

Asia: VN/34275/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO LUONNOKSESTA OIKEUSAVUN PALKKIOPERUSTEISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta. Luonnoksen mukaan asetuksessa säädettyä oikeusavun tuntipalkkiota korotettaisiin 110 eurosta 120 euroon. Tätä suurempaan korotukseen ei perustelumuistion luonnoksen (s. 4) mukaan ”valtionalouden erittäin vaikea tilanne huomioon ottaen” olisi mahdollisuutta, ellei vastaavia säästöjä kohdenneta muualle. Tuntipalkkion korotuksen 10 eurolla arvioidaan lisäävän valtion kuluja 5,9 miljoonalla eurolla vuodessa.

Luonnostellun asetusmuutoksen tausta liittyy siihen, että korkein oikeus antoi 19.11.2024 ennakkoratkaisun KKO 2024:71, jossa se jätti soveltamatta oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen tuntipalkkiota koskevaa säännöstä perustuslain 107 §:n nojalla. Korkein oikeus katsoi, että asetuksen mukainen 110 euron tuntipalkkio ei ollut oikeusapulain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla kohtuullinen. Korkein oikeus ei kuitenkaan kyseisessä asiassa päättänyt 120 euron vaan 130 euron tuntipalkkioon.

Korkein hallinto-oikeus antoi 11.12.2024 korkeimman oikeuden päätöksen kanssa ristiriitaisen ennakkopäätöksen KHO 2024:129, jossa se katsoi, että ei ollut perusteita jättää soveltamatta asetuksessa säädettyä oikeusavun tuntipalkkion määrää, vaan avustajan palkkio oli määrättävä asetuksessa säädettyä 110 euron tuntipalkkiota noudattaen.

Edellä mainittujen ennakkopäätösten johdosta on syntynyt epäselvä oikeustila, jota pyritään lausuntopyynnön johdannon mukaan kiireellisesti selventämään korottamalla oikeusavun tuntipalkkio 120 euroon.

OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN VAATIMUKSET JA OIKEUSAPUPALKKION TASO

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

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lainkohdan perustelujen mukaan säännöksellä turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeus saada tarvittaessa maksutonta oikeudellista apua sisältyy siten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen piiriin suoraan perustuslain nojalla (HE 1/1998 vp, s. 80 ja HE 309/1993 vp, s. 74).

Rikoksesta epäillyn oikeudesta avustajaan määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohdan c alakohdassa, jonka mukaan jokaisella syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa.

Epäillyn oikeudesta avustajaan on säännöksiä myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 22.10.2013 (2013/48/EU). Direktiivissä on määritelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön perustuva vähimmäistaso koskien epäillyn oikeutta käyttää avustajaa rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Oikeusapulain 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Yksityisten oikeusavustajien hoitamat oikeusapuasijat ovat perustelumuistion luonnoksen mukaan (s. 2) pääosin rikosasioita. Noin 94 prosenttia valtion varoista maksetuista palkkioista muodostuu yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista ja vain runsas 4 prosenttia hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan kyseisen luvun perusteella määrätyle puolustajalle ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajalle maksetaan valtion varoista palkkio ja korvaus noudattaen soveltuvien osin, mitä oikeusapulaisissa säädetään avustajan palkkioista ja korvauksista.

Olen päätöksissäni (esim. EOAK/1268/2023) ja antamissani lausunnoissa korostanut oikeusavun merkitystä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Kuten korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2024:71 (kohta 8) todennut, oikeutta pätevään oikeusapuun voidaan pitää keskeisenä oikeuksien ja lainkäytön tosiasiallisen saavutettavuuden sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena.

Jos oikeusapulain nojalla maksettavien palkkioiden taso on suhteettoman alhainen verrattuna vastaavanlaisissa asioissa maksettuihin muihin palkkioihin, oikeus saada pätevää oikeudellista apua taloudellisesta asemasta riippumatta ja siten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voivat korkeimman oikeuden ratkaisussa todetuin tavoin periaatteessa vaarantua. Julkisen oikeusavun palkkiotason riittävyys voi siis olla oikeudenkäyntien oikeudenmukaisuuteen tosiasiallisesti vaikuttava tekijä.

Toisaalta sillä, onko tuntipalkkion määrä 110, 120 vai 130 euroa, ei vaikuttaisi olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta ratkaisevaa merkitystä. Asetusluonnoksen perustelumuiston luonnoksen mukaan (s. 2) tiedossa ei ole, että nykyinen palkkiotaso olisi johtanut tilanteisiin, joissa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä juristeja ei ole saatavilla avustajan ja puolustajan tehtäviin, eikä näin ollen perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden voida katsoa vaarantuneen.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa todetut seikat ja lausuntopalveluun jätetyistä lukuisten asianajajien ja muiden oikeudenkäyntiavustajien lausunnoista ilmenevät asianajotoiminnan taloudellisiin perusteisiin liittyvät kannanotot saattavat edellä todetusta huolimatta sinänsä puoltaa sitä, että nykyistä asetukseen perustuvaa palkkiotasoa korotetaan. Oikeusapulain 17 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”kohtuullinen palkkio” on avoin ja arvostuksenvarainen ja mahdollistaa päätymsen erilaisiin perusteltuihin vaihtoehtoihin.

Ottamatta kantaa kohtuullisena pidettävän tuntipalkkion tarkkaan määrään, katson seuraavan otsikon alla selostettavien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista johdettavien reaalisten argumenttien perusteella, että oikeusavun tuntipalkkiota on käytännössä pakko korottaa 130 euroon. Muuten tuomioistuimissa käsillä olevia käytännön ongelmia, joiden kustannusvaikutus

valtiolle voinee olla jopa suurempi kuin 120 euron ja 130 euron tuntipalkkioiden erotuksen vastaava vaikutus, ei voida jatkossakaan välttää. Kysymys on myös siitä, mihin tuomioistuinlaitoksen niukkoja resursseja on tarkoituksenmukaista käyttää.

Käytännön ongelmien ratkaiseminen edellyttää myös täsmällisen ja tarkkarajaisen siirtymäsäännöksen antamista.

OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN VAATIMUKSET JA VALLITSEVA SEKAVA TILANNE

Pidän valitettavana, että tuomioistuinlaitoksen omin toimin on saatu aikaan oikeudellisesti epäselvä tilanne asiassa, joka liittyy olennaisesti eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan kuuluvan budjettivallan käyttämiseen ja siis eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluvan poliittisen päätöksentekojärjestelmän toimintaan. Kuten korkeimman oikeuden ratkaisun vähemmistö on todennut, poliittisessa harkinnassa voidaan ottaa huomioon kaikki valtiontaloudelliselle päätöksenteolle ominaiset seikat, kuten julkisen talouden tila ja se, mitä valtion varojen monista sinänsä perustelluistakin käyttökohteista kulloinkin pidetään tärkeimpinä. Eduskunnan ja valtioneuvoston harkintamarginaali tällaisissa kysymyksissä on laaja.

Harkintaan liittyy usein myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia varsinkin, jos kysymys on säästöistä ja leikkauksista. Pidänkin tilannetta ongelmallisena myös siitä näkökulmasta, että useiden viranomaisten määrärahoihin on säästösyistä tehty välttämättömiksi katsottuja leikkauksia, joilla on välittömiä kielteisiä vaikutuksia lukuisten perusoikeuksien toteutumiseen. Avustajien tuntipalkkion 10 tai 20 euron korotuksen tosiasiallinen vaikutus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen on puolestaan välillinen ja epäselvä.

Voitaisiin myös väittää, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista edistäisi enemmän se, jos avustajien palkkion korotuksen vaatimat määrärahat kohdennettaisiin tuomioistuimille. Tällöin esimerkiksi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva asioiden käsittelyn viivytyksettömyys toteutuisi paremmin. Se, että avustajien tuntipalkkion suuruus on oikeusapulain valtuutussäännöksellä osoitettu valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi, juuri mahdollistaa harkinnan esimerkiksi tämän kaltaisissa punnintatilanteissa.

Kuten asetuksen perustelumuistion luonnoksessa (s. 3) on todettu, yleisissä tuomioistuimissa on annettu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen jälkeen toisistaan poikkeavia ratkaisuja. Saatujen tietojen mukaan käräjäoikeudessa on usein hyväksytty 130 euron palkkio. Toisaalta tiedossa on tuomioita, joissa käräjäoikeus ja hovioikeus ovat soveltaneet asetuksen mukaista palkkiota ja poikenneet siten korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä.

Vaikka korkeimman oikeuden ennakkopäätökset käytännössä yleensä varsin tehokkaasti ohjaavat alempien tuomioistuinten toimintaa yhdenmukaiseen ja ennakoitavissa olevaan suuntaan, korkeimman oikeuden vahvennetun jaoston äänestysratkaisu on tässä tapauksessa osoittautunut poikkeuksellisen kiistanalaiseksi. Osa alempien tuomioistuinten tuomareista on päättänyt johdonmukaisesti kaikissa jutuissaan noudattaa korkeimman oikeuden vähemmistön kantaa, kun taas osa on ollut valmis hyväksymään enemmistön kannan. Tästä on aiheutunut erityisesti hovioikeuksissa äänestyksiä ja sattumanvaraisesti ratkaisukokoonpanon mukaan vaihtelevia lopputuloksia. Käräjäoikeuksien lautamieskokoonpanoissa myös lautamiehet ovat joutuneet päättämään, kummalle kannalle he asiassa asettuvat. Tiedossa on myös, että syyttäjienkin kannanotot, heidän lausuessaan avustajien laskujen tuntilaskutusperusteista, ovat vaihdelleet. Vaikka syyttäjä olisi hyväksynyt 130 euron tuntilaskutuksen, tuomioistuimen ratkaisun lopputulos on silti kuitenkin voinut olla 110 euroa.

Käytännön ongelmia liittyy myös siihen, ettei korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen perusteella tiedetä, mistä lähtien tuntipalkkion tulisi olla 130 euroa. Varsinkin hovioikeuksissa vireillä olevissa jutuissa on ”sisällä” 110 euron tuntipalkkioon perustuvia laskuja. Osa avustajista on omasta aloitteestaan toimittanut hovioikeuteen 130 euron tuntipalkkioon perustuvia korvaavia laskuja ja osalta sellaisia on nimenomaisesti myös pyydetty – ei kuitenkaan kaikissa hovioikeuksissa. Epäselvyyttä on siitäkin, otetaanko uusi lasku huomioon, jos se on toimitettu asian ratkaisupäivän jälkeen, mutta ennen ratkaisun antopäivää sekä siitä, voidaanko uusi lasku ottaa huomioon, jos se on toimitettu vasta sen jälkeen, kun ilmoitus ratkaisun antamisesta on jo lähetetty hovioikeudesta asianosaisille.

Mikäli asetuksen mukainen palkkio korotettaisiin ”vain” 120 euroon, mikään edellä todetuista ongelmista ei välttämättä ratkeaisi. Voitaisiin nimittäin perustellusti väittää, että korkein oikeus on jo vahvistanut alimman kohtuullisen palkkion tasoksi 130 euroa, eikä asetus näin ollen muuttuisi korkeimman oikeuden päätöksen mukaan lainmukaiseksi vielä 10 euron korotuksella. Todennäköisesti 130 euron tuntipalkkioon perustuvien laskujen jättäminen jatkuisi ja tarvittaisiin vielä korkeimman oikeuden plenum-ratkaisukin siitä, ettei uusikaan tuntipalkkion määrä olisi kohtuullinen – tai päinvastoin. Tämä kaikki aiheuttaisi valtiolle luultavasti enemmän kustannuksia kuin palkkion korottaminen 130 euroon.

Oikeudenkäyntimenettelyn yhdenmukaisuus ja ennakoitavuus kuuluvat tuomioistuimia koskeviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä kuvaaviin prosessuaalisiin laatutekijöihin. Tuomioistuimen ratkaisun sisältöön liittyviä laatutekijöitä ovat puolestaan lainmukaisuus ja ennustettavuus. Arvioinnin lähtökohtia ja laatumittaristoa on käsitelty kattavasti esimerkiksi Rovaniemen hovioikeuden lainkäytön laatuhankeen julkaisussa ”Lainkäytön laadun arviointi tuomioistuimessa” vuodelta 2006.

Menettelyjen yhdenmukaisuus tehostaa oikeuslaitoksen toimintaa ja edistää joutuisuutta, joka sellaisenaan on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (”Access delayed is access denied”). Yhdenmukainen kohtelu kuuluu myös yhdenvertaisuuteen perusoikeutena. Myös korkeimman

hallinto-oikeuden vähemmistöön jääneet jäsenet ovat eriävässä mielipiteessään korostaneet oikeusvarmuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia.

Edellä kuvatut avustajien laskujen käsittelyyn ja niitä koskevien tuomioistuinten ratkaisujen lopputulosten ennakoimattomuuteen liittyvät ongelmat ovat yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta kestäättömiä eivätkä edistä luottamusta tuomioistuinten toimintaan. Tuomioistuinten niukkoja resursseja käytettäisiin oikeudenkäyntien sivukysymyksiä koskevien perustelujen laatimiseen ja äänestyksiin sekä avustajien laskuja koskevaan kirjeenvaihtoon. Nähdäkseni tässä tilanteessa ei ole muuta mahdollisuutta kuin korottaa tuntipalkkio 130 euroon sekä liittää korotukseen täsmällinen siirtymäsäännös, jotta tuomioistuimet pääsevät nykyistä paremmin taas keskittymään ydintehtäviensä hoitamiseen.

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen