

17.6.2020

EOAK/3533/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

PALKKION MAKSUN VIIVÄSTYMINEN YM.

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kantelussaan Helsingin hallinto-oikeuden menettelyä seuraavasti:

a) Palkkioiden maksatuksen viivästyminen

Hallinto-oikeus oli kahdessa asiassa (04448/18/3102 ja 06373/18/3199) viivytellyt kantelijalle 18.4.2019 oikeusapulain nojalla määrättyjen palkkioiden maksatustietojen toimittamisessa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet). Tästä johtuen maksusuoritukset kantelijalle olivat viivästyneet.

Kantelija toimitti lisäksi 17.7.2019 Helsingin hallinto-oikeuden asiaa 05179/18/1299 koskeneen lisäkirjoituksen, josta ilmeni, että 21.5.2019 annetun ratkaisun tiedot oli hallinto-oikeudesta lähetetty Palkeisiin vasta 17.7.2019 ja myös tuossa asiassa maksusuoritus avustajana toimineelle kantelijalle oli sen vuoksi viivästynyt.

b) Täytäntöönpanokieltopyyntönopea hylkääminen

Hallinto-oikeus oli hylännyt kantelijan laatiman täytäntöönpanokieltopyyntönopea hylkääminen kantelijan mielestä epäilyttävän nopean käsittelyn jälkeen. Asia oli jaettu ”päivystävälle tuomarille”, joka ei tuntenut pääasiaa ja joka oli ratkaissut sen 29 minuutissa.

c) Täytäntöönpanokieltopyyntöjen hylkäämisen kirjallinen perusteleminen

Hallinto-oikeus ei ollut kaikissa tapauksissa antanut kirjallisia ratkaisuja kantelijan toimittamien täytäntöönpanokieltopyyntöjen hylkäämisestä. Kantelijalle oli lisäksi ennakolta ilmoitettu, ettei uusia samassa asiassa esitettäviä täytäntöönpanokieltopyyntöjä enää tutkittaisi.

d) Palkkioiden määrä

Hallinto-oikeus ei ollut sellaisenaan hyväksynyt kantelijan palkkiolaskuja vaan alentanut maksettavia määriä perusteettomasti.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin hallinto-oikeuden osastonjohtajana toimivan hallinto-oikeustuomarin ja kanslian esimiehen antama selvitys sekä hallinto-oikeuden ylituomarin lausunto, jotka toimitettiin kantelijalle vastinepyyntönopea hylkääminen yhteydessä.

Kantelija antoi asiassa vastineensa.

Käytöissäni olivat lisäksi kantelussa tarkoitettujen hallinto-oikeuden 18.4.2019 tekemät maksuspäätökset sekä samaa kantelijaa ja samaa aihetta (palkkioiden viivästymisen) koskevissa asioissa EOAK/3043/2019 ja EOAK/6537/2019 hankitut selvitykset.

3 RATKAISU

a) Palkkioiden maksatuksen viivästyminen

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle on Helsingin hallinto-oikeudessa 18.4.2019 määrätty valtion varoista maksettavaksi edellä mainituissa kahdessa eri muutoksenhakuasiassa oikeusapulain ([257/2002](#)) 18 §:n 1 momentissa tarkoitettut palkkiot. Mainitun lainkohdan 2 momentin mukaan palkkio ja korvaus määrätään avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa.

Palkkioita koskevat maksatustiedot on toimitettu hallinto-oikeudesta Romeo-järjestelmän kautta Palkeisiin vasta 17.5. ja 20.5.2019. Palkeista saadun maksuaikatauluja koskeneen yleisen selvityksen perusteella arvioituna suoritukset kantelijan tilille on näin ollen tehty aikaisintaan 15.6.2019.

Kantelijan lisäkirjoituksessa mainitussa kolmannessa asiassa 21.5.2019 annetun ratkaisun tiedot on hallinto-oikeudesta lähetetty Palkeisiin vasta 17.7.2019, joten myös tuossa asiassa maksusuoritus asiassa avustajana toimineelle kantelijalle on selvästi viivästynyt.

Helsingin hallinto-oikeudessa noudatetun käytännön mukaan avustajien palkkiot pyritään laittamaan maksatukseen Romeo-järjestelmän kautta kahden viikon kuluessa päätöksen antopäivästä. Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan maksatus oli edellä mainituissa tapauksissa poikkeuksellisesti viivästynyt organisaatiouudistuksesta sekä ulkomaalaisasioiden suuresta määrästä johtuneen tilapäisesti ruuhkautuneen työtilanteen takia.

Asiassa annetuista selvityksistä ja ylituomarin lausunnosta ilmenee, että viivästysten syitä on hallinto-oikeudessa selvitetty perusteellisesti ja viivästyksiä on myös pahoiteltu. Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kysymys on ulkomaalaisasioiden määrän kasvun aiheuttamista käytännön ongelmista, jotka ovat olleet jo aikaisemmin tiedossani. Kysymys on tältä osin pikemminkin tuomioistuimen toiminnan resursoinnin ongelmista kuin yksittäisen virkamiehen tai tuomioistuimen johdon laiminlyönneistä tai virheistä.

Palkkioiden ja kulukorvausten viivytyksetön maksaminen, johon kantelussa tarkoitettut hallinto-oikeuden viivästyneet toimenpiteetkin ovat liittyneet, on oikeudenkäyntiavustajan liike- tai elinkeinotoiminnan tuloksellisuuden ja viime kädessä hänen toimeentulonsa kannalta tärkeää. Sen vuoksi palkkioiden maksatukseen liittyviä toimenpiteitä on syytä tuomioistuimissa pitää kiireellisinä.

Oikeusapulain 18 §:n 2 momentin mukaisesti ("avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa") palkkio ja kulukorvaus määrätään yleensä maksettavaksi tuomioistuinasteittain pääasiasiatkäsittelyn yhteydessä. Tämä voi johtaa siihen, että avustaja saattaa joutua odottamaan palkkiota tekemästään työstä hyvinkin pitkän ajan. Pisin viive maksun saamisessa ei kuitenkaan yleensä liity tuomioistuimen ratkaisun ja maksusuorituksen väliseen aikaan vaan avustajan työsuorituksen ja tuomioistuimen ratkaisun antamisen väliseen aikaan varsinkin muutoksenhakutuomioistuimissa.

Oikeusapulain 3 luvun 18 §:n 3 momentissa on kuitenkin todettu:

"Jos tehtävä jatkuu pitkähkön ajan, voidaan palkkio ja korvaus määrätä puolivuositain tai erityisestä syystä lyhyemmältäkin ajalta."

Edellä mainittua säännöstä on ennen nykyisiä poikkeusolosuhteita sovellettu varsin harvoin.

Oikeusapulakiin tai sen nojalla annettuihin säädöksiin ei sisälly määräystä siitä, kuinka nopeasti tuomioistuimen määräämän palkkion ja kulukorvauksen tulee olla maksettuna avustajalle eikä myöskään säännöstä palkkiolle tai korvaukselle mahdollisessa viivästymistapauksessa maksettavasta viivästyskorosta.

Rahavelalle maksettavasta korosta säädetään korkolaisissa ([633/1982](#)). Korkolaki on yleislaki, jota sovelletaan, jollei muualla toisin säädetä tai jollei muuta johdu velallisen sitoumuksesta taikka kauppataivasta. Korkolain 6 §:ssä säädetään viivästyskorosta velalle, jonka eräpäivää ei ole määrätty. Korkolakia ei kuitenkaan sen 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen.

Korkolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ([HE 109/1981](#) vp, s. 16 ja 17) rajavedosta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvien velkasuhteiden ja muiden velkasuhteiden välillä on todettu seuraavaa:

”Julkisoikeudellisen saatavan korkoon lakia ei sovellettaisi. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siten muun muassa verosaataville ja julkisoikeudellisille maksuille sekä sakoille suoritettava korko ja perusteettomasti suoritettun julkisoikeudellisen edun palautuksen yhteydessä maksettava korko. Kun vedetään raja lain piiriin kuuluvien velkojen ja julkisoikeudellisten saatavien välille, on kiinnitettävä huomiota velan perusteen luonteeseen. Valtion tai muun julkisyhteisön ollessa velkoja tai velallinen korkolakia voitaisiin soveltaa, jos rahavelka on rinnastettavissa yksityiseen rahavelkaan. Näin ollen korkolaki olisi sovellettavissa esimerkiksi tapaturmaviraston liikennevakuutuslain (279/59), tapaturmavakuutuslain sekä rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/73) mukaisesti suorittamiin korvauksiin. Valtion maksuperustelaisissa (980/73) tarkoitetut maksut ovat niin ikään usein sen laatuista, että korkolain ainakin analogista soveltamista niihin voitaisiin pitää perusteltuna.”

Valtion virkamieslakiin ([750/1994](#)) on palvelussuhteiden yhdenvertaisuuteen liittyneistä syistä 1.9.2014 lisätty erityissäännös (63 a §), jonka perusteella valtion virkasuhteeseen perustuvan palkan tai matkakulujen korvauksen viivästyessä sovelletaan korkolain viivästyskorkoa koskevia säännöksiä, vaikka kysymys onkin julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvasta velkasuhteesta.

Vaikka nyt kysymyksessä olevat yksittäiset maksusuoritusten viivästymiset eivät anna minulle aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, totean yleisellä tasolla sen, että korkolain esitöiden valossa en pidä täysin poissuljettuna mahdollisuutta, että korkolain viivästyskorkoa säännökset voisivat tulla sovellettaviksi valtion varoista oikeusapulain nojalla maksettavien palkkioiden ja korvausten kohdalla tai että korkolain soveltamisesta säädettäisiin erikseen vastaavalla tavalla kuin virkamiesten palkan kohdalla on tehty.

Tiedossani on korkeimman hallinto-oikeuden 19.8.2019 antama ratkaisu nro 3706 (5016/1/18), jossa avustajalle on määrätty palkkio oikeusapulain nojalla, mutta vaatimus viivästyskoron maksamisesta on hylätty lakiin perustumattomana.

Elinkeinon harjoittamisen vapauteen, omaisuuden suojaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvät seikat puoltaisivat nähdäkseni sitä, ettei valtion varoista maksettavaan avustajanpalkkioon sovellettaisi viivästymistilanteissa eri säännöksiä kuin esimerkiksi syyttäjän tai julkisen oikeusavustajan valtiolta saamaan palkkaan ja sen viivästymiseen.

Pidän laillisuusvalvonnan ja palkkionsaajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena myös sitä, että palkkioiden maksatukseen liittyvät Palkeiden toimintaa koskevat tavoiteajat on ilmeisesti määriteltä vain Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetussa laissa ([179/2019](#)) tarkoitetuissa palvelusopimukseksi otsikoiduissa asiakirjoissa tai niiden liitteissä ja palvelukuvauksissa, eikä siis sellaisissa säännöksissä ja määräyksissä, joihin virkavastuun katsotaan yleensä voivan perustua.

b) Täytäntöönpanokieltopyyntönopea hylkääminen

Hallinto-oikeudesta saadun selvityksen mukaan täytäntöönpanokieltopyyntöjen ja muiden vastaavien kiireellisten asioiden käsittelyä varten hallinto-oikeudessa on käytössä erityinen ”tpk-vastuujärjestely”, mikä tarkoittaa sitä, että kukin tuomari vuorollaan toimii vastaavana ”tpk-tuomarina” tietyn ajanjakson, joka useimmiten on kestoaltaan kaksi tai kolme päivää. Vuorot vahvistetaan kuukaudeksi etukäteen. Järjestelyä kutsutaan hallinto-oikeudessa epävirallisesti päivystykseksi. Kysymys ei kuitenkaan ole virka-ajan ulkopuolella tapahtuvasta päivystyksestä. Näin ollen kantelijan päätelmä siitä, että päivystävä tuomari olisi kantelussa mainitussa tapauksessa saanut kantelijan laatiman täytäntöönpanokieltopyyntönsä ratkaistavakseen vasta virka-ajan päätyttyä ja ratkaissut sen 29 minuutissa, on väärä.

Käsitykseni mukaan Helsingin hallinto-oikeudessa noudatettu käytäntö täytäntöönpanokieltopyyntöjen käsittelyssä on yleisesti käytössä muissakin muutoksenhakutuomioistuimissa. Totean tältä osin vain, että kantelijan käsitys ”päivystävän” tuomarin roolista ja tehtävistä on perustunut ilmeiseen väärinkäsitykseen.

c) Täytäntöönpanokieltopyyntöjen hylkäämisen kirjallinen perusteleminen

Hallintotuomioistuin voi useimmissa asiaryhmissä valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Määräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä.

Jos täytäntöönpanokielto määrätään, muutoksenhakijalle lähetetään toimituskirja päätöksestä. Lisäksi päätöksestä lähetetään tarpeelliset jäljennökset täytäntöönpanoviranomaisille. Täytäntöönpanokieltoa koskevalla päätöksellä ei ratkaista muutoksenhaun kohteena olevaa asiakysymystä eikä oteta siihen kantaa.

Muutoksenhakutuomioistuimissa on tavanomaista, ettei ratkaisusta, joilla asianosaisen esittämä täytäntöönpanokieltopyyntö hylätään, aina tehdä erillistä toimituskirjaa vaan esittelylistaan, istuntopöytäkirjaan tai asianhallintajärjestelmään merkitystä päätöksen lopputuloksesta ilmoitetaan asianosaiselle esimerkiksi sähköpostiviestillä tai kirjeellä. Tehdyt ratkaisut eivät tällöin sisällä perusteluita. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ([HE 29/2019 vp](#), s. 157) on tältä osin todettu seuraavaa:

”Perusteluvollisuus ei nykyisen käytännön mukaisesti yleensä koski esimerkiksi täytäntöönpanon kieltä tai keskeytystä koskevia välipäätöksiä. Ne ovat luonteeltaan väliaikaisia määräyksiä, jotka pyritään oikeusturvasyistä antamaan mahdollisimman nopeasti. Perusteluvollisuuden laajuus voi kuitenkin edellyttää tällöinkin tapauskohtaista harkintaa.”

Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella hallinto-oikeuden voitaisiin epäillä ylittäneen harkintavaltansa rajat tai katsoa muuten menetelleen virheellisesti antaessaan kantelussa kerrotuin tavoin ratkaisuja kantelijan laatimiin täytäntöönpanokieltopyyntöihin myös ilman varsinaista toimituskirjaa.

Asiakirjoista on ilmennyt, että kantelijan laatimia täytäntöönpanokieltopyyntöjä on samassa asiassa hylätty 8.8.2018, 23.8.2018, 28.8.2018, 14.9.2018, 19.9.2018, 1.10.2018, 4.10.2018 ja 24.10.2018 tehdyillä ratkaisuilla, minkä jälkeen kantelijalle on ilmoitettu, ettei kantelijan hallinto-oikeudelle 30.10.2018 toimittama kirjelmä johda toimenpiteisiin, eikä kirjelmässä esitettyä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa pyyntöä saateta enää uudelleen tuomarin harkittavaksi.

Muutoksenhakutuomioistuimissa toimivilla asian valmistelijoilla ja esittelijöillä on yleensä käytännössä jonkin verran harkintavaltaa siinä, miten he toimivat täytäntöönpanokieltopyyntöjen suhteen. He voivat yleensä varsinaisen asian esittelyn sijasta tarvittaessa olla vapaamuotoisesti yhteydessä ”päivystäviin” tuomareihin kuten tässäkin tapauksessa on saadun selvityksen mukaan tehty. Toistuvasti samassa asiassa samoin tai melkein samoin perustein esitettyjä täytäntöönpanokieltopyyntöjä ei välttämättä ole perusteltua viedä tuomarin hylättäväksi kerta toisensa jälkeen uudelleen. Tässäkin suhteessa hallinto-oikeudessa on nähdäkseni noudatettu normaalia käytäntöä. Minulla ei ole tältäkin osin huomautettavaan hallinto-oikeuden toiminnan suhteen.

d) Palkkioiden määrä

Oikeusapulain 5 §:n 1 momentin mukaan oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusapulain 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 oikeusavun palkkioperusteista ([290/2008](#)) säädetään tarkemmin toimenpiteistä, joista palkkiota maksetaan. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan valmistautumisesta palkkio maksetaan sen ajankäytön perusteella, jota voidaan pitää asian laatuun ja laajuuteen sekä suoritettuihin toimenpiteisiin nähden hyväksyttävänä.

Oikeusapulakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 82/2001](#) vp s. 81) mukaan avustajan toimenpiteet olisi yksittäisessä asiassa rajoitettava vain asian hoitamisen kannalta tarpeellisiin toimiin. Yleisesti ottaen tarpeellisina voitaisiin pitää sellaisia toimenpiteitä, joihin oikeusapunsa itse maksamaan kykenevä henkilö vastaavantyyppisessä asiassa normaalisti ryhtyisi. Se, mitkä toimenpiteet ovat kussakin oikeusasiassa tarpeellisia, määräytyisi asian erityispiirteiden mukaan. Tämän vuoksi toimenpiteitä ja niiden tarpeellisuutta arvioitaessa huomioon olisi otettava muun muassa asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan.

Saadun selvityksen mukaan hallinto-oikeus on päättänyt kantelijalle oikeusapulain nojalla maksettavista määristä pääasian ratkaisemisen yhteydessä normaalissa ratkaisukokoonpanossa. Mikään asiassa ilmennyt ei viittaa siihen, että hallinto-oikeus olisi palkkion tai kulukorvauksen määräämisen osalta ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan rajat tai muuten menetellyt virheellisesti.

4 TOIMENPITEET

Saatan tämän päätökseni Helsingin hallinto-oikeuden ylituomarin ja asiassa selvityksiä antaneiden henkilöiden tietoon. Palkkioiden ja korvausten maksatuksen viivästymisen toteamisen lisäksi asia ei hallinto-oikeuden toiminnan osalta anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Toimitan päätökseni lisäksi oikeusministeriölle edellä kohdassa 3 a esittämiäni käsitysten johdosta huomioon otettavaksi oikeusapulain kehittämistarpeiden arvioinnin yhteydessä.