



Menettely oikeusapua koskevan laskun käsittelyssä ja tiedusteluihin vastaamatta jättämisessä

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerinvirastoon 4.6.2024 saapuneessa kantelussaan Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston menettelyä ulkoprosessuaalisessa oikeusapuasiassa toimittamansa laskun käsittelyssä. Kantelija on kertonut toimineensa avustajana turvapaikkapuhutellussa ja toimittaneensa laskun oikeusaputoimistolle Romeo-järjestelmässä 19.4.2024 puhutellun ja tehtyjen toimien jälkeen ennen Maahanmuuttoviraston päätöksen antamista. Laskulla on ollut varaus päätöksen läpikäyntiin päämiehen kanssa ja jälkitoimiin.

Kantelun mukaan oikeusaputoimisto ei ollut vastannut kantelijan 15.5.2024 ja 27.5.2024 tekemiin tiedusteluihin laskun käsittelyaikataulusta eikä laskua ollut käsitelty. Kantelija on katsonut, että oikeusapupalkkioiden maksamisessa tulisi hakea analogiatulkintaa laista kaupallisten sopimusten maksuehdoista sekä Euroopan maksuehtodirektiivistä, joissa julkisen hankintayksikön maksuaika yksityiselle elinkeinonharjoittajalle on vakiona 30 päivää.

SELVITYS

Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto on antanut 29.8.2024 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa selvityksestä.

RATKAISU

Selvitys

Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston selvityksen mukaan kantelija on määrätty oikeusaputoimiston 25.3.2024 tekemällä päätöksellä päämiehensä avustajaksi turvapaikkaa koskevassa asiassa. Oikeusapuetuudet on määrätty voimaan 15.3.2024 lukien. Kantelija on 23.4.2024 lähettänyt laskunsa asianhallintajärjestelmä Romeoon. Laskussa on esitetty kaikki tehdyt toimenpiteet kattava tuntipalkkion korottamisvaatimus.

Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston selvityksen mukaan ulkoprosessuaalisessa asiassa yksityisen avustajan lasku voidaan maksaa vasta, kun kyseinen käsittelyvaihe on päättynyt, koska tarpeellisia toimenpiteitä ei ole mahdollista arvioida ilman kokonaiskuvaa koko toimeksiannon hoitamisesta. Asiaa valmistellut oikeusapusihteeri on laskun saavuttua tarkistanut asian käsittelyvaiheen ja todennut sen olevan vielä kesken ja ratkaisematta Maahanmuuttovirastossa. Tämän havaittuaan oikeusapusihteeri on muistamansa mukaan yrittänyt tavoittaa kantelijaa puhelimitse tilanteesta informoidakseen. Kantelijan päämiehen asiassa on annettu ulkoprosessuaalisen vaiheen päättävä päätös 22.5.2024 ja se on annettu tiedoksi 20.6.2024. Asiatarkastajana toiminut oikeusapusihteeri on ottanut laskun käsittelyyn tämän jälkeen.

Oikeusaputoimiston selvityksen mukaan oikeusaputoimiston virastopostiin 15.5.2024 klo 17.10 lähetetty sähköposti on 16.5.2024 klo 7.47 lähetetty edelleen yksityisten avustajien laskutusta käsittelevälle oikeusapusihteerille. Hän on viestin saatuaan ryhtynyt edellä mainituin tavoin selvittämään laskun maksatuskelpoisuutta eli sitä, onko asian ulkoprosessuaalinen vaihe ollut jo päättynyt. Hänen todettuaan, että niin ei ollut, hän on muistamansa mukaan yrittänyt tavoittaa kantelijaa siinä kuitenkin onnistumatta.

Virastopostiin 27.5.2024 klo 18.21 lähetetystä viestistä ei ole järjestelmässä nähtävissä edelleenlähetys- tai vastaustietoja. Asiaa ei ole voitu selvittää tarkemmin virastopostin päävastuullisena hoitajana toimineen oikeusapusihteerin poissaolon vuoksi.

Selvityksen mukaan laskun asiatarkastanut oikeusapusihteeri ja johtavan julkisen oikeusavustajan sijaisena toiminut julkisten oikeusavustajien tiimiesimies ovat olleet kantelijaan yhteydessä puhelimitse. Ensin mainittu joko viikolla 29 tai 30 ja viimeksi mainittu viikolla 32.

Oikeusaputoimiston selvityksen mukaan laskun perusteen tutkiminen on vienyt asiassa esitetyn palkkion korotusvaatimuksen vuoksi tavallista enemmän aikaa niin laskun asiatarkastajalta kuin sen hyväksyjältäkin. Laskua ei ole katsottu voitavan hyväksyä sellaisenaan. Hyväksytyksi tulleen määrän tekninen kirjaaminen järjestelmään on edellyttänyt käytetyn tuntiveloitusperusteen muuttamista, joka ei ole tapahtunut ongelmitta. Asian selvitys, asiatarkastus sekä hyväksytyn

laskumäärän kirjaaminen on saatu viimeisteltä 24.7.2024. Lasku on siirretty johtavan julkisen oikeusavustajan käsiteltäväksi 2.8.2024 ja lasku on avustajan vaatimukset osittain hyläten hyväksytty maksettavaksi 9.8.2024. Maksatuspäättös on toimitettu avustajalle 12.8.2024.

Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto on katsonut, ettei kyseessä olevan laskun käsittely- ja maksatusaika ole ollut kohtuuttoman pitkä.

Oikeusaputoimiston selvityksen mukaan toimiston ehdottomana yleisenä, kaikkien virkamiesten tietämänä toimintaperiaatteena on, että yhteydenottoihin reagoidaan ja vastataan reaaliaikaisesti. Mikäli se ei ole mahdollista, vastaamisen tai asiaan palaamisen tulee tapahtua ilman aiheetonta viivytystä. Siinä tapauksessa, että välitön ja viivytuksetön vastaaminen ei jossain poikkeuksellisessa tilanteessa olisi mahdollista, on joka tapauksessa huolehdittava, että asiakkaalle ilmoitetaan, milloin hänen yhteydenottoonsa vastataan. Kantelijan asiassa tämän toteutumista 15.5.2024 ja 27.5.2024 lähetettyjen sähköpostien kohdalla ei ole voitu varmistua.

Asiaa on selvityksen mukaan käsitelty kyseessä olevien virkamiesten sekä oikeusapusihteerien yksikkövastaavan kanssa, minkä lisäksi asia tullaan ottamaan esille seuraavassa toimistokokouksessa.

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin (368/2014) mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Saman lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:ää koskevien hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälä sisältää sekä käsittelyä koskevan ajallisen tehosteen että viranomaiseen kohdistetun veloitteen antaa asi-

anosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Säännöksellä pyritään perustelujen mukaan estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Pykälän 2 momentin säännös käsittelyaikaa koskevan arvion esittämisestä on tarkoitettu täydentämään 1 momentin mukaista yleistä ajallista tehokkuutta. Velvollisuus käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen koskisi asioita, joissa on asianosainen. Perustelujen mukaan arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Asian monimutkaisuus ja käsittelyn aikana mahdollisesti tapahtuvat olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa hakemuksen käsittelyä. Jos arviosta myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joudutaan joustamaan, asianosainen voisi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulisi ilmoittaa syy käsittelyn viivästymiseen. Menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomainen voisi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tällaiset käsittelyaikoja koskevat yleisarviot voitaisiin esittää esimerkiksi viranomaisen sähköisillä verkkosivuilla. Samassa yhteydessä olisi mahdollista havainnollistaa päätöksentekomenettelyä selostamalla, mitä eri vaiheita asian käsittelyyn kuuluu. ([HE 72/2002 vp](#), s. 80–81)

Oikeusapulain (257/2002) 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Oikeusapulain 5 §:n 1 momentin mukaan yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan.

Oikeusapulain 8 §:n mukaisesti oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Lisäksi yksityinen avustaja voidaan määrätä valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Edellä mainitun lain sijaan on tullut laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016). Lain 12 §:ssä säädetään niistä tilanteista, joissa hakija voidaan ohjata yksityisen avustajan puoleen.

Oikeusapulain 17 §:n 1 momentin (460/2011) mukaan yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan perusteella ja välttämättömästä matkustamisesta johtuvasta ajanhukasta sekä korvaus kuluista. Palkkion määräämistä varten avustajan on esitettävä yksityiskohtainen selvitys asiassa suorittamistaan toimenpiteistä ja kuluistaan, jollei sellaisen selvityksen esittäminen ole tarpeetonta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin toimenpiteistä, joista palkkiota maksetaan, tuntipalkkion suuruudesta, asiakohtaisesta vähimmäispalkkiosta, korvattavista kuluista sekä niistä asia- ja avustajakohtaisista syistä, joiden perusteella palkkiota voidaan korottaa tai alentaa.

Oikeusapulain 18 §:n 2 momentin (927/2008) mukaan avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen tuomioistuin määrää avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa. Palkkiosta ja korvauksesta tehdään pääasiasta annettavasta ratkaisusta erillinen päätös. Päätös annetaan pääasian ratkaisun yhteydessä tai samana päivänä. Saman pykälän 6 momentin mukaan oikeusaputoimisto määrää avustajalle maksettavan palkkion ja korvauksen asioissa, joita ei käsitellä tuomioistuimessa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan johtava julkinen oikeusavustaja tai julkinen oikeusavustaja ratkaisee ne asiat, jotka oikeusapulain nojalla ratkaistaan oikeusaputoimistossa.

Oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen (290/2008, palkkioasetus) 1 §:n mukaan oikeusapulain nojalla määrätyle yksityiselle avustajalle maksetaan palkkio ja kulukorvaus tämän asetuksen mukaan. Palkkioasetuksen 8 §:ssä säädetään avustajan palkkion korottamista koskevista edellytyksistä. Palkkioasetuksen 12 §:n 1 momentin mukaan oikeusapulain 17 §:n mukainen selvitys asiassa suoritetuista toimenpiteistä ja kuluista toimitetaan oikeushallinnon sähköisen asiointipalvelun kautta.

Arviointi

Käsittelyaikatiedusteluihin vastaaminen

Oikeusaputoimisto ei ole kyennyt todentamaan, että kantelijan hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaisiin asian käsittelyä koskeviin sähköpostitiedusteluihin olisi vastattu. Viestiin vastaaminen on edellyttänyt oikeusaputoimiston mukaan sen selvittämistä, onko asian ulkoprosessuaalinen vaihe ollut jo päättynyt. Oikeusaputoimiston selvityksen mukaan tämä on saatu selvitettyä, mutta asiassa ei ole siitä huolimatta oltu yhteydessä kantelijaan.

Mikäli kantelijaa ei ole tavoitettu oikeusaputoimiston selvityksessään mainitsemalla tavalla puhelimitse, kantelijalle olisi voitu arvioni mukaan vastata myös sähköpostitse ja kertomalla tarvittaessa ainoastaan yleisesti oikeusaputoimiston tavanomaisista käsittelyajoista ja siitä, että ulkoprosessuaalisessa asiassa yksityisen avustajan lasku voidaan maksaa vasta, kun kyseinen käsittelyvaihe on päättynyt.

Oikeusapupalkkion maksatus

Julkista oikeusapua sääntelevän 1.6.2002 voimaan tulleen oikeusapulain (257/2002) lähtökohdana oli sen esitöiden mukaan tilanne, jossa ulkoprosessuaalisiin asioihin, eli asioihin jotka eivät päädy tuomioistuimen käsiteltäviksi, ei määrättäisi julkisen oikeusavun perusteella avustajaksi yksityistä avustajaa ([HE 82/2001 vp](#), s. 52–53). Tämä on johtanut siihen, ettei lain esitöissä ole

käsitelty tarkemmin sitä, miten ja millaisella käsittelyaikataululla oikeusaputoimiston tulisi menetellä yksityisen avustajan oikeusapupalkkion ja kulukorvausten määräämisessä ja maksatuspäättöksen tekemisessä ulkoprosessuaalisissa asioissa. Käytäntö yksityisten avustajien määräämisestä on oikeusapulain säätämisen jälkeen muuttunut ja esimerkiksi turvapaikanhakijalle turvapaikkapuhuttelussa annettavaa oikeusapua koskevan säännöksen kumoamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä on todettu yksityisten avustajien ja järjestöjen olevan tärkeä osa turvapaikanhakijoiden oikeusapua ja oikeusturvan sisältöä ([HE 247/2020 vp](#), s. 16).

Oikeusministeriön vuonna 2013 julkaiseman Oikeusavun käsikirjan ([Oikeusavun sähköisen asiointin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän suositukset](#)) mukaan asioissa, joissa oikeusaputoimisto määrää avustajalle korvauksen, yksityisen avustajan palkkio maksetaan aina asian päättyessä, eikä välilaskutusta hyväksytä (s. 69). Kyseisessä käsikirjassa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin oikeusaputoimiston käsittelyn tavoiteaikaa avustajan palkkion määräämiselle tai muita menettelyä koskevia vaatimuksia.

Oikeusapulaissa säädetään avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämisen aikataulusta ainoastaan tilanteessa, jossa palkkion määrää tuomioistuimien avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa. Päätös tulee tällöin antaa oikeusapulain 18 §:n 2 momentin mukaan pääasian ratkaisun yhteydessä tai samana päivänä. Ulkoprosessuaalisessa asiassa palkkion ja korvausten määrääminen on kuitenkin viranomaisen antamasta ratkaisusta erillinen hallinnollinen toimenpide, johon voidaan oikeusaputoimistossa ryhtyä vasta siinä vaiheessa, kun asian käsittely viranomaisessa on päättynyt.

Velvollisuus avustajan palkkion viivytyksettömään suorittamiseen tuomioistuinasioissa ilmenee selvästi oikeusapulaista ja sitä voi pitää varsin ankarana – pääasian ratkaisun yhteydessä tai samana päivänä. Tämä on tärkeää oikeudenkäyntiavustajan liike- tai elinkeinotoiminnan tuloksellisuuden ja viime kädessä myös hänen toimeentulonsa kannalta. Asetelma ei ole avustajan kannalta erilainen hänen hoitamissaan ulkoprosessuaalisissa toimeksiannoissa, vaikka menettelyyn oikeusaputoimistossa tuleekin sovellettavaksi hallintolaki yleislakina oikeusapulain tarkempien säännösten puuttuessa.

Oikeusapulain 18 §:n 2 momentti antaa johtoa tulkittaessa hallintolain 23 §:ssä asetettua vaatimusta viivytyksen aiheellisuudesta tai kohtuullisuudesta. Hallintolain säännöksen perusteella yksityisen avustajan palkkio ja korvaus tulisi määrätä ilman aiheetonta viivytystä myös ulkoprosessuaalisissa asioissa, joissa yksityisen avustajan palkkion ja korvauksen määrää oikeusaputoimisto.

Yksityiselle oikeusavustajalle oikeusapulain nojalla määrättävät palkkiot ja kulukorvaukset eivät kuulu valtion oikeusaputoimistojen laissa säädeltynä viranomaistoimintana kantelussa viitatus

kaupallisten sopimusten maksuehdoista annetun lain (30/2013) soveltamisalaan. Maksuehtolain esitöissä ([HE 57/2012 vp](#), s. 27) on kuitenkin tuotu esiin myös yleisemmin huomionarvoisesti lähtökohta, jonka mukaan velallinen ei saa hyväksymisen tai tarkastuksen perusteella lykätä maksun suorittamista velkojan kannalta kohtuuttoman pitkäksi. Lain 6 §:ssä on säädetty, ettei velallinen saa hyväksymisen tai tarkastuksen perusteella lykätä maksun suorittamista enempää kuin 30 päivää tavarán tai palvelun vastaanottamisesta, jollei pidemmästä hyväksymis- tai tarkastusajasta ole nimenomaisesti sovittu.

Laillisuusvalvontakäytännössä ([EOAK/3043/2019](#)) on katsottu palkkion maksun käsittelyn viivästyneen, kun maksatuspäättös oli toimitettu käräjäoikeudesta palkkion maksusta huolehtineelle Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet) vasta 30.4.2019 eli yli kuukauden kuluttua palkkion määräämisestä 25.3.2019. Palkkio ja korvaus oli tämän johdosta suoritettu kantelijalle vasta 31.5.2019. Laillisuusvalvontakäytännössä on myös nostettu esiin oikeusapulain kehittämistarpeita avustajan oikeusturvan kannalta, koska palkkiotaan odottavalla avustajalla ei ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa myöskään Palkeiden maksuajankohtaan, eikä hän saa saatavalleen viivästyskorkoa ([EOAK/ 6537/2019](#)).

Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston selvityksen mukaan kanteliijaan on oltu oikeusaputoimistosta yhteydessä puhelimitse joko viikolla 29 tai 30 sekä viikolla 32. Yhteydenotot ovat ajoittuneet siten ajankohtaan, jolloin kantelijan laskutusta on oikeusaputoimistossa selvitetty. Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston selvityksen mukaan kantelijan esittämä laskutus on saatu selvitettyä ja tarkastettua 24.7.2024. Tämä on tapahtunut noin kaksi kuukautta sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirastosta oli 22.5.2024 annettu ulkoprosessuaalisen vaiheen päättävä päätös ja yli kuukausi sen jälkeen, kun päätös oli 20.6.2024 annettu tiedoksi. Laskutuksen ja tarkastuksen valmistumisen jälkeenkin laskun hyväksymiseen 9.8.2024 ja maksatuspäättöksen toimitamiseen avustajalle 12.8.2024 on kulunut yli kaksi viikkoa.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 73) mukaan hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena.

En pidä edellä mainittuun nähden laskutuksen käsittelyyn käytettyä kokonaisaikaa kantelussa mainituissa olosuhteissa kantelijan kannalta kohtuullisena. Tähän arviointiini vaikuttaa se, että oikeusapulain lähtökohtana on tuomioistuinten osalta se, että päätös palkkiosta annetaan pääasian ratkaisun yhteydessä tai samana päivänä eli erittäin ripeästi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston selvityksestä ilmenee, ettei kantelijan asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin ole vastattu hallintolain 23 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Yksityisen avustajan tuntiperusteisella laskutuksella tehtyjen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden ja toimenpiteisiin käytetyn ajan kohtuullisuuden arviointi sekä maksatuspäätösten teko ovat oikeusaputoimistossa käsitykseni mukaan tavanomaista teknisluontoista työtä, josta oikeusaputoimistolla on hyvä tuntemus. En pidä vakuuttavana, että laskun käsittely olisi yksinomaan tietoteknisesti epätavallisen aikaa vievää myöskään siinä tapauksessa, että osa laskutuksesta jäisi hylättäväksi ja tästä aiheutuisi enemmän selvitys- ja laskentatyötä. Tämä ei myöskään poista oikeusaputoimiston vastuuta huolehtia siitä, että asia tulee käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa myös tilanteessa, jossa laskun käsittely on tavanomaista työläämpää.

Kiinnitän Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston huomiota käsittelyaikatiedusteluihin vastaamiseen sekä yksityisten avustajien palkkioiden määrittämiseen ja maksatuspäätösten tekemiseen ilman aiheetonta viivytystä.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel