



Oikaisuvaatimusten käsittelyn maksullisuus eri viranomaisissa

ASIAN VIREILLETULO

Joissakin kuntien ja/tai kaupunkien taksapäätöksissä ja joistakin valtion viranomaisten muutoksenhakua edeltävästä oikaisuvaatimusvaiheesta on määrätty perittäväksi maksu. Valtaosa oikaisuvaatimusmenettelyistä on maksuttomia.

Oikaisuvaatimusvaihe on tietyissä asiaryhmissä pakollinen esivaihe ennen asian saattamista tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävä maksu, erityisesti siltä osin, kun se on huomattava, saattaa vaikeuttaa oikeuden saatavuutta. Maksujen määrien epäyhtenäisyys ja maksujen määräytymisperusteiden vaihtelu oikaisuvaatimusmenettelyssä saatavat luoda myös epäyhdenvertaisuutta hallinnon asiakkaiden välille.

Päätin ottaa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n nojalla tutkittavakseni oikaisuvaatimusten maksullisuuden sääntelyn ja käytännöt sekä niiden vaikutukset oikeusturvan saatavuuteen. Tiedossani oli, että joissakin tapauksissa oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuutta koskevissa käytännöissä oli esiintynyt vaihtelua.

Halusin selvittää erityisesti oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta, onko oikaisuvaatimusten maksullisuuden sääntelyssä tai käytännöissä mahdollisesti siihen vaikuttavia puutteita, ristiriitaisuuksia, epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja, jotka ovat heikentäneet oikeusturvan saatavuutta.

SELVITYKSET

Käytettävissäni oli seuraava aineisto:

- Kuntaliiton vastaus 20.6.2024,
- valtiovarainministeriön vastaus 10.9.2024,
- oikeusministeriön arvio 29.11.2024,
- ympäristöministeriön selvitys 24.3.2025,
- ulkoministeriö selvitys 27.3.2025 ja
- valtiovarainministeriön selvitys 28.3.2025.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Hallintolain (434/2003) oikaisuvaatimusta koskevassa 7 a luvussa ei ole sääntelyä hallintolain mukaisen oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta.

Myöskään kuntalain (410/2015) oikaisuvaatimusta koskevassa 134 §:ssä ei ole sääntelyä kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta.

Valtion viranomaisten toiminnan maksullisuudesta säädetään yleislakina sovellettavassa valtion maksuperustelaissa (150/1992, maksuperustelaki).

Maksuperustelain 2 §:n 1 momentin mukaan, jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan sanotusta laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä maksuperustelain sijasta.

Maksuperustelain 4 §:n 1 momentin mukaan seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
- 4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*).

Saman pykälän 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Maksuperustelain 3 luvussa säädetään toimivallasta maksuista päätettäessä. Maksuperustelain 8 §:n delegointisäännöksen nojalla valtion viranomaisten julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista säädetään asetuksentasoisesti hallinnonalakohtaisesti. Lisäksi maksuperustelain 9 §:ssä säädetään asianomaisen viranomaisen toimivallasta maksuja ja suoritteiden hinnoittelua koskevista asioista sekä 10 §:ssä erityisten virastojen ja laitosten toimivallasta määrätä itse maksuistaan.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin 2 kohdan m alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä maksuista.

Esimerkiksi rakentamislain (751/2023) 79 §:n 1 momentin mukaan luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomais-tehtävistä kunnalle maksun. Rakentamislain 177 §:n mukaan kunnalle perittävän maksun perusteena on taksan hyväksymispäätös. Siten kunnan rakennusvalvontataksojen säädösperusta jättää myös avoimeksi oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuuden.

Kuntaliitto

Pyysin Kuntaliittoa toimittamaan tiedot niistä kunnista ja/tai kaupungeista, jotka ovat omissa taksapäätöksissään määränneet oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen maksullisuudesta ja näiden taksojen suuruudesta arvioidakseni oikaisuvaatimusten maksullisuuden käytäntöjä ja niiden vaikutuksia.

Kuntaliitto on vastauksessaan todennut, ettei sillä ole käytettävissä kattavia tietoja oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen maksullisuudesta. Kuntaliiton ohjeistuksessa ei ole otettu kantaa oikaisuvaatimuksen maksullisuuteen. Kuntaliiton toiminnassa on syntynyt sellainen käsitys, ettei oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuus olisi kovin yleistä.

Kuntaliiton mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 145 §:n säännös, jota siis voimassa olevassa lainsäädännössä vastaa rakentamislain 79 §, on oikeusperusta hakijalle tai toimenpiteen suorittajalle määrättäville maksuille. Säädettyäessä tarkoitus lienee ollut mahdollistaa maksu luvan hakijalle ja kattaa lupahakemuksen käsittelystä hakijalle aiheutuvat kulut. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös muu kuin hakija.

Kuntaliitto on vielä erityisesti kuntalain 134 §:n mukaisen oikaisuvaatimuksen osalta kiinnittänyt huomiota sen yhteyteen perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kuntalaisten itsehallintoon. Kuntalain mukaisessa oikaisuvaatimuksessa ei ole kyse pelkästään asianosaisen oikeusturvasta vaan myös asianosaisasemasta riippumattomasta kunnan jäsenen mahdollisuudesta valvoa kunnan viranhaltijoiden ja toimielinten päätöksentekoa.

Valtiovarainministeriö

Pyysin valtiovarainministeriötä toimittamaan selvityksen siitä, minkä valtion viranomaisten tekemien päätösten osalta oikaisuvaatimuksen käsittely on säädetty maksulliseksi, miten maksu määräytyy ja kuinka suuria maksut oikaisuvaatimuksen käsittelystä näissä tapauksissa ovat.

Valtiovarainministeriö pyysi ministeriöiltä selvitystä ministeriöiden hallinnonalojen osalta siitä, minkä valtion viranomaisten tekemien päätösten oikaisuvaatimuksen käsittely on säädetty maksulliseksi, miten maksu määräytyy ja kuinka suuria maksut oikaisuvaatimuksen käsittelystä näissä tapauksissa ovat. Valtiovarainministeriön hankkimien selvitysten perusteella oikaisuvaatimuksen käsittely oli säädetty maksulliseksi seuraavissa tapauksissa:

- Ulkoministeriön hallinnonala:

o Ulkomaalaislain (301/2004) 190 a §:n mukaisen viisumipäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely on säädetty maksulliseksi ulkomaalaislain 190 b § 1

momentissa sekä ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista vuonna 2024 annetussa ulkoministeriön asetuksen (1123/2023) 6 §:n 5 momentissa ja asetuksen liitteessä. Käsittelymaksu on 255 euroa.

- Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala:

o Kuvaohjelmalain (710/2011) 30 §:n mukaisen luokittelua koskevan oikaisuvaatimuksen vuoksi annettavan päätöksen maksullisuudesta on säädetty Kansallisen audiovisuaalisen instituutin ja kuvaohjelmalautakunnan suoritteiden maksullisuudesta vuosina 2024–2025 annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1152/2023) 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Kiinteän maksun suuruus on 100 euroa.

o Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 22 §:n mukaan Ylioppilastutkintolautakunnan päätökseen, jolla koesuoritus on arvosteltu, saa hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Lain 20 §:n mukaisen koesuorituksen arvostelua koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta on säädetty Opetushallituksen ja sen erillisyksiköiden suoritteiden maksullisuudesta annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1188/2023) 4 §:ssä. Koesuorituksen arvostelua koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu on 56 euroa.

o Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 13 §:n 3 momentin mukaisen oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta on säädetty Opetushallituksen ja sen erillisyksiköiden suoritteiden maksullisuudesta annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Maksu on 100 euroa.

o Auktorisoiduista kääntäjistä annetun lain (1231/2007) 21 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta on säädetty Opetushallituksen ja sen erillisyksiköiden suoritteiden maksullisuudesta annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 2 §:n 1 momentin 7 kohdassa. Käsittelymaksu on 135 euroa.

- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala:

o Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 21 §:n 2 momentin mukaan lain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun yksittäistä lupaa koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annettavasta päätöksestä ei peritä maksua. Eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (1072/2023) 2 §:n 14 kohdan mukaan metsästys- ja kalastuslupaa koskevasta muutoksenhakua varten erikseen annettavasta kirjallisesta päätöksestä peritään 50 euroa/päätös. Kirjallinen päätös tarvitaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

o Tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (1334/2022) 51 §:n mukaan laissa tarkoitettua tukea koskeva päätös on hakijalle tai tuensaajalle maksuton. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä peritään kuitenkin maksu valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädettyjen perusteiden mukaan. Maksu määräytyy elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten, työ- ja

elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen maksullisista suoritteista vuonna 2024 annetun valtioneuvoston asetuksen (1215/2023) 3 §:n 7 kohdan ja asetuksen liitteenä olevan maksutaulukon mukaan. Maksun suuruus on 80 euroa, kuitenkin maksu päätöksestä oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättämisestä oikaisuvaatimuksen myöhästymisen vuoksi on 10 euroa ja maksu päätöksestä oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättämisestä muusta syystä on 40 euroa.

- Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

o Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin tekemien päätösten osalta toimiluvan tai katsastajien koulutusoikeuden haltijan, kuljettajantutkinnon, perustason ammattipätevyyskoulutuksen kokeen, taksikuljettajan kokeen, liikenneyrittäjätutkinnon osakokeen, turvallisuusneuvonantajakokeen tai ADR-ajolupakokeen taikka ammattipätevyyskokeen järjestäjän tai taksiliikenteen yrittäjäkokeen järjestäjän päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely on säädetty maksulliseksi Liikenne- ja viestintäviraston liikennettä koskevista maksullisista suoritteista annetun liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen (1168/2023) 3 §:n 2 momentin 5 kohdassa. Maksu on asetuksen liitteen mukaisesti 50 euroa.

- Ympäristöministeriön hallinnonala:

o Aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen oikaisuvaatimuksen perusteella tehtävä päätös on säädetty maksulliseksi. Oikaisuvaatimuksesta säädetään mm. ympäristösuojelulain (527/2014) 192 ja 194 §:ssä ja maksusta säädetään aluehallintoviraston maksuista vuonna 2024 annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2023) 2 §:ssä ja asetuksen liitteenä olevan maksutaulukon kohdassa 3.3. Maksun suuruus on 176 euroa.

Oikeusministeriö

Pyysin oikeusministeriötä toimittamaan arvionsa, voiko näillä valtiovarainministeriön selvityksessä esitetyillä maksuilla ja niiden määräytymisperusteilla sekä ylipäättään oikaisuvaatimusten maksukäytäntöjen epäyhtenäisyydellä olla oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikutusta oikeuteen tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin tuomioistuimissa ja oikeusturvan saatavuuteen. Pyysin ministeriötä vielä arvioimaan, olisiko oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta tai maksutomuudesta tarpeen säätää myös yleislaissa ja tulisiko voimassa olevan valtion maksuperustelain nojalla oikaisuvaatimuksen käsittelystä periä maksua vai jättää se perimättä.

Oikeusministeriö on vastauksessaan todennut, ettei sillä ole saatavilla tutkimukseen perustuvaa tietoa oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuuden vaikutuksesta oikeuteen tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin tuomioistuimissa ja oikeusturvan saatavuuteen. Tähän nähden valtiovarainministeriön selvityksessä esitettyjen maksujen ja niiden määräytymisperusteiden sekä ylipäättään

oikaisuvaatimusten maksukäytäntöjen epäyhtenäisyyden vaikutukset eivät ole ongelmitta arvioitavissa. Kuten oikeudenkäynnistä perittävillä maksulla, joiden on todettu voivan tosiasiallisesti estää tai rajoittaa asianosaista pääsemästä oikeuksiinsa, myös oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuudella voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan arvioida olevan oikeusturvan asialliseen toteutumiseen potentiaalisesti kohdistuva vaikutus.

Oikaisuvaatimusmenettelystä perittävän maksun suuruus suhteessa asiaan liittyvään intressiin sekä muiden mahdollisten oikeussuojakeinojen aiheuttamiin kustannuksiin voi tuomioistuinn maksun tapaan vaikuttaa asianosaisten halukkuuteen hakea oikeussuojaa viranomaisen päätökseen paitsi ensi vaiheessa oikaisuvaatimusmenettelyssä myös myöhemmin tuomioistuinmessä. Tämän merkitystä oikeusministeriön mielestä liudentaa kuitenkin se, ettei pakollisesta oikaisuvaatimusmenettelystä tule säätää asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittävässä asioissa, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi, eikä asiaryhmissä, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa.

Oikaisuvaatimusmenettelyn katsotaan ylipäänsä soveltuvan oikeudellisesti yksinkertaisiin asioihin tai sellaisiin asioihin, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä tai joissa muulla kuin oikeudellisella erityisasiantuntemuksella on tärkeä merkitys päätöksenteossa ([PeVL 55/2014 vp](#), s. 3; [HE 230/2014 vp](#), s. 42–43). Tähän nähden oikaisuvaatimusmenettelystä viranomaiselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrän ja näin ollen myös valtiolle maksuperustelain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun omakustannusarvon perusteella perittävän maksun suuruuden voidaan lähtökohtaisesti oikeusministeriön arvion mukaan pitää kohtuullisena.

Oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuuden vaikutusta oikeusturvan asialliseen toteutumiseen arvioitaessa on oikeusministeriön näkemyksen mukaan otettava huomioon paitsi maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa säädetty mahdollisuus määrätä maksu suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, myös se, että oikeusapulaisissa tarkoitetun oikeusavun myöntäminen vapauttaa edun saajan lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla velvollisuudesta suorittaa muun ohella käsittelymaksua, toimituskirjamaksua ja erillisten kustannusten korvausta pääasiaa käsittelevässä viranomaisessa. Oikeusapulain maksuvapautuksen tarkoituksena on vapauttaa edun saaja kaikista asiansa käsittelyyn kuuluvista kustannuksista ([HE 82/2001 vp](#), s. 84). Oikeusapua saava on näin ollen vapautettu myös mahdollisesta oikaisuvaatimusmenettelyä koskevasta maksusta. Nämä seikat tukevat sitä, että oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuus ei nykysääntelyn valossa rajoita suhteettomasti oikeusturvan saatavuutta tai oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoin tuomioistuimissa.

Oikeusministeriö on vielä huomauttanut, että arvioitaessa oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuutta koskevia kysymyksiä on lisäksi syytä panna merille hallintolain 8 luvun sääntely päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Viranomainen voi tämän sääntelyn perusteella omasta

aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta korjata päätöksessä olevan virheen maksutta. Tällaisissa tilanteissa ei ole tarvetta turvautua oikaisuvaatimusmenettelyyn. Virheen korjaamisen maksuttomuus on omiaan turvaamaan hyvän hallinnon toteutumista sekä oikeusturvaa.

Yleislakina sovellettavassa maksuperustelaissa ei nimenomaisesti säädetä oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta. Maksuperustelain 4 §:n 1 momentti sekä 6 §:n 1 ja 3 momentti sisältävät käsittelyn maksullisuutta ja siitä poikkeamista koskevat säännökset, joita sovelletaan myös oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Oikaisuvaatimuksen vireillepääntä voidaan pitää vastaanottajan toimenpiteenä, joka johtaa lähtökohtaisesti maksullisen suoritteiden tuottamiseen eli oikaisuvaatimuksen vuoksi tehtävään päätökseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusmenettelyssä käsiteltävät asiat ovat moninaisia ja saattavat edellyttää viranomaiselta asiaryhmän mukaan merkittävästi toisistaan poikkeavaa työpanosta. Tietyissä asiaryhmissä on myös mahdollistettu oikaisuvaatimusten käsittely automaattisessa päätöksenteossa hallintolain yleissääntelystä poiketen.

Poikkeuksen julkisoikeudellisen suoritteiden lähtökohtaisesta maksullisuudesta voivat muodostaa tilanteet, joissa viranomaisen päätöstä muutetaan oikaisuvaatimuksen perusteella oikaisuvaatimuksen tekijän eduksi. Tällöin suoritteiden maksuttomuudelle voidaan katsoa olevan maksuperustelain 4 §:n 1 momentin johdantokappaleessa edellytetty perusteltu syy. Lisäksi maksuperustelain 6 §:n 3 momentin perusteella esimerkiksi vähävaraisten ihmisten perusturvaa koskevissa asiaryhmissä maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä muun ohella terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin ja oikeudenhoitoon liittyvistä tai niihin verrattavista syistä. Maksu voidaan myös erityisestä syystä määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Maksuperustelaki täyttää oikeusministeriön käsityksen mukaan sekä perustuslain 81 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset valtion viranomaisen toiminnan – mukaan lukien oikaisuvaatimusten käsittelyn – maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säättämisestä lailla sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin edellytykset. Oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuudessa on ennen muuta kysymys maksuperustelain soveltamisesta ja tulkintaa koskevasta asiasta. Julkisoikeudellisia suoritteita koskevat maksullisuus- ja hinnoitteluperusteet on kirjoitettu maksuperustelaissa lain soveltamisen kannalta joustavaan muotoon. Viranomaisen on maksuperustelakia tai sen nojalla annettua sääntelyä soveltaessaan otettava huomioon perustuslain 22 §:stä johtuva velvoite perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen sekä perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusoikeus.

Lisäksi oikeusministeriön näkemyksen mukaan, kun otetaan huomioon oikaisuvaatimusmenettelyn kuuluminen asiallisesti hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuteen

sekä oikaisuvaatimusmenettelyn merkitys perustuslain 21 §:n kannalta, on mahdollista esittää perusteluja oikaisuvaatimusmenettelyn maksuja ja erityisesti asian lopputuloksen vaikutusta niiden perimiseen koskevan ohjeistuksen taikka lainsäädännön tarkastelulle yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Oikeustila ei näiden kysymysten osalta ole kuitenkaan nykyisellään ilmeisen ongelmallinen oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Ministeriöiden selvityksistä saadut tiedot

Pyysin vielä ulkoministeriötä ja ympäristöministeriötä toimittamaan arvionsa, voiko niiden hallinnonalan sääntelyllä oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta ja maksun määräytymisperusteilla sekä ylipäättään oikaisuvaatimusten maksukäytäntöjen epäyhtenäisyydellä olla ministeriöiden näkemyksen mukaan vaikutusta oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa ja oikeusturvan saatavuuteen.

Pyysin myös valtiovarainministeriötä toimittamaan arvionsa siitä, voiko sillä, että oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta ja taksojen suuruudesta sekä maksun määräytymisperusteista päätetään kuntakohtaisesti, sekä ylipäättään oikaisuvaatimusten maksukäytäntöjen epäyhtenäisyydellä, olla valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vaikutusta oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa ja oikeusturvan saatavuuteen.

Ympäristöministeriö on selvityksessään muun ohella todennut, että aluehallintovirastojen maksuasetus tullaan aluehallintouudistuksen myötä uudistamaan. Tuossa yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisten oikaisuvaatimusten takia tehtyjen päätösten maksullisuudesta säädettäisiin yhdenmukaisesti.

Ulkoministeriö on selvityksessään todennut, että viisumiasioita koskeva oikaisuvaatimusmenettely otettiin käyttöön Suomen edustustoissa ulkomaalaislain muutoksella 266/2011, joka tuli voimaan huhtikuussa 2011. Viisumien oikaisuvaatimusten käsittelymaksua koskeva laki ulkomaalaislain muuttamisesta (242/2019) tuli voimaan 1.5.2019, johon asti viisumien oikaisuvaatimusmenettely oli maksutonta. Lakimuutoksen myötä ulkoministeriöllä on toimivalta käsittelymaksun perimiseen henkilöltä, joka vaatii oikaisua Suomen edustuston tekemästä kielteisestä viisumipäätöksestä.

Ulkoministeriön mukaan hallituksen esityksessä ([HE 217/2018 vp](#)) käsitellään laajasti viisumien oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuutta ja sen suhdetta oikeusturvan saatavuuteen. Esityksessä maksullisuutta koskevaa vaatimusta pidetään välttämättömänä toimenpiteenä hallinnon asianmukaisen toimivuuden ja oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan ohjausvaikutuksen varmistamiseksi. Esityksen mukaan vuonna 2017 Suomen edustustot ratkaisivat noin 750 oikaisuvaatimusta. Oikaisuvaatimusten määrän todetaan kasvaneen 100 asian vuosivauhtia 2015–2017 välisenä aikana. Esityksessä todetaan, että

oikaisuvaatimuskäsittelyn keskittämisen ja oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävän maksun yhteisvaikutuksena arvioidaan oikaisuvaatimusten vähenevän kolmanneksella siten, että ulkoministeriölle tehtäisiin vuosittain noin 500 oikaisuvaatimusta. Tähän lukumääräarvioon on ilmoitettu sisältyvän kuitenkin epävarmuutta.

Ulkoministeriön suoritteista perittävistä maksuista säädetään ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetussa asetuksessa (795/2024). Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu on 255 euroa. Maksu perustuu valtion maksuperustelain mukaiseen omakustannusperiaatteeseen ja suoritteesta vuonna 2023 laadittuun kustannusvastaavuuslaskentaan.

Ulkoministeriön mukaan korotetun oikaisuvaatimusmaksun käyttöönoton jälkeen oikaisuvaatimusten määrä laski vuonna 2024 edelliseen vuoteen verrattuna 553:llä. Vuoteen 2022 verrattuna lukumäärä laski 383:lla. Suhteessa kielteisten viisumipäätösten määrään lasku on prosentuaalisesti 51 %, kun verrataan vuosia 2023 ja 2024. Tilastojen perusteella ei voida kuitenkaan suoraan tehdä johtopäätöstä, että oikaisuvaatimusten määrän lasku johtuisi maksun korottamisesta vuonna 2023, jolloin maksu korotettiin 170 eurosta 255 euroon. Oikaisuvaatimusten määrään on ulkoministeriön näkemyksen mukaan vaikuttanut Suomen viisumihakemusten määrän laajempi lasku ja vuosien 2022–2024 välillä tapahtuneet muutokset, kuten Venäjää koskeva periaatepäätös. Oikaisuvaatimusten määrän laskuun on voinut lisäksi vaikuttaa se, että Suomi otti 1.1.2024 käyttöön viisumisäännöstön 14 artiklan mukaisen ylläpitositoumuksen, jolla viisumihakija voi rahoittaa matkansa kokonaan tai osittain kutsujan varoilla.

Ulkoministeriö on todennut, että oikaisuvaatimuksen maksullisuus on poikkeus viranomaiskäytännössä muotoutuneeseen pääsääntöön, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelystä ei peritä maksua. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuus viisumiasioissa on perusteltu muun muassa asiaryhmän erityispiirteiden vuoksi. Käsittelymaksulle on olemassa lain mukaiset perusteet ja käsittelymaksun määrä on kohtuullinen ja oikeasuhtainen myös hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksuun nähden. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös, että etukäteen perittävällä oikaisuvaatimusmaksulla pyritään välttämään asioiden ruuhkautuminen ulkoministeriössä ja sitä kautta vahvistamaan hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa, estämään viivytystaroituksessa tehdyt valitukset ja samalla varmistetaan hyvä oikeudenhoito.

Ulkoministeriö on todennut, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikaisuvaatimuksen maksullisuudella ja maksun suuruudella ei tulisi tulevaisuudessa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä hallinnon asianmukaisen toimivuuden ja oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan ohjausvaikutuksen varmistamiseksi. Se pyrkii siten turvaamaan hallintotoiminnan lainmukaisuuden ja huomioimaan oikeusturvatekijöiden huomioon ottamisen maksun määrässä myös jatkossa. Ministeriö ei katso oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuuden ja määrän tällä hetkellä nostavan kohtuuttomasti kynnystä oikaisuvaatimuksen tekemiselle, eikä se siten heikennä muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Valtiovarainministeriö on selvityksessään todennut, ettei sillä ole käytettävissään tarkemmin tietoja kuntien taksapäätöksistä. Kuntalain 14 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan valtuusto päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Säännöksen sanamuoto antaa valtuustolle mahdollisuuden siirtää toimivaltaansa maksujen yksityiskohtaisemmassa hinnoittelussa ja määräämisessä alaisilleen viranomaisille. Maksujen yleisistä perusteista valtuusto voi päättää esimerkiksi talousarvion yhteydessä. Valtuuston on myös syytä ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut ovat kokonaan maksuttomia ([HE 268/2014 vp](#), s. 146). Kyseisessä lainkohdassa tai sen perusteluissa ei todeta tarkemmin, mitä suoritteilla tarkoitetaan, mutta sanamuoto ”muista suoritteista” viittaa rinnastumista palveluihin suoritteena. Maksu voidaan siten periä saaduista palveluista ja saaduista suoritteista.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan maksuista päättämisen voidaan katsoa kuuluvan kunnan itsehallintoon. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että harkinta olisi täysin vapaata. Maksujen määrittämisessä on otettava huomioon harkintavallan rajoittavat yleiset periaatteet. Maksujen perusteet voivat vaihdella asiaryhmittäin esimerkiksi huomioiden kustannusvastaavuus tai maksukyky. Kunnallisista maksuista ei ole säännöstä perustuslaissa. Ne on kuitenkin jaettu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä valiokunnan kannan mukaan julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta maksujen maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella. Kunnan hallintosäännössä tulee olla kuntalain 90 §:n antaa tarpeelliset määräykset asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista.

Valtiovarainministeriö on todennut, että oikaisuvaatimuksen käsittely, vaikka on muutoksenhaun esiaste, on hallintomenettelyä. Kuntalaissa ei ole säädetty oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta. Oikeutusta periä maksu kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyvästä oikaisuvaatimuksen käsittelystä ei voitane kuitenkaan johtaa pelkästään kunnanvaltuuston tehtäviä koskevasta yleisluonteisesta 14 §:stä. Oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta tulisi säätää erikseen siinä erityislaissa, jossa kyseisestä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvasta tehtävästä ja muutoksenhausta säädetään.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustuslain 81 §:n 2 momentin periaatteen toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säätämisestä lailla on katsottu koskevan myös kunnan perimiä julkisoikeudellisia maksuja, vaikka säännös varsinaisesti koskeekin vain valtionhallintoa. Julkisoikeudellisella maksulla tarkoitetaan kunnan kannettavaksi laissa säädettyä suoritusta, jonka perusteista tai määrästä voidaan määrätä valtuuston tai muun toimielimen hyväksymässä taksassa. Ratkaisussa EOA 30.3.1994 (417/4/93) todetaan, että periaatetta oli sovellettava myös kunnallisiin julkisoikeudellisiin maksuihin. Kunnalla ei ollut yleistä oikeutta maksun perimiseen lakisääteisistä palveluista, vaan tämä edellytti laissa olevaa nimenomaista valtuutusta. Kunnat saavat perustuslakiin nojautuvan

ja kuntalaissa järjestetyn itsehallintonsa mukaan lakien nojalla ja niiden asettamien rajojen puitteissa päättää kunnallisten maksujen yleisistä perusteista ja maksujen suuruudesta (OKA 17.10.2002 1207/1/01).

Valtiovarainministeriö on todennut, että kuntien itsehallinnon vuoksi on mahdollista, että kuntien maksuissa ja taksoissa on eroja. Maksujen määräytymisessä tulee noudattaa erityislainsäädäntöä ja hyvän hallinnon perusteita sekä hallinnon oikeusperiaatteita, joista säädetään tarkemmin hallintolaissa. Mitä tulee oikaisuvaatimuksen maksullisuuteen, niin maksun perimistä asianosaiselta, kuten esimerkiksi luvan hakijalta tietystä kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvästä suoritteesta tai oikaisuvaatimuksen käsittelystä, on arvioitava eri tavalla kuin yleisesti maksun perimistä kunnan jäseneltä oikaisuvaatimuksen käsittelystä kunnallisvalituksen käyttöalalla. Oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta tulisi säätää erikseen kyseistä tehtävää koskevassa erityislainsäädännössä. Rakentamislain 79 §:ssä on säädetty lupa- ja valvontamaksusta, jonka luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallinen saattaisi olla tilanne, jossa kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvan hallintoasian tai oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuus tai maksuttomuus olisi riippuvainen kunkin kunnan päätöksistä sellaisessa tilanteessa, jossa kyseisessä erityislaissa ei lainkaan säädettäisi mahdollisuudesta periä maksu taikka maksujen suuruuden yleisistä perusteista.

Arviointi

Oikaisuvaatimuksen maksullisuuden säädösperusta valtionhallinnossa

Valtion maksuperustelaissa ei nimenomaisesti säädetä oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta, eikä laki sisällä oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä. Maksuperustelain 4 §:n 1 momentti sekä 6 §:n 1 ja 3 momentti sisältävät käsittelyn maksullisuutta ja siitä poikkeamista koskevat säännökset. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan oikaisuvaatimuksen vireillepanoa voidaan pitää vastaanottajan toimenpiteenä, joka johtaa lähtökohtaisesti maksullisen suoritteen tuottamiseen eli oikaisuvaatimuksen vuoksi tehtävään päätökseen.

Valtiovarainministeriön toimittamasta selvityksestä käy ilmi, että oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta on joitakin säännöksiä useilla eri hallinnonaloilla. Maksullisten oikaisuvaatimusten käsittelymaksujen vaihteluväli oli selvityksen antamisen aikaan 10–255 euroa. Toisaalta valtaosa eli kaikki muut kuin valtiovarainministeriön selvityksessä luetellut valtion viranomaisten tekemät päätökset oikaisuvaatimukseen ovat maksuttomia. Maksuja koskevat käytännöt siis vaihtelevat merkittävästi.

Valtion viranomaisten oikaisuvaatimuskäsittely on yleensä maksuton, mutta joissakin tapauksissa se on säädetty maksulliseksi. Kun oikaisuvaatimus päätökset ovat valtaosin maksuttomia suoritteita, ei maksuperustelakia ole tältä osin tulkittu eri viranomaisissa tai niiden suoritteiden maksullisuutta sääntelevissä laeissa tai asetuksissa yhteneväisesti.

Valtiovarainministeriön vastauksesta käy myös ilmi, että oikaisuvaatimusten maksullisuuden perustana hallinnonalakohtaisissa asetuksissa on toisinaan erityislain nimenomainen säännös oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta, mutta toisinaan maksullisuuden perustaksi on katsottu maksuperustelaki.

Valtionvarainministeriö myös kiinnitti huomiota siihen, että kuntalaissa ei ole säädetty oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta eikä oikeutusta periä maksu kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyvästä oikaisuvaatimuksen käsittelystä voitane johtaa pelkästään kunnanvaltuuston tehtäviä koskevasta yleisluonteisesta 14 §:stä. Ministeriön käsityksen mukaan oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta tulisi säätää erikseen siinä erityislaissa, jossa kyseisestä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvasta tehtävästä ja muutoksenhausta säädetään.

Oikaisuvaatimuksen maksullisuuden kohtuullisuuden arviointi

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti periä kohtuullisen maksun oikeussuojakeinon käytöstä hallinnollisessa viranomaisessa. Maksua ei kuitenkaan saa vahvistaa sellaiseksi, että se muodostaa esteen EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun asian saattamiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden käyttämiselle. Tältä osin on otettava huomioon, että tämän maksun lisäksi tulevat oikeudenkäynnistä aiheutuvat kulut. (EUT 27.9.2017 Puskár C-73/16, [EU:C:2017:725](#), 75 kohta.)

Maksun kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdollisen hallintovalituksen kustannukset. Vaikka oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu ei olekaan tuomioistuinmaksu, on se luonteeltaan muutoksenhakua koskeva maksu, sillä oikaisuvaatimuksen tekeminen on edellytys sille, että asian voi saada tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Suurimmassa osassa valtiovarainministeriön vastauksessa esiintuoduissa asioissa, joissa oikaisuvaatimusmenettely on valtion viranomaisissa säädetty maksulliseksi, on maksu kuitenkin varsin maltillinen, esimerkiksi verrattuna tuomioistuimen perimiin oikeudenkäyntimaksuihin. Hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksu on tällä hetkellä 310 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksu on tällä hetkellä 610 euroa.

Hallintovaliokunta on mietinnössään ([HaVM 26/2018 vp](#), s. 2) todennut viisumihakemusten oikaisuvaatimusten käsittelymaksusta, että sen avulla pyritään varmistamaan tehokas ja

viivytyksetön oikeudenhoito sekä hillitsemään ilmeisen perusteettomien oikaisuvaatimusten määrää. Valiokunta on kuitenkin korostanut, että käsittelymaksun periminen ei saa nostaa kohtuuttomasti kynnystä oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja tätä kautta johtaa oikeusturvan tosiasialliseen heikentymiseen. Tässä suhteessa valiokunta on pitänyt merkityksellisenä sitä, että maksu palautetaan viisumivelvolliselle, jos oikaisuvaatimus johtaa tälle myönteiseen lopputulokseen.

Valtiovarainministeriön vastauksen mukaan tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain mukaisen oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksun suuruus on sidottu oikaisuvaatimus päätöksen lopputulokseen. Lisäksi Metsähallituksesta annetun lain mukaisen oikaisuvaatimuksen käsittely on sinänsä maksutonta, mutta erikseen annettavasta kirjallisesta päätöksestä, joka tarvitaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen, peritään 50 euron suuruinen maksu.

Kaikissa valtiovarainministeriön listaamissa asioissa, joissa oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta on säädetty, ei ole kuitenkaan säädetty maksun palauttamisesta tilanteesta, jossa oikaisuvaatimus johtaa sen tekijälle myönteiseen lopputulokseen. Myöskään näiltä osin oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuuskäytäntö ei siten ole täysin yhtenäinen valtion viranomaisissa. Esimerkiksi tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 9 §:n 3 kohdan mukaan asian lopputuloksella on vaikutusta oikeudenkäyntimaksuun siten, että oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos hallintotuomioistuin muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi.

Oikeusministeriö tuo selvityksessään esiin, että sen näkemyksen mukaan oikaisuvaatimuksen maksullisuuden vaikutusta oikeusturvan saatavuuteen liudentaa kuitenkin se, ettei pakollisesta oikaisuvaatimusmenettelystä tule säätää asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittävässä asioissa, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi, eikä asiaryhmissä, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa.

Tällä ei kuitenkaan käsitykseni mukaan voi olla merkitystä arvioitaessa oikaisuvaatimuksen maksullisuuden vaikutusta oikeusturvan saatavuuteen. Oikaisuvaatimuskäsittelyn maksullisuudella voi olla myös vähäiseksi miellettyissä asioissa merkitystä oikeusturvakeinoihin turvautumisen kannalta. Voi myös kysyä, kenen arvio ”vähäisyydestä” on ratkaiseva. Asia voi olla hallinnon asiakkaalle tärkeä.

Valtaosassa hallintoasioita oikaisuvaatimusvaihe on myös pakollinen esivaihe ennen hallintotuomioistuin käsittelyä. Oikeusvaltiossa oikeusturvan tulee olla saatavilla kaikkiin muutoksenhakukelpoihin hallintopäätöksiin, eikä vain sellaisiin asioihin, joissa oikaisuvaatimusvaiheesta ei ole säädetty esimerkiksi asian erityisen merkittävyyden tai päätöksentekoon yleensä liittyvän vaativan oikeudellisen harkinnan perusteella.

Pelkästään myöskään se oikeusministeriön selvityksessään esiintuoma seikka, että oikeusapulaisten edellytykset täyttävä vähävarainen henkilö on vapautettu maksusta, ei tee viranomaisten maksujen kokonaisuutta lähtökohtaisesti sellaiseksi, ettei se voisi rajoittaa oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Äärimmillään tuomioistuinmaksuthan voisivat silloin olla minkä suuruisia tahansa, jos niillä ei kuitenkaan katsottaisi olevan rajoittavaa vaikutusta vain siksi, että oikeusavun saajat ovat maksuista vapautettuja.

Myöskään oikeusministeriön esiintuoma viranomaisen mahdollisuus maksun alentamiseen tai perimättä jättämiseen ei vielä takaa sitä, etteikö maksun säätäminen tietyn suuruiseksi voisi tosiasiallisesti estää muutoksenhaun. Lisäksi maksun suuruudella voi olla vaikutusta oikeusturvan saatavuuteen myös silloin, kun maksuperustelain 6 §:n 3 momentin erityistä syytä maksun perimättä jättämiseen tai alentamiseen ei ole olemassa.

Hallintolaissa on oikeusministeriön selvityksessä esitetyllä tavalla säännelty päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa oikaisuvaatimuksen maksullisuuden vaikutusta oikeusturvan saatavuuteen, koska kyse on eri asiasta. Päätöksessä olevan virheen korjaaminen ei sinänsä ole muutoksenhakukeino, vaan viranomaisen itseoikaisu siinä tilanteessa, että viranomainen havaitsee päätöstään rasittavan virheen. Muutoksenhakuoikeuden käyttäminen voi taas johtua esimerkiksi siitä, että asianosainen on tyytymätön viranomaisen tekemään tulkintaan lain soveltamisesta yksittäistapauksessa.

Kunnallishallinnossa perittävät maksut oikaisuvaatimuksista

Ainakin Sipoon kunnan rakennusvalvontataksan (1.1.2025) 20 §:ssä oikaisuvaatimuksen käsittelyn perusmaksuksi on määrätty 600 euroa. Maksua ei veloiteta, mikäli valiokunta muuttaa viranhaltijan päätöstä. Myös Helsingin kaupungin aiemmassa rakennusvalvontataksassa vuonna 2022 12 §:n c kohdan mukaan maksu oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen oli 250 euroa. Tosin Helsingin kaupungin voimassa olevassa rakennusvalvontataksassa oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta ei ole enää säädetty.

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään KHO 2022:21 todennut, että perustuslain 81 §:n 2 momenttia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä valtion viranomaisten maksuilta edellytettiin kustannusvastaavuutta, kun taas kunnallisilta maksuilta ei ollut edellytetty ehdotonta kustannusvastaavuutta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä merkitystä oli annettu myös yksilöitävyydelle eli toisin sanoen sille, että laista tuli ilmetä, millaisista virkatoimista, palveluista tai tavaroista maksuja voitiin periä ja millaiset suoritteet olivat kokonaan maksuttomia. Perustuslakivaliokunta oli lisäksi katsonut, että kun arvioitiin, mistä kunnallisia maksuja koskevista seikoista tuli ja voitiin säätää lailla, oli kiinnitettävä huomiota maksuvelvollisen kunnalta saaman vastasuoritteen luonteeseen. Tällöin oli merkityksellistä muun ohella, liittyikö

suoritteiden tuottaminen kunnan pakollisen, lakisääteisen tehtävän suorittamiseen vai oliko kyseessä vapaaehtoinen tehtävä. (esimerkiksi [PeVL 53/2002 vp](#), [PeVL 12/2005 vp](#) ja [PeVL 11/2014 vp](#).)

Kun kunnalla on joka tapauksessa itsehallinnollisen asemansa perusteella oikeus päättää perimistään taksoista ja maksuista itsenäisesti lain sallimissa rajoissa, voi maksuperusteissa ja myös maksujen suuruuksissa olla kuntakohtaista vaihtelua. Kuten Sipoon esimerkki osoittaa, maksut voivat olla huomattaviakin. Siltä osin, kun kysymys on oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävistä maksuista, tulisi myös kunnallishallinnossa maksujen olla sellaisia, etteivät ne tosiasiallisesti vaikuta oikeusturvan saatavuuteen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön tietoon havaintoni valtion viranomaisten oikaisuvaatimusten käsittelyn maksullisuuden ja maksuttomuuden sääntelyn ja käytännön epäyhtenäisyydestä. Tämä koskee muun muassa valtion viranomaisten oikaisuvaatimusten käsittelystä perittävien maksujen lähtökohtaista maksullisuutta tai maksuttomuutta ja siitä poikkeamista sekä tuleeko lähtökohtaisesti maksullisen oikaisuvaatimuksen käsittelystä periä maksua tilanteessa, jossa päätöstä muutetaan oikaisuvaatimuksen tekijän eduksi.

Asia ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm