustannuksiin arvioitiin vaihtelevan 1,7 prosentin (lääninoikeudet) ja 47,2 prosentin (alioikeudet ja maistraatit) välillä.

Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategiatyöryhmän mietinnössä (OM 2004:19) on kiinnitetty huomiota siihen, että kun säädettyä tuomioistuinlaki vuonna 1993 arvioitiin maksuilla perittävillä tuloilla katettavan 26 prosenttia tuomioistuinten kokonaiskustannuksista, vastaava prosenttiluku oli vuonna 2003 noin 15 prosenttia. Mietinnön mukaan tuomioistuinten menot ovat kasvaneet vuodesta 1991 vuoteen 2003 yli 50 prosenttia, mutta maksutulojen kertymässä ei ole kyseisten vuosien välillä tapahtunut juuri muutosta. Mietinnössä todetaan, että menojen kasvua selittävät tuomarikunnan palkkauksen kehitys, toimitilakannan uudistaminen ja vuokrien kasvu sekä automaattiseen tietojenkäsittelyyn kohdistuvien kustannusten kasvu. Tulokertymän pysymistä samalla tasolla selittää edellä mainitun työryhmän mukaan se, että voimaan on tullut enimmäkseen lainsäädäntöä, joka on merkinnyt tuomioistuimille töitä, joiden käsittelystä ei asioiden luonteesta johtuen voida periä maksuja. Sellaisia asioita, joista on peritty lähes täysi omakustannushinta, on puolestaan siirretty pois tuomioistuinkäsittelystä. Lisäksi julkinen oikeusaputoiminta on laajentunut koskemaan myös keskitulaisia, jolloin mahdollisten maksuvelvollisten osuus on hieman vähentynyt.

Vuonna 2011 tuomioistuinten maksutuotoilla katettiin 12 prosenttia tuomioistuinten kokonaiskustannuksista, joten maksutulojen suhde kokonaiskustannuksiin on edelleen laskenut. Osin tätä selittänee se, että tuomioistuinten menot ovat kasvaneet nopeammin kuin elinkustannusindeksin mukaiset kustannukset, joita käytetään perusteena tuomioistuinmaksujen korotuksia käsitellessä. Omakustannusarvon mukaisia maksuja perittiin kiinteistöjen kirjaamisasioista, joiden käsittely siirrettiin Maanmittauslaitokseen vuonna 2010. Toisaalta tuotot lähelle omakustannusarvoa hinnoiteltujen riidattomien velkomusasioiden käsittelystä ovat viime vuosina huomattavasti lisääntyneet.

Esimerkiksi oikeudenkäyntimaksu korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vuoden 1993 laissa 1 000 markkaa eli 168 euroa ja nykyään vastaava maksu on 226 euroa. Maksu on siten noussut 58 euroa 20 vuoden aikana. Suhteutettuna esimerkiksi tuomioistuinten palkka- ja muiden kustannusten kehitykseen samalla ajanjaksolla maksutaso on jäänyt suuresti jälkeen.

- Oikeudenkäyntimaksujen kokonaiskattavuus (missä määrin maksut kattavat toiminnan kokonaiskustannukset) ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus (missä määrin maksuilla katetaan maksullisen toiminnan kustannukset) ovat varsin alhaisia verrattuna esimerkiksi siihen tasoon, mikä niille on alun perin tuomioistuinmaksulainsäädännön valmistelussa 1980- ja 1990-luvuilla asetettu. Tavoitetasojen täsmällinen vertailu on hankalaa sen vuoksi, että jutturakenne on pitkällä aikavälillä muuttunut huomattavasti (esim. kiinteistöasioiden siirto käräjäoikeuksista). Riidattomia saatavia koskevissa summaarisissa asioissa kattavuus on korkea. Myös hakemusasioissa sekä maksujen kokonaiskattavuus että maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus ovat varsin alhaisella tasolla (HE 145/1986 vp, HE 241/1992 vp, liitetaulukot tämän mietinnön lopussa). Työryhmä näkee mahdollisuuksia kustannusvastaavuuden ja maksujen tason selvään korottamiseen. Tällä on paitsi fiskaalinen merkitys myös (ja ehkä ensi sijassa) ohjausvaikutus.
- Sekä fiskaalisesta näkökulmasta että maksujärjestelmän ohjausvaikutuksen näkökulmasta maksullisen toiminnan kattavuuden lisääminen ja maksujen tason nostaminen ovat perusteltuja. Työryhmä on koonnut ehdotuksen liitteeksi esimerkkilaskelmia oikeudenkäyntimaksujen ja hakemusmaksujen sellaisista tavoitetasoista, jotka tuottavat yhteensä noin 20 miljoonan tulonlisäyksen. Laskelmat ovat esimerkinomaisia ja pyrkivät antamaan yleisellä tasolla suuntaviivoja maksujärjestelmän kehittämiseksi. Laskelmissa ei ole otettu huomioon sitä, että maksutason nostoon liittyvä ohjaustavoite vähentää asiamääriä, jolloin vastaavasti maksutulo jää alle sen, mitä laskelmissa on ennakoitu. Mutta koska juttumäärien aleneminen osaltaan alentaa työmääriä tuomioistuimissa, kokonaisvaikutus on tuomioistuimien kannalta positiivinen.
- Maksujärjestelmän kehittämiseksi tässä raportissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on jatkovalmistelussa täsmennettävä tuomioistuinryhmittäin ja toisaalta kokonaisuutena maksujen taso, ottaen huomioon erityisesti oikeusturvan saatavuuden sekä maksujärjestelmän yksinkertaisuuden ja selkeyden vaatimukset.

## 3.5 Maksujen suorittamisesta

Tuomioistuinmaksulain 5 §:n mukaan maksuvelvollinen on asian vireillepanija tai hänen sijaansa tullut. Konkurssi-asiassa maksu peritään konkurssin alettua konkurssipesän varoista. Alistusasiassa maksuvelvollinen on se, jonka menettelystä alustus on aiheutunut. Muutoksenhakuasiassa maksuvelvollinen on muutoksenhakija tai hänen sijaansa tullut. Muiden suoritteiden osalta maksuvelvollinen on suoritteiden tilaaja.

Tuomioistuinmaksut peritään suoritteiden valmistumisen jälkeen. Tuomioistuinmaksulain 8 §:ssä todetaan, että asetuksella voidaan säätää muun muassa ennakkomaksujen perimisestä. Tuomioistuinmaksuasetuksen 11 §:n mukaan maksuvelvollinen voi suorittaa maksun myös etukäteen, jos viranomaisen tämän hyväksyy. Tuomioistuinsovittelussa käsiteltävästä asiasta maksu peritään asetuksen mukaan sovittelun aloittamista koskevaan pyyntöön annetun ratkaisun yhteydessä.

Oikeudenkäyntimaksun voi maksaa käteisellä tai laskulla. Viime vuosina käteismaksujen vastaanotto on vähentynyt huomattavasti, ja monissa tuomioistuimissa laskutus on usein ainoa maksutapa. Asetuksen mukaan maksua laskulla perittäessä ei eräpäivää saa määrätä aikaisemmaksi kuin kolmen viikon eikä myöhäisemmäksi kuin kuuden viikon päähän siitä päivästä, jona lasku annetaan asiakkaalle tai postin kuljetettavaksi. Jos maksuvelvollinen ei suorita hänen maksettavakseen määrättyä maksua määräajassa, häneltä voidaan periä viivästysmaksua. Jos maksuvelvollinen katsoo, että maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, hän voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä tai viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Oikeudenkäyntimaksu voidaan myös periä ulosottoihin. Viranomaisen on kuitenkin maksun perinnässä otettava huomioon perimisestä valtiolle aiheutuvat kustannukset ja perimisen todennäköinen onnistuminen. Viranomaisen voi valtion kokonaisedun huomioon ottaen luopua vähäisen maksun perimisestä.

Hallituksen esityksessä 143/2010 esitettiin, että sähköisesti vireille pannuissa summariesissa asioissa oikeudenkäyntimaksu perittäisiin pääsääntöisesti asian vireillepanon yhteydessä. Asiaa ei otettaisi käsittelyyn, ellei oikeudenkäyntimaksua maksettaisi. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (35/2010) että esitys näyttäisi olevan ristiriidassa oikeudenkäymiskaaren vireilletulosäännöksen kanssa. Lausunnossa todettiin myös, että etukäteismaksu rajoittaa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa eikä etukäteismaksusta voi tästä syystä säätää asetuksen tasolla eikä esityksessä ole esitetty perusoikeuden rajoittamiselle sellaista hyväksyttävää perustetta, että siitä voitaisiin säätää myöskään lailla. Lisäksi lausunnossa todettiin, että esityksessä ei ole tuotu esille perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että kantajat asetettaisiin asian käsittelyyn ottamisen suhteen eri asemaan.

Etukäteismaksun asettamisen tavoitteena on ohjausvaikutuskeinon tehostaminen sekä laskutus- ja perintätehtäviin käytettävän työajan ja aiheutuvien kustannusten vähentäminen. Ohjauskeinona etukäteen perittävän maksun voidaan ajatella olevan tehokkaampi kuin nykyään jälkikäteen suoritettuna. Kun maksu pyydetään suorittamaan jo ennen kuin asia otetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi, edellytetään asiakkaalta tältäkin osin

harkintaa sen suhteen, onko asialla menestymismahdollisuuksia tuomioistuinkäsittelyssä ja onko asian valmisteluun muutenkin riittävässä määrin paneuduttu.

Tuomioistuimilla on osin sellaista asiakaskuntaa, jota joudutaan muistuttamaan maksamattomista laskuista ja jonka laskuja haetaan ulosottoteitse perittäviksi. Tämä aiheuttaa työtä tuomioistuimissa, valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa sekä mahdollisesti vielä ulosottolaitoksessa. Jokainen laskutustapahtuma mukaan lukien maksamattomista laskuista aiheutuvat viivästys- ja perintäseuraamukset lisäävät tuomioistuinten menoja muun muassa Palkeille laskutuksen käsittelystä maksettavien palvelumaksujen muodossa. Erityisesti tuomioistuinten henkilöstöä työllistävät lisäksi tapaukset, joissa asiamies jättää laskun suorittamatta. Koska asiamiestä ei voi hakea ulosottoon, joudutaan tuomioistuimissa selvittämään myös päämiehen laskutustiedot ja kohdistamaan häneen samat laskutustoimenpiteet kuin asiamieheen sekä suorittamaan tämän jälkeen mahdollinen haku ulosottoperintään.

Etukäteismaksun asettaminen vaatii asianmukaisia muutoksia kuhunkin prosessilakiin, kuten säännöksiä siitä, missä vaiheessa asetettu maksu peritään, kuinka asia otetaan käsittelemään maksun suorittamisen jälkeen ja mitkä ovat seuraamukset, jos maksu jätetään maksamatta. On huomattava, että oikeusturvan saatavuuden varmistamiseksi tuomioistuinmaksulaisissa on maksuvapautussäädös varattomaksi asianmukaisesti todistetun henkilön osalta hänen etuaan ja oikeuttaan koskevassa asiassa. Lisäksi laissa on kohtuuharkintasäädös siitä, että jos maksun periminen olisi kohtuutonta, voi asian käsitellyt viranomainen tai maksun määräävä virkamies yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

- Ohjaustavoite sekä työmäärän vähentämistavoite huomioon ottaen työryhmä pitää perusteltuna siirtyä etukäteismaksuun, joka on asian käsiteltäväksi ottamisen edellytys. Erityisestä syystä, nimenomaan liittyen perustuslakivaliokunnan esittämiin näkökohtiin perustuslain 21 §:n asettamista vaatimuksista, asia on viime kädessä kuitenkin voitava saattaa vireille, vaikka maksua ei olisi maksettu. Järjestelmän yksinkertaisuuden ja selkeyden vuoksi ei maksettua käsittelymaksua palautettaisi valtion varoista asian jatkokäsittelyvaiheissa voittaneelle osapuolelle, vaan hävinneen osapuolen tulisi vaadittaessa korvata tämä kulu voittaneelle osapuolelle osana vastapuolelle määrättäviä oikeudenkäyntikulujen korvauksia. Tätä tulisi pääsääntöisesti soveltaa myös hallintolainkäytössä. Siltä osin kuin viranomaiset olisivat vapaat maksujen suorittamisesta tai tuomioistuimen päätös merkitsisi esimerkiksi tuomiovirheen korjaamista, maksettu maksu korvattaisiin valtion varoista (momentti 25.01.20 Eryitysmenot). Näin järjestetty etukäteismaksu vähentäisi osaltaan työtä sekä tuomioistuimessa että taloushallinnossa.



## 4 Tuomioistuinmaksujärjestelmien kansainvälistä vertailua ja katsaus eräiden kotimaisten hallintoviranomaisten perimiin maksuihin

### 4.1 Tuomioistuinmaksujärjestelmien kansainvälinen vertailu

Syyskuussa 2012 julkaistiin Euroopan Neuvoston pysyvän CEPEJ-komitean vertailuraportti 47 jäsenvaltion oikeuslaitoksen toimivuudesta.<sup>2</sup> Raportissa on käsitelty myös jäsenvaltioiden tuomioistuinten maksujärjestelmiä. Raportin mukaan tuomioistuinmaksuja peritään Luxemburgia lukuun ottamatta kaikissa EN:n jäsenvaltioissa. Joissakin maissa myös rikosasioiden käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa peritään maksu.

Raportista käy ilmi, että tuomioistuinmaksutulot kattoivat vuonna 2010 jäsenvaltioiden tuomioistuinlaitoksen menoista keskimäärin 28,3 % (Suomi 12,9 %). Maksutuloja ei yleensä ole talousarviossa korvamerkitty suoraan tuomioistuinlaitoksen menojen kattamiseen vaan tulot kerätään valtion tai aluehallinnon yleiseen tulorahoitukseen. Muissa kuin rikosoikeudellisissa asioissa maksut peritään yleensä ennen asian käsittelyn aloittamista. Tuomioistuinmaksuja koskevassa yhteenvedossa todetaan, että suurimmassa osassa Euroopan valtioita maksutulot ovat merkittävä rahoituslähde. Joissakin maissa maksutuloja kasvattavat tuomioistuinten ylläpitämistä rekistereistä luovutettavien tietojen myynti. Tehokas oikeusapujärjestelmä turvaa oikeuden päästä tuomioistuimeen myös pienituloisten ja vähävaraisten osalta. Maksujärjestelmä tukee sitä julkishallinnon periaatetta, että palvelun käyttäjä osallistuu palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Seuraavaan taulukkoon on tiivistetty työryhmän aineistonkeruun pohjalta eräiden eurooppalaisten tuomioistuinmaksujärjestelmien **pääpiirteitä**. **Katsaus antanee kuvan ainakin siitä, että eurooppalaisetkin järjestelmät ovat hyvin kirjavia. Järjestelmien yksityiskohtainen vertailu on erittäin työlästä ja hankalaa.**

---

<sup>2</sup> CEPEJ, European judicial systems - Edition 2012 (2010 data) - Efficiency and quality on justice, chapters 3.4-3.6, pp. 74-83. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)



	Hollanti	Itävalta	Norja	Ruotsi	Saksa	Tanska
<b>Onko tuomioistuimaksun määrä kiinteä / millä perusteella maksu määräytyy?</b>	Maksu perustuu 1) asian laatuun, 2) intressiin, 3) siihen, onko kantaja luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö sekä 4) kantajan maksukykyyn. Maksu peritään myös vastaajalta, paitsi käräjäoikeuden alioikeusosastolla, joka käsittelee pienimpiä siviiliasiota.	Intressin suuruuden mukaan määräytyvä maksu tai prosenttiosuus. Jos jutussa on useita osapuolia, maksu on korkeampi. Tuomioistuimia ylläpidetään maksuilla, ei verovarilla.	Maksu asiatyypin sekä sen mukaan, kuinka monta päivää asian käsittely kestää. Perustuu 117 euron perusmaksuun, joka kerrotaan tietyllä kertoimella. Esim. 1 käsittelypäivä on 5 perusmaksua. Jos asia päättyy sovintoon, maksu on pienempi.	Kiinteät maksut asiatyypin mukaan.	Perusmaksu määräytyy intressin mukaan, ja se kerrotaan asiatyypin mukaisella kertoimella. Esimerkiksi riita-asian maksukerroin on 3 ja lapsen huolto- ja tapaamisasian kerroin 0,5. Maksu pienenee, jos osapuolet pääsevät sovintoon.	Maksu määräytyy intressiin suuruuden ja tuomioistuinstanssin perusteella. Alle 6.720 euron riidoissa perusmaksu, sitä suuremmissa perusmaksu ja sen päälle prosenttiosuus riidan arvosta. Yli 6.720 euron riidoissa maksu maksetaan kaksi kertaa. Jos jutussa tehdään sovinto, osa maksusta palautetaan.
<b>Siviiliasian tuomioistuinmaksu</b>	Käräjäoikeudessa luonnollisella henkilöllä 267 e – 1.436 e, oikeushenkilöllä 575 e – 3.621 e, pienituloisella 73 e. Toisessa asteessa luonnollisella henkilöllä 291 e – 1.513 e, oikeushenkilöllä 666 e – 4.836 e, pienituloisella 291 e. Korkeimmassa oikeudessa luonnollisella henkilöllä 302 e – 1.815 e, oikeushenkilöllä 728 e – 6.047 e, pienituloisella 302 e.	Kiinteiden maksujen taulukko alkaa ensimmäisessä oikeusasteessa 21 eurosta (intressi max 150 e) ja päättyy 6.615 euroon (intressi max 350.000 e), sen jälkeen 1,2 % riidan arvosta + 2.525 e. Sama 6.000 e arvoisin riita kahden osapuolen välillä maksaa 285 e ensimmäisessä asteessa, 518 e toisessa asteessa ja 648 e kolmannessa asteessa.	583 e / 1 pvä, sen jälkeen 350 e / pvä viidenteen päivään saakka, siitä lähtien 467 e / pvä. Pienten vaatimusten prosessissa maksu 408 e. Hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa maksut korkeampia.	53 e  Hakemusasiat 45 e (nimiasiat, adoptio) tai 53 e (yhteinen avioerohakemus)  Muuoksenhaussa ei peritä oikeudenkäyntimaksua.	Yleinen riita-asia alkaen 75 e (kun vaatimus max 300 e). Esim. 10.000 e vaatimus => 588 e maksu, 80.000 e vaatimus => 1.968 e maksu.	Alle 6.720 euron intressin riidoissa maksu 67 e. Jos asian arvo yli 6.720 e, kiinteä maksu 101 e, johon lisätään 1,2 prosentin suuruinen osuus asian 6.720 e ylittävistä arvosta. Yläraja 10.080 e. Hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa maksut korkeampia.
<b>Rikosasian tuomioistuinmaksu</b>	Ei ole.	Asianomistajasytyteen nostamiseen perustuvissa rikosasioissa. Lisäksi tuomittu henkilö joutuu korvaamaan prosessin kustannukset, mukaan luettuna tutkinnan kustannukset. Tuomioistuimen on päätettävä tästä korvaamisvelvollisuudesta tuomiossaan ja otettava harkinnassa huomioon vastaajan taloudellinen tilanne. Jos maksukyky paranee myöhemmin, asia harkitaan uudelleen.	Ei ole.	Asianomistajan ajaessa syytettä 53 e. Tuomittu velvoitetaan maksamaan rikosuhrirahastolle 60 e, jos hänet on tuomittu rikoksesta, josta voidaan tuomita vankeutta.	120–900 e, kun syytetty tuomitaan; maksetaan vasta, kun tuomio lainvoimainen. Maksun suuruus riippuu tuomitusta rangaistuksesta.	Asianomistajan ajaessa syytettä.
<b>Milloin tuomioistuimaksu pitää maksaa</b>	Kun asia pannaan vireille.	Kun asia pannaan vireille, joissakin asioissa tosin vasta prosessin lopussa. Jos vaatimuksia korotetaan oikeudenkäynnin aikana, kantajalle saattaa aiheutua lisämaksuja.	Etukäteen.	Kun hakemus jätetään tuomioistui- meen.	Hakemusta jätettäessä, paitsi vanhempiin ja lapsiin liittyvissä asioissa ja työoikeusasioissa oikeuskäsittely päättyessä.	Kun asia pannaan vireille. Lisäksi arvoltaan yli 6.720 euron riidoissa käräjä- ja hovioikeudessa sama maksu on maksettava uudelleen siinä vaiheessa, kun asian pääkäsittelypäivästä ilmoitetaan.
<b>Seuraukset siitä, että maksua ei makseta</b>	Juttua ei oteta käsiteltäväksi / puolustusta ei oteta vastaan (jos vastaaja ei maksa)	Maksu nousee 50 prosentilla.	Hakemus voidaan hylätä.	Asiaa ei oteta käsiteltäväksi.	Tietyissä asioissa prosessin läpivienti riippuu siitä, onko maksu maksettu. Muissa prosesseissa maksut voidaan ulosmitata.	Juttu raukeaa.
<b>Tuomioistuinmaksusta vapautetut tahot</b>	Pienituloisten tuomioistuinmaksu on muita alempi.	Oikeusapuun oikeutetut.	Oikeusapuun oikeutetut.	Oikeusapuun oikeutetut.	Liittovallio ja osavaltiot sekä niiden laitokset ja kassat. Kantaja sosiaalituomioistuimessa, kun hänellä oikeus etuuteen. Oikeusavun saaja, mutta voi joutua maksamaan maksun myöhemmin.	Oikeusapuun oikeutetut henkilöt sekä valtion virkamiehet laittaessaan jutun vireille työnsä puolesta.
<b>Asiat, joiden käsittelystä ei peritä tuomioistuinmaksua</b>	Maahanmuuttoviraston tekemistä päätöksistä tehtävät valitukset, jotka koskevat turvapaikka- ja huoltoasioita.	Tietyt työoikeudelliset asiat, lastenhuoltoasiat, edunvalvoja-asiat.	Mm. isyysasiat, lastenhuoltoasiat, huoneenvuokra-asiat.	Mm. uskotun miehen määrääminen, hallinto-oikeusasiat pl. ympäristötuomioistuinasiat.	Perustuslakituomioistuimen käsittelemät asiat, paitsi kun valitus tehty haitanteon vuoksi. Lisäksi eräät työoikeudelliset asiat ja insolvenssiasiat.	Esim. tietyt perheoikeuteen liittyvät asiat; adoptio, avioliitto, huolto.

## 4.1.1 Eräitä havaintoja ja johtopäätöksiä

### **Ruotsi**

Ruotsissa tuomioistuinmaksun suuruus riippuu ainoastaan asiatyypistä.<sup>3</sup> Hallinto-oikeusasioissa ei ole tuomioistuinmaksuja, eikä muutoksenhausta peritä maksua. Maksutta käsitellään joitakin yksittäisiä asiatyyppejä. Rikosasista peritään maksu, jos asianomistaja ajaa asiaa. Tuomittu veloitetaan maksamaan 60 euroa rikosuhri rahastolle, jos hänet tuomitaan rikoksesta, josta voidaan tuomita vankeutta.

### **Norja**

Norjassa on säädetty oikeudenkäynnin perusmaksu, joka kerrotaan eri kertoimilla juttutyypin ja pääkäsitelyn keston mukaan. Jutun sopiminen pienentää maksua. Hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa maksut ovat korkeampia kuin kärjäoikeudessa. Maksutta käsitellään mm. perheoikeudelliset asiat. Rikosasioissa ei ole tuomioistuinmaksua.

### **Tanska**

Tanskassa maksetaan kaksi samansuuruisia oikeudenkäyntimaksua, kun asian intressi ylittää 6.720 euroa – ensimmäinen vireillepanovaiheessa, toinen, kun tuomioistuin määrää pääkäsitelypäivän. Alle 6.720 euron riidoissa on kiinteä tuomioistuinmaksu. Isommissa riidoissa on kiinteän maksun lisäksi prosenttiosuutena määritelty maksu. Siviiliasian oikeudenkäyntimaksun maksimi on kärjäoikeudessa 10.080 euroa ja hallinto-oikeudellisen asian 269 euroa. Eräät perheoikeudelliset asiat käsitellään maksutta. Sovintoon päättyvän asian maksusta palautetaan osa. Muutoksenhaussa maksut ovat korkeampia. Rikosasian käsittelystä peritään maksu, jos asianomistaja ajaa asiaa.

### **Alankomaat**

Alankomaissa maksu määräytyy asiatyypin ja intressin suuruuden mukaan sekä sen mukaan, onko vireille panija luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Hallinto-oikeudellisten asioiden käsittelymaksut ovat alempia kuin siviiliasioiden. Muutoksenhaussa maksut ovat korkeampia. Turvapaikka-asioita koskevat valitukset käsitellään maksutta. Rikosasioissa ei ole tuomioistuinmaksua.

---

<sup>3</sup> Ruotsissa Domstolsverket on marraskuussa 2012 julkaissut raportin ”Ansöknings- och kungörandeavgifter vid allmän domstol”, DV-RAPPORT 2012:1, missä ehdotetaan riita- ja hakemusasioissa otettavaksi käyttöön 950 kruunun suuruinen perusmaksu ”grundbelopp”. Joissakin asiaryhmissä tämä maksu perittäisiin kaksin- tai kolminkertaisena.

[http://www.infotorgjuridik.se/premium/incoming/article185950.ece/BINARY/dv-rapport\\_2012-1\\_20121129.pdf?fromType=branchartikel](http://www.infotorgjuridik.se/premium/incoming/article185950.ece/BINARY/dv-rapport_2012-1_20121129.pdf?fromType=branchartikel)

## Itävalta

Itävallassa siviiliasian käsittelymaksu määräytyy intressin sekä asianosaisten lukumäärän mukaan. Maksut ovat kiinteitä 6.615 euron intressin juttuihin saakka, siitä lukien niistä peritään kiinteä maksu sekä tietty prosentti vaateen arvosta. Muutoksenhakuasteissa maksut ovat korkeampia. Maksutta käsitellään tietyt työoikeudelliset asiat, lastenhuoltoasiat ja edunvalvoja-asiat. Rikosasian käsittelystä peritään maksu, jos asianomistaja ajaa asiaa. Rikoksesta tuomittu veloitetaan korvaamaan prosessin kustannukset, mukaan lukien asian tutkinnan kustannukset.

## Saksa

Saksassa tuomioistuinmaksu määräytyy intressin suuruuden ja asiatyypin mukaan. Sovintoon pääsy pienentää maksua. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä perustuslakituomioistuimessa käsiteltävissä valituksissa, paitsi tapauksissa, joissa valituksen tarkoituksena on ollut haitanteko. Rikosasiassa tuomitulta peritään tuomioistuinmaksu, jonka suuruus riippuu tuomitusta rangaistuksesta.

### 4.1.2 Vertailevia havaintoja ja johtopäätöksiä

- Valtaosassa eurooppalaisista maista tuomioistuimet perivät oikeudenkäyntimaksuja.
- Maksujen suuruudet ja määräytymisperusteet vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi Norjassa asetettiin tavoitteeksi tuomioistuinmaksulakia säädettäessä 1980-luvulla, että maksut kattaisivat tuomioistuinkäsittelyn aiheuttamat kulut lähes kokonaan. Sama tavoite on Itävallassa. Saksassa maksut kattavat keskimäärin hieman alle puolet tuomioistuinten kuluista. Tanskassa tuomioistuinmaksuja alennettiin vuonna 2004, jotta oikeuden saatavuus paranisi.
- Kaikissa vertailumaissa pääsääntö on se, että maksu maksetaan vireillepanovaiheessa. Useimmissa maissa juttua ei oteta käsiteltäväksi, ellei maksua ole maksettu.
- Maksun maksaa jutun vireille panija. Alankomaissa sama oikeudenkäyntimaksu kuin kantajalle on asetettu myös vastaajalle, paitsi vähäisimmissä jutuissa.


- Rikosasioissa useimmissa maissa peritään maksu vain asianosaisilta, jotka ajavat itse asiaansa. Saksassa kaikissa rikosasioissa on oikeudenkäyntimaksu, joka maksetaan, kun tuomio on lainvoimainen. Itävallassa rikoksesta tuomittu henkilö joutuu korvaamaan rikosprosessin ja tutkinnan kustannukset. Ruotsissa tuomittu velvoitetaan maksamaan 60 euron maksu rikosuhri-rahastolle, jos hänet tuomitaan rikoksesta, josta voidaan tuomita vankeutta.
- Useimmissa maissa oikeudenkäyntimaksusta voi saada vapautuksen taloudellisin perustein, yleensä sillä perusteella, että on oikeutettu oikeusapuun. Alankomaissa vähävaraisille on säädetty alemmat maksut kuin muille.
- Vaihtelua on myös siinä, ovatko viranomaiset oikeutettuja ilmaiseen oikeudenkäyntiin: esimerkiksi Tanskassa ovat, Ruotsissa eivät.

## 4.2 Eräitä viranomaisten perimiä maksuja

Työryhmä on työnsä taustalle tarkastellut esimerkinomaisesti eräitä kuntien ja valtion viranomaisten maksujärjestelmä. Seuraavassa esitetään tähän tarkasteluun liittyviä sellaisia havaintoja, joilla voi olla merkitystä tuomioistuimmaksujärjestelmän tarkastelussa. Tarkastelujen perusteella on maksujärjestelmien kirjavuuden vuoksi kuitenkin erittäin vaikea vetää yleisiä johtopäätöksiä suhteessa tuomioistuimien maksujärjestelmään. Liitteeseen 3 on koottu eräitä esimerkkejä eri viranomaisten suoritteiden hinnoittelusta.

On tilanteita, joissa hallinnossa viranomaisen päätöksestä tai päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelystä peritään yleensä maksu, mutta asian käsittelystä ei peritä maksua tuomioistuimessa tai perittävä maksu on viranomaiskäsittelyä alhaisempi. Esimerkiksi keskusverolautakunnan ennakkoratkaisusta voidaan periä 2220 euron maksu ja muun veroviranomaisen ratkaisusta 1480 euron maksu. Sen sijaan veroasioiden käsittely hallintotuomioistuimissa on maksutonta. Vastaavasti maahanmuuttovirastossa esimerkiksi kansalaisuushakemuksesta tai oleskeluluvasta voidaan periä 440 euroa, kun ulkomaalaisasioiden tuomioistuinkäsittely on maksutonta. Myös maaseutuelinkeinojen valituslautakunta perii valitusasian käsittelystä 114 euron maksun, kun asian käsittely hallinto-oikeudessa maksaa 90 euroa.

- Hallinnossa on viime vuosina voimakkaasti kehitetty hallinnon sisäistä oikaisuvaatimusmenettelyä ja oikaisuvaatimus on yksi keino jälkikäteisen oikeusturvan tehostamiseen. Viranomaisen päätöksestä voi yleensä tehdä oikaisuvaatimuksen ja sen käsittelee useimmiten sama viranomainen, joka on tehnyt ratkaisun. Joissakin tapauksissa oikaisuvaatimuksen käsittelee valitusten käsittelyä varten perustettu muutoksenhakuelin, esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta. Koska hallintoviranomaisen päätökseen tyytymätön on saanut jo kertaalleen oikeussuojaa, lienee hallintotuomioistuimessa kohutuulliselle tasolle asetettu maksu ohjausvaikutuksenkin kannalta perusteltu. Maksullisuutta puoltaa sekin, että maksu peritään joissakin tapauksissa jo viranomaisen päätöksestä, esimerkiksi oleskeluluvasta, tai muutoksenha-



kuelimen käsittelystä, esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa.

- Joissakin viranomaismaksuissa on käytetty varallisuusasteikkoa maksun porrastamisessa netto- tai bruttovarallisuuden mukaan. Näin on toimittu esimerkiksi maistraatin ositusta tai perinnönjakoa koskevan päätöksen osalta sekä holhoustoimeen liittyvän tilintarkastuksen osalta, joissa maksu on sitä korkeampi, mitä suurempi varallisuus on kyseessä. Maksuja on saatettu joissain tapauksissa muutoinkin porrastaa asiakkaan maksukyvyn mukaan.

## 5 Maksutulojen käsittely valtion talousarviossa

Perustuslain 84.1 §:ssä säädetään bruttobudjetoinnin periaatteesta eli tuloarvioiden ja määrärahojen ottamisesta täysimääräisesti valtion talousarvioon. Bruttobudjetoinnin tarkoituksena on pitää yllä eduskunnan budjettivaltaa. Momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädetään nettobudjetoinnista, joka muodostaa poikkeuksen bruttobudjetointiin. Säädöksen mukaan lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot ja määrärahat. Vaikka nettobudjetointi on perustuslain ja talousarviolain mukaan poikkeus pääsääntönä noudatettavasta bruttobudjetoinnista, käytännössä nettobudjetointia sovelletaan varsin laajalti valtion talousarviossa ja sen pääasiallisia soveltamistilanteita talousarviokäytännössä ovat nettobudjetoitujen virastojen ja laitosten toimintamenot sekä valtion rahoituksenhallinnan (velan ottaminen ja vähentäminen sekä velanhallinta) erät johdannaisineen.

Virastojen ja laitosten toimintamenojen budjetoinnin yhteydessä nettobudjetointi on tarkoitettu kannustamaan virastoja ja laitoksia erityisesti maksullisessa toiminnassa tehokkaaseen tulojen hankintaan. Nettobudjetoinnin merkitys kannustimena riippuu tältä osin aitoon markkinaehtoiseen kysyntään pohjautuvan maksullisen toiminnan volyymin ja luonteesta sekä toisaalta julkisoikeudellisten suoritteiden määrästä. Merkittävä osa virastojen ja laitosten maksullisesta toiminnasta muodostuu useimmiten julkisoikeudellisista suoritteista, ja aidosti markkinaehtoista toimintaa harjoittavat lähinnä erät valtion tutkimuslaitokset ja yliopistot. Mikäli maksullisen toiminnan suoritteiden kysyntä ei juuri riipu viraston palvelutasosta, kuten julkisoikeudellisten suoritteiden osalta usein on tilanne, ei nettobudjetoinnilla ole yleensä kovinkaan paljon kannustinvaikutuksia. Nettobudjetoinnin kannustimiin liittyvä vaikutus on suurinta niillä sektoreilla, joilla on paljon valtion talousarviotalouden sisäistä palvelutoimintaa ja muuta yhteisrahoitteista toimintaa sekä maksullista suoritustuotantoa.

Tuomioistuinmaksutuloja ei ole nettobudjetoitu tuomioistuinten toimintamomentteille vaan maksutulot kertyvä talousarvion tuloarviomomentille 12.25.10 Tuomioistuintulot. Tuomioistuimet eivät saa suoritteista perittäviä maksutuloja käyttöönsä eikä tuomioistuinten toiminnan rahoitus ole maksutuloista riippuvainen.<sup>4</sup>

Työryhmän työn keskeisimpänä tavoitteena on kehittää tuomioistuinten maksujärjestelmää siten, että maksutuloilla voitaisiin kattaa suurempi osa tuomioistuinlaitoksen toiminnan rahoittamisessa. Työryhmässä on keskusteltu siitä, kuinka lisääntyvät maksu-

---

<sup>4</sup> CEPEJ-maavertailuraportin mukaan tuomioistuinmaksujen bruttobudjetointimenettely on yleistä muissakin Euroopan valtioissa, European judicial systems - Edition 2012 (2010 data) - Efficiency and quality on justice, pp. 79.

tulot hyödyntäisivät tuomioistuinlaitosta tuomioistuinmaksutulojen netto- ja bruttobudjetoituvaihtoehdoissa. Samoin on käyty läpi maksutulojen nettouttamiseen liittyvä mahdollisuuksia ja riskejä. Tuomioistuinmaksutulojen nettouttaminen tarkoittaisi sitä, että maksutulot olisivat suoraan osa tuomioistuinten toiminnan rahoitusta. Jos ratkaistujen asioiden määrä kasvaa niin samalla maksutulokertymä ja rahoituspohja kasvavat. Myös maksujen korotuksilla olisi vaikutus rahoituspohjaan. Bruttobudjetoinnissakin on mahdollista käyttää tulonlisäyksiä joiltakin osin välillisesti hyödyksi sopimalla kehysrakennekorjauksesta valtiovarainministeriön kanssa.

- Nettobudjetointi on mahdollista toteuttaa myös vain osasta toimintaa, esimerkiksi Ruotsissa tuomioistuinten maksutulot on bruttobudjetoitu muilta osin, mutta pyynnöstä annettavien todistusten, otteiden ja jäljennösten osalta maksutuotot on nettobudjetoitu. Tällöin virasto saa asiakkaalta suoraan korvauksen niistä kuluista, mitä todistuksen tai jäljennöksen luovuttamisesta aiheutuu.
- Maksutulojen nettouttamista voisi parhaiten soveltaa niiden suoritteiden osalta, joiden maksu kattaa suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Tällaisia voisivat olla toimituskirjamaksujen lisäksi tiedoksiannoista perittävät maksut, avioeron käsittelystä perittävät hakemusmaksut sekä summaarisista riita-asioista perittävät maksut. Näihin edellä mainittuihin suoriteryhmiin liittyy lisäksi välittömiä kustannuseriä, jotka ovat riippuvaisia suoritemäärästä, kuten toimistotarvikekulut, postituskulut, tiedoksiantopalkkiot ja laskutuskulut. Maksutuloilla voisi rahoittaa tämän nettoutetun osan toiminnasta ja budjettirahoitusta voisi käyttää tehokkaammin lainkäyttötoimintaan.
- Suurin nettobudjetointiin liittyvä riski on etenkin summaarisissa riita-asioissa se, että jos saapuneiden ja ratkaistavien asioiden määrä alenee huomattavasti, niin maksutulorahoitus ehtyy vastaavasti. Asian käsittelyssä keskeinen kustannuserä on henkilöstön palkkausmenot, jolloin asiamäärien voimakkaasti laskiessa tulisi voida vaikuttaa vastaavasti henkilöstön määrään. Oikeusturvan ja oikeudenhoidon kannalta henkilöstön vakinainen virka-asema on kuitenkin perusteltu lähtökohta ja henkilöstömäärämuutoksia ei voi käytännössä toteuttaa nopeasti. Toinen nettobudjetoinnin riski liittyy nettobudjetoinnin siirtymävaiheeseen, eli kuinka talousarviossa myönnettävän määrärahan taso kyetään sovittamaan yhteen nettoutettavien maksutulojen tason kanssa siten, että budjettirahoitteen toiminnan osalta määräraha-taso pysyy samalla tasolla kuin ennen nettobudjetointiin siirtymistä.

## 6 Työryhmän ehdotukset

### 6.1 Maksujärjestelmän kehittämisen yleiset puitteet ja lähtökohdat

Työryhmän toimeksiannon taustalla on **tuomioistuinlaitoksen talouden kiristyminen** lähivuosina muun muassa jo päätettyjen, pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmasta johtuvien menoleikkausten ja tietotekniikka- sekä toimitilamenojen kasvusta johtuvien kustannuspaineiden johdosta. Vuonna 2015 näiden määrärahavähennysten ja kustannuspaineiden vaikutus tuomioistuimissa on noin 20–25 miljoonaa euroa. Lisäksi on otettava huomioon se, että tuomioistuinlaitoksen taloudessa on muodostunut krooniseksi ongelmaksi uusiutumisasiemavarojen puute: määrärahojen niukkuuden vuoksi merkittäviä toiminnan, henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen sekä tietotekniikan hyödyntämisen kehittämishankkeita ei voida toteuttaa tai hankkeiden aikataulut venyvät kohtuuttomasti.

**Nykytilanteessa** tuomioistuinmaksuilla **katetaan vain 12 % tuomioistuinlaitoksen kustannuksista**. Tämä johtuu siitä, että huomattava osa suoritteista on kokonaan maksuttomia. Tämä on tilanne rikosasioissa käräjäoikeudessa ja huomattavassa osassa hallintolainkäyttöasioita. Siltä osin kuin maksuja peritään, ne kattavat yleensä vain hyvin pienen osan (keskimäärin 5 %) kyseisten suoritteiden tuottamisen kustannuksista (kts. liitetaulukot mietinnön lopussa). Tilanne on oikeusturvan saatavuuden kannalta sikäli hyvä, että tuomioistuinmaksut eivät juuri ole merkittävä tekijä yksityishenkilöiden, yritysten tai julkisen sektorin toimijoiden punnitessa oikeudenkäynnin kuluriskiä. Lisäksi julkiseen oikeusapuun oikeutettu on vapautettu myös oikeudenkäyntimaksuista (oikeusapulain 4 §).

Laaja maksuttomuus tai hyvin alhainen maksujen taso voi osaltaan vaikuttaa siihen, millaisia asioita ylipäänsä tuodaan tuomioistuimien käsiteltäväksi tai millaisissa asioissa haetaan muutosta ylemmissä oikeusasteissa (**maksujen ohjausvaikutus**). Oikeusturvajärjestelmässä yleisenä tavoitteena on, että oikeuskonfliktit ratkaistaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja joutuisasti. Tätä tavoitetta tulisi osaltaan tukea myös maksujärjestelmän antamin keinoin. Ensisijaisesti konflikti pyritään ratkaisemaan neuvoilla, sovittelulla ja hallintoasioissa viranomaisten sisäisessä oikaisumenettelyssä, ja vasta sitten, jos näissä keveissä menettelyissä asiaa ei saada tyydyttävästi ratkaistua, se tuodaan tuomioistuimen ja edelleen muutoksenhakutuomioistuimen ratkaistavaksi. Maksujärjestelmän heikko ohjausvaikutus voi vaikuttaa jopa käänteisesti oikeusturvan saatavuuteen: tarpeettomasti raskaisiin menettelyihin ohjautuvat asiat ruuhkauttavat tuomioistuimia ja hidastavat niiden asioiden käsittelyä, joissa asianosaisilla on merkittäviä oikeusturvaintressejä eli intressejä saada asiansa joutuisasti käsitellyksi laadukkaassa menettelyssä.



Myös useimmissa **hakemustyyppisissä asioissa** eli asioissa, joissa kyse ei ole lainkaan tai ensisijaisesti oikeusturvan saamisesta tai oikeuskonfliktin ratkaisemisesta, kustannusvastaavuudet ovat monilta osin varsin alhaiset (käräjäoikeuden hakemusasioissa 28 %). Voidaan kysyä, onko perusteita sille, että tuomioistuimien hakemusasioiden maksujen määräytymisperusteet poikkeavat olennaisesti valtion maksuperustelainsäädännössä noudatettavista perusteista eli että suoritteesta peritään sen omakustannusarvoa vastaava hinta.

Työryhmän toimeksiannossa keskeinen näkökulma on sen arviointi, voitaisiinko ja miten maksutuloilla kattaa nykyistä suurempi osa tuomioistuinlaitoksen menoista. Taustalla tässä on ajatus **parantaa tuomioistuimien rahoitusasemaa** tilanteessa, jossa resurssitilanne on kiristymässä merkittävästi. Maksutuottojen lisääntyminen ei sinänsä parantaisi tuomioistuimien rahoitustilannetta, koska maksutulot (vuonna 2011 30,7 milj. euroa, vuonna 2012 arviolta 34 milj. euroa) bruttobudjetoinnin vallitessa kanavoituvat valtion talousarvion yleiselle tulomomentille (osasto 12 Sekalaiset tulot, momentti 12.25.10 Tuomioistuintulot). Jos maksutulojen kasvun ajatellaan hyödyttävän tuomioistuinlaitoksen rahoitustilannetta, ratkaisuna on joko **nettobudjetointi** eli menettely, jossa maksutulot tuloutuisivat tuomioistuimien menomomenteille eli maksutulojen korotus lisäisi tuomioistuimien käytössä olevia määrärahoja ja vastaavasti tulojen alennus vähentäisi määrärahoja. Vaihtoehtoisena mahdollisuutena, johon ei liity tulokertymän mahdollisiin merkittäviin vaihteluihin liittyviä riskejä, on työryhmässä ollut esillä mahdollisuus ottaa käyttöön menettely, jolla bruttobudjetoinnin vallitessa **maksutulojen suunniteltu kasvattaminen** kuitenkin **otettaisiin huomioon tuomioistuimien määrärahoissa**, vaikka tulokertymän lisäys ei sinänsä bruttobudjetointimallissa automaattisesti ole yhteydessä tuomioistuinten määrärahoihin (määrärahakehityksen rakennekorjausmenettely).

Tuomioistuimien menorakenteessa olennaisia tekijöitä ovat ennen muuta henkilöstömenot ja toimitilamenot, jotka edustavat menoista yli 90 prosenttia. Molemmat menolajit ovat lyhyellä aikavälillä käytännössä hyvin kiinteitä: henkilöstömenot on valtaosaltaan sidottu vakinaiisiin virkoihin ja toimitilojen vuokrasopimukset ovat edelleen varsin pitkäaikaisia. Lyhyellä tähtämellä määrärahatilanteen suhteen huomattavasti joustavampia menoeriä (muuttuvia kustannuksia) ovat tietotekniikka- koulutus- ja erilaiset toiminnan kehittämismenot. Tästä johtuu, että määrärahatilanteen kiristyessä välttämättömät säästöt helposti painottuvat käytännössä näihin toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen, suorituskyvyn parantamisen ja muihin uusiutumisen kannalta tärkeisiin menokohteisiin. Jos tuomioistuinmaksuilla nyt ehdotettavalla tavalla voidaan lisätä tuomioistuimien tulorahoitusta, on tärkeää, että **lisärahoitusta ei sidota kiinteisiin menoihin**, vaan pyritään ensi sijassa huolehtimaan **toiminnan uusiutumiskyvystä**.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. **Maksut eivät saa estää eivätkä rajoittaa oikeusturvan saatavuutta**. Liian korkeat maksut voivat tosiasiallisesti estää asianosaisia toteuttamasta oikeuksiaan.

Näistä lähtökohdista työryhmä ehdottaa **maksujärjestelmän kehittämistä** kohdassa 6.2 esitettävien periaatteiden mukaisesti. Ehdotuksen liitteeksi on mietinnön loppuun koottu taulukoita, joista ilmenevät nykyisen maksujärjestelmän pääpiirteet ja nyt esitettävien periaatteiden mukaan määriteltyjen maksujen vaikutus maksujen tasoon ja maksutuloihin. Taulukoissa esitetyillä luvuilla **pyritään esimerkinomaisesti konkretisoimaan näitä maksujärjestelmää koskevia kehittämissuhteita ja periaatelinjauksia**. Laskelmissa tavoitetasona pidetään sitä, että tuomioistuintuloja voitaisiin kasvattaa nykyisestä 31 miljoonan tasosta (josta 74 % koostuu riidattomista velkomusasioista eli summaarisista asioista perittävistä maksuista) noin 51 miljoonan euron tasoon ja keskimäärin noin 20 %:n kokonaiskattavuuteen. Tämä kokonaiskattavuuden taso vastaisi suurin piirtein sitä tasoa, joka asetettiin tavoitteeksi tuomioistuinmaksulakia valmisteltaessa (HE 241/1992 vp)<sup>5</sup>.

Maksujärjestelmän perustuslakiin ankkuroituihin periaatteisiin eli että tuomioistuinmaksujen perusteista ja maksujen määrästä säädetään lailla (hakemusmaksujen ym. maksujen suuruudesta asetuksella) ei ehdoteta muutoksia. Maksujen **täsmälliset perusteet ja määrät** seuraavassa esitettävien karkeiden linjausten pohjalta tulee yksityiskohtaisesti täsmentää tuomioistuinmaksujen tarkistamista koskevassa lainvalmistelussa.

## 6.2 Maksujärjestelmän kehittämistä koskevat ehdotukset

### Maksullisuus pääsääntö

- Lisätään tuomioistuimien **maksujen kattavuutta**. Oikeudenkäynti- tai muu maksu määrätään pääsääntöisesti kaikista suoritteista. Nykyisin huomattavasta osasta asioita ei peritä hakijalta maksua.
- Myös hallinto-oikeudellisissa asioissa pääsäännöksi tulisi käsittelyn maksullisuus. Laajaa maksuttomuutta on perusteltu muun muassa sillä, että vastapuolena on julkinen taho. Tämän vastapainoksi voidaan arvioida, että kohtuullinenkin maksu voi vaikuttaa asianomaisen harkintaan sen suhteen, kannattaako asia viedä tuomioistuimeen/muutoksenhakuasteeseen<sup>6</sup>.
- Maksuvelvollisuuden tulisi koskea pääosin myös niitä viranomaisia, jotka nyt on vapautettu maksuista. Edelleen kuitenkin syyttäviviranomaiset tulisi vapauttaa oikeudenkäyntimaksuista.

<sup>5</sup> Hallituksen esityksessä arvioitiin, että tulojen kattavuus nousee tuolloisesta 20 %:sta noin 26 %:n tasolle. Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirrettiin vuoden 2010 alussa pois tuomioistuimista. Näiden suoritteiden maksut olivat lähellä omakustannusarvoa, joten nykyinen kustannusvastaavuustaso ei ole täysin vertailukelpoinen.

<sup>6</sup> Huomattakoon, että myös syyttäjän ajamissa rikosasioissa vastapuolena on muutoksenhakuasteessa julkinen taho, ja niissä peritään oikeudenkäyntimaksu.

- Poikkeuksena säilyisivät rikosasiat<sup>7</sup> käräjäoikeudessa, joissa jatkossakin nykyisin tavoin maksu peritään vain asianomistajarikoksissa.
  - Erikseen on jatkossa tarvittaessa arvioitava, onko rikosasioissa syytä laajentaa maksullisuutta siten kuin eräissä tarkastelluissa (taulukko s.16) eurooppalaisissa tuomioistuinmaksujärjestelmissä. Perusteena on muun muassa se, että ainakin eräissä rikostyyppisissä (eräät talousrikokset, vakavat liikenne rikokset) rikokseen syyllistynyt ottaa tietoisesti riskin, joka realisoituessaan aiheuttaa usein huomattavia kustannuksia paitsi uhreille myös julkiselle taloudelle ja oikeuslaitokselle.
  - Työryhmässä oli esillä myös kysymys siitä, olisiko rikosasioissa mahdollisesti perittäviä maksuja mahdollista ja tarkoituksenmukaista tuloittaa erityiseen rahastoon tai muutoin ”korvamerkitä” käytettäväksi rikoksen uhrien tukitoimintaan, todistajien tukeen, kriminaalipoliittiseen tutkimukseen jne. eli rikollisuutta ja sen haittoja ehkäisevien toimintojen rahoitukseen, joissa kaikissa ongelmana on resurssien niukkuus. Tämäkin on syytä selvittää erikseen, jos rikosasioissa halutaan ottaa käyttöön laajempi maksullisuus. Asiantuntijakuulemisten perusteella erillisen rahaston malli tai talousarvion sisäinen ”tulojen automaattinen korvamerkintä” on selvässä ristiriidassa omaksuttujen, mm. valtiontalouden hallintaa koskevien yleisten kehittämissuunnitelmien kanssa.
- Poikkeuksena olisivat myös eräät viranomaisen hallintopakon käyttöön liittyvät asiat, esimerkiksi karkotuspäätökset.

## Maksuvapautus vähävaraisuuden ja pienituloisuuden perusteella

- **Oikeusturvan saatavuuden turvaamiseksi** vähävaraiset ja pienituloiset henkilöt ovat jatkossakin maksusta vapautettuja.<sup>8</sup>
  - Vähävaraisuuden ja pienituloisuuden toteaminen (jos asiassa ei ole erikseen tehty oikeusapupäätöstä) voisi perustua lähtökohtaisesti vireilepanijan omaan ilmoitukseen, joka voidaan tarvittaessa tuomioistuimen kansliassa tarkistaa verotustiedoista. Tarvittaessa (toissijaisesti)

<sup>7</sup> Esim. Ruotsin tuomioistuinmaksulain esitöissä (Regeringens proposition 1981/82:31) on pohdittu rikosasioiden maksullisuutta/maksuttomuutta. Esitöissä on todettu muun muassa, ettei ole kohtuutonta, että tuomittu joutuu maksamaan osan rikosprosessin aiheuttamista kuluista, vastaavalla tavalla kuin hänet voidaan velvoittaa korvaamaan todistelu- ja puolustuskustannukset. Toisaalta rikosprosessi on yksi osa ”ketjua”, joka alkaa poliisitutkinnasta ja etenee syyttäjälle ja tuomioistuimen puolelle. Olisi epärealistista ja periaatteellisesti väärin, että yhteiskunta saisi maksujen kautta kompensatiota rikoksia selvittävän toiminnan aiheuttamiin kustannuksiin - ja olisi toisaalta epäloogista lohkaista mainitusta ”ketjusta” yksi osa, rikosprosessi, rahoitettavaksi maksuilla. Lisäksi tuomioistuinten työssä rikosasioissa on osa yhteiskunnan kriminaali- ja sosiaalipolitiikkaa, eikä sitä ole kohtuullista rahoittaa maksuilla.

<sup>8</sup> Voimassa olevan tuomioistuinmaksulain mukaan varattomaksi asianmukaisesti todistettu henkilö on maksuvelvollisuudesta vapaa omaa etuaan ja oikeuttaan koskevassa asiassa. Lainkohdassa ei rajata sitä, millä tavalla varattomuus todennetaan.

epäselvissä tapauksissa tai hakijan perustellusta pyynnöstä varallisuus-tilanne voidaan selvittää myös olemassa olevaa oikeusapupäätösmentelyä käyttäen.

- Maksuttomuuteen vähävaraisuuden ja pienituloisuuden perusteella liittyvät tulorajat tulisi määritellä yhdenmukaisiksi oikeusapulain mukaan määriteltyjen tulorajojen kanssa.

## Tavoitteena kohtuullinen kustannusvastaavuustaso ja maksujen nykyistä suurempi ohjausvaikutus

- Kuten nykyisessäkin järjestelmässä maksut olisivat ainakin pääsääntöisesti edelleen kiinteitä ja niiden tulisi oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta yleensä olla selvästi alle omakustannusarvon. Maksujen tason olisi toisaalta oltava järkevässä suhteessa kustannuksiin.
- **Maksujen tasossa** pyritään nykyistä **suurempaan tuottojen ja kustannusten vastaavuuteen** (kokonaiskattavuustavoite), mikä siten merkitsee myös jonkin verran nykyistä korkeampia tuottoja (fiskaalinen tavoite)
  - Maksujen suuruus tuomioistuinmaksulaissa määrätään sellaiseksi, että kokonaiskattavuustavoite on **keskimäärin noin 20 %**<sup>9</sup> laskettuna kokonaiskustannusten ja tuottojen suhteesta. Käytännössä kokonaiskattavuus jää monessa tuomioistuimessa/asiaryhmässä edelleen selvästi alle 20 %:n johtuen esimerkiksi siitä, että maksusta varattomuuden perusteella vapautettujen henkilöiden tai muutoin maksuttomien asioiden osuus on suuri<sup>10</sup>. Joissakin asiaryhmissä/tuomioistuimissa tämä kustannusvastaavuustavoite voisi käytännössä ylittyä johtuen esimerkiksi siitä, että jotkin maksuista määräytyisivät taloudellisen intressin suuruuden perusteella.
  - **Hakemusasioissa** maksuasetuksella määrättävissä maksuissa ja nykyiseen tapaan myös kärjäoikeuksien summaaristen asioiden maksuissa tavoitteena voitaisiin valtion maksuperustelain periaatteiden mukaisesti

<sup>9</sup> Voimassa olevaa tuomioistuinmaksulakia edelsi laki yleisen alioikeuden, maistraatin ja julkisen notaarin suoritteista perittävien maksujen perusteista (285/1987). Lain esitöissä (HE 145/1986) todettiin, että riita- ja rikosasian käsittelystä yleisessä alioikeudessa perittävän maksun tulisi kattaa vähintään 20 prosenttia suoritteen kokonaiskustannuksista. Voimassa olevan tuomioistuinmaksulain esitöissä (241/1992) todetaan, että uusilla tuomioistuintuloilla on laskettu katettavan tuomioistuinten kokonaiskustannuksista noin neljäsosa. Lain säätämisen jälkeen tuomioistuimista siirtyivät Maanmittauslaitokselle kiinteistöjen kirjaamisasiat, joissa kustannusvastaavuus oli suuri. Vuonna 2011 tuomioistuinten tulot kattoivat noin 12 prosenttia tuomioistuinlaitoksen kokonaiskustannuksista.

<sup>10</sup> Esimerkiksi muutoksenhakuasteissa syyttäjän ajamiin asioiden ja muutoin maksuttomana käsiteltävien asioiden osuus on nykyisinkin huomattava ja jatkossakin tämä osuus käytännössä pysyisi jutturakenteen vuoksi huomattavana. Tämän vuoksi 20 %:n kustannusvastaavuustavoite käytännössä jäisi huomattavasti alle 20 prosentin tuomioistuimien kokonaiskustannuksista laskettuna. Esimerkiksi hovioikeuksissa niiden juttujen osuus, joissa ei nykyisin peritä maksua, on 73 %.

pitää 100 %:n kustannusvastaavuutta (asiaryhmän kokonaiskustannuksista laskettuna).

- Maksun tulisi olla **korkeampi muutoksenhakuasteissa** kuin ensimmäisessä tuomioistuinaasteessa jo senkin perusteella, että juttujen keskimääräiset käsittelykustannukset ovat muutoksenhakuasteessa yleensä korkeammat.
- **Maksujärjestelmän ohjausvaikutus** eli vaikutus hakijan harkintaan sen suhteen, onko asia syytä saattaa tuomioistuimessa/muutoksenhakuasteessa vireille, tehostuu lisäämällä maksujärjestelmän kattavuutta, parantamalla kustannusvastaavuutta ja porrastamalla maksujen tasoa niin, että ylempien oikeusasteiden maksujen taso on selvästi alempia asteita korkeammalla.<sup>11</sup> Vähintään yhtä tärkeä kuin fiskaalinen tavoite on tavoite vähentää tuomioistuinta ja erityisesti muutoksenhakuasteista asioita, joissa oikeusturvaintressi on vähäinen. Maksujärjestelmän ohjausvaikutukseen kuuluu myös, että maksujen porrastus ohjaa hakijaa etsimään ratkaisua oikeusongelmaan sopimalla tai viranomaismenettelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.<sup>12</sup>

## Etukäteismaksu lähtökohdaksi

- Maksujärjestelmässä siirrytään eurooppalaisissa käytännöissä yleisesti noudatetun mukaisesti etukäteismaksuun, mikä on selväpiirteinen sekä asiakkaan että tuomioistuimen näkökulmasta ja vähentää työtä taloushallinnossa.
- Oikeudenkäyntimaksu maksettaisiin siinä vaiheessa, kun asia pannaan vireille. Maksun suorittaminen olisi asian käsiteltäväksi ottamisen edellytys.
- Oikeudenkäyntimaksun periminen etukäteen voisi vähentää täysin perusteettomien valitusten tekemistä ja etenkin siviiliasioissa kannustaa asian ratkaisemiseen tuomioistuimen ulkopuolella. Velvollisuus maksaa käsittelymaksu heti edistäisi osaltaan vakaata harkintaa ennen asian vireillepanoa.

---

<sup>11</sup> Ainakin yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäyntikynnystä nostaa omien ja vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisen riski, ei luultavasti niinkään tuomioistuimen käsittelymaksu, vaikka maksut olisivat nykyistä hieman korkeampiakin. Vähävaraisimmat, joille jo oikeudenkäyntimaksu olisi prosessikynnys, vapautuisivat oikeudenkäyntimaksuista jatkossakin.

<sup>12</sup> Oikeusturvan saatavuudelle voidaan valitusasteessa asettaa tiukemmat rajoitteet kuin ensimmäiselle oikeusasteelle. EIT 26.7.2005 (Podbielski ja PPU Polpure v. Puola) EIT totesi, että periaatteessa valtio sai panna tiukkoja rajoituksia tuomioistuimeen pääsulle valitusasteessa. EIT viittasi tuossa suhteessa oikeudenkäynnin luonteeseen valitusasteessa sekä siihen, että valitusoikeutta ei voitu perustaa EIS:een ja että juttua oli jo tutkittu ensiasteessa.

- Etukäteen maksaminen helpottaisi myös tuomioistuinten työtä, kun erillinen laskuttaminen jäisi pois. Lisäksi välttyttäisiin siltä, että oikeudenkäyntimaksua jouduttaisiin kantajan maksukyvyttömyyden tai -haluttomuuden vuoksi myöhemmin perimään ulosottoin. Hakijan kannalta etukäteismaksu auttaisi arvioimaan asian tuomioistuimeen viemisen hintaa etukäteen – nykyisin käsittelymaksun periminen saattaa tulla osalle asiakkaista yllätyksenä asian käsittelyn jälkeen.<sup>13</sup>

### Yksinkertainen ja selkeä maksujärjestelmä

- Maksujärjestelmän perusrakennetta eli että varsinaisista oikeudenkäyntimaksuista ja niiden suuruudesta säädetään tuomioistuinmaksulaisissa ja hakemusasioiden maksujen suuruudesta asetuksella ei ole syytä muuttaa.
- Maksujärjestelmän yksinkertaisuuden, selkeyden ja hallittavuuden näkökulmasta tavoiteltavaa olisi, että maksujärjestelmä koostuisi tuomioistuinryhmittäin määritellyistä **kiinteistä maksuista**, jotka joissakin asioissa voisivat olla alhaisempia (esim. alemman oikeusasteen käsittely) tai korkeampia (esim. lisämaksu taloudellisen intressin ylittäessä tietyn kynnyсарvon). Kaikissa tapauksissa maksun tulisi olla selvästi suurempi kuin maksun perimisestä aiheutuvat kustannukset (käytännössä vähintään 30 euroa).
- Muutoksenhakuasteissa tulisi periä yhtenäinen maksu valitusasian vireillepanotavasta riippumatta. Tämä maksu tulisi periä hovioikeudessa myös jatkokäsittelylupamenettelyssä kuten ylimmissä tuomioistuimissa esimerkiksi valituslupaa ja ennakkopäätösvalitusta haettaessa. Valtion maksuperustelain linjausten mukaan myönteisestä ja kielteisestä päätöksestä pitäisi periä samansuuruinen maksu.

## 6.3 Tuomioistuinmaksut nyt ja tulevaisuudessa: tuomioistuinmaksujen porrastusta ja tuottoja koskevia esimerkkilaskelmia työryhmän ehdotusten valossa

Työryhmän mietinnön liitteenä on esimerkkilaskelmia tuomioistuinkäsittelystä aiheutuneista kustannuksista, kertyneistä tuomioistuinmaksutuloista sekä maksujen kustannusvastaavuudesta ja maksutulojen kokonaiskattavuudesta nykytilanteessa. Lisäksi esimerkkilaskelmiin on esitetty työryhmän ehdotusten pohjalta hahmotelma tavoitetilasta,

---

<sup>13</sup> Vertailumaista kaikissa – Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Itävallassa – on käytössä etukäteismaksu. Esimerkiksi Ruotsissa maksun maksaminen on ehto asian käsiteltäväksi ottamiselle. Myös Norjassa asia voidaan hylätä, jos ilman avustajaa oleva kantaja ei maksa maksua määräajassa.

kun maksutulokertymällä tavoitellaan noin 20 %:n kokonaiskattavuutta nykyisen 12 %:n sijaan.

- Esimerkkilaskelma 1: **Tuomioistuinmaksulain** mukaiset oikeudenkäyntimaksut – maksuluokat ja kustannusvastaavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa
  - Esimerkkilaskelmassa on esitetty tuomioistuimittain oikeudenkäyntimaksujen nykyiset maksuluokat, keskimääräinen maksutulo suoritetta kohti sekä keskimääräisen maksutulon kustannusvastaavuusprosentti. Kustannusvastaavuusprosentti kertoo kuinka suuren osan maksu kattaa suoritteen tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista.
  - Lisäksi taulukossa on asetettu tavoitemaksu ja sen kustannusvastaavuusprosentti. Tavoitemaksun määrittelyssä on otettu huomioon maksutulokertymän lisäämistavoite sekä maksujen porrastaminen tuomioistuinasteittain siten, että muutoksenhakuasteessa maksu on korkeampi.
  - Esimerkkilaskelman mukaan oikeudenkäyntimaksujen uusi alin maksuluokka olisi 80 euroa summaarisissa riita-asioissa ja korkein maksuluokka 500 euroa ylimmissä tuomioistuimissa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa.
- Esimerkkilaskelma 1a: **Tuomioistuinmaksulain** mukaiset oikeudenkäyntimaksut – kokonaiskustannukset, tulot ja kokonaiskattavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa
  - Esimerkkilaskelmassa on esitetty tuomioistuimen/asiaryhmän nykyiset lainkäyttöasioiden kokonaiskustannukset sekä oikeudenkäyntimaksuista kertyneet maksutulot sekä kokonaiskattavuusprosentti. Kokonaiskattavuusprosentti kertoo kuinka suuren osan maksutulokertymä kattaa tuomioistuimen tai asiaryhmän kokonaiskustannuksista.
  - Lisäksi taulukossa on asetettu kokonaiskattavuudelle tavoiteprosentti sekä laskettu tavoiteprosentin mukainen tulokertymä sekä lisääntyvien tulojen määrä. Kokonaiskattavuustavoitteessa on oletuksena, että maksullisten suoritteiden osuus ratkaistuista asioista laajenee nykyisestä ja maksuja korotetaan.
  - Esimerkkilaskelman mukaan tavoitetilassa oikeudenkäyntimaksuilla katettaisiin 17 % lainkäyttöasioiden käsittelystä aiheutuvista kustannuksista. **Maksutulojen lisäys olisi noin 14 miljoonaa euroa.**
- Esimerkkilaskelma 2: **Tuomioistuinmaksuasetuksen** mukaiset hakemusmaksut, toimitusmaksut ja toimituskirjamaksut – maksuluokat ja kustannusvastaavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa
  - Esimerkkilaskelmassa on esitetty tuomioistuimittain hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksujen nykyiset maksuluokat, keskimääräinen maksutulo suoritetta kohti sekä keskimääräisen maksutulon kustannusvastaavuusprosentti. Kustannusvastaavuusprosentti kertoo kuinka suuren osan maksu kattaa suoritteen tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista.

- Lisäksi taulukossa on asetettu tavoitemaksu ja sen kustannusvastaavuusprosentti. Tavoitemaksun määrittelyssä on otettu huomioon hakemus- ja tiedoksiantomaksutulokertymän lisäämistavoite.
- Esimerkkilaskelman mukaan hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksujen kustannusvastaavuus nousisi nykyisestä 30 %:sta 50 %:iin.
- Esimerkkilaskelma 2a: **Tuomioistuinmaksuasetuksen** mukaiset hakemusmaksut, toimitusmaksut ja toimituskirjamaksut – kokonaiskustannukset, tulot ja kokonaiskattavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa
  - Esimerkkilaskelmassa on esitetty hakemusasioiden, tiedoksiantojen ja toimituskirjojen nykyiset kokonaiskustannukset sekä niistä perittävistä maksuista kertyneet tulot sekä kokonaiskattavuusprosentti. Kokonaiskattavuusprosentti kertoo kuinka suuren osan maksutulokertymä kattaa tuomioistuimen tai asiaryhmän kokonaiskustannuksista.
  - Lisäksi taulukossa on asetettu kokonaiskattavuudelle tavoiteprosentti sekä laskettu tavoiteprosentin mukainen tulokertymä sekä lisääntyvien tulojen määrä. Kokonaiskattavuustavoitteessa on oletuksena, että maksullisten suoritteiden osuus ratkaistuista asioista laajenee nykyisestä ja maksuja korotetaan.
  - Esimerkkilaskelman mukaan tavoitetilassa hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksuilla katettaisiin 39 % näiden asioiden käsittelystä aiheutuvista kustannuksista. **Maksutulojen lisäys olisi noin 6 miljoonaa euroa.**




## 7 Ehdotusten toimeenpano

Työryhmän ehdotukset maksujärjestelmän kehittämiseksi ja maksujen tasoksi ovat luonteeltaan **karkeita linjauksia** ja esimerkinomaisia, **mittaluokkia kuvaavia laskelmia** sen havainnollistamiseksi, millaisia toimenpiteitä tarvitaan toisaalta **maksujärjestelmän ohjausvaikutuksen tehostamiseksi** ja toisaalta maksujärjestelmään liittyvien **fiskaalisten tavoitteiden** saavuttamiseksi.

Ehdotusten käytännön toimeenpano edellyttää tuomioistuinmaksuja koskevan lainsäädännön tarkistamista monien yksityiskohtien osalta. Maksujen tasoon liittyviä käytännön yksityiskohtia on tarkasteltava ja täsmennettävä tuomioistuinryhmittäin ja asiaryhmittäin (vaikkakin tavoitteena on järjestelmän yksinkertaisuus) ja arvioitava tuomioistuimia kokonaisuutena. Vaikka tuomioistuinmaksujärjestelmä perusteiltaan pysyy nykyisen kaltaisena, ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttää kuitenkin lainsäädännön perusteellista läpikäyntiä ja yhteistyötä asianomaisten tuomioistuintuimien sekä esimerkiksi talousarviomenettelyyn liittyen valtiovarainministeriön kanssa, että **lainsäädäntö voisi käytännössä tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2015**. Tämä edellyttäisi, että tuomioistuinmaksulain tarkistamista koskeva esitys voitaisiin antaa syksyllä 2014 vuoden 2015 talousarvioesitykseen liittyvänä budjettilakina.

Tuomioistuinmaksuille asetettavat **fiskaaliset tavoitteet** liittyvät olennaisesti oikeusministeriön asettaman, oikeusturvaohjelmaa valmistelevan neuvottelukunnan työhön. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa etsiä ratkaisuja määrärahatilanteen merkittävään kiristymiseen hallitusohjelmasta johtuviin määrärahaleikkauksiin sekä lähivuosien kustannuspaineisiin liittyen. Näiden yhteismääräksi oikeuslaitoksessa on vuoden 2015 tasolla arvioitu runsaat 30 miljoonaa hallituskauden lähtötilanteeseen verrattuna. Ohjelmavalmistelussa tärkeäksi on nähty löytää sellaisia **nopeavaikutteisia toimia**, joilla määrärahatilannetta voidaan helpottaa jo vuosina 2013–2015. Työryhmän ehdotus, jonka mukaan **hakemustyypisissä asioissa** maksujen suuruus määriteltäisiin noudattaen valtion maksuperustelain periaatteita (omakustannusarvon mukainen hinnoittelu) ja myös käräjäoikeuksien ns. summaarisissa asioissa siirryttäisiin vastaavaan hinnoitteluperiaatteeseen, olisi teknisesti suhteellisen selväpiirteisenä toimenpiteenä mahdollista saattaa voimaan vuoden 2014 alusta lukien. Näissä asioissa (summaarisia asioita lukuun ottamatta) maksujen suuruus määrätään asetuksella. Ehdotetun suuruisilla maksujen tarkistuksilla tuomioistuintulot lisääntyisivät arviolta miljoonalla eurolla. Tämä voitaisiin ottaa huomioon ns. kehyksen rakennekorjausmenettelyllä tuomioistuintuimien määrärahoissa vuoden 2014 talousarviossa.



Työryhmän mietintö lähetetään suppealle lausuntokierrokselle valtiovarainministeriöön ja oikeusministeriön osastoille. Jatkovalmistelua varten vuoden 2013 alussa tulisi asettaa toimeenpanohanke, joka valmistelee konkreettiset lainsäädäntö- ja muut tarvittavat muutokset. Jatkovalmistelussa on tarkemmin selvitettävä toimenpiteet liittyen muun muassa vähävaraisuuden ja pienituloisuuden toteamiseen, etukäteislaskutuksen järjestämiseen, maksusäädösten tarkistamismenettelyihin (esim. kolmen vuoden välein indeksitarkistus) ja maksutulojen budjetointiin. Jatkohankkeen ehdotusten valmistelussa kuulaa tuomioistuimia.

## LIITE 1

### Esimerkkilaskelma 1

**Tuomioistuinmaksulain** mukaiset oikeudenkäyntimaksut – maksuluokat ja kustannusvastaavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa

	Nykyiset maksuluokat	Nykyinen maksu keskimäärin	Kustannusvastaavuus-%	Uusi maksu keskimäärin	Kustannusvastaavuus-%
Muutoksenhakuasiat, KKO	56,50-113-226	106	4 %	500	17 %
Muutoksenhakuasiat, HO	90-182	144	4 %	400	11 %
Rikosasiat, KO	80	80	10 %	300	38 %
Laajat riita-asiat, KO	80-113-147-182	97	3 %	300	10 %
Summaariset riita-asiat, KO	60-80	71	90 %	80	100 %
Muutoksenhakuasiat, KHO	113-226	170	7 %	500	21 %
Hallintolainkäyttöasiat, HAO	90	90	6 %	200	13 %
Erityistuomioistuinasiat, MAO	113-226	226	6 %	500	14 %
Erityistuomioistuinasiat, TTI	226	226	4 %	500	10 %
Erityistuomioistuinasiat, VAKO	0	0	0 %	100	10 %
Yhteensä		75	11 %	119	22 %

### Esimerkkilaskelma 1a

**Tuomioistuinmaksulain** mukaiset oikeudenkäyntimaksut – kokonaiskustannukset, tulot ja kokonaiskattavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa

	Kokonaiskustannukset (1000 e)	Tulot (1000 e)	Kokonaiskattavuus-%	Kokonaiskattavuustavoite-%	Tavoitetulot	Tulojen lisäys
Muutoksenhakuasiat, KKO	8 511	119	1,4 %	10 %	851	732
Muutoksenhakuasiat, HO	39 300	408	1,0 %	10 %	3 930	3 522
Rikosasiat, KO	65 644	1	0,0 %	0 %	1	0
Laajat riita-asiat, KO	32 512	1 221	3,8 %	10 %	3 251	2 030
Summaariset riita-asiat, KO	26 450	22 762	86,1 %	100 %	26 450	3 688
Muutoksenhakuasiat, KHO	10 155	249	2,5 %	10 %	1 016	767
Hallintolainkäyttöasiat, HAO	32 768	212	0,6 %	10 %	3 277	3 065
Erityistuomioistuinasiat, MAO	2 220	98	4,4 %	10 %	222	124
Erityistuomioistuinasiat, TTI	937	30	3,2 %	10 %	94	64
Erityistuomioistuinasiat, VAKO	7 589	0	0,0 %	5 %	379	379
Yhteensä	226 086	25 100	11,1 %	17 %	39 471	14 371

## LIITE 2

### Esimerkkilaskelma 2

**Tuomioistuinmaksuasetuksen** mukaiset hakemusmaksut, toimitusmaksut ja toimituskirjamaksut – maksuluokat ja kustannusvastaavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa

	Nykyiset maksuluokat	Nykyinen maksu keskimäärin	Kustannusvastaavuus-%	Uusi maksu keskimäärin	Kustannusvastaavuus-%
Hakemusasiat, HO	80	80	8 %	300	17 %
Hakemusasiat, KO	45-49-80-113	68	16 %	200	47 %
Insolvenssiasiat, KO	80-117-233-243-289-528	203	20 %	400	40 %
Tiedoksiannot, KO	30	30	50 %	60	100 %
Todistukset, otteet ja jäljennökset			100 %		100 %
<b>Yhteensä</b>		<b>60</b>	<b>11 %</b>	<b>119</b>	<b>22 %</b>

### Esimerkkilaskelma 2a

**Tuomioistuinmaksuasetuksen** mukaiset hakemusmaksut, toimitusmaksut ja toimituskirjamaksut – kokonaiskustannukset, tulot ja kokonaiskattavuusprosentit vuonna 2011 ja tavoitetilassa

	Kokonaiskustannukset (1000 e)	Tulot (1000 e)	Kokonaiskattavuus-%	Kokonaiskattavuustavoite-%	Tavoitetulot	Tulojen lisäys
Hakemusasiat, HO	1 602	14	0,9 %	10 %	160	146
Hakemusasiat, KO	15 199	2 376	15,6 %	35 %	5 320	2 944
Insolvenssiasiat, KO	9 343	812	8,7 %	30 %	2 803	1 991
Tiedoksiannot, KO	1 775	848	47,8 %	100 %	1 775	927
Todistukset, otteet ja jäljennökset	1 520	1 520	100,0 %	100 %	1 520	0
<b>Yhteensä</b>	<b>29 439</b>	<b>5 570</b>	<b>11,1 %</b>	<b>17 %</b>	<b>11 578</b>	<b>6 008</b>

## LIITE 3

### **Esimerkkejä muiden julkishallinnon viranomaisten perimistä maksuista**

#### Maahanmuuttovirasto

- Kansalaisuushakemus, 440 euroa
- Kansalaisuusilmoitus, 240 euroa
- Oleskelulupa työntekoa varten, 440 euroa
- Oleskelulupa opiskelua varten, 250 euroa
- Hakemus oleskeluluvan peruuttamatta jättämisestä, 100 euroa

#### Maistraatti

- Avioehtosopimuksen rekisteröinti, 46 euroa
- Kaupparekisteri-ilmoitus, yksityinen elinkeinoharjoittaja, 75 euroa
- Kaupparekisteri-ilmoitus, osakeyhtiö, 350 euroa
- Nimen muutosta koskeva päätös, 91 euroa
- Perukirjan osakastietojen vahvistaminen, lähiomainen, 60 euroa
- Perukirjan osakastietojen vahvistaminen, muut, 120 euroa

#### Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta

- Valituksen käsittely, 114 euroa

#### Verohallinto

- Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu maatalouden tai elinkeinotulon verotuksesta, 1480 euroa
- Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu muussa asiassa, 555 euroa
- Muun veroviranomaisen ratkaisu maatalouden tai elinkeinotulon verotuksesta, 740 euroa
- Muun veroviranomaisen ratkaisu muussa asiassa, 222 euroa
- Yleishyödyllisen yhteisön verohuojennuspäätös tavanomainen työ alle 5 h, 300 euroa
- Yleishyödyllisen yhteisön verohuojennuspäätös laaja työ yli 5 h, 500 euroa

#### Maanmittauslaitos

- Lainhuudatus ja omistusoikeuden rekisteröinti, 104 euroa
- Selvennyslainhuuto, 50 euroa

#### Aluehallintovirasto

- Terveystuon palvelujen antamista koskeva lupa, 540 euroa
- Terveystuon palvelujen antamista koskevan luvan muutos, 200 euroa
- Alkoholijuomien anniskelulupa, 580 euroa
- Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtävä päätös, 100 euroa
- Valitukset ja prosessuaalinen kantelu, 90 euroa







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-264-4 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIOEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)