

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

**Julkisoikeudellisen palvelutoiminnan
maksullisuuden tavoitteet
valtionhallinnossa
– Case: yleiset tuomioistuimet**

Finanss hallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu –tutkielma
Lokakuu 2007
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Juha Saunamäki

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	SAUNAMÄKI, JUHA
Tutkielman nimi:	Julkisoikeudellisen palvelutoiminnan maksullisuuden tavoitteet valtionhallinnossa – Case: yleiset tuomioistuimet
Pro gradu -tutkielma:	70 sivua
Aika:	Lokakuu 2007
Avainsanat:	Julkisoikeudellinen maksu, maksuperuste, maksullisuus, yleiset tuomioistuimet

Tutkimuksessa selvitetään niitä näkemyksiä, joita on esitetty julkisen palvelutoiminnan maksullisuuden tavoitteista. Tutkimuksen tieteellisenä pyrkimyksenä on maksujen tavoitteiden osalta keskittyä niiden teoreettisten ajattelumallien tarkasteluun, joiden voidaan katsoa soveltuvan erityisesti valtionhallinnon tuottaman julkisoikeudellisen palvelun maksullisuuteen. Tavoitteena on lisäksi pyrkiä luomaan kuvaus siitä, mikä on maksullisen toiminnan ja maksutulojen asema ja merkitys valtion talousarvion taloudessa suhteessa muihin valtion tulonlähteisiin ja kuinka valtionhallinnon maksullinen toiminta on nykyään järjestetty.

Tutkimuksen tarkoitus on tutkia, kuinka teoreettisen tarkastelun ja valtionhallinnon nykykäytännön analysoinnin pohjalta esiin tuodut tavoitteet toteutuvat nykyään yleisten tuomioistuinten palveluista perittävissä maksuissa. Oikeuslaitoksen ja -järjestyksen ylläpito on yksi valtion perinteisistä tehtävistä, jonka rahoitus tapahtuu pääosin muilla kuin palveluista perittävillä maksuilla. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on selvittää, voitaisiinko myös maksujärjestelmää kehittämällä parantaa yleisten tuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Tarkastelunäkökulmina ovat maksullisuuden taloudelliset tavoitteet, ohjausvaikutuksen mukaiset tavoitteet sekä tulosohjaukseen liittyvät tavoitteet.

Käräjäoikeuksien maksullisuuden tavoitteiden toteutumista tutkitaan eri asiaryhmien osalta. Tutkimustulosten mukaan asiaryhmissä perittävien maksujen asema on tarkasteltavien tavoitteenäkökulmien suhteen joiltakin osin kyseenalainen. Rikosasioissa perittävien maksujen taloudelliset ja käyttäytymistä ohjaavat vaikutukset ovat vähäisiä ja maksujen perimisestä voisi jopa luopua. Varsinaisissa riita-asioissa maksuja olisi ehkä varaa korottaa ilman, että sillä olisi estävää vaikutusta oikeusturvan hakemiselle. Summaaristen riita-asioiden, kiinteistöjen kirjaamista koskevien asioiden sekä avioerohakemusten osalta on olemassa perusteet ja edellytykset maksullisen toiminnan nettobudjettiin siirtymiselle.

Hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa maksullisuuden tavoitteita koskevat johtopäätökset ovat yhteneviä. Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna saattaisi valtiontalouden kannalta olla järkevämpää asettaa palvelut maksuttomiksi, sillä maksujen keräämiskustannukset ehkä jopa ylittävät niistä kertyvät tuotot. Maksujen ohjausvaikutuksen tavoitteet eivät nykyään toteudu. Muutoksenhakua voisi mahdollisesti tehostaa maksujärjestelmää kehittämällä ottaen entistä paremmin huomioon maksullisuuden tavoitteet ohjausvaikutuskeinona. Maksun voisi asettaa niin, että se peritään lähtökohtaisesti kaikilta valituksen tai kantelun tekijöiltä ja maksu tulee maksettavaksi etukäteen ennen kuin asia otetaan käsiteltäväksi.

Saattaa olla, että tuomioistuinmaksulain valmisteluvaiheessa ja sen jälkeenkin perittävien oikeudenkäyntimaksujen osalta on pyritty varmistumaan siitä, että maksujen vaikutus ei kohdistu esteenä tai rajoitteena oikeusturvan hakemiselle ja saamiselle. Tämä on ehkä luonnollista siitä syystä, että oikeudenkäynti tai muiden tuomioistuinpalvelujen käyttäminen saattaa aiheuttaa hakijalle huomattavia kustannuksia, mikä voi olla yleisesti esteenä oikeuksien hakemiselle. Toisaalta maksuja ei ehkä ole tarkasteltu riittävästi sen suhteen, että niillä voisi mahdollisesti olla positiivisiakin vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan huomioiden palvelujen maksullisuudesta esitetyt tavoitekysymykset.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	4
2	JULKISTEN PALVELUJEN MAKSULLISTAMISEN TEORIATAUSTASTA...6	
2.1	Julkishyödykkeiden teoria julkisen sektorin tuottaman palvelun maksullistamisessa.....	6
2.2	New Public Management.....	7
3	VALTION TALOUSARVIOTULOTALOUDEN JA MAKSULLINEN TOIMINNAN KUVAUS	12
3.1	Yleistä valtiontaloudesta ja valtion talousarviosta.....	12
3.2	Tuloarvioiden esittäminen valtion talousarviossa.....	14
3.2.1	Tuloarvioita koskevat budjettiperiaatteet	14
3.2.2	Talousarviotulojen ryhmittely	17
3.3	Vero ja maksu.....	19
3.3.1	Verotus	19
3.3.2	Maksutulot.....	20
3.3.3	Veron ja maksun erot	20
3.4	Valtionhallinnon maksullinen palvelutoiminta.....	22
3.5	Palvelun maksullistamisen tavoitteet.....	26
4	YLEISTEN TUOMIOISTUINTEN PALVELUJEN MAKSULLISUUDEN TAVOITTEET	31
4.1	Oikeusjärjestelmä ja yleisten tuomioistuinten toiminta.....	31
4.1.1	Tulosohjaus yleisissä tuomioistuimissa.....	34
4.1.2	Yleisten tuomioistuinten palvelujen maksullisuus	36
4.2	Käräjäoikeuksien tehtävät ja toiminta.....	37
4.2.1	Käräjäoikeuksien maksullinen toiminta	38
4.2.2	Maksullisuuden tavoitteet käräjäoikeuksissa.....	39
4.3	Hovioikeuksien toiminta ja palvelujen maksullisuuden tavoitteet	48
4.4	Korkeimman oikeuden toiminta ja palvelujen maksullisuuden tavoitteet	53
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	60

LÄHDELUETTELO

1 JOHDANTO

Julkinen hallinto tuottaa toiminnassaan erilaisia palveluja, joiden luovuttamisesta peritään usein maksu palvelun käyttäjältä. Yleisessä keskustelussa tuodaan ajoittain esille ajatuksia jonkin yksittäisen julkisen palvelun maksullistamisesta tai vastaavasti asetettujen maksujen poistamisesta. Esimerkkiaiheina voidaan mainita korkeakoulutuksen mahdollinen maksullistaminen, tietullien ja liikenteen ruuhkamaksujen asettaminen tai maksujen poistaminen joukkoliikenteeltä. Näissä keskusteluissa tulee usein esiin palvelujen maksullisuuden liittyvä problematiikka, sillä eri osapuolilla on usein erilaisia näkökulmia maksullisuuden puolesta ja vastaan.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää niitä näkemyksiä, joita on esitetty julkisen palvelutoiminnan maksullisuuden tavoitteista. Tutkimuksen tieteellisenä pyrkimyksenä on maksujen tavoitteiden osalta keskittyä niiden teoreettisten ajattelumallien tarkasteluun, joiden voidaan katsoa soveltuvan erityisesti valtionhallinnon tuottaman julkisoikeudellisen palvelun maksullisuuteen. Julkisoikeudellisella palvelulla tarkoitetaan sellaista suoritetta, tavaraa tai palvelua, jonka tuottamiseen on yksinoikeus valtionhallinnon viranomaisella. Tällaiselle palvelulle mahdollisesti asetettava maksu tulee yleensä määrätä enintään omakustannusarvon mukaisena. Tästä syystä tutkimuksen teoreettisesta osasta rajataan soveltumattomina pois lähinnä yrityksen taloustieteeseen liittyvät maksujen hinta- ja kilpailuteoriat.

Tutkimuksen käytännönläheisempänä tarkastelunäkökulmana on tarkoitus selvittää julkisen palvelutoiminnan maksullisuuden merkitystä valtionhallinnossa. Tavoitteena on pyrkiä luomaan kuvaus siitä, mikä on maksullisen toiminnan ja maksutulojen asema ja merkitys valtion talousarviotaloudessa suhteessa muihin valtion tulonlähteisiin ja kuinka valtionhallinnon maksullinen toiminta on nykyään järjestetty. Tässä yhteydessä myös maksullisuuden muita kuin taloudellisia tavoitteita pyritään tuomaan esiin valtionhallinnon yleisen maksuperustelain ja sen soveltamista koskevan muun kirjallisen aineiston avulla.

Tutkimuksen esimerkkitapauksena on yleiset tuomioistuimet, joiden osalta on tarkoitus tutkia, kuinka teoreettisen tarkastelun ja valtionhallinnon nykykäytännön analysoinnin pohjalta esiin tuodut tavoitteet toteutuvat nykyään yleisten tuomioistuinten palveluista perittävässä maksuissa.

Oikeuslaitoksen ja -järjestyksen ylläpito on yksi valtion perinteisistä tehtävistä, jonka rahoitus tapahtuu pääosin muilla kuin palveluista perittävillä maksuilla. Yleiset tuomioistuimet ratkaisevat niiden käsiteltäviksi saatettuja rikos- ja riita-asioita sekä eräitä hakemusasioita ja turvaavat näin osaltaan eri osapuolten oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa. Taloudellisten resurssien rajallisuus vaikuttaa myös yleisten tuomioistuinten toimintaan ja toiminnan kehittämisessä onkin käynnissä erilaisia hankkeita, joilla tuomioistuinten toimintaa pyritään tehostamaan. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on selvittää, voitaisiinko myös maksujärjestelmää kehittämällä parantaa yleisten tuomioistuinten toimintaedellytyksiä.

Teoreettisessa osiossa pyritään deskriptiiviseen tutkimukseen, joka kattaa aihealueen teoriataustoja sekä maksullisen toiminnan käytännön järjestämistä valtionhallinnossa. Toisaalta osiossa pyritään myös luomaan malli, jota sovelletaan kohdeorganisaation toimintaan. Empiirisessä osassa tutkimusta on lisäksi tarkoitus laajentaa tutkimusmetodiltaan kehittämistutkimuksen suuntaan. Tutkimus perustuu aihealueen kirjallisiin lähteisiin. Aineistona on lisäksi käytettävissä oikeusministeriön kustannuslaskennan tiedot yleisten tuomioistuinten maksullisesta toiminnasta.

2 JULKISTEN PALVELUJEN MAKSULLISTAMISEN TEORIATAUSTASTA

Julkisista palveluista perittäviä maksuja koskevassa teoreettisessa tarkastelussa on otettu huomioon niitä teoreettisia malleja, joita voidaan nähdä nykyisen valtion maksuperustelain mukaisen ajattelutavan taustalla. Tällaisia voidaan katsoa olevan tässä luvussa esitettävät julkishyödykkeiden teoria, New Public Management -ajattelumalli ja siihen liittyvä valtionhallinnon tulosohjaus uudistus.

2.1 Julkishyödykkeiden teoria julkisen sektorin tuottaman palvelun maksullistamisessa

Julkisen sektorin perinteisiin tehtäviin on yleisesti katsottu kuuluvan valtakunnan ulkoisesta turvallisuudesta ja sisäisestä järjestyksestä huolehtiminen sekä yleinen hallinto. Infrastruktuurisena tehtävänä on lähinnä yleisen liikenneverkoston luominen ja ylläpitäminen sekä asumiseen ja ympäristöön liittyvät tehtävät. Yhä suuremmaksi osaksi julkisen sektorin tehtäväkenttää on muodostunut hyvinvointipalvelujen tuottaminen, mihin kuuluu muun muassa koulutuksesta, sosiaaliturvasta ja terveydenhuollosta huolehtiminen. Näiden lisäksi julkishallinnon taloudellisia tehtäviä ovat kansantaloudelle tärkeiden toimintojen varmistaminen ja tukeminen sekä muihin yhteiskuntataloudellisiin asioihin, kuten tulonjakoon, vaikuttaminen.

Taloustieteissä julkisen sektorin palvelutuotannon roolia suhteessa yksityiseen sektoriin on käsitelty muun muassa julkishyödykkeitä koskevassa teoriassa. Julkishyödykkeiden teoriassa palvelun eli hyödykkeen ominaisuuksista riippuu, tuotetaanko palvelu julkisyhteisön vai yksityisen sektorin toimesta. Ensisijainen jakokriteeri on tällöin hyödykkeen jaollisuus tai jaottomuus. Julkishyödykkeet ovat jaottomia, jolloin kaikki hyötyvät hyödykkeen tuottamisesta eikä ketään voida sulkea hyödyn ulkopuolelle. Tällainen hyödyke on esimerkiksi maanpuolustus.¹

¹ Meklin 2002, 23-24.

Yksityishyödykkeet ovat jaollisia, jolloin jonkun käyttämän yksittäisen palvelun hyöty kohdistuu vain hänelle itselleen eikä kukaan muu saa siitä vastaavaa hyötyä. Useilla hyödykkeillä on sekä jaollisia että jaottomia piirteitä, jolloin näitä kutsutaan julkisluonteisiksi hyödykkeiksi. Julkishyödykkeiden teorian mukaan julkiselle sektorille jää luonnostaan julkishyödykkeiden tuottaminen, sillä sen tuottamisesta ja käyttämisestä hyötyvät kaikki eikä niistä voi periä välitöntä maksua. Julkinen sektori hankkii palveluiden tuottamiseen tarvittavan rahoituksen pakkoperiaatteen mukaisesti veroina ja luovuttaa palvelut ilmaisperiaatteen mukaisesti maksutta.

Varsinaisen julkishyödykkeen tuottamisessa on kutakuinkin selvää, että rahoitus tapahtuu muutoin kuin maksuilla. Julkinen sektori tuottaa kuitenkin myös palveluja, joissa palvelun hyöty kohdistuu enemmän tai vähemmän suoraan yksittäiselle kansalaiselle. Valtio tai kunta voi tuottaa samanlaisen palvelun kuin yksityinen yritys, jossa palvelu annetaan suoraan sitä pyytäneelle asiakkaalle. Yritys perii yleensä asiakkaalta maksun, joka vastaa palvelun tuottamiskustannuksia sekä yrityksen asettamaa tuottovaatimusta. Myös julkisen sektorin palvelutuotannossa tällaisen yksityisen palvelun tuottamisesta ja luovuttamisesta saattaa olla yleisesti oikeudenmukaisempaa periä maksu palvelua pyytäneeltä asiakkaalta sen sijaan, että palvelun tuottamiseen osallistuisivat kaikki verorahoituksen kautta.

Julkishyödykkeiden teoria ilmentää tässä yhteydessä selkeimmin sen ajatuksen, milloin julkisesta palvelusta ei voida periä maksua. Maksua ei voida periä silloin, kun palvelun käyttäjää ei voida yksilöidä. Kuitenkin julkisella sektorilla tuotetaan runsaasti sellaisia palveluja, joissa voidaan nähdä palvelun tuottamisen ja käyttämisen kohdistuvan palvelua pyytävän asiakkaan yksityiseksi hyödyksi sekä sen lisäksi koko yhteiskunnan hyödyksi. Tällaisen palvelun osalta on vaikeampaa määritellä se, tulisiko palvelu luovuttaa maksutta vai pitäisikö sen tuottaminen rahoittaa kokonaan tai ainakin osittain palvelusta perittävällä maksulla.

2.2 New Public Management

New Public Management (NPM) -ajattelumalli käsittää joukon kansainvälisiä julkisen sektorin parantamiseen ja tehostamiseen kohdistuvia uudistuksia. Alkunsa ajattelu on

saanut alkunsa 1980-luvun alkupuolella lähinnä Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, joissa käynnistyivät tuolloin laajat julkisen sektorin uudistamiseen kohdistuvat toimenpiteet.²

NPM -ajattelumallissa on yhdistelty aineksia muun muassa poliittisista tieteistä, taloustieteistä ja organisaatioteorioista³. Erityisesti siinä korostuvat julkisen valinnan talousteoriaan liittyvät opit, joihin on lisätty vaikutteita liikkeenjohtamisesta ja markkinaohjauksesta. Ajattelumalliin on viitattu tarkoittaessa yleisesti niitä pyrkimyksiä, joilla julkista hallintoa pyritään modernisoimaan ja kehittämään markkinaajattelulle ja liikkeenjohtamiselle ominaisin keinoin. NPM:n mukaisilla uudistuksilla on pyritty etäännyttämään perinteisestä hierarkkisesta ja byrokraattisesta hallinnosta ja saattamaan se aiempaa kilpailukykyisemmäksi. Samalla on pyritty kiinnittämään huomiota prosessin sijasta mitattaviin tuloksiin.

New Public Managementiin liittyy myös käsitys, jonka mukaan julkiset organisaatiot voisivat rahan kuluttamisen sijaan ryhtyä itse ansaitsemaan sitä. Palvelujen rahoitus tulisi tapahtua mieluummin muuten kuin verorahoin, esimerkiksi markkinahintaisia käyttäjämaksuja käyttäen tai myymällä muuten sitä osaamista ja pääomaa, jota julkisiin organisaatioihin on kertynyt.⁴

New Public Management –ajattelumalliin on perehdytty muun muassa Lähdesmäen tutkimuksessa⁵, jossa käsitellään valtion keskushallinnon uudistuksia Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. NPM –ajattelumallin hän on määritellyt johtamisteoreettiseen keskusteluun liittyvänä oppina, joka sisältää normatiivisia periaatteita siitä, kuinka julkista johtamista voidaan uudistaa ja parantaa⁶. Lähdesmäen näkemyksen mukaan NPM muodostuu teoreettisista lähestymistavoista, joista keskeisimmät ovat julkinen valinta ja tieteellinen liikkeenjohto⁷.

² Ks. esim. Harrinvirta 1998, Lähdesmäki 2004.

³ Lane, 2000, 3.

⁴ Haveri 2000, 35.

⁵ Lähdesmäki 2003.

⁶ Emt, s. 9-11.

⁷ Emt, s. 230.

Selvitysmiesraportissa⁸, jossa arvioidaan Suomen koulutusjärjestelmän hallinnointia, on lueteltu niitä New Public Management -doktriinin mukaisia julkisen hallinnon uudistuksia, joita on toteutettu Suomessa 1980-luvun lopulta alkaen. Tällaisia ovat olleet muun muassa

- julkistaloutta koskevan budjetoinnin, laskentatoimen ja muiden informaatiojärjestelmien kehittäminen
- joidenkin valtion virastojen liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen
- julkisen hallinnon toimivallan delegoiminen organisaatiohierarkian alemmille tasoille sekä hierarkiatasojen vähentäminen
- tilaaja-tuottaja –mallien soveltaminen palvelutuotannossa
- kvasimarkkinamekanismien käyttöönottoaminen julkisessa hallinnossa
- tulosohjausmenettelyjen käyttöönottoaminen, joihin kuuluu tulosjohtaminen ja siihen liittyvä tulostavoitteiden asettaminen ja tulostavoitteita koskevien mittareiden kehittäminen
- suoritettavien ja suoritettujen mittarien sisällyttäminen johtamiseen sekä tilivelvollisuuden lisääminen
- tulospalkkaukseen ja uuteen palkkausjärjestelmään siirtyminen
- palvelujen laadun ja asiakasnäkökulman korostaminen palvelutuotannon suunnittelussa ja standardoinnissa

NPM –doktriini käsittää siten laajan joukon Suomessakin toteutettuja julkisen hallinnon ja sen toiminnan parantamiseen, tehostamiseen ja kehittämiseen tähtäviä uudistuksia ja toimenpiteitä. Laajin näistä on ollut valtionhallinnossa toteutettu tulosohjausuudistus, jota koskeva hanke alkoi virallisesti vuonna 1988, jolloin valittiin ensimmäiset tulosohjausjärjestelmää toiminnassaan soveltavat kokeiluvirastot. Kokeilua laajennettiin vuodesta 1991 alkaen vähitellen siten, että vuoden 1995 talousarviossa kaikki valtion tilivirastot olivat tulosohjattuja. Tällöin niissä oli otettu käyttöön tulosbudjetointi ja ne asettivat itselleen tulostavoitteita.

Suppeassa merkityksessä, mikrotasolla, tulosohjausjärjestelmällä tarkoitetaan virastojen sisäistä ohjausjärjestelmää, jossa esimies pyrkii päivittäisessä johtamisessa kohdistamaan resurssit oikea-aikaisesti oikeisiin tavoitteisiin sekä sitouttamaan

⁸ Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 18.

henkilöstönsä tulostavoitteiden toteuttamiseen. Metatasolla tulohjausjärjestelmä liitetään ministeriön ja sen alaisten virastojen ohjaussuhteeseen. Tällöin tulohjauksella tarkoitetaan niitä hallinnonalakohtaisia päätöksenteko-, koordinaatio- sekä sopimisprosesseja, joilla ministeriöt pyrkivät varmistamaan, että niiden alaiset virastot toimivat mahdollisimman tehokkaasti. Laajimmillaan makrotasolla tulohjausjärjestelmään kytketään myös eduskunnan ja valtioneuvoston hallinnonohjausroolit. Talousarviosta muodostuu näin eduskunnan keskeinen tulohjauksen väline ja eduskunnan rooli muuttuu hallinnonvalvoijasta tuloksellisuuden arvioijaksi.⁹

Tulohjausjärjestelmän käyttöönotto näkyi valtiontaloutta sääntelevän normiston uudistumisena. Suomen hallitusmuodon (nyk. perustuslaki) valtiontaloutta koskeva VI luku sekä valtion tulo- ja menoarviosta annettu laki ja asetus (nyk. talousarviolaki ja –asetus) uudistettiin ja säännökset tulivat voimaan vuonna 1992. Säännöksiin kirjattiin muun muassa talousarvion laadintaperiaatteita, määrärahatyyppejä sekä nettobudjetointia ja monivuotista budjetointia ja suunnittelua koskevat muutokset.¹⁰

Tulohjausuudistus kohdistui myös valtion talousarvioon. Tulosbudjetoinnissa siirryttiin yhden määrärahaan periaatteeseen valtion virastojen toimintamenojen osalta, minkä tarkoituksena oli korostaa virastojen taloudellista itsenäisyyttä ja vastuuta, yksinkertaistaa budjetin rakennetta ja helpottaa resurssien kohdentamista menokehyksillä. Lisäksi budjetoinnin pitkäjänteisyyttä ja hallittavuutta pyrittiin lisäämään uuden määrärahatyyppin, kaksivuotisen siirtomäärärahan, avulla. Tulosbudjetoinnin keskeinen tavoite on ollut myös kehittää pidemmän aikavälin toiminnan- ja talouden suunnittelua ministeriöissä ja virastoissa sekä kytkeä suunnittelu talousarvion päätöksentekoon.¹¹

Tulohjausuudistuksessa mahdollistettiin virastojen nettobudjetointi, jolloin virasto voi vähentää toisistaan toimintansa menot ja siitä hankkimansa maksullisen toiminnan tulot. Talousarviossa viraston toimintamenoihin myönnetään nettomääräraha, jossa

⁹ Lumijärvi & Salo 1996, 16-17.

¹⁰ Ks. esim. KM 1990:7.

¹¹ Harrinvirta 1998, 15-17.

määrärahasta on vähennetty viraston tuloarvio. Uusi yleisesti valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuutta sääntelevä maksuperustelaki tuli voimaan vuonna 1992.

New Public Management –ajattelumalliin sisältyviin uudistuksiin kohdistuu kritiikkiä yleisesti ottaen usein siitä syystä, että yritysmaailmassa ja liikkeenjohdossa käytettyjä menetelmiä yritetään väkisin ottaa käyttöön julkisessa hallinnossa ja sen toiminnassa, vaikka niiden soveltuminen on kyseenalaista. NPM:n mukaisissa uudistuksissa tuleekin ottaa huomioon, että niihin kiinnitetyt tehostamistoiveet voivat jäädä saavuttamatta tai uudistuksen toteuttamisessa käytettävillä välineillä saattaa olla haitallisia sivuvaikutuksia¹².

¹² Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 15.

3 VALTION TALOUSARVIOTULOTALOUDEN JA MAKSULLINEN TOIMINNAN KUVAUS

Tässä luvussa tarkastellaan valtion talousarviotaloutta erityisesti tulorahoituksen näkökulmasta tuomalla esiin tulojen esittämistapa talousarviossa ja tuloja koskevat budjettiperiaatteet. Valtion talousarviotulojen tarkastelu kohdennetaan maksutuloihin ja luvun loppupuolella pyritään tarkemmin esittämään valtionhallinnon maksullista toiminnan järjestämistä sen nykymuodossaan.

3.1 Yleistä valtiontaloudesta ja valtion talousarviosta

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalle kuuluu lainsäädäntövallan lisäksi valta päättää valtiontaloudesta. Lakia koskevan hallituksen esityksen¹³ mukaan valtiontalouteen liittyvä päätösvalta viittaa erityisesti perustuslain 83 §:ssä säädettyyn eduskunnan tehtävään päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvio.

Eduskunnalle kuuluvaa valtiontaloudellisen päätösvallan kokonaisuutta kutsutaan finanssivallaksi. Siihen sisältyy päätöksenteko valtion tulotalouden perusteista, valta osallistua muiden valtiontalouden hoitoa koskevien normien asettamiseen sekä budjettivalta eli oikeus päättää valtion talousarvio ja valvoa sen noudattamista. Finanssivaltaan kuuluu lisäksi valta päättää hallituksen lainanottovaltuuksista sekä valtiontakauksesta ja -takuusta¹⁴. Vesasen¹⁵ mukaan eduskunnan finanssivallan ytimenä voidaan pitää verotusvaltaa, joka ei sinällään merkitse eduskunnan ehdotonta oikeutta määrätä verotuksesta vaan oikeuden ja velvollisuuden osallistua verolain säätämiseen.

Valtiontaloutta koskevassa perustuslain seitsemännessä luvussa säädetään muun muassa valtion talousarviosta ja sen sisällöstä. Perustuslain 83 §:n 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan

¹³ HE 1/1998 vp.

¹⁴ Esim. Myrsky 1999, 1-2, Myllymäki 1994, 1.

¹⁵ Vesanen 1965, 3.

Suomen säädöskokoelmassa. Perustuslain 84 §:n 1 momentissa säädetään talousarvion sisällöstä. Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut.

Purhosen¹⁶ määritelmän mukaan talousarvio on eduskunnan päättämä valtion tahdonilmaisu, jossa ennakolta vuodeksi kerrallaan osaksi arvioidaan ja osaksi sitovasti määrätään valtion tulot ja menot. Purhonen on katsonut, että talousarviolla on pääasiallisesti kolme tehtävää: oikeudellinen, poliittinen ja finanssipoliittinen.

Talousarvion oikeudellisena tehtävänä on asettaa oikeudelliset rajat hallituksen ja sen alaisten hallintoviranomaisten taloushoidolle. Tämä tarkoittaa talousarvion noudattamisen lisäksi sitä, että valtion kirjanpito ja tilinpäätös on tehtävä tarkoin budjetin lajittelua noudattaen ja että talousarvion täytäntöönpano on valtiontalouden valvonnan kohteena. Talousarvion poliittinen tehtävä ilmenee Purhosen mukaan siinä, että eduskunta saa budjettivallan mukana itselleen myös ratkaisevan poliittisen vallan. Budjettivallan myötä eduskunta voi pakottaa hallituksen noudattamaan eduskunnan hyväksymää hallituspolitiikkaa. Koska talousarviossa myönnetään määrärahat hallintotoimintaan, ulottuu eduskunnan määräysvalta lisäksi hallintotoiminnan yksityiskohtiin saakka. Budjetin finanssipoliittisena tehtävänä Purhonen katsoo olevan valtion tarpeiden tärkeysjärjestyksen ratkaiseminen sekä talouselämän suhdannekehitykseen vaikuttaminen valtion tulojen ja menojen sekä niiden välisen suhteen määräämisellä.¹⁷

Talousarvion valmistelusta sekä täytäntöönpanosta vastaa valtioneuvosto ja sen alaiset ministeriöt. Eduskunnalle kuuluu talousarviosta päättäminen sekä sen noudattamisen valvonta. Talousarviossa ei voi kuitenkaan määrätä sitovasti niistä tuloista ja menoista, joista säädetään lailla tai jotka ovat muutoin laillisten velvoitteiden mukaisia. Tällaisten tulojen ja menojen osalta eduskunta ottaa talousarvioon niiden arvioidun suuruuden.

¹⁶ Purhonen 1961, 37.

¹⁷ Emt. s. 39-41.

3.2 Tuloarvioiden esittäminen valtion talousarviossa

Talousarvioon otettavalta tuloarviolta puuttuu sen arvioluonteen mukaan oikeudellinen itsenäisyys. Talousarvion tulot ovat yleensä laillisesti sidottuja niin, ettei eduskunta voi budjettimenettelyssä niistä vapaasti päättää, vaan eduskunnan tehtävänä on vain arvioida, miten suureksi tulo laillisten perusteittensa mukaisesti vuoden kuluessa muodostuu. Arvioinneissa tapahtunut virheellisyys ei voi vaikuttaa tulojen perimiseen vaan tulot on aina perittävä lakien ja muiden oikeusperusteittensa mukaisina riippumatta budjettiin otetuista tuloluvuista.¹⁸

Tulolakien muutokset, joilla varmistetaan talousarvion tasapaino, käsitellään eduskunnassa ennen budjetin lopullista hyväksymistä. Talousarviossa myönnettävistä määrärahoista voidaan päättää, kun vuosittaiset tuloarviot ovat tiedossa.

3.2.1 Tuloarvioita koskevat budjettiperiaatteet

Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean mietinnön¹⁹ mukaan perustuslakiin sisältyy useiden budjettiperiaatteiden noudattamisen vaatimus. Talousarvio on laadittava täydellisyyperiaatteiden mukaisesti, jolloin talousarvioon tulee ottaa arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Tuloarvioiden tulee vastata tulojen todennäköistä määrää eikä mitään tiedossa olevaa erää saa jättää pois.

Perustuslain 86 §:n mukaan Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Lisätalousarvio muodostaa poikkeuksen budjetin täydellisyyperiaatteesta. Muita täydellisyyperiaatteen poikkeuksia on Myrskyn²⁰ mukaan perustuslain 84.2 §:ssä säädettävä valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioiminen määrärahoja katettaessa. Lisäksi poikkeamista periaatteesta merkitsee se, että valtion liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin valtion

¹⁸ Myrsky 1999, 75.

¹⁹ KM 1990:7, 201.

²⁰ Myrsky 1999, 61.

liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987) säädetään. Myös budjetin ulkopuolisten rahastojen, valtionyhtiöiden sekä Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen tuloarvioita ja määrärahoja otetaan huomioon talousarviossa vain osittain.

Valtion talousarviotuloja ja niiden arviointia koskevassa tarkastuskertomuksessa²¹ valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt budjetin täydellisyysperiaatteen osalta huomiota siihen, että tarkastuksen kohteena olevina vuosina (1977-1996) talousarvioesityksissä tulot on pääsääntöisesti arvioitu toteutuneita tuloja alhaisemmiksi. Tarkastusviraston mukaan aliarvioinnin keskeisin selitystekijä on mitä ilmeisimmin ollut varovaisuuden periaatteen noudattaminen tuloarvioiden laadinnassa. Periaatteen mukaan on ongelmattomampaa, jos tulot arvioidaan liian suuriksi kuin liian korkeiksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että edellä mainitun periaatteen mukaan toimittaessa täydellisyysperiaatteen vaatimukset eivät täyty tyydyttävästi. Tällöin Eduskunta joutuu tekemään finanssipoliittiset ratkaisunsa ja linjauksensa sellaisen informaation pohjalta, joka antaa kuvan todellista alhaisemmasta taloudellisesta resurssiperustasta. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitea on ollut tarkastusviraston kanssa eri linjassa, sillä komitean mietinnössä²² mainitaan, että ”tulot ja menot on arvioitava todennäköisiin määriinsä noudattaen kuitenkin katteen reaalisuuden turvaamiseksi riittävän varovaista linjaa. Periaate kuuluu hyvään budjetointikäytäntöön, eikä sen säätäminen hallitusmuodossa ole välttämätöntä.”

Vuotuisuusperiaatteen mukaan talousarviossa olevat määrärahat on tarkoitettu vain yhdeksi kalenterivuodeksi kerrallaan, jolloin pyritään turvaamaan eduskunnalle säännöllinen mahdollisuus ohjata valtiontaloutta ja päättää valtion tuloista ja menoista²³. Periaatetta ilmentää perustuslain 83.1 §, jonka mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Tulojen kannalta poikkeusta vuotuisuusperiaatteesta merkitsee ensinnäkin 84.3 §:n mukainen säännös monivuotisesta budjetoinnista, jonka mukaan toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja

²¹ VTV 6/99, 51.

²² KM 1990:7, 122.

²³ Myrsky 1999, 62.

vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta, jos laki antaa siihen mahdollisuuden. Myös valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 19 §:ssä mainitut tuloarästit ovat poikkeuksia vuotuisuusperiaatteeseen. Tuloarästit mahdollistavat tulon perimisen varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Perustuslain 84.2 §:ssä säädetään budjetin tasapainoperiaatteesta (kattamisvaatimuksesta). Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja ei saa olla arvioituja tuloja enempää, mutta määrärahoja voi olla vähemmän kuin tuloja arvioidaan kertyvän. Kattamisvaatimus turvaa eduskunnan budjettivaltaa, koska se varmistaa edellytyksiä eduskunnan määrärahapäätösten toimeenpanolle²⁴. Tasapainoperiaate pyrkii turvaamaan sen, että budjetoitujen menojen maksamiseen on käytettävissä riittävästi varoja ja se estää valtiota joutumasta maksukyvyttömään tilaan²⁵.

Talousarvion luotettavuusperiaate (totuudenmukaisuusperiaate) tarkoittaa, että budjetin tulo- ja menoerät otetaan niin täsmällisesti kuin on mahdollista. Hallitus ei saa tarkoituksellisesti budjettiehdotukseensa merkitä tuloja liian pieniksi tai jättää jotain pois.

Perustuslain 84.1 §:ssä säädetään bruttobudjetoinnin periaatteesta eli tuloarvioiden ja määrärahojen ottamisesta täysimääräisesti valtion talousarvioon. 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.

Myrskyn²⁶ mukaan bruttoperiaatteella pyritään tehostamaan eduskunnan budjettivaltaa, jolloin mahdollistetaan eduskunnan laajat vaikuttamismahdollisuudet valtion tuloihin ja menoihin, säilytetään eduskunnan budjettivalta täydellisenä ja yksityiskohtaisena sekä

²⁴ KM 1990:7, 121.

²⁵ Myrsky 1999, 68.

²⁶ Emt, s.65.

edesautetaan valtion tulojen ja menojen kohdistamisen osalta suoritettavaa kokonaisarviointia.

Nettobudjetoinnilla ei ole tarkoitus rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa enempää kuin nettobudjetointi välttämättä edellyttää²⁷. Valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:ssä säädetään, mistä tuloista ja menoista voidaan talousarvioon ottaa niiden erotusta vastaavat tuloarviot ja määrärahat. Nettobudjetointi on mahdollista lähinnä valtion lainanotossa, viranomaisten maksullisessa palvelutoiminnassa ja irtaimen omaisuuden myynnissä, osakkeiden myynnissä sekä valtion ja eläkelaitoksen tai kunnan välisissä suorituksissa.

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla siirtomenot tai niiden palautukset, lukuun ottamatta lain nojalla maksettavaa maksuvalmiussuoritusta eläkelaitokselle ja suorituksen palautusta sekä lakiin perustuvaa valtionapua kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määräytymisperusteiden mukaan tulevaa määrää, eivätkä sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä.

Tietyn tuloerän sitominen talousarviossa käytettäväksi tietyn menoerän suorittamiseen eli affektaatio on poikkeuksellinen menettely, mutta se on sallittu. Tulojen ja menojen toisiinsa sitominen on vain eräs tapa määritellä määrärahan suuruutta ja menettelyn käyttö edellyttää eduskunnan päätöstä talousarviossa tai lakia²⁸.

3.2.2 *Talousarviotulojen ryhmittely*

Talousarviotulojen ryhmittelystä säädetään talousarviolain 5 §:ssä, jonka mukaan tulot ryhmitellään laatunsa mukaan osastoihin, jotka jaetaan osaksi tulojen laadun ja osaksi organisaatorakenteen mukaan lukuihin ja momentteihin. Tulojen ryhmittelystä säädetään tarkemmin talousarviosta annetun asetuksen 3 §:ssä. Pykälän mukaan tulot

²⁷ KM 1990:7, 201-202.

²⁸ KM 1990:7, 170.

ryhmitellään talousarviossa laatunsa mukaan osastoihin ja niihin merkitään tulot seuraavasti:

- Verot ja veronluonteiset tulot; joihin kuuluvat tulon ja varallisuuden perusteella kannettavat verot, liikevaihdon perusteella kannettavat verot ja maksut, tuonnin ja viennin perusteella kannettavat verot ja maksut, valmisteverot sekä muut verot ja veronluonteiset tulot;
- Maksullisen toiminnan tulot ja muut sekalaiset tulot; joihin kuuluvat virastojen ja laitosten hallinnassa olevan omaisuuden ja suoritteiden myynnistä saatavat tulot ja valtion liikelaitokselta perittävät eläkemaksut ja maksut muista liikelaitoksen henkilöstölle keskitetyksi suoritettavista etuuksista ja korvauksista sekä muut sekalaiset tulot;
- Korkotulot ja voiton tuloutukset; joihin kuuluvat korkotulot, indeksi- ja kurssihyvitykset, osinkotulot, osuus valtion rahalaitosten voitosta sekä liikelaitosten voiton tuloutukset; sekä
- Lainat; joihin kuuluvat valtiolle takaisin maksettavat lainat sekä valtion lainanotto.

Lisäksi talousarviolain 3 a §:ssä säädetään nettobudjetoinnista eli niistä tuloista ja menoista, joista talousarvioon voidaan ottaa niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Osa valtion tuloista on siten kohdistettu talousarviossa menomomenteille.

Valtion talousarviossa vuodelle 2007 tuloarviot jakaantuvat osastoihin alla olevan taulukon mukaisesti. Tuloarvioista 87 % kertyy veroista ja veronluonteisista tuloista.

		euroa
Osasto 11	VEROT JA VERONLUONTEISET TULOT	35 091 576 000
Osasto 12	SEKALAISET TULOT	3 852 880 000
Osasto 13	KORKOTULOT JA VOITON TULOUTUKSET	1 338 075 000
Osasto 15	LAINAT	234 680 000
	Tuloarvioiden kokonaismäärä:	40 517 211 000

Taulukko 1. Tuloarviot valtion talousarviossa vuodelle 2007

Valtiokonttorin julkaiseman selvityksen²⁹ mukaan vuonna 2006 valtionhallinnon maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,16 miljardia euroa. Julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,26 miljardia euroa, markkinasuoritteiden osuus 0,65 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden osuus 0,25 miljardia euroa. Noin neljännes tuotoista koostui budjettitalouden sisäisistä suoritemyynneistä. Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli koko valtion tasolla 91 % ja markkinasuoritetuotannon 98 %. Valtion vuosittaisesta tulorahoituksesta noin 3 % kertyy maksullisen toiminnan tuotoista.

3.3 Vero ja maksu

3.3.1 Verotus

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen³⁰ mukaan valtion veroa koskevassa laissa tulisi yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulisi myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa. Lisäksi verolaissa edellytettäisiin säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen.

Verotuksen ensisijainen tavoite on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Fiskaalisen perustehtävän lisäksi verotuksella on muitakin tavoitteita, kuten tulojen uudelleenjako sekä resurssien allokaation korjaaminen. Verotuksen tarkoituksena voi olla pyrkimys yhteiskunnallisiin ohjausvaikutuksiin tai vaihtoehtoisesti pyrkimys mahdollisimman vähäiseen ohjailuun.³¹

Hyvän verojärjestelmän käsitteellä tarkoitetaan niitä ominaisuuksia, joita tavoiteltavana pidettävän verojärjestelmän tulisi sisältää. Näitä ovat eri lähteiden mukaan muun muassa verotuksen taloudellinen ja hallinnollinen tehokkuus, oikeudenmukaisuus,

²⁹ VK 2007.

³⁰ HE 1/1998 vp.

³¹ Esim. Tuomala 1997, 147-149 ja VM 12/2002, 17.

neutraliteetti, yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys, joustavuus, oikeusvarmuus ja ennustettavuus sekä kansainvälinen kilpailukyky.

Teollisuusmaissa verorasituksen jakaminen tapahtuu pääsääntöisesti maksukykyisyysperiaatteen mukaisesti eli verojen maksamisen velvoite suhteutetaan verovelvollisten taloudelliseen suorituskykyyn, jonka keskeisimpänä mittarina pidetään tuloja. Kokonaistulot koostuvat työtuloista ja pääomatuloista, ja siksi verojärjestelmät voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti:

- yleinen tulovero, jossa työtuloja ja pääomatuloja verotetaan periaatteessa samalla lailla.
- kulutuksen verottaminen, jossa vain sitä osaa tuloista verotetaan, joka kulutetaan kullakin periodilla (ns. menovero). Säästämisen tuottoa ei tällöin veroteta lainkaan.
- pohjoismainen eriytetty tulovero, jossa työtuloja verotetaan progressiivisesti, mutta kaikkia pääomatuloja samalla lineaarisella asteikolla.

3.3.2 Maksutulot

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Hallituksen esityksen mukaan pykälän 2 momentti koskisi valtion viranomaisten toiminnastaan perimiä maksuja. Lailla tulisi säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla olisi säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta.

3.3.3 Veron ja maksun erot

Joissakin tapauksissa on ollut epäselvää, onko valtion perimä rahasuoritus vero vai maksu. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan verojen ja maksujen olennainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja

valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero.³²

Vastikesuhteen olemassaoloa arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä kiinnittää huomiota erilaisiin näkökohtiin. Niiden suoritteiden, joista maksuja peritään, tulee olla jollakin tavoin yksilöitävissä. Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei tästä huolimatta ole täysi kustannusvastaavuus. Maksun suuruuden ja määrätymisperusteiden tulee kuitenkin säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkitystä voi olla myös sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja.³³

Verotuksessa valtio voi periä veroja pakkoperiaatteen mukaisesti ja tuottaa palveluja poliittisten päätösten perusteella. Maksetun veron vastikkeena saatavaa palvelua tai suoritetta ei ole siten yksilöity kuten maksullisessa palvelutoiminnassa. Maksurahoitteisessa toiminnassa hyöty kohdentuu useimmiten vain palvelun maksajalle, kun verorahoituksella tuotetusta palvelusta hyötyvät usein myös rahoitukseen osallistumattomat.

Maksut välittävät palvelun tuottajalle tietoa kuluttajien arvostuksista ja tarjoavat mahdollisuuden ohjata kysyntää ja estää palvelujen turhaa käyttöä. Toisaalta myös verotuksella voidaan pyrkiä kuluttajien käyttäytymisen ohjaamiseen esimerkiksi haittaverojen muodossa.

³² PeVL 61/2002 vp, s. 5-6.

³³ PeVL 61/2002 vp, ks. myös HE 1/1998, PeVL 53/2002 vp, PeVL 12/2005 vp.

Kansalaisen näkökulmasta veron ja maksun erot ilmenevät julkisten palvelujen käyttämisessä. Maksurahoitukseen osallistuvat vain ne, jotka palvelua käyttävät, kun taas vero peritään vaikka palvelua ei käyttäisi. Lisäksi suurempituloiset maksavat usein veroja enemmän riippumatta kulutuksesta ja vastineista. Toisaalta kansalainen voi yleensä hyödyntää verovaroin tuotettua palvelua, vaikka ei olisi osallistunut sen rahoitukseen. Maksurahoitteen palvelun tai suoritteen hinta on näkyvissä ja palvelun suhteen voi tehdä arvovalintoja.

3.4 Valtionhallinnon maksullinen palvelutoiminta

Valtion toiminnassa tuotettavista suoritteista perittävistä julkisista maksuista on perussäännös perustuslain 81 §:ssä. Pykälässä edellytettyjä täytäntöönpanosäädöksiä ovat valtion maksuperustelaki (150/1992) sekä eräät maksuja koskevat erityislait. Näiden lakien nojalla on annettu asetuksia ja edelleen normipäätöksiä. Lisäksi maksullisen toiminnan hallinnointia ohjaavat käytännössä muun muassa talousarviolain ja -asetuksen säännökset sekä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin määräykset ja ohjeet.

Maksujen perintää koskeva perussäännös sisältyi jo vuonna 1919 vahvistetun hallitusmuodon 62 §:n säännökseen. Valtion maksuperustetoimikunnan mietinnön³⁴ mukaan säännös varmisti sen, että valtio voi asettaa perittäväksi maksuja vain eduskunnan hyväksymissä tapauksissa ja sen suuruisina kuin eduskunnan vahvistamat perusteet sen sallivat, mikä turvaisi kansalaisia hallintoviranomaisten muutoin mahdollisesti asettamia kohtuuttomia maksuja vastaan. Hallitusmuodon valtionaloutta koskeva luku uudistettiin vuonna 1991, jolloin myös maksuja koskeva säännös muotoiltiin sellaiseksi kuin se on nykyisessä Suomen perustuslain 81 §:ssä. Sen mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Yleinen maksuperustelaki säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1973³⁵. Valtion maksuperustetoimikunnan mietinnön³⁶ mukaan maksuperustelain tavoitteena oli

³⁴ KM 1972:B5.

³⁵ Valtion maksuperustelaki, 980/1973.

yhtenäistää maksuperusteiden aikaansaamista mahdollisimman yksinkertaisin lainsäädännöllisin keinoin. Ongelmana oli aikaisemmin ollut, että valtion virastojen, laitosten ja viranomaisten tuottamien suoritteiden maksullisuuden järjestely ja hinnoittelu olivat epäyhtenäisiä. Lakeja oli runsaasti ja eräin osin maksujen perintää koskevat lait jopa puuttuivat. Maksuperusteet sisältävään yleisluonteiseen lakiin sisällytettiin myös säännökset siitä, milloin omakustannusarvoon perustuvasta hinnoittelusta oli mahdollista poiketa.

Maksuperustelaki uudistettiin perustuslakien valtionaloussäännösten muutosten yhteydessä vuonna 1992. Hallituksen esityksen³⁷ mukaan maksuperustelailta pyrittiin perustuslain pykälän tarkempaan määrittelyyn sekä muun lainsäädännön ja maksullisen toiminnan toimivallan selkeyttämiseen. Lisäksi pyrkimyksenä oli taloudellisen tulosvastuun merkitystä korostamalla ottaa käyttöön liiketoiminnan periaatteita etenkin liiketoiminnan luonteisessa maksullisessa toiminnassa.

Nykyisen valtion maksuperustelain mukaan pääsääntö on, että suoritteet ovat maksullisia, jollei maksuttomuudelle ole erityistä syytä. Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomaisen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Maksuperustelain 12 a §:n mukaan maksuperustelain yhdenmukaiseksi soveltamiseksi valtiovarainministeriö voi antaa ohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä periaatteista samoin kuin muistakin valtion maksuperustelain yleiseen hallinnointiin liittyvistä menettelytavoista.

Valtion maksuperustelakia säädettäessä tavoitteena oli säätää maksuja koskeva yleislaki, joka olisi soveltunut mahdollisimman monille viranomaisille. Suoritehinnoittelu perustuu kuitenkin useissa tapauksissa erityislainsäädännössä oleviin maksusäännöksiin, joiden hinnoitteluperiaatteet poikkeavat maksuperustelain yleisistä

³⁶ KM 1972:B5.

³⁷ HE 176/1991 vp.

periaatteista. Useimmiten erityismaksulainsäädännön taustalla ovat voimakkaat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, joiden toteutumista maksuperustelaisissa ei ole katsottu mahdolliseksi tai perustelluksi. Näissä tapauksissa on useimmiten olemassa myös suoritteiden tuottamisperiaatteita koskevaa erillistä lainsäädäntöä. Myös kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö rajoittavat maksuperustelain soveltamista eräissä tapauksissa.

Markkinasuoritteiden hinnoittelussa voivat tulla otettaviksi huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) säännökset, jos viranomaisen toimii sanotussa laissa tarkoitettuna elinkeinoharjoittajana. Maksuperustelain 7 §:n 3 momentissa (961/1998) säädetään, että määräävässä markkina-asemassa suoritteita tuottavan viranomaisen on otettava suoritteiden hinnoittelussa huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset. Hallituksen esityksen³⁸ yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutaan, että edellä mainittu säännös on luonteeltaan selkeyttävä eikä se muuttaisi kilpailunrajoituksista annettua lakia.

Valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992) säädetään muun muassa maksulliseen palvelutoimintaan liittyvien laskenta- ja seurantajärjestelmien toteuttamisesta, maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannasta sekä raportoinnista tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa. Näiden säädösten nojalla on annettu muun muassa valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta³⁹, joka sisältää maksullista toimintaa koskevia erityismääräyksiä.

Valtion maksuperustelaki jakaa virastojen ja laitosten maksulliset suoritteet julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Myös erityismaksulakien suoritteet ovat luonteeltaan joko julkisoikeudellisia tai muita suoritteita. Julkisoikeudellisia ovat suoritteet, joiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Tällaisessa valtion

³⁸ HE 203/1998 vp.

³⁹ TM 0402; 31.3.2004.

yksinoikeudeksi säädetyssä suoritetuotannossa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä, jolloin laillisesti toimiakseen kansalaisen on hankittava jokin valtion viranomaisen tuottama suorite (kysyntäpakko).

Julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli suoritteen omakustannusarvoa. Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) mukaan suoritteen omakustannusarvoon luetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi suoritteen tuottamisen aiheuttama osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista. Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen on perusteltua syytä esimerkiksi terveydenhoitoon, oikeudenhoitoon, koulutustoimintaan tai muihin sosiaalisiin syihin liittyen. Erityisestä syystä saadaan maksu määrätä myös omakustannusarvoa korkeammaksi.

Omakustannusarvoon perustuvassa maksun määräämisessä on ongelmana se, että periaatteessa kaikki valtiolle aiheutuvat kustannukset tulee periä maksussa, vaikka viranomaisen toimisi kuinka epätaloudellisesti tahansa. Tämän johdosta maksuperustelakiin sisällytettiin säännös, että viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää.⁴⁰

Muiden kuin julkisoikeudellisten maksullisten suoritteiden hinnoittelussa maksuperustelaki tuntee kaksi eri hinnoitteluperiaatetta: monopolisuoritteiden hinnoittelun ja varsinaisen liiketaloudellisen hinnoittelun.

Monopolisuoritteet ovat suoritteita, joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus eli käytännössä suoritteille ei löydy vastinetta tai kilpailijaa vapailta markkinoilta. Suoritteiden kysyntä ei kuitenkaan perustu lakiin tai asetukseen kuten julkisoikeudellisten suoritteiden kohdalla. Monopolisuoritteesta perittävä maksu saadaan määrätä myös niin, että se varsinaisen liiketaloudellisen hinnoittelun sijasta

⁴⁰ HE 176/1991 vp.

vastaa suoritteen omakustannusarvoa. Monopolisuoritteita ovat esimerkiksi viranomaisten laatimat julkaisut ja selvitykset.

Muut markkinasuoritteet kuin monopolisuoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Virasto voi antaa liiketaloudellisia alennuksia ja hinnoitella muutenkin kysynnän ja kilpailutilanteen mukaan. Maksuperustelaki edellyttää markkinasuoritteiden tuotannolta kokonaiskannattavuutta, eli kannattavuutta ei edellytetä yksittäisten suoritteiden tai suoriteryhmien osalta vaan koko toiminnalta, yksiköltä tai virastolta. Kannattavuusvaatimus tarkoittaa, että toiminnan tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaatimus.

Tiukka omakustannusarvo ei sovellu hinnoittelun perusteeksi silloin, kun toimintaa harjoitetaan kilpailuolosuhteissa. Kilpailuolosuhteissa maksullista palvelutoimintaa harjoittavan yksikön tulee voida kattaa kustannuksensa joustavasti markkinaolosuhteiden mukaan.

Jos suoritteen maksuttomuudelle on perusteltu syy, maksu voidaan jättää perimättä. Tällaisia maksuttomia suoritteita ovat ensinnäkin kollektiivisuoritteet eli suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Useimmiten näillä suoritteilla on katsottu tarkoitettavan valtion yleistä hallintoa ja järjestyksen ylläpitoa. Maksuttomia ovat myös suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen. Myös viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia, on säädetty maksuttomiksi.

3.5 Palvelun maksullistamisen tavoitteet

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen maksuttomuuden puolesta on esitettävissä yleinen argumentointi yhteiskunnallisten perustehtävien maksuttomuudesta, jolloin tietyt palvelut nähdään yksilön perusoikeuksina. Joidenkin julkisten palvelujen käyttö ja sen tuottamat hyödyt voidaan myös nähdä yleisenä yhteiskunnallisena tavoitteena, jolloin palvelun käyttö on yhteiskunnan kannalta toivottavaa ja tästä syystä palvelu

tulisi luovuttaa maksutta. Julkisen sektorin tuottamien suoritteiden maksuttomuuden perusteena voidaan myös esittää väite, että kaikilla tulisi maksukyvystään riippumatta olla oikeus välttämättömyyshyödykkeisiin tai perustarpeita tyydyttäviin palveluihin. Perustelu maksuttomuuden puolesta on myös se, että maksujen sääntely, asettaminen ja erityisesti laskutus ja perintä aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia.

Julkisoikeudellisen palvelun maksullisuutta koskeviin kysymyksiin voi lähteä hakemaan vastausta analysoimalla syitä, mitkä toisaalta tukevat palvelun maksullistamista ja toisaalta taas puoltavat sitä, että palvelu luovutetaan maksutta. Tässä tutkimuksessa tarkasteluasetelma muodostetaan pyrkimällä erittelemään tavoitteet, joita maksulliselle palvelutoiminnalle ja palveluista perittäville maksuille on asetettu. Tarkastelussa oletetaan, että maksullisuudesta esitettyjen tavoite- ja hyötynäkökulmien toteutuminen tai toteutumattomuus julkisoikeudellisen palvelun osalta argumentoivat sen puolesta, että kyseinen palvelu tulisi olla joko maksuton tai maksullinen.

Palveluista perittävien maksujen asettamiselle on katsottu olevan erilaisia hyötynäkökulmia suhteessa palvelujen maksuttomuuteen. New Public Management -ajattelumallin mukaan julkisen sektorin tuottamien palvelujen maksullistamisessa voidaan toteuttaa markkina-ajattelun mukaisia oppeja. Ensinnäkin maksujen perinnällä on fiskaalinen peruste eli lisätulojen hankkiminen valtiolle. Erityisesti nettobudjetoidussa virastossa maksujen vaikutus toimintaan ja toiminnan rahoitukseen voi olla olennainen.

Palvelutoiminnan maksullistamisella on katsottu olevan vaikutuksia, jotka edistävät tuloksellisuuteen tähtääviä pyrkimyksiä. Valtion yleistä maksuperustelakia koskevassa hallituksen esityksessä⁴¹ on tuotu esiin lain pyrkimys mahdollistaa tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen periaatteet ja menettelytavat valtion maksullisessa toiminnassa. Tavoitteena on ollut ottaa käyttöön liiketoiminnan periaatteiden ja taloudellisen tulosvastuu varsinkin sellaisessa liiketoiminnan luonteisessa maksullisessa toiminnassa, jonka tuottamiseen ei liity julkisen vallan käyttämistä. Silloin kun palveluiden hankkiminen

⁴¹ HE 176/1991 vp.

perustuu asiakkaan vapaaseen harkintaan, hinnoittelu voitaisiin harkita suhteellisen vapaasti ja tuotantoa uudistaa asiakaslähtöisesti.

Hallituksen esityksen mukaan ongelmana oli ollut, että monien virastojen ja laitosten maksulliselle toiminnalle ei ole asetettu sellaista tulotavoitetta, johon viraston johto olisi sitoutunut. Lisäksi virastolla ei ole ollut varsinaista hyötyä tulojen kartuttamisesta, koska sillä ei ole oikeutta käyttää näitä tuloja. Asianomainen viranomaislainen päättäisi itse hinnoittelustaan liiketoiminnan periaatteiden mukaisesti, jolloin maksullisen toiminnan osalta siirryttäisiin vapaampaan, tuloksellisuutta edistävään hinnoitteluun. Tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti asianomaisen ministeriön ohjaisi hallinnonalansa maksullista toimintaa tulostavoitteilla.

Maksuperustelakia valmisteltaessa on lisäksi tuotu esiin maksujen ohjausvaikutus eli palvelujen käyttöä voidaan ohjata kytkemällä palvelujen käyttö ja maksu toisiinsa. Maksujen asettamisella ja hinnoittelulla voidaan pyrkiä ohjaamaan palvelujen kysyntää. Tällöin tavoitteena voi esimerkiksi olla palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten kasvun hillitseminen tai palvelun niin sanotun turhan käytön estäminen. Maksujen asettamisella ja palvelujen hinnoittelulla voidaan vaikuttaa myös tulonjakoon, sillä perittäviä maksuja voidaan porrastaa huomioiden asiakkaiden maksukykyisyys.

Kun kulutus ja rahoitus ovat yhteydessä toisiinsa, se edistää kustannustietoisuutta sekä kuluttajissa että tuottajissa. Maksujen asettaminen vaatii yleensä palvelun tuottajalta tietoisuutta palvelun tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista. Esimerkiksi valtion maksuperustelain mukaiset suoritteiden hinnoittelusäännökset sekä määräykset koskien maksullisen toiminnan raportointia kustannusvastaavuuslaskelmien muodossa vaativat palveluja tuottavilta virastoilta riittävää kustannuslaskentaa, mistä seuraa yleisemminkin informaatiota toimintaan kohdentuvista kustannuksista. Kustannuslaskentatiedon avulla voidaan pyrkiä tehostamaan toimintaa ja alentamaan toiminnasta aiheutuvia kustannuksia.

Maksujen myötä toiminnasta ja sen tuloksista saadaan määrällistä ja yhteismitallista tietoa. Tilastot maksutulojen kertymisestä kertoo kysynnän muutoksista ja kuluttajien

palveluille antamasta arvostuksesta, mikä mahdollistaa toiminnan kohdistamisen asiakkaiden tarpeelliseksi näkemiin palveluihin. Lisäksi palvelusta perittävä maksu voi saada asiakkaat kiinnittämään enemmän huomiota palvelun laatuun, mikä auttaa tuottajaa laadun kehittämisessä.

Edellä on esitetty valtionhallinnon nykyisen maksuperustelainsäädännön mukaiset tavoitteet sekä selvitetty niiden taustalla olevia teoreettisia ajatusmalleja. Näiden palvelujen maksullisuudelle asetettujen tavoitteiden pohjalta on tässä tutkimuksessa tehty kolmeen tarkasteluryhmään keskittyvä jaottelu, joiden avulla tutkitaan vastaavien tavoitteiden toteutumista esimerkkitapauksena olevassa yleisten tuomioistuinten maksullisessa palvelutoiminnassa. Tarkastelunäkökulmien avulla tutkitaan, kuinka tavoitteet mahdollisesti toteutuvat nykyisessä maksujärjestelmässä ja toisaalta pyritään esittämään ehdotuksia siitä, kuinka maksujärjestelmää voisi mahdollisesti kehittää tavoitteiden suuntaiseksi.

Ensimmäisenä tarkastelunäkökulmana on maksullisuuden taloudellisten tavoitteiden toteutuminen. Tarkastelussa etsitään vastausta kysymyksiin, mikä on maksuista saatavien tulojen valtiontaloudellinen merkitys ja mikä perittävän maksun merkitys on suhteessa palvelun tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tällöin tutkitaan toisaalta sitä, toteutuuko asetetulla maksulla fiskaalinen tavoite sekä myös sitä, lisääkö asetettu maksu asiakkaan ja palveluntuottajan kustannustietoisuutta. Taloudellisen tavoitteen näkökulmasta perittävät maksut tuovat lisärahoitusta valtiolle kokonaistaloudellisuus huomioon ottaen, jolloin esimerkiksi maksujen keräämiskustannukset eivät saisi ylittää maksutulojen kertymää.

Toiseksi tarkastelunäkökulmaksi on otettu maksujen ohjausvaikutuksen näkökulma. Tässä olennaisena kysymyksenä on, kuinka asetettu maksu vaikuttaa palvelun tilaajan käyttäytymiseen ja voidaanko maksuilla rajoittaa palvelun tarpeetonta käyttöä. Ohjausvaikutuksen tavoitteena on esimerkiksi maksun suuruutta ja laskutustapoja määrittelemällä saada palvelun tilaaja harkitsemaan, onko palvelun käyttö tarkoituksenmukaista. Ohjausvaikutus ei kuitenkaan saa olla negatiivinen, jolloin maksu on esteenä palvelun käytölle silloin, kun käyttö on tarpeellista ja suotavaa.

Kolmannen tarkastelunäkökulman tarkoituksena on tutkia, onko tai voisiko maksuilla olla merkitystä viraston tulohjauksen ja toiminnan kehittämisen kannalta, kun otetaan huomioon maksullisen toiminnan nettobudjetoinnille ja tulohjaukselle asetetut tavoitteet. Näitä tarkastelunäkökulmia käytetään hyväksi seuraavassa luvussa yleisten tuomioistuinten eri asiaryhmissä perittäviä maksuja koskevilla tarkasteluilla.

4 YLEISTEN TUOMIOISTUINTEN PALVELUJEN MAKSULLISUUDEN TAVOITTEET

4.1 Oikeusjärjestelmä ja yleisten tuomioistuinten toiminta

Yleisesti on katsottu, että oikeusjärjestyksen ja oikeusjärjestelmän ylläpito on yksi valtion perustehtävistä. Suomen perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jakamisesta. Sen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Säännös ilmentää ajatusta Montesquieun vallan kolmijako-opista, jonka tarkoituksena on vallan väärinkäytön välttämiseksi estää vallan keskittyminen.

Tolvanen⁴² on koonnut esityksessään oikeuskirjallisuudessa ja oikeustieteellisessä keskustelussa käytyä keskustelua tuomioistuinten perustehtävistä eli funktioista yhteiskunnassa. Tuomioistuinten tehtävänä on oikeudenmukaisuuden ja aineellisen oikeuden toteuttaminen yksittäistapauksessa ja niiden ylläpitäminen yleisemminkin yhteiskunnassa. Aineellisen oikeuden säännökset eivät voisi täyttää niille asetettuja tavoitteita, jos säännösten sisältämiä oikeuksia ja velvollisuuksia ei voitaisi käytännössä pakolla toteuttaa.

Tuomioistuinten perustehtävää määrittävät toisiaan täydentävinä oikeussuoja-, konfliktinratkaisu- ja ohjausfunktiot. Perinteisesti tuomioistuinten perustehtäväksi on hahmotettu oikeussuojafunktio eli oikeussuojan antaminen. Ajattelun mukaan oikeudenkäynnissä toteutetaan kunkin subjektiivisia oikeuksia. Sen taustalla on perinteinen oikeusvaltiokäsitys ja siinä korostetaan ratkaistavaa yksittäistapausta. Tuomioistuinten perustehtävänä on myös ihmisten ja yhteisöjen välisten ristiriitojen ratkaiseminen eli konfliktinratkaisufunktio. Riitojen ratkaisemisen lisäksi ihmisten toiminnan ja keskinäisten suhteiden osalta keskeisenä tuomioistuinten tehtävänä on käsitellä kansalaisten oikeusongelmia, jolloin olennaisia ovat kysymykset muun muassa

⁴² Tolvanen 2003.

siitä, kuinka helposti kansalaiset saavat asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, miten heidän juttuaan käsitellään ja kuinka heitä kohdellaan. Ohjausfunktiolla tarkoitetaan tuomioistuinten tehtävää ihmisten käyttäytymisen ohjaamisessa. Tuomioistuinten toiminta on osa yhteiskunnallista sanktiomekanismia, joka koostuu oikeusjärjestyksestä, oikeudenkäyntimenettelystä sen eri vaiheineen sekä täytäntöönpanosta. Lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen.⁴³

Lisäksi tuomioistuinten tehtävä on aineellisen oikeuden kehittäminen erityisesti väljien ja aukollisten lainsäännösten kohdalla, jolloin puhutaan oikeutta luovasta ja kehittävästä funktiosta. Tuomioistuimet eivät ainoastaan mekaanisesti sovelta lainsäätäjän antamia normeja, vaan myös vaikuttavat oikeuden sisältöön lakeja tulkitessaan ja niitä soveltaessaan. Keskeisenä yhteiskunnallisena funktiona pidetään yleisesti oikeus- ja yhteiskuntarauhan ylläpitämistä. Tuomioistuinten lainkäyttötoiminta palvelee laajemminkin oikeuden ja oikeusjärjestyksen perimmäistä tehtävää.⁴⁴

Suomen tuomioistuinjärjestelmän perusteet on vahvistettu perustuslaissa. Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallintotuomioistuimet. Tuomiovaltaa erikseen määrättyillä aloilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Lisäksi perustuslaissa on säännöksiä valtakunnanoikeudesta.

Yleisissä hallintotuomioistuimissa käsitellään hallintoviranomaisten päätöksiä koskevia valituksia sekä julkisen vallan ja yksityisten välisiin julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyviä riitoja. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin sekä vakuutus oikeus, joiden toimivalta rajoittuu niiden käsiteltäviksi määrättyihin asioihin tai asiaryhmiin.

Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään kaikki rikosasiat ja yksityisoikeudelliset riita-asiat sekä yleensäkin kaikki ne oikeusriidat, joita ei ole nimenomaisesti annettu toisten

⁴³ Tolvanen 2003.

⁴⁴ Emt.

tuomioistuinten tehtäväksi. Käräjäoikeudet käsittelevät ensimmäisenä tuomioasteena rikos-, riita- ja hakemusasioita. Hovioikeuden päätehtävänä on käräjäoikeuksien tuomioista ja päätöksistä tehtyjen valitusten ratkaiseminen. Korkeimman oikeuden perustehtävänä on käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa. Se myös valvoo tuomareiden ja viime kädessä ulosottoviranomaisten lainkäyttöä.

Rikosasiasta on kyse, kun väitetyn rikoksen johdosta oikeudenkäynnissä esitetään syyte eli rangaistusvaatimus tai jokin muu rikosoikeudellinen vaatimus. Tuomioistuimessa tapahtuva rikosoikeudenkäynti jakaantuu asian käsittelyvaiheeseen, jossa tutkitaan, onko epäillyn näytetty syyllistyneen hänen viakseen syytteessä väitettyyn tekoon tai laiminlyöntiin, ja vahvistamisvaiheeseen, jossa tuomiolla todetaan, onko kysymyksessä rikos ja määrätään siitä mahdollisesti aiheutuvat oikeudelliset seuraamukset⁴⁵. Rikosten syytteenpano ja syytteen ajaminen kuuluvat virallisen syyttäjän virkavelvollisuuksiin. Asianomistaja voi nostaa syytteen ja ajaa asiaansa silloin, kun virallinen syyttäjä on jättänyt syytteen nostamatta⁴⁶.

Riita-asioissa annetaan oikeussuojaa yksityisoikeudellisille intresseille. Riita-asioita ovat esimerkiksi perhe- ja perintöoikeudelliset riidat, sopimuksista johtuvat riidat ja vahingonkorvausvaatimukset. Riitainen asia pannaan vireille käräjäoikeuden kansliaan toimitettavalla kirjallisella haastehakemuksella. Asia voidaan ratkaista kirjallisesti, suullisessa istunnossa tai pääkäsittelyssä. Niin sanotussa summaarisessa menettelyssä eräät selvät ja riidattomat asiat voidaan käsitellä normaalia suppeamman haastehakemuksen perusteella ja ratkaista jo kirjallisessa valmistelussa.

Hakemusasioita ovat hakemuksella tai ilmoituksella vireille tulevat asiat, joissa vaaditaan jollekin toimelle oikeuden vahvistusta tai vaaditaan jonkin asian merkitsemistä julkiseen rekisteriin. Osa käräjäoikeuksissa vireille tulevista hakemusasioiden asiaryhmistä rinnastuu varsinaiseen lainkäyttöön, sillä niissä asian käsittely saattaa edellyttää laajaa oikeudellista harkintaa tai todistelun vastaanottoa. Tällaisia ovat esimerkiksi asiat, jotka koskevat velkajärjestelyä, yrityssaneerausta,

⁴⁵ Virolainen 1998, 1-3.

⁴⁶ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).

konkurssia tai lapsen huoltoa. Osa hakemusasioista vaatii kirjaamis- tai rekisteröimistyyppisen taikka niihin rinnastettavan käsittelytoimenpiteen, kuten kiinteistön kirjaamista koskeva asia.

Hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa käsitellään lähinnä alemman tuomioistuimen ratkaisua, päätöstä tai menettelyä koskevia valituksia ja kanteluita. Hovioikeudessa käytössä olevan seulontamenettelyn ja korkeimman oikeuden valituslupamenettelyn avulla muutoksenhakua on pyritty kohdentamaan oikeusturvan ja oikeusjärjestelmän kannalta tarpeellisiksi katsottaviin asioihin.

4.1.1 Tulohjaus yleisissä tuomioistuimissa

Tulohjaus otettiin tuomioistuimissa käyttöön vuosina 1992–1995. Oikeusministeriö asetti vuonna 1998 työryhmän arvioimaan tuomioistuinlaitoksen tulohjausta ja sitä, miten tulohjauksen avulla voidaan parantaa tuomioistuinten edellytyksiä hoitaa oikeusturvatehtäväänsä, sekä laatimaan ehdotuksia tulohjauksen kehittämiseksi tuomioistuinlaitoksessa. Mietinnössä⁴⁷ on kuvattu tuomioistuinten toiminnan taloudellisuus-, tuloksellisuus ja laatutekijöitä tulohjauksen kannalta sekä tehty ehdotuksia tuomioistuinten tulohjausjärjestelmän kehittämisestä.

Nykyään tulosneuvottelumenettely on toteutettu siten, että oikeusministeriö on syksyisin käynyt tulosneuvottelut erikseen kunkin tuomioistuimen kanssa ja sopinut seuraavalle vuodelle asetettavista tavoitteista ja tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä toimintaedellytyksistä kuten määrärahoista ja viraston käytettävissä olevista henkilötövuosista. Tulosneuvottelujen tulos on kirjattu pöytäkirjaan ja sen toteutumista ja määrärahojen riittävyttä on seurattu vuoden mittaan. Tulohjauksessa on mittareina käytetty vaikuttavuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Tunnuksia ovat olleet käsittelyajat eri asiaryhmissä, taloudellisuus (euroa/ratkaisu) ja tuottavuus (ratkaisu/henkilötövuosi).⁴⁸

⁴⁷ OM 1998.

⁴⁸ KM 2003:3, 465.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea katsoo mietinnössään⁴⁹, että valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä sisältää ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tuomioistuinlaitosta ei voi sen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta johtuen kaikissa suhteissa rinnastaa muuhun valtionhallintoon, koska tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus on pyritty monin tavoin takaamaan. Toisaalta tuomioistuimet toimivat monessa suhteessa samalla tavalla kuin muutkin organisaatiot ja niiltä voidaan muiden julkisten organisaatioiden tavoin odottaa ja vaatia yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, tuloksellista ja kustannustehokasta toimintaa. Tuomitsemistoiminnassa on tuomioistuinten yhteiskunnallisesta erityistehtävästä johtuvat erityispiirteensä, jotka tulisi järjestelmiä rakennettaessa ottaa huomioon.⁵⁰

Valtion talousarviosta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä⁵¹ on erityisesti mainittu, että tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei puututtaisi tuomioistuinten ja syyttäjäviranomaisten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Esityksessä on otettu kantaa muun muassa tuomioistuinten tilivelvollisuuteen. Esityksen mukaan:

”oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai syyttäjien syyteharkinta eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten myöskään ryhdyttäisi arvioimaan tai seuraamaan esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua. Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena sen sijaan on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin. Erityisesti tulosohjauksen kohteena voi olla ja tuleekin olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle. Oikeussuojan saatavuus ja oikeussuojan saamisen tehokkuus ovat indikaattoreita oikeusvaltion tilasta ja samalla keskeisiä oikeushallinnon yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita siltä osin kuin on kyse puitteiden luomisesta. Tuomioistuimilla ja syyttäjälaitoksella on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin.”⁵²

⁴⁹ Emt.

⁵⁰ KM 2003:3, 466.

⁵¹ HE 56/2003 vp.

⁵² HE 56/2003 vp, 43-44.

4.1.2 Yleisten tuomioistuinten palvelujen maksullisuus

Tuomioistuimissa perittävistä maksuista säädetään laissa (701/1993) ja asetuksessa (1282/2005) tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (jäljempänä tuomioistuinmaksulaki ja -asetus). Laissa on säännökset tuomioistuimissa perittävien oikeudenkäyntimaksujen suuruudesta sekä annetaan valtuutus säätää muista suoritteista perittävistä maksuista asetuksella enintään omakustannusarvon suuruisina.

Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategiatyöryhmä on perustellut mietinnössään⁵³ tuomioistuinmaksujen säätämistä erityislaille maksuperustelain sijaan. Työryhmän mukaan tuomioistuinsuoritteiden maksullisuutta ja hinnoittelua koskevat pääperiaatteet poikkeavat valtion maksuperustelaisissa säädetystä periaatteesta, sillä etenkin oikeudenkäynnistä perittävät maksut tulee oikeusturvaan liittyvistä syistä hinnoitella pääsääntöisesti omakustannusarvoa alempina ja osa suoritteista tulee säätää kokonaan maksuttomiksi lähinnä sosiaalisin perustein. Lisäksi työryhmä on katsonut, että koska tuomioistuimen suoritteesta perittävä maksu liittyy usein oikeudenkäyntimenettelyyn, on maksun suuruus yleensä määrättävä välittömästi laissa eikä asetuksessa. Maksu ei näin ollen voi perustua laissa olevaan valtuutukseen samassa laajuudessa kuin valtion maksuperustelain 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 maksulajeihin, joiden päätyypit ovat käsittelymaksut ja toimituskirjamaksut. Edelleen käsittelymaksuja ovat oikeudenkäyntimaksu, hakemusmaksu ja toimitusmaksu, jotka peritään korvauksena asian käsittelystä ja suoritetuista toimenpiteistä. Toimituskirjamaksuja ovat otemaksu, jäljennösmaksu ja todistusmaksu ja niitä peritään eri tilauksesta annettavista toimituskirjoista. Maksujen lisäksi peritään eräitä erityisiä korvauksia toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi.

⁵³ OM 2004:19, 68-73.

Yleisten tuomioistuinten maksullisen toiminnan tuotot olivat vuonna 2006 yhteensä lähes 33 miljoonaa euroa. Suurin osa vuosittaisista tuotoista kertyy käräjäoikeuksien maksullisista palveluista. Hovioikeuksien osalta vuosittaiset tuotot ovat noin 0,5 miljoonaa euroa ja korkeimman oikeuden osalta noin 0,1 miljoonaa euroa.⁵⁴

4.2 Käräjäoikeuksien tehtävät ja toiminta

Yleisinä alioikeuksina toimivat alueellisesti toimivaltaiset käräjäoikeudet. Käräjäoikeudet käsittelevät ensimmäisenä tuomioasteena riita- ja rikosasioita. Lisäksi niissä käsitellään erilaisia hakemusasioita sekä kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita. Käräjäoikeuden tekemä päätös tai ratkaisu voidaan yleensä saattaa ylemmän tuomioistuimen tutkittavaksi.

Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toiminnasta vuodelta 2006 laaditun vuosikertomuksen⁵⁵ mukaan käräjäoikeuksien henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2006 yhteensä 2 170 henkilötyövuotta ja toimintamenot olivat 125,9 miljoonaa euroa. Vuosikertomuksen mukaan käräjäoikeuksissa ratkaistiin vuonna 2006 yhteensä noin 806 000 asiaa. Ratkaistuista asioista rikosoikeudellisia asioita oli noin 98 000. Laajoja riita-asioita ratkaistiin noin 10 000 ja suppealla haastehakemuksella vireille tulleita riita-asioita ratkaistiin noin 149 000. Hakemusasioita ratkaistiin noin 43 000 ja kiinteistöasioita noin 506 000. Keskimääräinen käsittelyaika rikosasioissa oli 3,7 kuukautta ja laajoissa riita-asioissa 7,9 kuukautta. Suppealla haastehakemuksella vireille tulleiden eli summaaristen riita-asioiden käsittelyaika oli 2 kk. Kiinteistöjen kirjaamista koskevissa asioissa keskimääräiset käsittelyajat olivat alle kuukauden pituisia.

Oikeusministeriön kustannuslaskennan tietojen mukaan käräjäoikeuksien toiminnan kustannukset olivat vuonna 2006 yhteensä 138,2 miljoonaa euroa. Kustannuksista 41 % kohdistui rikosasioiden käsittelyyn, 30 % riita-asioiden käsittelyyn, 15 % hakemusasioiden käsittelyyn ja 13 % kiinteistöjä koskeviin kirjaamisasioihin (ks. taulukko 2).

⁵⁴ OM 2007:17.

⁵⁵ KKO 2007.

ASIARYHMÄ	RATKAISTUT ASIAT, %	KUSTANNUS, EUROA	%
Rikosasiat	12 %	57 200 000	41 %
Riita-asiat	20 %	40 800 000	30 %
Hakemusasiat	5 %	20 200 000	15 %
Kiinteistöasiat	63 %	18 500 000	13 %
Muut tiedoksiantotehtävät		1 500 000	1 %
Yhteensä		138 200 000	

Taulukko 2: Käräjäoikeuksien ratkaistut asiat ja kustannukset asiaryhmittäin vuonna 2006.

4.2.1 Käräjäoikeuksien maksullinen toiminta

Käräjäoikeuksien suoritteista ja palveluista perittävät maksuista ja niiden suuruudesta säädetään tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetussa laissa sekä vastaavassa asetuksessa. Lain 3 §:ssä on säädetty rikos- ja riita-asioiden osalta oikeudenkäyntimaksujen suuruus. Asetuksen 3 §:ssä on säädetty hakemusmaksujen, 4 ja 5 §:issä tiedoksiantomaksujen, 7 §:ssä todistusmaksujen sekä 8 §:ssä ote- ja jäljennösmaksujen suuruudesta. Asetuksen 10 §:ssä on säädetty muiden kustannusten korvauksesta perittävistä maksuista sekä 12 §:ssä viivästysmaksuista.

Vuonna 2006 käräjäoikeuden palveluista perittävistä maksuista kertyi tuloja yhteensä noin 32,2 miljoonaa euroa. Hieman yli puolet tuloista kertyi kiinteistöjen kirjaamisasioissa perittävistä hakemusmaksuista ja noin kolmannes summaarisissa riita-asioissa perittävistä oikeudenkäyntimaksuista (ks. taulukko 3).

Käräjäoikeuksien tuotot vuonna 2006		Euroa	Euroa	%
Tuotot yhteensä		32 249 000		
	rikosasiat		2 000	0 %
	varsinaiset riita-asiat		1 070 000	3 %
	summaariset riita-asiat		10 066 000	31 %
	hakemusasiat		3 091 000	10 %
	kiinteistöasiat		16 573 000	51 %
	tiedoksiannot		613 000	2 %
	toimituskirja- ja viivästysmaksut sekä kustannusten korvaukset		834 000	3 %

Taulukko 3: Käräjäoikeuksien tuotot asiaryhmittäin vuonna 2006.

4.2.2 Maksullisuuden tavoitteet käräjäoikeuksissa

Seuraavaksi tarkastellaan käräjäoikeuksien tuottamista palveluista perittäviä maksuja sekä maksullisuuden merkitystä suhteessa tavoitteisiin. Tarkastelu suoritetaan asiaryhmittäin, koska eri asiaryhmien osalta voidaan maksuilla nähdä olevan erilaisia merkityksiä. Maksullisuuden tavoitteiden mahdollista toteutumista käydään läpi kolmen aiemmin määritetyn tarkastelunäkökulman kautta, eli taloudellisen, ohjausvaikutuksen sekä tulosohjauksen näkökulmasta.

Rikosasiat

Rikosasiasta on kyse, kun väitetyn rikoksen johdosta oikeudenkäynnissä esitetään syyte eli rangaistusvaatimus tai jokin muu rikosoikeudellinen vaatimus. Lähtökohtaisesti kaikki rikosasiat käsitellään ensimmäisenä asteena käräjäoikeuksissa. Hovioikeus käsittelee valitukset ja kantelut käräjäoikeuden ratkaisuista. Rikosten syytteen esittäminen ja syytteen ajaminen kuuluvat virallisen syyttäjän virkavelvollisuuksiin. Asianomistaja voi nostaa syytteen ja ajaa asiaansa silloin, kun virallinen syyttäjä on jättänyt syytteen nostamatta.

Vuonna 2006 ratkaistiin kaikkiaan noin 98 000 rikosoikeudellista asiaa, joista 64 % oli varsinaisia rikosasioita, 24 % sakon muuntoa koskevia asioita, 8 % pakkokeinoasioita ja loput muita rikosoikeudellisia asioita. Suurimmat asiaryhmät rikosoikeudellisista asioista olivat liikenne- ja rattijuopumukset noin 30 %, pahoinpitelyasiat 13 %, pakkokeinoasiat 10 % ja liikenteen vaarantamiset 8 %.⁵⁶

Käräjäoikeudessa rikosasian käsittelystä perittävän oikeudenkäyntimaksun suuruus on 72 euroa. Koska syyttäjäviranomaiselta ei peritä tuomioistuinmaksuja, tulee oikeudenkäyntimaksu rikosasioissa harvoin perittäväksi. Oikeusministeriön sisäisen laskennan tietojen mukaan vuonna 2006 rikosasian oikeudenkäyntimaksu perittiin alle kolmessakymmenessä tapauksessa, jossa asianomistajan nosti itse syytteen ja ajoi asiaansa tuomioistuimessa.

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna käräjäoikeuksien rikosasioissa perittävien maksujen tulotaloudellinen merkitys on hyvin vähäinen. Maksu tulee harvoin perittäväksi, sillä pääsääntöisesti syytteen tuomioistuimessa nostaa syyttäjä. Toisaalta perittävä maksu ei juurikaan vastaa asian käsittelystä aiheutuvia kustannuksia, sillä rikosasian käsittelystä perittävän maksun suuruus on noin kymmenesosa yhden asian käsittelystä aiheutuvista keskimääräisistä kokonaiskustannuksista⁵⁷. Rikosasian käsittelystä perittävästä maksusta saattaisi olla kokonaistaloudellisesti edullisinta luopua kokonaan, sillä valtiolle aiheutuu kustannuksia esimerkiksi maksun sääntelystä ja asettamisesta sekä erilaisista laskutukseen ja perintään liittyvistä toimenpiteistä.

Ohjausvaikutuksen näkökulmasta käräjäoikeuksien rikosasioissa perittävien maksujen merkitys ihmisen käyttäytymistä ohjaavana tekijänä on kyseenalainen. Toisaalta syynä on se, että maksu tulee harvoin perittäväksi, jolloin ohjausvaikutus koskee ylipäättään hyvin harvoja. Toisaalta niissä tapauksissa, joissa asianomistaja nostaa syytteen siitä huolimatta, että syyttäjä on katsonut, ettei syytteen nostamiseen ole aihetta, voitaneen

⁵⁶ KKO 2007.

⁵⁷ OM 2007:17.

olettaa, että asianomistajalla on asiaansa kohtaan sellainen intressi, missä maksun asettamisella ei ole ohjaavaa vaikutusta.

Viraston toiminnan tulosohjauksen sekä palvelun tuottavuus- ja taloudellisuusnäkökulmista rikosasioissa perittävillä maksuilla ei ole merkitystä. Maksullinen toiminta on vähäistä eivätkä mahdollisesti perittävät maksut lisää kustannustietoisuutta, sillä maksun suuruudesta ei voi päätellä, kuinka paljon palvelun tuottamisesta aiheutuu kustannuksia.

Riita-asiat

Käräjäoikeuksien riita-asioita koskevassa tarkastelussa on yleensä eroteltu toisistaan varsinaiset riita-asiat sekä sellaiset asiat, jotka pannaan vireille suppeammalla haastehakemuksella ja jotka käsitellään niin sanotussa summaarisessa menettelyssä. Suppealla haastehakemuksella voidaan panna vireille asia, joka koskee kantajan käsityksen mukaan riidatonta saamista, hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamista tai häätöä. Jos vastaaja ei anna vastausta tai esitä riittäviä perusteita kiistämisen tueksi, käräjäoikeus voi ratkaista asian kirjallisessa valmistelussa yksipuolisella tuomiolla. Asioiden käsittely ja ratkaiseminen on pääosin delegoitu käräjäoikeuksien kansliahenkilökunnalle.

Pääasiassa summaarisessa menettelyssä käsitellään riidatonta saatavaa koskevia asioita, joissa velkoja tarvitsee käräjäoikeudelta lainmukaisen päätöksen saatavan ulosottoa varten. Menettelyssä on pikemmin kysymys muodollisen ratkaisun tekemisestä ja saatavan vahvistamisesta, kuin tuomioistuimen auktoritatiivisesta ratkaisusta. Riidatonta saatavaa koskevissa asioissa ei ole riitaa enempää saatavan määrästä kuin perusteestakaan ja niissä ei tässä mielessä ole kysymys konfliktista. Yleensä riidatonta saatavaa koskeviin asioihin ei sisälly myöskään oikeudellista harkintaa, vaan tehtävä ratkaisu perustuu velallisen passiivisuuteen. Siinä tapauksessa, ettei asiaa ole voitu ratkaista kirjallisessa valmistelussa vastaajan riitautuksen vuoksi, käsittelyä jatketaan

varsinaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä. Summaarisessa menettelyssä käsiteltävistä asioista riittäisi asioiksi muuttuu varsin pieni määrä.⁵⁸

Vuonna 2006 laajalla haastehakemuksella vireille tulleita asioita ja riitautettuja summaarisia asioita ratkaistiin noin 10 000. Keskimääräinen käsittelyaika laajoissa riita-asioissa oli 7,9 kuukautta. Laajalla haastehakemuksella vireille tulleista asioista suurimmat asiaryhmät olivat työsuhde- ja tasa-arvoa koskevat asiat sekä perheoikeudelliset asiat. Suppealla haastehakemuksella vireille tulleita summaarisia riita-asioita ratkaistiin vuonna 2006 noin 150 000, joista suurin osa koski riidatonta velka- ja saamissuhdetta. Summaaristen riita-asioden keskimääräinen käsittelyaika oli 2 kk.⁵⁹

Käräjäoikeuksien maoikeusasiassa ja riita-asiassa perittävän maksun suuruus riippuu asian ratkaisuvaiheesta. Asiassa, jonka käsittely päättyy kirjallisessa valmistelussa, maksu on 72 euroa, suullisessa valmistelussa ratkaistussa asiassa 102 euroa, yhden tuomarin kokoonpanossa toimitetussa pääkäsittelyssä ratkaistussa asiassa 133 euroa sekä täysilukuisessa kokoonpanossa toimitetussa pääkäsittelyssä 164 euroa.

Käräjäoikeuksien varsinaisista riita-asioista perittävistä maksuista kertyi vuonna 2006 tuloja noin miljoona euroa. Perittävän maksun nykyinen suuruus on noin kymmenesosa asian käsittelystä käräjäoikeudelle aiheutuvista keskimääräisistä kustannuksista. Varsinaisissa riita-asioissa myös hakijalle oikeudenkäynnistä aiheutuva muu kustannusriski on yleensä huomattavasti oikeudenkäyntimaksua suurempi.

Noin 75 prosentilla kotitalouksista on käyttövaroistaan riippuen mahdollista saada julkisin varoin kustannettua oikeusapua maksutta tai osittaista korvausta vastaan⁶⁰. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos hakijalle on myönnetty oikeusapua, jolloin useissa tapauksissa maksun perintä kohdistuu ilmeisesti yhtiöön, yhteisöön tai keskitasoa varakkaampaan yksityishenkilöön. Maksulainsäädännössä on määritelty myös useita

⁵⁸ Riidatonta saatavaa koskevista asioista tarkemmin ks. esim. KM 2003:3, 141-150.

⁵⁹ OM 2007:17.

⁶⁰ HE 82/2001 vp.

sellaisia asiaryhmiä, joista ei peritä maksuja. Tällaisia ovat muun muassa monet sosiaaliset asiat.

Edellä mainituista syistä varsinaisten riita-asioiden käsittelystä perittävien maksujen taloudellinen merkitys sekä käyttäytymistä ohjaava vaikutus on maksujen suuruuden nykyisellä tasolla luultavasti melko vähäinen. Taloudellisen ja ohjausvaikutuksen näkökulmista tarkasteltuna varsinaisessa riita-asiassa perittävä maksu voisi oikeusturvan hakemista estämättä olla jonkin verran korkeampi määriteltynä esimerkiksi riita-asian rahallisen intressin mukaan. Korkeampi maksu kattaisi suuremman osan asian käsittelykustannuksista ja ehkä ohjaisi mahdollisesti tuomioistuimen riitaprosessin sijasta useammin sovintojen tekemiseen.

Varsinaisissa riita-asioissa tulosohjausnäkökulman mukaisia palvelun maksullisuuden tavoiteasetantaa voi olla vaikea soveltaa. Maksut ovat pieniä suhteessa kokonaiskustannuksiin ja toiminnan kehittäminen tätä kautta ei ehkä ole mielekästä.

Käräjäoikeuksien summaarisessa menettelyssä ratkaistavat riita-asiat ovat pitkälle rutiiniluonteisia massa-asioita, joiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta vastaa pääosin käräjäoikeuksien kansliahenkilökunta. Koska asioiden käsittely on nopeampaa ja kustannustehokkaampaa kuin varsinaisissa riita-asioissa, oikeudenkäyntimaksu kattaa lähes kokonaan summaarisen asian ratkaisemisesta aiheutuvat kustannukset. Summaarisissa asioissa perittävistä maksuista kertyi tuloja vuonna 2006 noin 10 miljoonaa euroa. Summaaristen riita-asioiden osalta asian käsittelylle asetettava maksu ja maksun taso voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen sekä taloudellisena että palvelun käyttöä ohjaavana tekijänä.

Nykyään kaikki tuomioistuinten maksullisen toiminnan tulot on bruttobudjetoitu, jolloin yksittäisen tuomioistuimen toiminnan rahoitus ei ole maksuista riippuvainen. Tulosohjausnäkökulmasta tarkasteltuna summaaristen riita-asioiden osalta voisi olla mahdollisuus maksullisen toiminnan nettobudjetoinnin hyväksikäyttöön toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi.

Viranomaisen kustannuslaskenta pitää olla sillä tasolla, että se antaa riittävät tiedot nettobudjetoidun toiminnan aiheuttamista kustannuksista. Nykyään käräjäoikeuksissa on käytössä toimintolaskentamalliin perustuva kustannuslaskenta, missä kustannusten kohdistamisen perusteena on henkilöstön kirjaama työaika toiminnoittain työajanseurantajärjestelmään. Jos työajanseurantatiedon luotettavuus voidaan varmistaa, toimintolaskentajärjestelmä luultavasti mahdollistaisi sen, että nettobudjetoinnin vaatimat aiheuttamisperiaatteen mukaiset riittävät kustannustiedot olisi saatavilla. Virastossa voitaisiin nykyisen työajanseurantajärjestelmän avulla kohdentaa kustannukset erikseen sekä netto- että bruttobudjetoituun toimintaan.

Summaaristen asioiden käsittelyn tehostamiseksi on esitetty useita kehittämisehdotuksia, kuten asioiden siirto käräjäoikeuksien kesken sekä sähköisen asioinnin lisääminen⁶¹. Muiden kehittämistoimenpiteiden lisäksi myös nettobudjetointi voi mahdollistaa tuottavuuden parantamisen. Toiminnan tuottojen ohjautuessa virastoon, on virastolla mahdollisuus ohjata nettobudjetoitua toimintaansa tulorahoituksen avulla. Toisaalta budjettirahoitus voitaisiin kohdentaa nykyistä paremmin varsinaisiin lainkäyttötehtäviin, mikä lisäisi oikeusturvan saatavuutta näissä asioissa.

Hakemusasiat

Hakemusasioiden käsittelystä käräjäoikeuksissa säädetään oikeudenkäymiskaaren 8 luvussa. Hakemusasioita ovat muun muassa avioerohakemukset, konkurssihakemukset, yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat hakemusasiat sekä kiinteistöjen kirjaamista koskevat asiat. Useimmat hakemusasiat ratkaistaan kansliassa ilman istuntokäsittelyä. Käräjäoikeuksien kansliahenkilökunnalla on käräjäoikeuslain (581/1993) mukaan oikeus ratkaista muun muassa avioerohakemuksia ja kirjaamisluonteisia hakemusasioita, joiden ratkaiseminen ei edellytä oikeudellista harkintaa. Tehtävien delegoinnin edellytyksenä on, että asianomainen henkilö on saanut tarvittavan koulutuksen ja muuten osoittanut sellaista taitoa ja harkintakykyä, jota tehtävän hoitaminen edellyttää. Jos käsiteltäväksi tuleva yksittäinen asia on laaja,

⁶¹ OM 2006:15.

tulkinnanvarainen tai muutoin vaikea ratkaista, se on siirrettävä notaarin tai käräjäoikeuden lainoppineen jäsenen ratkaistavaksi.⁶²

Käräjäoikeuksien ratkaisemista asioista lukumääräisesti suurimman asiaryhmän muodostavat kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat, joita vuonna 2006 ratkaistiin noin puoli miljoonaa asiaa. Muita hakemusasioita ratkaistiin vuonna 2006 yhteensä noin 43 000 asiaa. Näistä avioeroasioita oli noin 42 %, muita hakemusasioita noin 37 % sekä insolvenssiasioita noin 21 %. Insolvenssiasioista suurimman ryhmän muodostavat yksityishenkilön velkajärjestelyasiat.⁶³

Hakemusmaksuista ja niiden suuruudesta säädetään tuomioistuinmaksuasetuksen 3 §:ssä. Hakemusasian käsittelystä perittävät maksut vaihtelevat 11 eurosta 480 euroon. Hakemusasioissa perittävien maksujen tuotot olivat vuonna 2006 yhteensä noin 20 miljoonaa euroa, joista 84 % kertyi kiinteistöasioiden ratkaisuksista. Noin 8 % maksutuloista kertyi avioerohakemusten käsittelystä ja loput muista hakemusasioista. Seuraavassa keskitytään kiinteistöjen kirjaamista koskevien asioiden ja avioerohakemusten maksullisuuden analysointiin.

Maakaaren (540/1995) 5 ja 6 luvussa säädetään kiinteistöä koskevan kirjaamishakemuksen käsittelemisestä käräjäoikeudessa. Maakaaren tarkoittamia kirjaamisasioita ovat lainhuudatus, erityisten oikeuksien kirjaaminen sekä kiinnitys. Kirjaamisasioista pidetään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä, johon merkitään kirjaamishakemukset, tietoja hakemusten käsittelystä sekä kirjaamista koskevat ratkaisut. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehdään myös merkintöjä muista kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista ja rasituksista.

Lainhuudatuksen ja muun kirjaamisen tarkoituksena on estää ennalta riitojen ja epäselvyyksien syntyminen. Kirjaamisen yhteydessä tutkitaan oikeussuhteen pätevyyteen liittyvät seikat. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoja koskee julkinen luotettavuus. Positiivisen julkisen luotettavuuden mukaan kolmannen osapuolen

⁶² HE 79/2002 vp.

⁶³ OM 2007:17.

oikeuksia suojataan sillä, että rekisterissä olevat tiedot ovat voimassa. Negatiivinen julkinen luotettavuus tarkoittaa sitä, että ne oikeudet, joita rekisteriin ei ole kirjattu, eivät myöskään ole päteviä.⁶⁴

Vaikka kirjaamisasioita saapuukin käräjäoikeuksiin paljon, ei niiden käsittelyyn sitoudu samassa suhteessa käräjäoikeuden henkilökuntaa. Suurin osa kirjaamisasioista on helpohkoja rutiinijuttuja, jotka ratkaisee kansliahenkilökunta. Saapunut hakemus tarkistetaan ja jos hakemuksen myöntämisen edellytykset täyttyvät, käsittelijä tekee pyydetyn ratkaisun. Päätös kirjaamisasiassa tehdään merkitsemällä asian ratkaisu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.⁶⁵

Kiinteistöasioiden luonne poikkeaa muista tuomioistuinten käsittelemistä asioista erityisesti oikeusturvan ja sen toteutumisen merkityksen kannalta. Kiinteistöjen kirjaamisasioissa ei niinkään ratkaista riita- ja rikosasioiden tapaan oikeudellisia pulmatilanteita, vaan kiinteistöjen omistusoikeuden rekisteröinnillä ja erityisesti oikeuksien vahvistamisella tuetaan enemmänkin taloudellista vaihdantaa ja luotonantoa.

Kiinteistöasioiden osalta on pohdittu, kuinka kiinteistöjen kirjaamisasiat sopivat käräjäoikeuksien tehtäväkuvaan ja kuinka kirjaamisasioiden käsittelyä voitaisiin kehittää. Jo 1990-luvun alussa selvitettiin mahdollisuuksia siirtää lainhuudatus- ja kiinnitysasioiden käsittely käräjäoikeuksista maanmittaushallinnolle. Oikeusministeriön strategia-asiakirjassa vuodelta 2002⁶⁶ on asetettu tavoitteeksi selvittää, onko mahdollista keskittää kirjaamisasioiden käsittely joihinkin tuomioistuimiin tai siirtää ne jonkin muun viranomaisen tehtäväksi. Myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään⁶⁷ esittänyt, että kirjaamisasiat siirrettäisiin hallintoviranomaiselle, lähinnä joko maanmittaushallintoon tai maistraateille.

⁶⁴ Bärlund, Nybergh & Petrell 2005, 132.

⁶⁵ Ks. esim. KM 2003:3, 135-137.

⁶⁶ OM 2002, 9.

⁶⁷ KM 2003:3, 137-141.

Kiinteistöjen kirjaamisasioiden käsittelyn kehittämistä suunnitteleva työryhmä ei nähnyt esteitä kiinteistöasioiden siirtämiselle pois tuomioistuimilta⁶⁸. Pääministeri Matti Vanhasen II kauden hallitusohjelmassa⁶⁹ todetaan, että kiinteistöjen kirjaamisasiat siirretään Maanmittauslaitokselle.

Muutoksen tarkoituksena olisi suunnata tuomioistuinten voimavarat kansalaisten oikeusturvan parantamiseen ja vaativan perustoiminnan kehittämiseen. Kirjaamisasioiden siirron nähdään selkeyttävän käräjäoikeuksien tehtäväkuvaa ja parantavan niiden mahdollisuuksia keskittyä ydintehtävään olevaan oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen ja tähän liittyvän perustoiminnan kehittämiseen.

Kirjaamisjärjestelmän kehittämiseksi on myös selvitetty millaisin sähköisen asioinnin ja tiedonsiirron keinoin voidaan tehostaa kirjaamismenettelyä ja parantaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietosisältöä⁷⁰ hyödyntäen täysimääräisesti nykyaikaisen tietoyhteiskunnan ja teknologian menetelmiä.

Kiinteistöjen kirjaamista koskevista asioista perittävistä maksuista kertyvät tulot kattavat noin puolet kaikista käräjäoikeuksien maksullisen toiminnan tuloista. Kiinteistöasiassa perittävä keskimääräinen maksu kattaa lähes kokonaan yksittäisen kiinteistöasian käsittelystä aiheutuneet keskimääräiset kustannukset, joten toiminnan tuloilla voidaan rahoittaa lähes täysin toiminnasta aiheutuvat menot eikä toiminnan rahoittamisessa tarvitse näin ollen käyttää muita valtion tulonlähteitä.

Kiinteistöasioissa perittävät maksut ovat suhteellisen pieniä johtuen siitä, että keskimääräisen kirjaamisasian aiheuttamat kustannukset jäävät vähäisiksi. Asiakkaan kannalta kiinteistöön liittyvä kirjaamisasia on yleensä välttämätön, jotta rekisteriin tehtävä merkintä tulee voimaan ja saa julkisen luotettavuuden takuun. Näistä syistä kiinteistöasiasta perittävään maksuun ei välttämättä voida katsoa liittyvän kovinkaan olennaisia ihmisen käyttäytymistä ohjaavia vaikutuksia.

⁶⁸ OM 2007:16.

⁶⁹ Hallitusohjelma 2007, 19.

⁷⁰ KM 2006:1.

Koska kiinteistöasioissa perittävät maksut ovat muiden tuomioistuinmaksujen mukaisesti bruttobudjetoitu valtion talousarviossa, ei maksuilla ole juurikaan vaikutusta yksittäisen viraston toiminnan tuloksellisuuteen. Ottaen huomioon edellä esitetyt maininnat kirjaamisasioiden luonteesta voisi kiinteistöjen kirjaamisasioiden osalta olla hyvinkin mahdollista nettobudjetoinnin hyväksikäyttö toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi.

Myös avioeroasioiden maksullisuudessa on samanlaisia piirteitä kuin kiinteistöasioiden osalta. Ensinnäkin avioerohakemuksesta perittävän maksun nykyinen suuruus on lähellä palvelun tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kokonaiskustannuksia. Toiseksi maksun ohjausvaikutus on luultavasti pieni johtuen lähinnä siitä, että asiakkaan kannalta hakemusmaksu on yleensä toisarvoinen suhteessa asian tärkeyteen. Myös avioeroasioiden osalta on kiinteistöasioiden tapaan pohdittu sitä, kuuluvatko ne tuomioistuinten toimenkuvaan vai voitaisiinko hakemusten käsittely siirtää esimerkiksi maistraattien hoidettavaksi⁷¹. Avioerohakemusten käsittelylle on tutkijan tekemien päätelmien mukaan olemassa vastaavanlaiset perusteet nettobudjetointiin siirtymiselle kuin edellä summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden osalta on esitetty.

4.3 Hovioikeuksien toiminta ja palvelujen maksullisuuden tavoitteet

Suomessa on kuusi hovioikeutta, joiden päätehtävänä on toimia muutoksenhakuasteena käräjäoikeuden tuomioista ja päätöksistä tehtyihin valituksiin ja kanteluihin. Muutoksenhakukeinoja ovat käräjäoikeuden ratkaisua koskeva valitus sekä takaisinsaanti yksipuolista tuomiota vastaan, jolloin asia voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi ratkaisun tehneessä käräjäoikeudessa. Lisäksi ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu tuomiovirheen perusteella, lainvoiman saaneen tuomion purkaminen ja menetetyt määräajat palauttaminen. Hovioikeuksissa on käytössä niin sanottu seulontamenettely, jossa voidaan käsitellä yksinkertaistetussa menettelyssä ne valitukset, joiden ei voida katsoa johtavan käräjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen.

⁷¹ KM 2003:3, 151-153.

Ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeus käsittelee syyteasiat, jotka koskevat sen tuomiopiiriin kuuluvien kärjäoikeuksien tuomareiden sekä laissa säädetyin tavoin myös muiden tuomioistuinlaitoksen virkamiesten ja yleisten syyttäjien virkarikoksia.

Hovioikeudet osallistuvat jäsentensä ja alaistensa kärjäoikeuksien tuomareiden nimittämismenettelyyn antamalla lausuntoja. Hovioikeuksien tehtäviin kuuluu myös valvoa alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Valvonnassa seurataan muun muassa lainkäytön tasoa sekä oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta, asioiden jakautumista lainkäyttöhenkilöstön kesken sekä käsittelyn joutuisuutta ja määräaikojen noudattamista. Kärjäoikeuksien toimintaa koskevaa valvontaa toteutetaan erityisesti suorittamalla tarkastuksia.

Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toiminnasta vuodelta 2006 laaditun vuosikertomuksen⁷² mukaan hovioikeuksien henkilöstömäärä oli vuonna 2006 yhteensä 516 henkilötyövuotta ja toimintamenot olivat 34,4 miljoonaa euroa. Hovioikeuksiin vuonna 2006 saapuneista asioista 69 % oli rikosasioita ja 23 % riita-asioita. Vuonna 2006 ratkaistujen asioiden määrä oli 12 411. Seulottujen asioiden määrä oli 14 prosenttia ja pääkäsittelyssä ratkaistujen asioiden 29 prosenttia. Asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,7 kuukautta. Rikosasioissa kesto oli 7,1 kuukautta ja riita-asioissa 10,5 kuukautta. Menettelytavan mukaan katsottuna asioiden keskimääräinen kesto oli seulonnassa ratkaistuissa asioissa 1,7 kuukautta, esittelystä ratkaistuissa 7,0 kuukautta ja pääkäsittelyssä ratkaistuissa 12,0 kuukautta.

Rikosoikeudellisissa asioissa muutoksenhakualttius vaihtelee asiaryhmittäin ja asianosaisaseman mukaan. Varsinaisissa rikosasioissa muutoksenhakuja on yli 7 000 vuodessa ja ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun kohdalla muutoksenhakualttius on kaikkien suurin. Muissa rikosoikeudellisissa asioissa on alle 300 valitusta vuodessa ja pakkokeinoasioissa noin 20-30 valitusta vuodessa. Muutoksenhaku laajalla haastehakemuksella vireille tulleissa riita-asioissa on viime vuosina pysynyt vakaana ja vuonna 2006 muutoksenhakuprosentti oli 42 %.

⁷² KKO 2007.

Muutoksenhaun prosentuaalinen osuus lasketaan niiden asioiden lukumäärästä, joissa on valitusoikeus hovioikeuteen. Hovioikeuksien ratkaisulla käräjäoikeuden päätösten perusteluja ja lopputulosta muutettiin vuonna 2006 yhteensä 26 prosentissa asioista. Niiden päätösten osuus, joissa käräjäoikeuden ratkaisua ei muutettu, muutettiin vain perusteluja tai muutos koski vain ratkaisun epäoleellista osaa oli 44 %.⁷³

Hovioikeuden suoritteista perittävät maksut perustuvat lakiin ja asetukseen tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisen suoritteista perittävistä maksuista. Lain 3 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntimaksujen suuruus. Asetuksen 5 §:ssä on säädetty hakemusmaksun suuruudesta sekä 6 §:ssä todistusmaksujen ja 7 §:ssä ote- ja jäljennösmaksujen suuruudesta. Asetuksen 8 §:ssä on säädetty muiden kustannusten korvauksesta perittävistä maksuista sekä 10 §:ssä viivästysmaksuista.

Hovioikeus perii oikeudenkäyntimaksun lainkäyttöasian käsittelystä. Rikosasiassa maksu on 82 euroa ja riita-asiassa 164 euroa. Hakemusasian käsittelystä hovioikeudessa peritään hakemusmaksua 72 euroa.

Hovioikeudet	545 000	
rikosasiat		96 000
riita-asiat		324 000
hakemusasiat		9 000
toimituskirja- ja viivästysmaksut		92 000
erilliset kustannusten korvaukset		24 000

Taulukko 4: Hovioikeuksien maksutuotot asiaryhmittäin vuonna 2006.

Hovioikeuksien toiminnan kokonaiskustannukset olivat vuonna 2006 yhteensä 35,8 miljoonaa euroa ja maksullisen toiminnan tuotot yhteensä 545 000 euroa, kuten taulukosta 4 ilmenee. Yksittäisen asian käsittelystä perittävän oikeudenkäyntimaksun suhde asian käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin oli keskimäärin viisi prosenttia.

⁷³ KKO 2007, 28-29.

Hovioikeuksien toiminnasta kertyvien maksutulojen taloudellinen merkitys on vähäinen suhteessa toiminnan kokonaiskustannuksiin. Koska maksujen asettaminen, laskutus ja perintätoimenpiteet aiheuttavat kustannuksia hovioikeuksissa, taloushallintotehtäviä hoitavassa Oikeushallinnon palvelukeskuksessa sekä mahdollisesti myös ulosottoimessa⁷⁴, voi maksujen valtion kokonaistaloudellinen nettotuotto jäädä pieneksi tai maksujen keräämiskustannukset voivat olla jopa suurempia kuin maksutuotot. Tällöin olisi valtiontalouden kannalta järkevämpää asettaa palvelut maksuttomiksi.

Hovioikeuksien toiminnan tehostamiseksi on viime aikoina pyritty etsimään keinoja lähinnä hovioikeuksien muutoksenhakujärjestelmään sisältyvää käsittelyprosessia ja sitä koskevaa sääntelyä uudelleen arvioimalla.

Valitusasian käsittelystä hovioikeudessa säädetään oikeudenkäymiskaassa. Lokakuun 2003 alussa tulivat voimaan oikeudenkäymiskaaren muutokset, jotka koskevat käräjäoikeuden ratkaisusta hovioikeuteen tehtyjä valituksia. Käräjäoikeuden päätös käsitellään ensin niin sanotussa seulontamenettelyssä, jossa hovioikeus päättää, otetaanko valitus enempään tutkintaan vai hylätäänkö se heti. Valitusta ei oteta täystutkintaan, jos kolme hovioikeuden jäsentä on yksimielisiä siitä, että asia ei johda käräjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen. Seulontasäännöksen esitöissä oletettiin seulottavien asioiden määräksi noin 30 prosenttia. Tilanne kuitenkin muuttui, kun korkein oikeus myöhemmin katsoi, etteivät seulontamenettelyn piiriin kuulu sellaiset asiat, joissa hovioikeuden on arvioitava suullisen todistelun uskottavuutta. Tämän jälkeen seulontamenettelyn käyttö väheni huomattavasti.

Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toimintakertomuksessa vuodelta 2005 on muutoksenhakuun liittyvistä ongelmakohtista todettu hovioikeuksien osalta seuraavaa:

”Pääkäsittelyjen määrä tulee pysymään korkeana ja kohdistumaan jatkossakin osaksi valituksiin, joilla tosiasiaa ei ole menestymisen mahdollisuutta. Avoin

⁷⁴ Esimerkiksi ulosottojärjestelmästä saadun tilastotiedon mukaan hovioikeudet lähettivät vuonna 2005 tuomioistuinmaksuja koskevia perintahakemuksia ulosottoon 364 kappaletta.

muutoksenhakuoikeus ja lähes rajoittamaton oikeus pääkäsittelyyn, joilla pyritään oikeusturvan korkeaan tasoon, heikentävät hovioikeuksien mahdollisuutta kohdistaa voimavaransa niihin asioihin, joissa on käräjäoikeuden ratkaisun virheellisyyden, ennakkopäätöksen saamisen, oikeuskäytännön yhtenäisyyden, asian merkityksellisyyden tai muun syyn vuoksi todellinen tarve muutoksenhakuun. ... Lainsäädäntöä olisikin muutettava siten, että hovioikeus voisi keskittää voimavaransa niihin asioihin, joissa edellä esitetyn mukaisesti muutoksenhaun tarve on todellinen. Pääkäsittelyjen toimittamisvelvollisuus myös sellaisissa asioissa, joiden ratkaisemiseksi pääkäsittely ei oikeusturvanäkökohdatkin huomioon ottaen selvästikään olisi tarpeen, laskee hovioikeuksien niin laadullista kuin määrällistä tehokkuutta.”⁷⁵

Oikeusministeriön asettama selvitysmies on esittänyt raportissaan⁷⁶ ehdotuksia hovioikeuksien muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseksi. Selvitysmiehen mukaan seulontamenettelyä koskevaa oikeudenkäymiskaaren säännöstä on pidettävä epäonnistuneena ja tarkoituksettomana, sillä seulontamenettelyn piiriin kuuluvat vain sellaiset kirjallisessa menettelyssä ratkaistavat asiat, joiden käsittelemiseen vaadittavat resurssit ovat vähäiset suhteessa pääkäsittelyasioihin. Selvitysmies ehdottaakin seulontamenettelystä luopumista ja muutoksenhakulupajärjestelmän käyttöön ottamista. Järjestelmän periaatteellinen lähtökohta on siinä, että käräjäoikeuden toimittamaa pääkäsittelyä ei enää toistettaisi hovioikeudessa vaan käräjäoikeuden ratkaisulla tulisi olla merkitystä jo käsiteltäessä valitusta hovioikeudessa, jolloin hovioikeusmenettely olisi lähinnä käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuuden kontrollointia.

Muutoksenhakua hovioikeuteen voisi mahdollisesti tehostaa myös maksujärjestelmää kehittämällä ottaen entistä paremmin huomioon maksullisuuden tavoitteet ohjausvaikutuskeinona. Maksun voisi asettaa niin, että se peritään lähtökohtaisesti kaikilta valituksen tai kantelun tekijöiltä ja maksu tulee maksettavaksi etukäteen ennen kuin asia otetaan käsiteltäväksi. Maksun taso voisi olla nykyisen suuruinen, mutta ohjausvaikutus tehostuisi, koska maksua sovellettaisiin useampaan tapaukseen ja se kohdistuisi asiakkaalle jo valitusprosessin alussa. Etukäteismaksu lisäisi myös maksun valtiontaloudellista merkitystä, koska mahdolliset perintätoimet poistuisivat.

⁷⁵ KKO 2006, 13.

⁷⁶ OM 2006:28.

Esimerkiksi Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa asia otetaan pääsääntöisesti käsiteltäväksi vasta, kun maksu on suoritettu⁷⁷.

4.4 Korkeimman oikeuden toiminta ja palvelujen maksullisuuden tavoitteet

Korkeimman oikeuden tehtävistä säädetään korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 1-5 pykälissä. Lain 1 §:ssä todetaan perustuslain 99 § mukaisesti, että korkeimman oikeuden tehtävänä on käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa sekä valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Lainkäyttöasioissa korkein oikeus toimii muutoksenhakuasteena haettaessa muutosta hovioikeuksien ratkaisuihin sekä eräisiin vakuutus oikeuden, markkinaoikeuden ja käräjäoikeuden maoikeutena antamiin ratkaisuihin. Haettaessa muutosta korkeimmalta oikeudelta tarvitaan siihen pääsääntöisesti valituslupa. Hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena ratkaisemaan asiaan haetaan muutosta valituslupaa pyytämättä. Ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuimena korkein oikeus toimii ratkaistessa syyteasiat, jotka koskevat hovioikeuden presidentin tai sen jäsenen tai valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän virkarikoksia.

Korkein oikeus toimii pääasiallisesti ennakkopäätöstuomioistuimena, jolloin se käsittelee lähinnä vain sellaisia muutoksenhakuasioita, joissa ratkaisulla on ennakkopäätösarvoa ratkaistaessa vastaavia tapauksia tai jos sillä voidaan ohjata lainkäyttöä ja lisätä sen yhtenäisyyttä. Jos muutoksenhakuasiassa ei myönnetä valituslupaa, asian käsittely korkeimmassa oikeudessa päättyy valituslupahakemuksen hylkäävään ratkaisuun. Korkeimman oikeuden lainkäyttötehtäviin kuuluu myös ylimääräisten muutoksenhakemusten käsitteleminen. Näitä ovat kantelu menettelyvirheestä hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa, lainvoiman saaneen tuomion purkaminen sekä menetetyn määräajan palauttaminen.

⁷⁷ OM 2004:19, 66-68.

Korkeimman oikeuden valvontatehtävällä tarkoitetaan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksina, mihin kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. Korkeimman oikeuden valvonta ulottuu alempien tuomioistuinten lisäksi ulosottoviranomaisiin. Ulosottomiehen päätöksiin ja täytäntöönpanotoimiin haetaan muutosta ensi vaiheessa käräjäoikeudelta, sitten hovioikeudelta ja lopuksi korkeimmalta oikeudelta.⁷⁸

Korkeimmalle oikeudelle on säädetty myös joitakin muita tehtäviä. Korkein oikeus antaa lausuntoja tasavallan presidentille armahdusasioissa sekä oikeusministeriölle rikoksenteekijöiden ulkomaille luovuttamista koskeissa asioissa. Korkein oikeus voi antaa lausuntoja eri vaiheissa olevista lakiesityksistä. Tasavallan presidentti voi pyytää korkeimmalta oikeudelta lausunnon eduskunnan hyväksymistä laeista sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä maakuntalaeista ennen kuin hän vahvistaa ne. Korkein oikeus voi myös oma-aloitteisesti esittää valtioneuvostolle lain säätämistä tai muuttamista.

Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:ssä on säädetty perusteista, joilla valituslupa voidaan myöntää. Korkein oikeus voi myöntää valitusluvan, jos lain soveltamisen kannalta ratkaisulla on ennakkopäätösarvoa ratkaistaessa vastaavia tapauksia tai jos sillä voidaan ohjata lainkäyttöä ja lisätä sen yhtenäisyyttä. Ennakkopäätösten voidaan katsoa täydentävän lainsäädäntöä sellaisista oikeuskysymyksistä, joihin lait ja asetukset eivät anna selvää vastausta tai ne ovat tulkinnanvaraisia. Ennakkopäätöksillä annetaan oikeusohjeita tulevien vastaavanlaisten oikeusriitojen varalle ja pyritään lisäksi varmistamaan, että tuomioistuimet eri puolilla maata tulkitsevat lakia samalla tavalla. Valituslupa voidaan myöntää myös, jos asiassa on tapahtunut sellainen oikeudenkäynti- tai muu virhe, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

⁷⁸ HE 7/2005 vp.

Ennakkopäätösperuste on tärkein valitusluvan myöntämisperuste. Purkuperustetta ja painava syy -perustetta sovelletaan harvoin. Jos valituslupaa ei myönnetä, asian käsittely korkeimmassa oikeudessa päättyy valituslupahakemuksen hylkäävään ratkaisuun.

Korkeimman oikeuden muutoksenhakua koskevan hallituksen esityksen⁷⁹ mukaan valituslupahakemuksia on tehty vuosina 1999-2003 keskimäärin noin 2 100 vuodessa. Kovin suuria vuosittaisia muutoksia tänä aikana ei ole ollut. Valituslupia on myönnetty tuona aikana keskimäärin 188 vuodessa. Myönnettyjen valituslupien osuus hakemuksista on vakiintuneesti ollut noin 7—8 %:a ja lähes poikkeuksetta alle 10 %:a.

Arviolta noin kaksi kolmasosaa hakemuksista on selviä suuntaan taikka toiseen ja kolmannes jäsenten työajasta kuluu valituslupa-asioiden käsittelemiseen. Esittelijöiden kohdalla tämä osuus on vielä suurempi. Asian laadusta riippuen valituslupaperusteiden tutkiminen yksittäisessä asiassa voi aiheellisesti vaatia varsin runsaastikin aikaa. Ongelmana on, että yhdessä perusteltujakin lupahakemuksia vaivaavien sisällöllisten puutteiden kanssa näihin selvästi menestymismahdollisuuksia vailla olevien lupa-asioiden käsittelyyn kuluu niiden suuren määrän vuoksi paljon voimavaroja.⁸⁰

Ylimääräisessä muutoksenhaussa voidaan poikkeuksellisesti, erityisin edellytyksin ottaa uudelleen käsiteltäväksi jo lainvoimaisesti ratkaistu asia. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu menettelyvirheen perusteella, tuomion purkaminen sen sisällöllisen virheen vuoksi ja menetetyn määräajan palauttaminen prosessitointia varten. Ylimääräisestä muutoksenhausta säädetään oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa.

Kantelun johdosta lainvoimainen ratkaisu voidaan poistaa sillä perusteella, että oikeudenkäyntimenettelyssä on tapahtunut laissa erikseen mainittu taikka sellainen muu oikeudenkäyntivirhe, jonka voidaan otaksua vaikuttaneen jutun lopputulokseen. Lainvoimainen ratkaisu voidaan purkaa sillä perusteella, että ratkaisu on sisällöltään väärä. Purkuperusteena voi olla esimerkiksi se, että asiassa on esitetty väärä todiste tai

⁷⁹ HE 9/2005 vp.

⁸⁰ KM 2002:8.

että on ilmaantunut sellaisia uusia seikkoja tai todisteita, joiden esittäminen oikeudenkäynnissä olisi johtanut toiseen lopputulokseen, taikka että tuomio perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Korkeimmalta oikeudelta voidaan hakea myös menetetyn määräajan palauttamista. Tyytymättömyyden ilmoittamiselle tai valittamiselle taikka muulle oikeudenkäynnissä tehtävälle toimelle asetettu määräaika voidaan näin palauttaa, jos toimeen ei ole voitu ryhtyä laillisen esteen vuoksi tai jos hakemukselle muutoin esitetään erittäin painavia syitä.

Korkeimmassa oikeudessa ratkaistujen ylimääräistä muutoksenhakua koskevien hakemusten määrä on varsin suuri. Tällaisten ratkaisujen määrä on viime vuosina vaihdellut noin 380-480 välillä. Kanteluita ja purkuhakemuksia on ollut näistä asioista valtaosa. Vakiintuneesti noin kolmessa neljäsosassa hakemus on hylätty tai jätetty tutkimatta. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat saattavat olla varsin työläitäkin. Toisaalta ne tapaukset, joissa lainvoimaista ratkaisua oikaistaan tai muutetaan taikka joissa määräaika palautetaan, ovat usein selväpiirteisiä ja yksinkertaisia.⁸¹

Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toiminnasta vuodelta 2006 laaditun vuosikertomuksen⁸² mukaan korkeimmassa oikeudessa oli henkilöstöä vuonna 2006 yhteensä 84 henkilötyövuotta ja toimintamenot olivat 7,0 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 korkeimmassa oikeudessa annettiin yhteensä 3 229 ratkaisua. Valituslupa-asioita ratkaistiin 2 410 ja valituslupa myönnettiin 169 asiassa. Varsinaisia asiaratkaisuja annettiin 228. Ylimääräisten muutoksenhakemuksia käsiteltiin 431, joista noin yksi neljäsosa hyväksyttiin. Muita asioita, kuten lausuntopyyntöjä armoasioista, ratkaistiin 85. Keskimääräinen käsittelyaika valituslupa-asioissa oli 4,9 kuukautta ja varsinaisissa asiaratkaisuissa 16,7 kuukautta.

Lainkäyttöasian käsittelystä perittävien oikeudenkäyntimaksujen suuruus on säädetty tuomioistuinmaksulain 3 §:ssä. Korkein oikeus perii valituslupahakemuksen käsittelystä maksun, jonka suuruus on 204 euroa, jos valituslupa myönnetään ja asia käsitellään tai

⁸¹ HE 9/2005 vp.

⁸² KKO 2007.

102 euroa, jos valituslupaa ei myönnetä. Ylimääräisestä muutoksenhakemuksesta peritään 102 euroa, jos hakemus hylätään. Rikosasioissa vastaavat käsittelymaksut ovat puolta pienempiä.

Tuomioistuinmaksulakia valmisteltaessa on maksujen suuruuden määrittämisessä katsottu, että oikeusturvan ja sen saatavuuden kannalta erityisesti oikeudenkäyntimaksut tulisi asettaa omakustannushintaa alhaisempina. Toisaalta käytetyn kohtuullisuusharkinnan lisäksi eri palveluista perittävien maksujen suuruuden määrään on katsottu vaikuttavan, kuinka paljon niiden tuottamisesta aiheutuu kustannuksia toisiinsa verrattuna. Lakia koskevan hallituksen esityksen⁸³ mukaan alennetut maksut hylätyissä muutoksenhakuasioissa ovat perusteltuja sen takia, että niiden käsittelykustannukset ovat pienempiä. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”ylimpien tuomioistuinten ajankäyttö asiassa, jossa valituslupaa ei myönnetä, on huomattavasti vähäisempää kuin asiassa, jossa valituslupa myönnetään ja asia tutkitaan”.

Rikosasioissa perittävän maksun suuruus on asetettu puolta pienemmäksi ilmeisesti siksi, että tällä on pyritty huomioimaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kuudennen artiklan säännökset rikoksesta syytetyn oikeuksista oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tällöin syytetyn varattomuus ei saa olla esteenä oikeusturvan toteutumiseksi. Toisaalta henkilöt, joille on tulojensa perusteella myönnetty oikeusapua, on vapautettu kokonaan tuomioistuinmaksujen suorittamisesta.

Korkeimman oikeuden maksullisen toiminnan tuotot olivat vuonna 2006 yhteensä noin 136 000 euroa. Valituslupahakemusten käsittelystä perittiin maksuja noin 109 000 euroa ja ylimääräisten muutoksenhakemusten käsittelystä noin 11 000 euroa. Tuomioistuinmaksuasetuksessa säädettävistä ote- ja jäljennösmaksuista, kustannusten korvauksista ja viivästysmaksuista kertyi maksutuloja yhteensä noin 16 000 euroa.

Noin 60 prosenttia korkeimman oikeuden asioista käsitellään maksutta. Maksuttomuudesta säädetään tuomioistuinmaksulain 6 §:ssä, jossa säädetään maksuttomista suoritteista sekä 7 §:ssä, jossa säädetään maksuvelvollisuudesta

⁸³ HE 241/1992 vp.

vapautetuista. Säädösten mukaan maksu jätetään korkeimmassa oikeudessa perimättä muun muassa asiassa, joka koskee muutoksenhakua vakuutusosoikeuden päätökseen sekä rikosasian käsittelystä muutoksenhakutuomioistuimessa, jos alemman tuomioistuimen ratkaisua muutetaan muutoksenhakijan eduksi. Lisäksi on lueteltu useampia lähinnä sosiaalisin perustein maksuttomiksi säädettyjä asiaryhmiä.

Korkeimman oikeuden toiminnan kokonaiskustannukset olivat vuonna 2006 yhteensä 7,2 miljoonaa euroa, mistä maksullisten palveluiden tuottamiseen kohdistui 2,9 miljoonaa euroa eli noin 40 %. Perittävän oikeudenkäyntimaksun suhde yksittäisen asian käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin oli keskimäärin viisi prosenttia.

Maksullisuuden taloudellisten tavoitteiden näkökulmasta korkeimman oikeuden maksutuloja koskevat vastaavat huomiot kuin edellä on todettu hovioikeuksien osalta. Maksujen hallinnointikustannussyistä saattaisi valtiontalouden kannalta olla järkevämpää asettaa palvelut maksuttomiksi.

Viime aikoina on ollut pyrkimyksiä muutoksenhakujärjestelmän keventämiseen, jotta korkein oikeus pystyisi kohdistamaan resurssinsa päätehtävään eli ennakkoratkaisujen antamiseen. Valituslupa-asioiden käsittelyssä on yleisesti nähty ongelmana, että korkeimpaan oikeuteen tulee runsaasti lupahakemuksia asioissa, joissa selvästikään ei ole perusteita valitusluvalle. Näiden selvästi menestymismahdollisuuksia vailla olevien lupa-asioiden käsittelyyn kuluu niiden suuren määrän vuoksi paljon voimavaroja. Toisaalta ongelmana on perusteltuja lupahakemuksia vaivaavat sisällölliset puutteet⁸⁴.

Valituslupahakemuksen ja ylimääräisen muutoksenhakemuksen käsittelystä perittävillä maksuilla voisi mahdollisesti osaltaan olla myönteisiä vaikutuksia korkeimman oikeuden resurssien kohdistamiseen maksujen ohjausvaikutusominaisuuksia hyödyntämällä. Palvelun käyttöä ohjaava vaikutus olisi oletettavasti tehokkaampi, jos maksu perittäisiin etukäteen ja maksu olisi nykyistä suurempi.

⁸⁴ Kts. esim. Välimäki, KKO.

Palvelun käyttöä voidaan yleensä rajoittaa maksujen suuruutta korottamalla. Etukäteen suoritettavan riittävän suuren maksun vaikutuksena voidaan katsoa olevan, että asianomistaja harkitsee tarkemmin, onko hänen asiallaan mahdollisuutta menestyä. Tällä voi olla myös vaikutuksia siihen, että hakemuksen muotoilemiseen kiinnitetään enemmän huomiota. Hyväksytyt muutoksenhakemuksen osalta on kuitenkin oikeudenmukaista, että asian käsittely on maksuton ja etukäteen peritty maksu palautetaan.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkishyödykkeiden teorian mukaan julkinen sektori tuottaa luonnostaan sellaisia palveluja, joiden tuottamisesta ja käyttämisestä aiheutuva hyöty kohdistuu koko yhteiskuntaan eikä ketään voi rajata hyödyn ulkopuolelle. Teoria ilmentää sen ajatuksen, että julkisesta palvelusta ei voida periä maksua silloin, kun palvelun käyttäjää ei voida yksilöidä. Toisaalta julkishallinto tuottaa myös runsaasti sellaisia palveluja, joissa voidaan nähdä palvelun tuottamisen ja käyttämisen kohdistuvan palvelua pyytävän asiakkaan yksityiseksi hyödyksi sekä sen lisäksi koko yhteiskunnan hyödyksi. Tällaisen palvelun osalta on vaikeampaa määritellä se, tulisiko palvelu luovuttaa maksutta vai pitäisikö sen tuottaminen rahoittaa kokonaan tai ainakin osittain palvelusta perittävällä maksulla.

Palveluista perittävien maksujen asettamiselle on katsottu olevan erilaisia hyötynäkökulmia suhteessa palvelujen maksuttomuuteen. New Public Management -ajattelumalli sisältää useita 1980-luvun jälkeisiä julkisen sektorin parantamista ja kehittämistä koskevat uudistuksia. New Public Management -ajatteluun luetaan esimerkiksi valtionhallinnon tulosoajausuudistus ja maksullisen toiminnan osalta erityisesti maksullisen toiminnan tuottojen nettobudjetoinnin mahdollisuus. Ajattelutavan mukaan julkisen sektorin tuottamien palvelujen maksullistamisessa voidaan toteuttaa markkina-ajattelun mukaisia oppeja. Erityisesti nettobudjetoidussa virastossa maksujen vaikutus toimintaan ja toiminnan rahoitukseen voi olla olennainen.

Valtion talousarvialoudessa virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan tuotot edustavat kokonaisuudessaan noin kolmea prosenttia valtion tulorahoituksesta. Osa maksullisen toiminnan tuotoista esitetään vuosittaisessa valtion talousarviossa tuloarviomomentilla ja niitä koskevat vastaavat budjettiperiaatteet kuin muitakin budjetin tuloarvioita. Osa maksullisen toiminnan tuotoista esitetään nettobudjetoituna tuloarviona tai määrärahana menomomenttien kohdalla.

Joissakin tapauksissa on ollut epäselvää, onko valtion perimä rahasuoritus vero vai maksu. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan verojen ja maksujen olennainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Verotuksessa valtio voi

periä veroja pakkoperiaatteen mukaisesti ja tuottaa palveluja poliittisten päätösten perusteella. Valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Niiden suoritteiden, joista maksuja peritään, tulee olla jollakin tavoin yksilöitävissä. Myös maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu.

Valtionhallinnon maksullinen toiminta on järjestetty pitkälle valtion yleisen maksuperustelain sääntelyn mukaisesti. Maksuperustelain mukaan pääsääntö on, että viranomaisen suoritteet ovat maksullisia, jollei maksuttomuudelle ole erityistä syytä. Suoritehinnoittelu perustuu myös erityislainsäädännössä oleviin maksusäännöksiin, joiden hinnoitteluperiaatteet poikkeavat maksuperustelain yleisistä periaatteista.

Valtion maksuperustelaki jakaa virastojen ja laitosten maksulliset suoritteet julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli suoritteen omakustannusarvoa. Muiden suoritteiden hinnoittelussa maksuperustelaki tuntee kaksi eri hinnoitteluperiaatetta: monopolisuoritteiden hinnoittelun ja varsinaisen liiketaloudellisen hinnoittelun. Monopolisuoritteesta perittävä maksu saadaan määrätä myös niin, että se varsinaisen liiketaloudellisen hinnoittelun sijasta vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Valtionhallinnon nykyisen maksuperustelainsäädännön sekä niiden taustalla olevien teoreettisten ajatusmallien pohjalta tutkimuksessa laadittiin kolmeen tarkasteluryhmään keskittyvä jaottelu, joiden avulla tutkittiin palvelujen maksullisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutumista esimerkkitapauksena olevassa yleisten tuomioistuinten maksullisessa palvelutoiminnassa. Tarkastelunäkökulmien avulla tutkittiin, kuinka tavoitteet mahdollisesti toteutuivat nykyisessä maksujärjestelmässä ja toisaalta pyrittiin esittämään ehdotuksia siitä, kuinka maksujärjestelmää voisi mahdollisesti kehittää tavoitteiden suuntaiseksi.

Maksullisuuden taloudellisten tavoitteiden toteutumista koskevassa tarkastelussa etsittiin vastausta kysymyksiin, mikä on maksuista saatavien tulojen valtiontaloudellinen merkitys ja mikä perittävän maksun merkitys on suhteessa palvelun tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Maksujen ohjausvaikutuksen näkökulmaa pohtivassa tarkastelussa olennaisena kysymyksenä on, kuinka asetettu maksu vaikuttaa palvelun tilaajan käyttäytymiseen ja voidaanko maksuilla rajoittaa palvelun tarpeetonta käyttöä. Ohjausvaikutuksen tavoitteena on esimerkiksi maksun suuruutta ja laskutustapoja määrittelemällä saada palvelun tilaaja harkitsemaan, onko palvelun käyttö tarkoituksenmukaista.

Lisäksi tutkittiin onko tai voisiko maksuilla olla merkitystä viraston tulosohjauksen ja toiminnan kehittämisen kannalta, kun otetaan huomioon maksullisen toiminnan nettobudjetoinnille ja tulosohjaukselle asetetut tavoitteet.

Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään kaikki rikosasiat ja yksityisoikeudelliset riita-asiat. Tulosohjaus otettiin tuomioistuimissa käyttöön vuosina 1992-1995. Tulosohjausjärjestelmän soveltuvuudesta tuomioistuinten toimintaan on ollut keskustelua liittyen tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Talousarviolain muutoksen yhteydessä on selvennetty tulosohjausmenettelyn suhdetta tuomitsemistoimintaan. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei puututtaisi tuomioistuinten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttö. Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena sen sijaan on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin. Tuomioistuimilla on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin.

Tuomioistuimissa perittävistä maksuista säädetään erityislaille maksuperustelain sijaan.

Tuomioistuinsuoritteiden maksullisuutta ja hinnoittelua koskevat pääperiaatteet on katsottu poikkeavan valtion maksuperustelaisissa säädetystä periaatteesta, sillä etenkin oikeudenkäynnistä perittävät maksut tulee oikeusturvaan liittyvistä syistä hinnoitella pääsääntöisesti omakustannusarvoa alempina ja osa suoritteista tulee säätää kokonaan maksuttomiksi lähinnä sosiaalisin perustein.

Tuomioistuimet perivät maksuja niiden käsittelyyn saatettujen hakemusten ja lainkäyttöasioiden vaatimista toimenpiteistä sekä näihin liittyvistä tiedoksiannoista, todistuksista ja asiakirjojen jäljennöksistä. Yleisten tuomioistuinten maksullisen toiminnan tuotot olivat vuonna 2006 yhteensä lähes 33 miljoonaa euroa.

Käräjäoikeudet käsittelevät ensimmäisenä tuomioasteena riita- ja rikosasioita. Lisäksi niissä käsitellään erilaisia hakemusasioita sekä kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita. Käräjäoikeuksien tuottamista palveluista perittäviä maksuja sekä maksullisuuden merkitystä suhteessa tavoitteisiin tarkasteltiin asiaryhmittäin taloudellisen, ohjausvaikutuksen sekä tulosohjauksen näkökulmasta.

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna käräjäoikeuden rikosasian käsittelystä perittävästä maksusta saattaisi olla kokonaistaloudellisesti edullisinta luopua kokonaan. Maksu tulee harvoin perittäväksi, sillä pääsääntöisesti syytteen tuomioistuimessa nostaa syyttävä. Toisaalta perittävä maksu ei juurikaan vastaa asian käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Sen sijaan valtiolle aiheutuu kustannuksia esimerkiksi maksun sääntelystä ja asettamisesta sekä erilaisista laskutukseen ja perintään liittyvistä toimenpiteistä.

Ohjausvaikutuksen näkökulmasta käräjäoikeuksien rikosasioissa perittävien maksujen merkitys ihmisen käyttäytymistä ohjaavana tekijänä on kyseenalainen. Ohjausvaikutus koskee ylipäätään hyvin harvoja. Toisaalta niissä tapauksissa, joissa asianomistaja nostaa syytteen siitä huolimatta, että syyttävä on katsonut, ettei syytteen nostamiseen ole aihetta, voitaneen olettaa, että asianomistajalla on asiaansa kohtaan sellainen intressi, missä maksun asettamisella ei ole ohjaavaa vaikutusta.

Käräjäoikeuksien riita-asioita koskevassa tarkastelussa eroteltiin toisistaan varsinaiset riita-asiat sekä sellaiset asiat, jotka pannaan vireille suppeammalla haastehakemuksella ja käsitellään niin sanotussa summaarisessa menettelyssä. Varsinaisten riita-asioiden käsittelystä perittävien maksujen taloudellinen merkitys sekä käyttäytymistä ohjaava vaikutus on maksujen suuruuden nykyisellä tasolla luultavasti melko vähäinen, sillä useissa tapauksissa maksun perintä kohdistuu ilmeisesti yhtiöön, yhteisöön tai keskitasoa varakkaampaan yksityishenkilöön. Varsinaisessa riita-asiassa perittävä maksu voisi oikeusturvan hakemista estämättä olla jonkin verran korkeampi määriteltynä esimerkiksi riita-asian rahallisen intressin mukaan. Korkeampi maksu kattaisi suuremman osan asian käsittelykustannuksista ja ehkä ohjaisi mahdollisesti tuomioistuimen riitaprosessin sijasta useammin sovintojen tekemiseen.

Käräjäoikeuksien summaarisessa menettelyssä ratkaistavat riita-asiat ovat pitkälle rutiiniluonteisia massa-asioita, joiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta vastaa pääosin käräjäoikeuksien kansliahenkilökunta. Koska asioiden käsittely on nopeampaa ja kustannustehokkaampaa kuin varsinaisissa riita-asioissa, oikeudenkäyntimaksu kattaa lähes kokonaan summaarisen asian ratkaisemisesta aiheutuvat kustannukset. Nykyään kaikki tuomioistuinten maksullisen toiminnan tulot on bruttobudjetoitu, jolloin yksittäisen tuomioistuimen toiminnan rahoitus ei ole maksuista riippuvainen. Tulohäyrytyksen näkökulmasta tarkasteltuna summaaristen riita-asioiden osalta voisi olla mahdollisuus maksullisen toiminnan nettobudjetoinnin hyväksikäyttöön toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi.

Hakemusasioiden osalta tutkimuksessa keskityttiin kiinteistöjen kirjaamista koskevien asioiden ja avioerohakemusten maksullisuuden tarkasteluun. Näiden osalta tuloksena olivat samanlaiset johtopäätökset kuin summaaristen asioiden osalta. Näissä asiaryhmissä nykyään perittävien maksujen suuruudet ovat lähellä palvelun tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kokonaiskustannuksia. Asiaryhmien osalta on olemassa perusteet ja edellytykset toiminnan nettobudjettiin siirtymiselle.

Hovioikeuden pätehtävänä on käräjäoikeuksien tuomioista ja päätöksistä tehtyjen valitusten ratkaiseminen. Hovioikeuksien toiminnasta kertyvien maksutulojen

taloudellinen merkitys on vähäinen suhteessa toiminnan kokonaiskustannuksiin. Koska maksujen asettaminen, laskutus ja perintätoimenpiteet aiheuttavat kustannuksia, voi maksujen valtion kokonaistaloudellinen nettotuotto jäädä pieneksi tai maksujen keräämiskustannukset voivat olla jopa suurempia kuin maksutuotot. Tällöin olisi valtiontalouden kannalta järkevämpää asettaa palvelut maksuttomiksi.

Hovioikeuksien toiminnan tehostamiseksi on viime aikoina pyritty etsimään keinoja lähinnä hovioikeuksien muutoksenhakujärjestelmään sisältyvää käsittelyprosessia ja sitä koskevaa sääntelyä uudelleen arvioimalla. Muutoksenhakua hovioikeuteen voisi mahdollisesti tehostaa myös maksujärjestelmää kehittämällä ottaen entistä paremmin huomioon maksullisuuden tavoitteet ohjausvaikutuskeinona. Maksun voisi asettaa niin, että se peritään lähtökohtaisesti kaikilta valituksen tai kantelun tekijöiltä ja maksu tulee maksettavaksi etukäteen ennen kuin asia otetaan käsiteltäväksi. Maksun taso voisi olla nykyisen suuruinen, mutta ohjausvaikutus tehostuisi, koska maksua sovellettaisiin useampaan tapaukseen ja se kohdistuisi asiakkaalle jo valitusprosessin alussa. Etukäteismaksu lisäisi myös maksun valtiontaloudellista merkitystä, koska mahdolliset perintätoimet poistuisivat. Esimerkiksi Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa asia otetaan pääsääntöisesti käsiteltäväksi vasta, kun maksu on suoritettu

Korkein oikeus toimii muutoksenhakuasteena haettaessa muutosta hovioikeuksien ratkaisuihin sekä eräisiin vakuutus-oikeuden, markkinaoikeuden ja kärjäoikeuden maa-oikeutena antamiin ratkaisuihin. Haettaessa muutosta korkeimmalta oikeudelta tarvitaan siihen pääsääntöisesti valituslupa. Korkein oikeus toimii pääasiallisesti ennakkopäätöstuomioistuimena, jolloin se käsittelee lähinnä vain sellaisia muutoksenhakuasioita, joissa ratkaisulla on ennakkopäätösarvoa ratkaistaessa vastaavia tapauksia tai jos sillä voidaan ohjata lainkäyttöä ja lisätä sen yhtenäisyyttä. Korkeimman oikeuden lainkäyttötehtäviin kuuluu myös ylimääräisten muutoksenhakemusten käsitteleminen.

Maksullisuuden taloudellisten tavoitteiden näkökulmasta korkeimman oikeuden maksutuloja koskevat vastaavat huomiot kuin edellä on todettu hovioikeuksien osalta.

Maksujen hallinnointikustannussyistä saattaisi valtiontalouden kannalta olla järkevämpää asettaa palvelut maksuttomiksi.

Myös korkeimman oikeuden osalta on ollut pyrkimyksiä muutoksenhakujärjestelmän keventämiseen, jotta korkein oikeus pystyisi kohdistamaan resurssinsa päätehtävään eli ennakkoratkaisujen antamiseen. Valituslupa-asioiden käsittelyssä on yleisesti nähty ongelmana, että korkeimpaan oikeuteen tulee runsaasti lupahakemuksia asioissa, joissa selvästikään ei ole perusteita valitusluvalle. Näiden selvästi menestymismahdollisuuksia vailla olevien lupa-asioiden käsittelyyn kuluu niiden suuren määrän vuoksi paljon voimavaroja.

Palvelun käyttöä voidaan yleensä rajoittaa maksujen suuruutta korottamalla. Etukäteen suoritettavan riittävän suuren maksun vaikutuksena voidaan katsoa olevan, että asianomistaja harkitsee tarkemmin, onko hänen asiallaan mahdollisuutta menestyä. Tällä voi olla myös vaikutuksia siihen, että hakemuksen muotoilemiseen kiinnitetään enemmän huomiota. Hyväksytyin muutoksenhakemuksen osalta on kuitenkin oikeudenmukaista, että asian käsittely on maksuton ja etukäteen peritty maksu palautetaan.

Monien yleisten tuomioistuinten tuottamien palvelujen hyöty kohdistuu sekä palvelun tilaajalle että laajemmin koko yhteiskunnalle. Kokonaisuudessaan toimivan oikeusjärjestelmän katsotaan tukevan koko yhteiskuntaa ja sen talouden kehitystä. Myös yksittäisten asiaratkaisujen hyöty saattaa kohdistua enemmän oikeusjärjestelmän ja yhteiskunnan kuin asianomistajan hyväksi. Näin tapahtuu usein korkeimman oikeuden tekemien ennakkopäätösten osalta. Julkishyödykkeiden teoriasta voidaan johtaa periaate, jonka palvelusta perittävä maksu tulisi asettaa vain yksityisen hyödyn osalta. Tuomioistuinpalvelujen osalta yksityinen hyöty voi olla usein käytännössä hankala määritellä.

Tuomioistuinmaksulakia valmisteltiin 1990-luvun alussa, jolloin New Public Management -mallin mukaisia uudistuksia toteutettiin muun muassa valtionhallinnon maksullisen toiminnan osalta. Tuolloin on luultavasti maksujen fiskaalinen merkitys

lamavuosien takia ollut erityisesti esillä. Saattaa olla, että tuomioistuinmaksulain valmisteluvaiheessa ja sen jälkeenkin perittävät oikeudenkäyntimaksut on nähty enemmän välttämättömänä pahana ja pyritty varmistumaan siitä, että maksujen vaikutus ei kohdistu kielteisenä oikeusturvan hakemisen ja saamisen esteenä tai rajoitteena. Tämä on ehkä luonnollista siitä syystä, että oikeudenkäynti tai muiden tuomioistuinpalvelujen käyttäminen saattaa aiheuttaa hakijalle huomattaviakin kustannuksia ja kuluriskejä, mikä voi olla yleisesti esteenä oikeuksien hakemiselle. Toisaalta maksuja ei ehkä ole tarkasteltu riittävästi sen suhteen, että niillä voisi olla positiivisiakin vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan huomioiden palvelujen maksullisuudesta esitetyt tavoitekysymykset.

Tutkimus on laadittu finanssivaltion näkökulmasta. Jos tutkimusaihetta käsiteltäisiin laajemmin oikeustieteen tai oikeustaloustieteen näkökulmasta, tutkimuksessa esitetyt johtopäätökset saattaisivat saada tuekseen muitakin perusteluja tai vastaavasti asiaa laajemmin havainnoissa voivat päätelmät osoittautua yksinkertaistetuiksi.

LÄHDELUETTELO

Teokset:

Bärlund Johan, Nybergh Frey & Petrell Katarina 2005. Finlands civil- och handelsrätt. En introduction. Helsinki: Talentum.

Harrinvirta Markku 1998. Tulosohjausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Haveri Arto 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lane Jan-Erik 2000. New Public Management. London: Routledge.

Lumijärvi Ismo & Salo Sari 1996. Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lähdesmäki Kirsi 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Meklin, Pentti 2002. Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita.

Myllymäki Arvo 1994. Julkistalouden sääntely. Tampere: Finnpublishers.

Myrsky Matti 1999. Valtiontalousoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Purhonen Eino 1961. Eduskunnan budjettivalta. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Temmes Markku, Ahonen Pertti & Ojala Timo 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.

Tuomala Matti 1997. Julkistalous. Helsinki: Gaudeamus.

Vesanen Tauno 1965. Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Virolainen Jyrki 1998. Rikosprosessioikeus I. Helsinki: WSOY lakitieto.

Virallisaineistot:

Hallitusohjelma 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 2007.

- KKO 2006. Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2005.
Korkein oikeus 2006.
- KKO 2007. Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2006.
Korkein oikeus 2007.
- KM 1972:B5. Valtion maksuperustetoimikunnan mietintö. Valtiovarainministeriö 1972.
- KM 1990:7. Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien ja valtionaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriö 1990.
- KM 2002:8. Muutoksenhakutoimikunnan jatkomietintö. Oikeusministeriö 2002.
- KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.
Oikeusministeriö 2003.
- OM 1998. Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö 1998.
- OM 2002. Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012.
Oikeusministeriö 2002.
- OM 2004:19. Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategia. Oikeusministeriö 2004.
- OM 2006:15. Riidattomien velkomisasioiden käsittelyn tehostaminen.
Oikeusministeriö 2006.
- OM 2006:28. Muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen – tarkoituksen ja menettelyn uudelleen arviointi. Oikeusministeriö 2006.
- OM 2007:16. Kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittelyn kehittäminen.
Oikeusministeriö 2007.
- OM 2007:17. Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2006.
Oikeusministeriö 2006.
- VK 2007. Valtion maksullinen toiminta vuonna 2006. Valtiokonttori 2007.
- VM 12/2002. Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö 2002.
- VTV 6/99. Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi. Valtionalouden tarkastusvirasto 1999.
- Säädösvalmisteluaineisto:*
- HE 176/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 203/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion maksuperustelain muuttamisesta.

HE 82/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeusapulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 79/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden rekisteröintiasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maistraateille koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 9/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten muuttamiseksi.

PeVL 53/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002 vp).

PeVL 61/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp).

PeVL 12/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta (HE 281/2004 vp).

TM 0402; 31.3.2004. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta (muutoksineen).

Internetlähteet:

Tolvanen 2003. Tolvanen Matti 2003. Ratkaisuvallan siirtäminen ja menettelyn yksinkertaistaminen rikosasioissa erityisesti lainkäytön funktioiden näkökulmasta. Alustus oikeustieteen päivillä 2003. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
<www2.lut.fi/oikeustiede2003/Alustukset/MattiTolvanen.pdf> Viitattu 6.9.2007.

Välimäki, KKO. Välimäki, Pertti. Valituslupahakemuksen sisällöstä. Korkein oikeus.
<<http://www.kko.fi/30111.htm>> Viitattu 6.9.2007.