

Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta**Pääasiallinen sisältö**

Esityksessä ehdotetaan, että oikeusavun palkkioperusteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyä yksityisen oikeusavustajan tuntipalkkiota korotetaan 110 eurosta 120 euroon.

Asetuksen kiireellinen muuttaminen on tarpeen syntyneen epäselvän oikeustilan vuoksi.

Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat antaneet keskenään ristiriidassa olevat ennakkopäätökset koskien yksityisen oikeusavustajan tuntipalkkiota.

Korkein oikeus antoi marraskuussa 2024 ennakkopäätöksen, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksessa säädetty tuntipalkkio ei ole lain edellyttämällä tavalla kohtuullinen ja katsoi, että asetusta ei voida perustuslain mukaan siksi soveltaa. Korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi joulukuussa antamassaan ennakkopäätöksessä, että asetuksessa säädettyä oikeusavun tuntipalkkion määrää ei ollut perusteita jättää soveltamatta, vaan avustajan palkkio on määrättävä asetuksessa säädettyä tuntipalkkiota noudattaen.

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa ei otettu kantaa siihen, mikä kohtuullinen tuntipalkkio on. Sen ratkaisemassa yksittäisessä tapauksessa tuntipalkkioksi määrättiin vaatimuksen mukaisesti 130 euroa.

Esityksessä ehdotetaan, että asetuksessa säädetty tuntipalkkio korotetaan kohtuulliseksi katsottavaan 120 euroon.

Asetuksen muutoksen johdosta valtion menot nousevat laskennallisesti noin 5,9 miljoonaa euroa.

Esitys tukee pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta oikeusavun saatavuuden parantamisesta.

Asetus tulisi voimaan 27.1.2025.

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Oikeusapulain (257/2002) 17 §:n 1 momentin mukaan yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan perusteella ja välttämättömästä matkustamisesta johtuvasta ajanhukasta sekä korvaus kuluista. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin toimenpiteistä, joista

palkkiota maksetaan, tuntipalkkion suuruudesta, asiakohtaisesta vähimmäispalkkiosta, korvattavista kuluista sekä niistä asia- ja avustajakohtaisesta syistä, joiden perusteella palkkiota voidaan korottaa tai alentaa.

Valtioneuvosto on antanut lainkohdan nojalla asetuksen oikeusavun palkkioperusteista (290/2008). Asetusta on muutettu viimeksi 1.1.2014 lukien, josta lähtien asetuksen 6 §:ssä säädetty tuntipalkkio on ollut 110 euroa tunnilta.

2 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu virkamiestyönä oikeusministeriössä.

Asetusluonnos on ollut lausunnolla julkisessa lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi). Lausunto pyydettiin yhteensä 49 viranomaiselta ja muulta yhteisöltä, joita olivat muun muassa valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tuomioistuimet, syyttäjät, Oikeuspalveluvirasto, Suomen Asianajajaliitto ja Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry.

Lausunto saatiin 96 lausunnonantajalta. Lausuntopalaute on käsitelty tarkemmin kappaleessa 5 Lausuntopalaute.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Oikeusapupalkkion määrittäminen ja taso

Oikeusapulain mukaan oikeusavun saajalla on oikeus valita avustajansa, kun kysymyksessä on oikeudenkäyntiasia. Muutoin oikeusavustajana toimii pääsäännön mukaan oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja. Vuonna 2023 yksityiset oikeusavustajat hoitivat noin 37 500 asiaa.

Yksityisten oikeusavustajien hoitamat asiat ovat valtaosin rikosasioita. Tuomioistuin päättää pääasian ratkaisun yhteydessä myös siitä, mikä avustajan kohtuullinen palkkio tapauksessa on. Noin 94 % maksetuista korvauksista muodostuu yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista ja runsas 4 % hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista. Noin kahdessa prosentissa tapauksista yksityinen oikeusavustaja on määrätty avustajaksi muuhun kuin oikeudenkäyntiasiaan, jolloin palkkiosta päättää oikeusaputoimisto.

Oikeusavun palkkiotasoa on arvioitu seuraavissa yhteyksissä: Suomen Asianajajaliiton tutkimus vuonna 2017, oikeusavun tulorajoja koskeva VN TEAS-selvitys vuonna 2021 (Selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista, VNTEAS 2021:58) sekä oikeudenhoidon selonteko vuonna 2022 (Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta, VN 2022:67). Selvityksissä on tuotu esille tarve palkkion nostamiselle. Asianajajaliitto on myös tehnyt oikeusministeriölle aloitteita palkkion nostamiseksi.

Tiedossa ei ole, että nykyinen palkkiotaso olisi johtanut tilanteisiin, joissa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä juristeja ei ole saatavilla avustajan ja puolustajan tehtäviin. Näin ollen perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden ei voida katsoa vaarantuneen.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on oikeusavun saatavuuden parantaminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan oikeuspalvelujen saatavuutta parannetaan perustamalla Oikeuspalveluvirasto. Virasto aloittaa toimintansa vuoden 2025 alussa. Valtiontalouden vaikean tilanteen vuoksi yksityisen avustajan palkkiotasoa ei ole voitu korottaa, vaan rajalliset resurssit on kohdennettu muihin oikeusavun saatavuutta parantaviin toimiin.

Oikeuskäytäntö ja sen vaikutukset

Korkein oikeus antoi 19.11.2024 ennakkoratkaisun (KKO 2024:71), joka koskee oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla maksettavaa puolustajan palkkiota. Korkein oikeus jätti asetuksen 6 §:n soveltamatta perustuslain 107 §:n nojalla, koska katsoi, että asetuksen mukainen 110 euron palkkio ei olisi ollut oikeusapulain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla kohtuullinen. Kyse oli äänestysratkaisusta, jossa vähemmistöön jääneet oikeusneuvokset katsoivat, ettei asetuksessa säädetyn tuntipalkkion soveltaminen ole asiassa johtanut palkkioon, jota ei voitaisi pitää kohtuullisena.

Korkein oikeus ei ratkaissut päätöksellään palkkion tasoa. Ratkaisussa oli kysymys yksittäistapauksesta, jossa palkkiovaatimus koski joulukuussa 2022 pidettyä hovioikeuden istuntoa. Jutussa avustaja oli vaatinut 130 euroa, jonka oikeus tuomitsi maksettavaksi.

Tiedossa on, että yleisissä tuomioistuimissa on annettu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen jälkeen toisistaan poikkeavia ratkaisuja. Saatujen tietojen mukaan käräjäoikeudessa on usein hyväksytty 130 €:n palkkio. Toisaalta tiedossa on tuomioita, joissa käräjäoikeus ja hovioikeus ovat soveltaneet asetuksen mukaista palkkiota ja poikenneet siten korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus antoi 11.12.2024 edellä mainitun korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen kanssa ristiriitaisen ennakkopäätöksen (KHO 2024:129), jossa se katsoi, että ei ollut perusteita jättää soveltamatta asetuksen 6 §:ää, vaan avustajan palkkio on määrättävä asetuksessa säädettyä tuntipalkkiota noudattaen. Korkein hallinto-oikeus muun muassa katsoi, että oikeusapulain vaatimus palkkion kohtuullisuudesta on huomattavan arvostuksenvarainen ja jättää valtioneuvostolle laajan oikeuspoliittisen ja valtiontaloutta koskevan harkintavallan. Ennakkopäätöksessä todetaan myös, ettei kysymys ole tilanteesta, jossa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuisi siitä syystä, että tuntipalkkion alhaisen tason vuoksi ei olisi saatavilla päteviä oikeusavustajia.

Korkeimman oikeuden ja hallinto-oikeuden ennakkopäätöksillä on tuomioistuimia ohjaava vaikutus. Kun korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset poikkeavat toisistaan, voi syntyä tilanne, jossa tuntipalkkion suuruus jää

pienemmäksi hallintotuomioistuimissa, kun taas yleisissä tuomioistuimissa kohtuulliseksi katsottu tuntipalkkio voi vaihdella.

Vallitsevassa tilanteessa tuntipalkkion kohtuullinen määrä ainakin yleisissä tuomioistuimissa riippuu avustajan esittämästä palkkiovaatimuksesta ja tuomioistuinten tapauskohtaisesta kohtuusarviointista, jolloin palkkiokysymykset kuormittavat tarpeettomasti asianosaisia ja tuomioistuinta. Tätä ei voida pitää tuomioistuinten resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaisena.

Epäyhtenäisten käytäntöjen vuoksi oikeusavun asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu vaarantuu niiden asiakkaiden osalta, jotka oikeusapulain nojalla maksavat osan avustajan palkkiosta itse.

Valtion talouden näkökulmasta on selvää, että yksityisten avustajien palkkioista valtiolle aiheutuva kustannus nousee yleisten tuomioistuinten osalta merkittävästi edellä selostetun korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun myötä. Kustannuksen nousun määrän arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että tuntipalkkion kohtuullisuutta arvioidaan tuomioistuimissa eri tavoin.

Tuntipalkkion määrän arvioinnissa lähtökohtana on palkkiotaso, jolla turvataan perustuslain 21 §:ssä taatut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Tämän voidaan katsoa toteutuvan jo nykyisin, joten palkkiotason korottamista ei siitä syystä voida pitää välttämättömänä. Korkeimpien oikeusasteiden ristiriitaiset ennakkoratkaisut huomioon ottaen ei ole myöskään selvää, voidaanko nykyistä palkkiotasoa pitää oikeusapulain 17 §:ssä säädetyn kohtuullisuuskriteerin vastaisena. Oikeustilan selkiönnäiseksi on kuitenkin tarpeen tehdä oikeusapulain tasoon korotus, jonka myötä palkkiotasoa voidaan pitää molemmissa tuomioistuinten linjoissa lain mukaisena. Valtiontalouden erittäin vaikea tilanne huomioon ottaen palkkiotasoa ei voida korottaa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä määrättyyn 130 euroon, ellei vastaavia säästöjä kohdenneta muualle.

Edellä sanottu huomioon ottaen ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksen 6 §:ää muutetaan siten, että yksityisen oikeusavustajan tuntipalkkio nousee 110 eurosta 120 euroon.

4 Pääasialliset vaikutukset

Oikeusapua saavien asiakkaiden euromääräinen omavastuu nousee esityksen johdosta jossain määrin. Valtaosa asiakkaista saa oikeusapua maksutta, mutta osa oikeusavun saajista maksaa tulojen ja menojen perusteella määräytyvän prosenttiosuuden palkkiosta itse. Omavastuuprosentti vaihtelee 20 %:sta 75 %:iin. Osakorvaus tulee maksettavaksi noin 10 %:ssa oikeusapulain päätöksissä. Yksittäisessä tapauksessa asiakkaan maksuosuus nousee korvausprosentista riippuen 2 eurosta 7,5 euroon tuntia kohden. Kokonaiskustannusten nousu riippuu siitä, kuinka laajasta asiasta on kysymys. Omavastuun euromääräinen korotus ei vaikuta valtion talouteen, koska asiakas maksaa sen suoraan avustajalle.

Yritysten toimintaedellytysten arvioidaan paranevan esityksen johdosta, koska asianajotoimistoissa ja lakiasiantoimistoissa toimivien yksityisten avustajien palkkiotaso nousee. Vaikutusten arvioidaan kohdistuvan erityisesti pieniin yrityksiin.

Asetuksen muutoksen johdosta valtion vuotuisten menojen arvioidaan laskennallisesti nousevan noin 5,9 miljoonaa euroa. Koska tuomioistuimet päättävät tapauskohtaisesti kohtuullisen tuntipalkkion suuruudesta, on mahdollista, että kustannukset nousevat tätä enemmän. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 27.1.2025, joten edellä esitetty valtionvaltiontalouden pysyvä menolisäys kohdistuu valtion talouteen vuodesta 2025 lukien.

Vaikutukset kohdistuvat momentille 25.15.50 Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset (arviomääräraha).

Edellä arvioidut kustannukset on huomioitu ilman arvonlisäveroa. Momentin määrärahamitoituksessa on huomioitava myös arvonlisäveromenojen kasvu kyseiseltä momentilta. Palkkiotason muutos nostaa arvonlisäveromenoja noin 1,5 miljoonaa euroa. Tällä ei kokonaisuudessaan kuitenkaan ole kustannusvaikutuksia valtiolle, koska arvonlisävero tuloutuu valtiolle takaisin.

Vuoden 2025 alusta lukien voimaan tulleessa valtion talousarviossa ei ole huomioitu esityksen johdosta momentille kohdistuvaa määrärahatarvetta. Tästä syystä asia tulee saattaa raha-asianvaliokunnan käsiteltäväksi. Asiasta on pyydetty ja saatu valtiovarainministeriön lausunto valtioneuvoston ohjesäännön 31 §:n edellyttämällä tavalla, koska asia koskee talousarvioesitykseen ottamista talousarviokäsittelystä erillisenä määrärahana.

Esityksellä pyritään selkeyttämään oikeustilaa ja hillitsemään valtion menojen kasvua. Kokonaisuudessaan esityksessä on huomioitu valtion talouteen kohdistuvat merkittävät menosopeutukset ja vähäinen taloudellinen liikkumavara menolisäyksissä.

Oikeusministeriö on päättänyt teettää vuoden 2025 aikana selvityksen yksityisten oikeusavustajien palkkioista. Selvityksen perusteella on tarkoitus arvioida, millaisiin jatkotoimenpiteisiin yksityisten oikeusavustajien palkkioiden osalta on tarpeen ryhtyä.

Lisäksi oikeusministeriö selvittää kehysvalmistelun yhteydessä muita toimenpiteitä, joita syntynyt tilanne edellyttää menojen kasvun hillitsemiseksi.

5 Lausuntopalaute

Asetusluonnos on ollut lausunnolla julkisessa lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi) ajalla 30.12.2024 – 10.1.2025. Lausunto pyydettiin 49 viranomaiselta ja muulta yhteisöltä. Niistä lausunnon antoi 30 tahoja. Lisäksi lausunnon antoi 66 lausunnonantajaa.

Valtiovarainministeriöltä pyydettiin ja saatiin lausunto valtioneuvoston ohjesäännön 31 §:n mukaisesti.

Lausunnonantajista korkein hallinto-oikeus ja Syyttäjälaitos ilmoittivat kannattavansa esitystä. Muut lausunnonantajat suhtautuivat sinänsä myönteisesti asetuksen muuttamisesta nopealla aikataululla, mutta suhtautuivat kriittisesti palkkion tasoon. Palkkion korotusta pidettiin riittämättömänä ja valtaosa katsoi, että esitys ei poista syntynyttä epäselvää oikeustilaa. Osa lausunnonantajista toi esille, että asetukseen tulee selvyyden vuoksi lisätä siirtymäsäännös. Osa asianajotoimintaa edustaviasta lausunnonantajista katsoi, että siirtymäsäännöksen tulisi koskea myös toimenpiteitä, jotka on suoritettu ennen asetuksen voimaan tuloa.

Korkein oikeus katsoi, että palkkioasetuksen muuttaminen on kannatettava toimi, mutta 120 euroa on alempi kuin korkeimman oikeuden ratkaisussa kohtuulliseksi katsottu määrä. Asetuksen muuttaminen ehdotetulla tavalla ei siten selkiinnittäisi oikeustilaa. *Korkein hallinto-oikeus* kannatti asetuksen antamista mahdollisimman pian ja katsoi, että siirtymäsäännöksen ottamista asetukseen tulisi vielä harkita.

Oikeuskansleri ei ottanut kantaa palkkion suuruuteen eurotasolla, mutta toteaa, että epäselvä oikeustila ei välttämättä poistu asetuksen antamisella. Oikeuskansleri katsoi, että palkkiotaso olisi ongelmallinen ainakin silloin, jos tuntipalkkion alhaisen tason vuoksi ei olisi saatavissa päteviä oikeusavustajia. Hän katsoi, että koska perustelumuiustiossa ei ole tuotu esille tällaisia ongelmia eikä hänellä ole niitä myöskään yleisesti tiedossa, oikeudellista estettä asetuksen antamiselle ei ole. Ministeriön on perusteltua vielä jatkovalmistelussa varmistua, että oikeusavun saatavuuden näkökulmasta ehdotetulle palkkiotasolle ole estettä.

Eduskunnan oikeusasiamies ei ottanut kantaa kohtuullisena pidettävän tuntipalkkion tarkkaan määrään. Hän arvioi, että tuntipalkkio täyttäisi perustelumuiustion perusteella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset, mutta annettujen lausuntojen perusteella on pääteltävissä, että palkkiota on syytä korottaa 130 euroon. Muuten tuomioistuimissa käsillä olevia käytännön ongelmia ei voida jatkossakaan välttää ja kustannusvaikutus voinee olla jopa suurempi kuin 120 euron ja 130 euron tuntipalkkioiden erotuksen vastaava vaikutus.

Hovioikeudet ja käräjäoikeudet katsoivat yleisesti, että asetusmuutos ei palkkion riittämättömyyden vuoksi selkiytä riittävästi oikeustilaa. Helsingin hovioikeus ja kolme käräjäoikeutta katsoi, että palkkiosta tulisi säätää lain tasolla. *Hallinto-oikeudet* eivät ottaneet suoraan kantaa palkkion korotukseen, mutta kolme tuomioistuinta katsoi, että asetuksen muutos ei selkiinnytä syntynyttä epäselvää oikeustilaa.

Järjestöt ja kaikki asianajotoimintaa harjoittavat tahot katsoivat, että esitetty palkkion taso on liian matala. Valtaosan mielestä esitetty asetusmuutos ei korjaisi syntynyttä epäselvää oikeustilaa. Palkkion tasoa pidettiin kohtuuttoman pienenä, koska se ei vastaa yleistä ansio- ja kustannustason nousua eikä asianajotoiminnasta syntyviä kustannuksia. Suuri osa katsoi, että riskinä on, että jatkossa matalan palkkiotason vuoksi ei ole tarjolla päteviä oikeudenkäyntiavustajia. Samalla myös palvelun laatu kärsii. Osa mainitsi, että nykyinen palkkiotaso on vaikuttanut siihen, että lausunnonantajan oma toimisto tai joku muut tiedossa oleva toimisto ei ota enää asiakkaakseen oikeusapuasiakkaita. Erityisesti nostettiin esille rikosasiat ja hallinto-oikeusasiat.

Tuomioistuinvirasto katsoi, että esitetty palkkiokorotus ei selventäisi syntynyttä oikeustilaa. *Oikeuspalveluvirasto* toi esille, että se ymmärtää syntyneen tilanteen,

mutta sen mielestä samalla kun palkkiota tarkistetaan, tulisi tarkistaa samalla myös oikeusavun tulorajoja.

Lisäksi 18 lausunnonantajaa katsoi, että palkkionkorotuksen edellyttämää lisärahoitustarvetta ei tule kattaa tuomioistuinten kehyksestä. Seitsemän lausunnonantajaa kiinnitti huomiota siihen, että myös oikeusavun asiakkaiden tulorajoja koskevaa sääntelyä pitäisi tarkistaa.

Lausuntopalautteen perusteella esitykseen on sisällytetty siirtymäsäännös, jonka mukaan asetusta sovelletaan niihin toimenpiteisiin, jotka suoritetaan asetuksen voimaan tulon jälkeen. Esitys vastaa näiltä osin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kantaa, jonka ne ovat esittäneet oikeusapupalkkion voimaan tuloa koskevilla ratkaisuisaan (KKO 2014:69 ja KHO 4.4.2014/1130).

Oikeuskansleri esitti lausunnossaan, että tulisi vielä varmistua siitä, että asetuksen antamiselle ei ole estettä oikeusavun saatavuuden näkökulmasta. Tutkimusta tai muuta selvitystä siitä, onko oikeusavun saatavuus ollut konkreettisesti uhattuna alhaisen tuntipalkkion vuoksi, ei ole saatavissa. Lausuntopalautteessa osa asianajotoimintaa edustavat asianajajat ja toimistot ilmoittivat, että ovat päättäneet kieltäytyä oikeusapuasiakkaista alhaisen palkkion vuoksi tai että tietävät asianajoa harjoittavia toimistoja, jotka eivät ota oikeusapuasiakkaita. Oikeusministeriöön ei kuitenkaan ole tullut tietoa konkreettisista tapauksista kansalaisten, oikeudenkäyntiavustajien, tuomioistuimien tai laillisuusvalvojien kautta, että saatavuudessa olisi ollut palkkiotason vuoksi ongelmia. Siitä syystä myöskään palkkion korottamiselle esitetyllä tavalla ei nähdä estettä. Oikeusavun saatavuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta olennainen asia, mistä syystä tilannetta on syytä seurata.

6 Voimaantulo

Esitetään, että asetus tulisi voimaan mahdollisimman pian, 27.1.2025. Asetusta sovellettaisiin niihin toimenpiteisiin, jotka suoritetaan asetuksen voimaan tulon jälkeen.

7 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta.