

Lakivaliokunta
Eduskunta
lav@eduskunta.fi.

Lausuntopyyntö 29.9.2015

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ TUOMIOISTUINMAKSULAIKSI

Yleistä

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä *HE 29/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta*. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tuomioistuinmaksulaki, joka korvaisi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittäviä maksuja koskevan lain (701/1993). Hallinto-oikeuslakiin ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin tehtäisiin lähinnä eräitä lakitekniisiä muutoksia.

Lakiesityksessä ehdotetaan oikeudenkäyntimaksujen korottamista merkittävästi nykytasoa korkeammaksi. Lisäksi lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi maksulliseksi useita nyt maksutta käsiteltäviä asiaryhmiä. Suomen Yrittäjät korostaa, että lakiesitykselle asetetut tavoitteet eivät saa vaarantaa jokaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Nykymuodossaan lakiesitys on osin erittäin ongelmallinen oikeuden saatavuuden toteutumisen näkökulmasta.

Suomen Yrittäjien keskeiset huomiot lakiesityksestä

Suomen Yrittäjät pitää lakiesitystä ja sen perusteluita erityisesti yritysvaikutusten arvioinnin osalta puutteellisenä. Tällaisenaan lakiesitys saattaa merkittäväällä tavalla heikentää pk-yritysten oikeussuojaa ja haitata myös markkinoiden toimintaa. Alla keskeisiä huomioitamme lakiesityksestä:

- Korkeat oikeudenkäyntimaksut yhdistettynä siihen, ettei yrittäjien osalta ole mahdollisuutta oikeusapuun, saattaa muodostaa tosiasiallisen esteen oikeussuojakeinojen käyttämiselle.
- Erityisesti markkinaoikeuden julkisia hankintoja koskevien asioiden osalta lakiesityksessä ehdotetut korotukset saattavat hallitusohjelman tavoitteiden vastaisesti heikentää merkittäväällä tavalla pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja lisätä yrityksille

aiheutuvia kustannuksia ja sen kautta haitata koko markkinoiden toimintaa. Näkemyksemme mukaan korotusten tulisi olla enintään puolet nyt esitetystä.

- Verotukseen liittyen valitusten ja markkinaoikeudessa käsiteltävien, esimerkiksi immateriaalioikeuksia koskevien, asioiden osalta lakiesityksessä ehdotetut oikeudenkäyntimaksut voivat muodostaa kohtuuttoman tilanteen pienten yritysten kannalta.
- Vakuutus oikeuden osalta lakiesityksessä ehdotettu 500 euron oikeudenkäyntimaksu voi heikentää erityisesti hyvin pienituloisen yrittäjän oikeusturvaa estämällä tarpeellisen muutoksenhaun yrittäjän sosiaaliturvaa koskevissa asioissa.

Olemme jo valmistelun aiemmassa vaiheessa lausuneet asiasta. Huomaamme, että lausunnossamme esittämiämme huomioita ei ole millään tavalla otettu huomioon lakiesityksen tekstissä.

Mikäli lakivaliokunta katsoo tarpeelliseksi, Suomen Yrittäjät tulee mielellään tähän asiaan liittyen myös suullisesti kuulluksi. Jäljempänä yksityiskohtaisia huomioita lakiesityksestä.

Oikeuden saatavuudesta ei tule tinkiä

Tuomioistuinten maksujärjestelmän uudistamisen yhtenä tavoitteena on vähentää tuomioistuinten palvelujen ilmeisen perusteetonta käyttämistä ja saamaan asianosaiset punnitsemaan asian tuomioistuimeen tai muutoksenhakuasteeseen viemistä silloin, kun se ei ole välttämätöntä. Tavoite on pääpiirteiltään kannatettava. Niissä tilanteissa, joissa sopiminen on sallittua, on sovinto ilman oikeudenkäyntiä erityisesti keskenään tasaverstaisten subjektien välillä aina oikeudenkäyntiä parempi vaihtoehto. Toisaalta voidaan varovasti epäillä, estävätkö tuomioistuin-kustannukset aidosti perusteettomia ja asian pitkittämiseen tähtäviä valituksia.

Tuomioistuinten maksua koskevaa asiaa on kuitenkin tarpeellista tarkastella laajemmin, erityisesti oikeuden saatavuuden näkökulmasta (access to justice). Yrityksellä tai muulla tuomioistuimen asiakkaalla tulee olla oikeusturvan sitä edellyttäessä mahdollisuus hakea tehokkaasti ja joutuisasti muutosta saamiinsa ratkaisuihin tai saattaa muutoin asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja vaatia oikeuksiaan. Oikeudenkäyntimaksut eivät saa muodostua esteeksi oikeuden hakemiseen ja sitä kautta kansalaisten ja yritysten tasavertaiseen kohteluun.

Yritysten osalta lakiesityksessä esitetty oikeudenkäyntimaksujen todella huomattavat korotukset kohdistuvat kaikista merkittävimmin yksinyrittäjiin sekä pieniin yrityksiin. Lakiesityksen perusteluissa yritykset on tasapäistetty keskenään siten, että oikeudenkäyntimaksut ovat lähtökohtaisesti samat kaikille yrityksille asian laajuudesta tai sisällöstä riippumatta. Vaikka yrityksen intressi olisi rahallisesti pieni, sillä saattaa olla erityisesti

pienen yrityksen toimintaan nähdessä erittäin suuri merkitys. Korostamme, että yrittäjällä voi olla aito oikeusturvan tarve asian arvosta riippumatta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuimeen pääsyyllä voidaan asettaa taloudellisia vaatimuksia, kuten esimerkiksi oikeudenkäyntimaksut kanteen nostamisen tai valituksen tekemisen yhteydessä. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon maksujen määrä kunkin jutun erityisissä oloissa ja asianosaisen maksukyky sekä se, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä rajoituksia määrätään. Näitä edellytyksiä ei ole lakiesityksessä ja sen perusteluissa tuotu riittävällä tavalla esille.

Korkeat oikeudenkäyntimaksut tai riski kustannuksista voi erityisesti pienten yritysten kohdalla muodostaa tosiasiallisen esteen oikeussuojakeinoihin turvautumiselle. Viranomainen voi kyllä yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä, jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta maksuvelvollisen taloudellisen aseman tai muiden olosuhteiden vuoksi. Asian tulisi kuitenkin koskea henkilön omaa etua tai oikeutta, mikä estänee yrityksen maksuvapautuksen. Maksusta vapautumista ei ole lakiesityksessä pohdittu yrittäjien ja yritysten näkökulmasta, mitä voidaan pitää esityksen merkittävänä puutteena.

Korkeat oikeudenkäyntimaksut yhdistettynä siihen, ettei yritysten tai yrittäjien osalta ole mahdollisuutta oikeusapuun, saattaa erityisesti yksinyrittäjien kohdalla muodostaa tosiasiallisen esteen oikeussuojakeinojen käyttämiselle. Huomautamme, että yksinyrittäjien tulojen jakauma on suhteellisen lähellä palkansaajien tulojakaumaa. Alimmissa tuloluokissa yksinyrittäjien osuus on jopa palkansaajia suurempi.¹ Myös nämä seikat huomioon ottaen, lakiesityksen perusteluja, jossa yritykset on yrityskoosta riippumatta tasapäistetty keskenään, voidaan pitää ilmeisen riittämättöminä.

Ehdotetut oikeudenkäyntimaksujen tasot ovat osin liian korkeita

Voimassa olevan tuomioistuinmaksulain (701/1993) mukaan perittäviä maksuja ovat käsittelymaksut (oikeudenkäyntimaksu, hakemusmaksu ja toimitusmaksu) ja toimituskirjemaksut (otemaksu, jäljennösmaksu ja todistusmaksu). Oikeudenkäyntimaksua peritään lähes kaikissa tuomioistuimissa, lukuun ottamatta vakuutus oikeutta ja valtakunnanoikeutta. Oikeudenkäyntimaksut on hinnoiteltu pääsääntöisesti omakustannusarvoa alemmiksi.

Esityksen mukaan oikeudenkäyntimaksujen tasoa nostettaisiin siten, että ne vastaisivat jatkossa asiaryhmästä riippuen 6 - 39 prosenttia asioiden käsittelyn omakustannusarvosta. Kunkin asiatyypin maksun määrä on erikseen arvioitu kiinteäksi summaksi siten, että perustasot olisivat 250 euroa, 500 euroa ja 2000 euroa. Maksu olisi korotuksen jälkeen laajassa riita-asiassa 500 euroa jokaisessa tuomioistuinasteessa (korotus 2,5 - 6-

¹ Suomen Yrittäjien Yksinyrittäjäkysely 2013, s.4 ja s. 18.

kertainen verrattuna voimassa oleviin maksuihin), rikostuomion valitusasiassa 250 euroa sekä hallinto-oikeusasioissa 250 euroa hallinto-oikeudessa (kotus 2,5-kertainen) ja 500 euroa KHO:ssa.

Voimassa olevissa säännöksissä oikeudenkäynnin maksuvelvollisuuteen on säädetty useita poikkeuksia, jotka johtuvat joko asian luonteesta, vireilepanijasta tai lopputuloksesta. Maksuttomat asiaryhmät koostuvat pääasiassa sosiaaliasioista tai asioista, joissa vastapuolena on julkinen taho. Lakiesityksessä esitetään useiden tällaisten asiaryhmien muuttamista maksullisiksi. Yrityksiä koskevat muutokset liittyvät esimerkiksi verotusta ja julkisia maksuja koskeviin asioihin, markkinaoikeuden kuluttajansuojalain mukaisiin asioihin ja vakuutus-oikeudessa käsiteltäviin asioihin. Toteamme, että näissä asiaryhmissä oikeudenkäyntimaksujen korotukset olisivat suhteellisen korkeat.

Jos asia jää sillensä, raukeaa tai jätetään tutkimatta, maksu perittäisiin esityksen mukaan jatkossa pääsääntöisesti myös näissä tilanteissa. Asian sillensä jääminen voi johtua esimerkiksi siitä, että valitus peruutetaan, valittaja jättää saapumatta asian suulliseen käsittelyyn tai asianosaiset pääsevät sovintoon. Säännös poikkeaa käräjäoikeuden riita-asioita lukuun ottamatta voimassa olevasta laista. On kuitenkin hyvä huomata, että esimerkiksi hallinto- ja sosiaalivakuutusasioissa asianosainen voi nykyään hoitaa valitusasiansa usein ilman asiamiestä. Maallikon ei voida olettaa tuntevan juridisia käsitteitä, minkä vuoksi edellä mainituissa tilanteissa määrättävä oikeudenkäyntimaksu voi muodostua kohtuuttomaksi.

Suomen Yrittäjät pitää erityisen huolestuttavana veroasioiden käsittelyn muuttamista maksulliseksi ottaen huomioon valmisteilla olevat valitusai-koja koskevat muutokset. Valtiovarainministeriö valmistelee yhdessä Verohallinnon kanssa ns. Valmis-hankkeeseen liittyvää lakien kokonaisuutta, minkä yhtenä osana verotuksen oikaisulautakuntamenettely saatetaan ensi vaiheen muutoksenhakuasteeksi kaikkien verolajien osalta vuoden 2017 alusta lukien. Suhtaudumme verojen muutoksenhaun rakennemuutokseen myönteisesti, mutta pidämme huolestuttavana suunniteltua valitusajan lyhentämistä oikaisulautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Nykyisin valitusaika on ollut 3 tai 5 vuotta kohdevuoden päättymisestä. Valitusai-kaa ehdotetaan muutettavaksi 60 päivään oikaisulautakunnan päätöksestä. Pidämme odotettavana, että varmuuden vuoksi tehtävien ja kesken-eräisesti valmisteltujen verovalitusten määrä kasvaisi, jos lyhennys toteu-tuu. Tätä ei voida pitää minkään tahon edun mukaisena. Lisäksi ehdote-tusta tuomioistuinmaksulaista seuraisi se, että vaikka tällaiset valitukset vedettäisiin pois, hakija joutuisi tästä huolimatta maksuvelvolliseksi.

Oikeudenkäyntimaksut markkinaoikeudessa

Suhteellisesti suurimmat korotukset koskisivat esityksen mukaan markkinaoikeudessa sekä työtuomioistuimessa käsiteltäviä asiakokonaisuuksia, joiden oikeudenkäyntimaksu ehdotetaan nostettavaksi yritysten osalta pääsääntöisesti 2000 euroon. Näin ollen maksu nousisi noin kahdeksankertaiseksi nykyisestä.

Markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksujen erittäin merkittävää korotusta perustellaan lakiesityksessä muun muassa sillä, että markkinaoikeuden asiakkaat ovat pääsääntöisesti yrityksiä, joille korkeat oikeudenkäyntimaksut eivät ole olennaisia verraten riitaintressin arvoon tai asianajokuluihin. Lisäperusteluksi esitetään, että erityisesti hankinta-, patentti- ja tavaramerkkiriidat käydään usein suurten yritysten kesken.

Lakiesityksen perusteluissa esitetty näkemys ei vastaa markkinaoikeudessa käsiteltäviä asioita tai sen asiakkaita. Markkinaoikeuteen ohjautuu myös ns. pienempiä asioita, joiden rahallinen intressi ei ole välttämättä kovin suuri. Näihin tapauksiin liittyvien oikeuksien vaatiminen voi kuitenkin olla esimerkiksi pienelle yritykselle erittäin suuri ja toiminnan kannalta merkityksellinen. Esimerkiksi kuluttajansuojalain eräitä markkinaoikeudessa käsiteltäviä valvonta- ja kieltoasioita koskevat intressit eivät välttämättä ole ehdotetun tuomioistuinmaksun, 2000 euron arvoisia.

Immateriaalioikeudellisia valitusasioita koskevat viranomaispäätökset rinnastuvat enemmän hallinnollisiin asioihin kuin varsinaisiin riita-asioihin. Lisäksi kun otetaan huomioon teollis- ja tekijäoikeuksiin liittyvien hakemusten perusmaksujen olevan suuruudeltaan vain muutamia satoja euroja voidaan todeta, että esitetyt oikeudenkäyntimaksut ovat ylipäättään liian suuret. Sama koskee korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäviä valitusasioita.

Muista asiakokonaisuuksista poiketen julkisia hankintoja koskevissa asioissa maksun suuruus olisi ehdotuksen mukaan sidoksissa hankinnan arvoon siten, että maksut olisivat 2000 (hankinnan arvo alle miljoona) 4000 (hankinnan arvo vähintään 1 miljoona) ja 6000 (hankinnan arvo vähintään 10 miljoonaa) euroa.

Hankintojen osalta korotukset ovat näin ollen jopa 25-kertaisia. Hankinta-asioiden maksujen sitomista hankinnan arvoon perustellaan lakiesityksessä sillä, että suurten hankintojen osalta asiasta valittamisen intressi on todennäköisesti isompi kuin pienempien hankintojen. Korkean taloudellisen intressin asiaa koskevan oikeudenkäynnin vireillepanijalla ajatellaan olevan valmius maksaa asian käsittelystä enemmän kuin taloudellisesti vähämerkityksisemmän.

Perusteluita voidaan pitää hankintojen osalta suppeina ja riittämättöminä. Lakiesityksen perusteluissa olisi tullut selvittää markkinaoikeudessa käsiteltävien hankinta-asioiden intressijakauma. Näin olisi mahdollista ar-

vioida ehdotetun muutoksen vaikutuksia tarjouskilpailuihin osallistuvien pk-yritysten asemaan.

On virheellinen olettaa, että julkisissa hankinnoissa asianosaisena olisi edes tyypillisesti isoja yrityksiä, joilla 2000 euron oikeudenkäyntimaksu ei muodosta kynnystä muutoksenhauille. Julkisista hankinnoista annetun lain mukaisia hankintapäätöksiä, joiden osalta markkinaoikeusvalitus on käytettävissä, tehdään vuosittain noin 13 000 kappaletta. Tavanomaisten tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo on tällä hetkellä 30 000 euroa. Osa markkinaoikeuteen tehdyistä valituksista on sellaisia, joissa jutun intressi on lähellä kansallista kynnysarvoa. Tällaisissa tapauksissa oikeudenkäyntimaksun suuruus olisi siis yli 6 % jutun intressistä, mikä on kohtuutonta.

Oikeudenkäyntimaksun tason säätämisen vaikutuksia tulisi arvioida todellisten tapausten intressien perusteella. Toinen tarpeellinen arviointiperuste on muutoksenhakijoiden profiili. Pienehköissä hankinta-asioissa oikeussuojan tarve syntyy usein pienille yrityksille, jotka osallistuvat aktiivisesti julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin. Oikeudenkäyntimaksujen on oltava kohtuullisessa suhteessa näiden toimijoiden taloudelliseen asemaan, jotta maksusta ei muodostu tosiasiallista estettä oikeussuojan käytölle.

Mitä paremmin oikeussuojajärjestelmä toimii, sitä luottavamemmin pienetkin tarjoajat voivat suhtautua julkisten hankintojen markkinoiden toimivuuteen. Näin oikeudenkäyntimaksut vaikuttavat laajasti siihen, kuinka tehokkaasti, taloudellisesti ja laadukkaasti julkisia varoja käytetään. Olisi kansantalouden näkökulmasta vahingollista haitata pk-yritysten osallistumista tarjouskilpailuihin nostamalla muutoksenhakukynnystä kohtuuttoman korkeaksi. Tätä voitaneen pitää myös hallitusohjelman tavoitteiden vastaisena, ottaen huomioon esimerkiksi hallituksen kärkihankkeen tavoitteen parantaa markkinoiden toimintaa, vapaata kilpailua ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia hankintaprosesseihin.

Oikeudenkäyntimaksut vakuutus oikeudessa

Vakuutus oikeuden osalta käsittely muuttuisi lakiesityksen mukaan maksulliseksi. Oikeudenkäyntimaksu olisi yritykselle 500 euroa. Yksityishenkilölle maksu olisi 250 euroa, pois lukien etuuteen, etuuden suuruuteen ja takaisinperintään liittyvät valitusasiat, jotka olisivat jatkossakin maksuttomia.

Lakiesityksen perusteluiden mukaan maksuttomuus ei kuitenkaan koskisi sellaisia yksityishenkilöiden valitusasioita, joissa ei ole kyse vireillepanijan välittömästä etuudesta. Välittömästä etuudesta ei ole esityksen mukaan kyse silloin, kun yksityishenkilö valittaa työnantajan, yrittäjän tai ammatin- tai elinkeinonharjoittajan ominaisuudessa. Maksullisiksi ehdotettavat asiat voivat koskea esimerkiksi vakuuttamisvelvollisuutta, vakuutusmaksun perustetta, vakuutusmaksun suuruutta tai sen maksuunpanoa.

Vakuutusoikeuden tehtävänä on toimia merkitykseltään tärkeiden sosiaaliturva-asioiden ylimpänä valitusasteena, minkä vuoksi valittajan oikeusturvaintressi on yleensä erittäin suuri. Huomautamme, että 500 euron oikeudenkäyntimaksu voi heikentää erityisesti hyvin pienituloisen yrittäjän oikeusturvaa estämällä tarpeellisen muutoksenhaun.

Lisäksi huomioitavaa on, ettei osassa vakuutusoikeudessa käsiteltävissä tapauksissa ole ennen käsittelyä selvää, onko työskentely tapahtunut työsuhteessa vai yrittäjänä. Työeläkelakien soveltamisalaan liittyvät kysymykset ratkaistaan juuri vakuutusoikeudessa. Tästä saattaisi olla seurauksena se, ettei henkilö välttämättä ennen muutoksenhakua tiedä, joutuuko hän maksamaan tai jos joutuu, niin minkä suuruista oikeudenkäyntimaksua. Tätä ei oikeusturvanäkökulma huomioon ottaen voitane pitää perusteltuna.

Maksusta vapautuminen

Tuomioistuinmaksut veloitettaisiin jatkossakin kaikilta vireillepanijoilta yhteisvastuullisesti. Oikeudenkäyntimaksua ei kuitenkaan perittäisi sellaisissa tapauksissa, joissa hallinto-oikeus, KHO tai vakuutusoikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Esitys on kannatettava ja tähtää siihen, etteivät kulut jää rasittamaan asian voittanutta osapuolta.

Asian lopputulos ei vaikuttaisi esityksen mukaan kaikissa asiaryhmissä edellä kerrotulla tavalla. Näitä olisivat käräjäoikeuden riita-asiat sekä markkinaoikeudessa käsiteltävät asiat. Perusteeksi esitetään mm. se, että kyseisissä asiaryhmissä hävinnyt osapuoli määrätään tavallisesti korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut sitä vaadittaessa.

Näin ei kuitenkaan aina ole. On esimerkiksi selvitetty, että valittaja voi joutua maksamaan oikeudenkäynnin kuluja, vaikka markkinaoikeus toteaisikin hankintamenettelyn olleen virheellinen tai puutteellisesti perusteltu (esim. Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 6/2010, s. 58). Olisi kohtuutonta, jos pienyritys joutuisi tämän kaltaisissa tilanteissa maksamaan suuria oikeudenkäyntimaksuja.

Lopuksi

Korostamme, että lakiesitykselle asetetut, sinänsä ymmärrettävät tavoitteet eivät saa vaarantaa jokaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Yritysten osalta, varsinkin yksinyrittäjiä ajatellen lakiesitys nykymuodossaan saattaa heikentää erityisesti hyvin pienituloisen yrittäjän oikeusturvaa ja mahdollisuuksia saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudenkäyntimaksujen korottamisen kohtuullistamista tulisi harkita erityisesti käräjäoikeuden, hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden osalta. Esitetty oikeudenkäyntimaksujen korotus etenkin julkisten hankintojen arvoon sidottujen markkinaoikeusasioiden osalta tulisi olla enintään puolet nyt ehdotetusta. Erityisesti arvoltaan pienimpien hankintojen osalta nyt lakiesityksessä ehdotettu korotustaso muodostaisi täysin kohtuuttoman tilanteen pk-yritysten kannalta.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät ry

Ville Kukkonen
Lainopillinen asiamies