

**18.6.2020**

**EOAK 6537/2019**

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **AVUSTAJAN PALKKIOIDEN MAKSU**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kantelussaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) toimintaa oikeusapulain nojalla maksettavien avustajanpalkkioiden maksatuksessa. Kantelija kertoi, että hänelle oli määrätty palkkiot kahdessa 13.6.2019 annetussa ja yhdessä 14.6.2019 annetussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa. Maksatustiedot oli toimitettu tuomioistuimesta Palkeisiin kahdessa ensin mainitussa asiassa jo 13.6.2019 ja jälkimmäisessä asiassa 19.6.2019. Kantelija ei ollut kuitenkaan vielä kanteluajankohtana saanut Palkeista maksusuorituksia tililleen.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Palkeista selvitys, jossa ilmeni, että Palkeiden toimintaa ohjaavan palvelusopimuksen mukaan maksusuoritusten olisi tullut tapahtua 15.7.2019. Tässä tapauksessa maksut oli kuitenkin suoritettu vasta seuraavana ”palkanmaksupäivänä” eli 31.7.2019. Viivästys oli johtunut ”inhimillisestä virheestä” Palkeissa.

Palkeista on lisäksi hankittu sähköpostitse tarkentavia tietoja palkkioiden maksatuksen järjestelyistä sekä seuraavat asiakirjat:

- Palvelukuvaus (henkilöstöpalvelut) D/357/02.09.00.01/2017
- Henkilöstöpalvelujen vastuunjakotaulukko

Oikeusministeriöstä on hankittu tietoja sähköpostitse sekä seuraavat asiakirjat:

- Palvelusopimus (Palkeet D/436/02.09.00.02/2018)
- Palvelukuvaus (talouspalvelu) Palkeet D/357/02.09.00.01/2017

### **3 RATKAISU**

Asiassa on riidatonta, että kantelijalle oikeusapulain nojalla maksettujen palkkioiden maksatus on Palkeiden virheen johdosta viivästynyt noin kahdella viikolla. Viivästys ei ole tässä tapauksessa ollut vakava, mutta se antaa aiheen tarkastella palkkioiden maksatuksen oikeudellista perustaa tarkemmin.

Palkeiden toiminnasta on säädetty laissa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta ([179/2019](#)) sekä valtioneuvoston asetuksessa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta ([229/2009](#)).

---

Mainitun lain 1 §:n mukaan Palkeet on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka tehtävänä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja sekä muita vastaavia hallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja siten kuin niistä on palvelusopimuksissa sovittu. Lain 2 §:n mukaan Palkeiden asiakkaita ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset.

Valtion talousarviosta annetun lain ([423/1988](#)) (jäljempänä talousarviolaki) 12 b §:n 1 momentin mukaan kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin ne maksuliikettä, kirjanpitoa ja sen yhteydessä järjestettävää seuranta- ja tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

Talousarviolain 12 b §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttori määrää ne viraston tai laitoksen palkanlaskentaa koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

Valtiokonttori on talousarviolain nojalla antanut [määräyksiä](#) Taloushallinnon tehtävien ja vastuiden jaosta palvelukeskuksen sekä kirjanpitoyksiköiden ja rahastojen välillä.

Oikeusapulain nojalla yksityiselle avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määrää tuomioistuimien avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa. Tiedot palkkion ja korvauksen määrämisestä toimitetaan tuomioistuimista Romeo-tietojärjestelmän välityksellä maksatusta varten Palkeisiin sen kanssa tehdyn palvelusopimuksen, sen liitteiden ja palvelukuvausten mukaisesti.

Palvelussopimukset muistuttavat yksityisoikeudellisia sopimuksia, mutta eivät ole sellaisia. Kysymys on valtion eli yhden ja saman oikeushenkilön sisäisistä järjestelyistä. Mahdollisia sopimusrikkomuksia ei voida käsitellä käräjäoikeudessa eikä valtiota voida velvoittaa suorittamaan itselleen sopimusrikkomukseen perustuvaa vahingonkorvausta.

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 korkolaissa ([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 suoritettujen julkisoikeudellisten 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 laatuaisia, 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 suhteellisen vähäiset viivästykset Palkeiden toiminnassa eivät anna minulle aiheutta 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 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 maksun määräämisen jälkeisissä viivästymistilanteissa eri säännöksiä kuin esimerkiksi syyttäjän tai julkisen oikeusavustajan valtiolta saamaan kuukausipalkkaan ja sen viivästymiseen.

Pidän laillisuusvalvonnan ja palkkionsaajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena myös sitä, että palkkioiden maksatukseen liittyvät Palkeiden toimintaa koskevat tavoiteajat on ilmeisesti määritelty 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.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimissa. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä taikka muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Rikoslain 40 luku sisältää säännökset virkarikoksista.

Virkavastuu voidaan määritellä tehostetuksi ja laajennetuksi vastuuksi hallintotehtävien toteuttamisessa. Virkavastuu palvelee ennen muuta julkishallinnon kanssa asioivan yksilön oikeusturvaa.

Rikoslain 40 luvun säännösten mukaan virkamies voidaan tuomita virkavelvollisuuden rikkomisesta, jos hän virkaansa toimittaessaan rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Rikosoikeudellinen vastuu edellyttää, että virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisältö ilmenee jostakin rikoslain 40 luvun säännöksen ulkopuolisesta säännöksestä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa näille säännöksille selvyys- ja ennakoitavuusvaatimuksia.

Valtion sisäisiä sopimuksia tai niihin liittyviä palvelukuvauksia ei yleensä voida pitää rikoslain 40 luvussa tarkoitettuina säännöksinä tai määräyksinä. Virkavastuun kohdentumisen ja näin ollen myös yksilön oikeusturvan kannalta tällaiset sopimukset ovat ongelmallisia. Sopimusrikkomukseen perustuva korvausvastuu voi niin ikään kohdistua vain sopimussuhteen osapuoleen. Palkeet ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota, joten esimerkiksi ministeriöiden tai Tuomioistuinviraston sen kanssa tekemissä sopimuksissa sopijapuolena on yksityisoikeudellisesti arvioiden pelkästään valtio.

Jos Palkeet tekee sopimuksen valtion viraston tai ministeriön kanssa, sopimuksessa ei ole kahta osapuolta käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Kysymys on yksityisoikeudellista sopimussuhdetta jäljittelevästä valtion sisäisestä järjestelystä. Tällaiseen sopimukseen ei liity yksityisoikeudellisen sopimuksen oikeusvaikutuksia.

Mikäli Palkeet ei kykene noudattamaan sille palvelusopimuksessa tai siihen liitetyissä palvelukuvauksissa asetettuja palvelutavoitteita, palkkiotaan odottelevalla oikeudenkäyntiavustajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa asiaan. Hän ei edellä todetuin tavoin myöskään saa saatavalleen viivästyskorkoa. Tilannetta ei voida avustajan oikeusturvan kannalta pitää täysin tyydyttävänä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan tämän päätökseni Palkeiden tietoon. Palkkioiden ja korvauksen maksatuksen viivästymisen toteamisen lisäksi asia ei Palkeiden toiminnan osalta anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

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

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.