OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Hallinto- ja ohjausosasto
Aleksi Karvonen

13.10.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä (HE 152/2025 vp) valtion kolmanneksi lisätalousarvioksi vuodelle 2025

Oikeusministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuoden 2025 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä määrärahojen lisäystä noin 28,7 milj. euroa ja tuloarvioiden muutoksia 17,0 milj. euroa. Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahataso huomioiden vuoden 2025 talousarvio, ensimmäinen ja toinen lisätalousarvio sekä käsillä oleva lisätalousarvioesitys on noin 1,26 mrd. euroa.

Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset ja Oikeuspalveluviraston toimintamenot

Vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa on arvioitu käytettävän määrärahaa yksityisten oikeusavustajien korvauksiin 80,4 milj. euroa (arviomääräraha). Määrärahan mitoitus on riittämätön oikeusapupalkkioiden kasvusta johtuen ja lisätalousarvioesityksessä momentille ehdotetaan 15,7 milj. euron lisäystä. Ehdotetusta lisäyksestä arviomäärärahamomentille 4 milj. euroa katetaan hallinnonalan sisäisenä siirtona Oikeuspalveluviraston toimintamenoista.

Poikkeuksellinen menettely arviomäärärahan vajauksen kattamisessa

Oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että lisätalousarviossa ehdotettu määrärahasiirto Oikeuspalveluviraston toimintamenoista yksityisten oikeusavustajien korvausten menotarpeen kattamiseksi on oikeusministeriön pääluokan osalta poikkeuksellinen ratkaisu. Vastaavanlaista määrärahasiirtoa toimintamenomomentilta arviomäärärahamomentille ei ole oikeusministeriön pääluokassa toteutettu ainakaan lähivuosikymmeninä. Pääluokan arviomäärärahamomentteihin liittynyt menojen kasvu on katettu vakiintuneen tavan mukaan lisämäärärahoin tai arviomäärärahan ylityslupamenettelyn kautta. Arviomäärärahan (PL 85.1 §) luonteeseen kuuluu, että talousarvioon otettu määräraha voidaan lakiin perustuvista syistä ylittää ja arviomäärärahamomenteille budjetoitavat määrärahat käytetään lähtökohtaisesti menoihin, joiden tarkkaa määrää ei voida täysin ennakoida eikä menojen maksamiseen ole harkintavaltaa.

Arviomäärärahasta ja muista määrärahatyypeistä säädetään perustuslaissa. Perustuslakien valtiontaloussääntöjä muutettiin 1990-luvulla ja valmistelun teki erillinen uudistamiskomitea. Perustuslakien ja valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietinnössä kuvataan arviomäärärahan toimintalogiikka tiiviisti: valtion budjetin määrärahoista valtaosa perustuu säädöksiin niin, että asianomaisten määrärahojen ottaminen valtion talousarvioon on pakollista. Tällöin määrärahat sisältävät arvion aiheutuvista menoista.[1] Komitean mietinnössä todetaan, että valtion velvollisuuksiin tai säännöksiin perustuvia menoja vastaavat määrärahat on otettava talousarvioon ja menot on lain nojalla maksettava.[2] Komiteamietinnössä todetaan, että laki on ristiriitatilanteessa ensisijainen talousarvioon nähden eli laista suoraan johtuvat menot on budjetoitava ja tulo- ja

[1] Perustuslaki ja valtiontalous, oikeusministeriö 1990:7, s. 44.
[2] Perustuslaki ja valtiontalous, oikeusministeriö 1990:7, s. 45 ja s. 50.

menoarvioista riippumatta suoritettava.[3] Arviomääräraha on mahdollista ylittää. Komitean mietinnön mukaan arviomäärärahan ylityksiä ei nimenomaisesti edellytetä katettaviksi, mutta käytännössä arviomäärärahojen ylitykset on vakiintuneesti otettu vuoden viimeiseen lisätalousarvioon. Lisäksi komitean mietinnössä todetaan, että menettelyllä on myös estetty valtion menojen ja tulojen epätasapaino, koska lisätalousarviossa on osoitettu myös ylitysten kattamiseen tarvittavat tulot[4]. Lisätalousarvioesityksessä oikeusministeriön pääluokassa toteutettiin vahvasti tätä periaatetta sisällyttämällä oikeusministeriön hallinnonalan tuloarvioihin lisäyksiä 17 milj. euron edestä ja pääluokan arviomäärärahamuutoksia yhteensä 32,5 milj. euroa (28,5 milj. euroa, kun huomioidaan 4,0 milj. euron siirto Oikeuspalveluviraston toimintamenoista) käsittelyssä olevaan esitykseen.

Komitean mietinnössä nostetaan arviomäärärahamomentin muuttamisen välttämättömyysarvioinnin osalta esille, osoittautuuko momentti välttämättä vääränsisältöiseksi eli väärin mitoitetuksi.[5] Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arviomääräraha on muutettava, jos se varainhoitovuoden kuluessa osoittautuu liian pieneksi (PeVL 7/1985 vp.). Kyseiseltä arviomäärärahamomentilta katettavien lakisääteisten siirtomenojen yksityiskohtainen määrä on vaikeasti arvioitavissa. Jäljemmin tarkemmin selostettavalla tavalla kaikki arviomäärärahan ylityksen perusteet ovat ylityksessä toteutuneet.[6] Kun poikkeuksellisesti viraston toimintamenoiksi budjetoituja määrärahoja siirretään kattamaan arviomäärärahoja, on tärkeää tehdä se läpinäkyvästi ja perustellusti. Erityisesti kun kyseessä on määrärahatyyppien välinen määrärahojen siirto, on syytä kiinnittää myös huomiota lausunnossa jäljempänä esiteltävään perustuslakivaliokunnan lausuntoon vaikutuksista viraston toimintamenoihin (PeVL 18/2000 vp.). Viraston toimintamenoja ei voida ylittää toisin kuin arviomäärärahoja, joiden tasoa voidaan muuttaa tai momentti voidaan hyväksytysti ylittää.

Arviomäärärahojen kokonaisuus lisätalousarviossa

Oikeusministeriö toteaa, että oikeusapua koskeva määrärahasiirto viraston toimintamenoista arviomäärärahaksi on ainoa siirrolla katettava arviomääräraha lisätalousarvioesityksessä, muutoin arviomäärärahatasoja joko korotetaan lisärahalla tai vähennetään arviomäärärahan tasoa laskemalla. Hallituksen esityksessä vuoden 2025 kolmanneksi lisätalousarvioksi ehdotetaan arviomäärärahamomenttien mitoitusten alentamista yhteensä n. 384 milj. eurolla. Muutoksia ehdotetaan yhteensä 56 arviomäärärahamomenttiin. Lisäystä ehdotetaan 33 arviomäärärahamomentin (ml. oikeusministeriön pääluokka) mitoitukseen yhteensä n. 241 milj. euroa, ja vähennyksiä 20 momentille yhteensä n. 625 milj. euroa. Lisäksi kolmelle momentille ehdotetaan muutosta valtuuksiin tai momentin käyttösuunnitelmaan.

Oikeusavun määrärahat ja toiminnan volyymi oikeusministeriön pääluokassa ja siirron vaikutukset

Oikeusavun saajalla on oikeus valita avustajansa oikeudenkäyntiasiassa. Muutoin oikeusavustajana toimii pääsääntöisesti oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja. Näistä lähtökohdista arviomäärärahan mitoituksen riittämättömyyteen vaikuttivat erityisesti yksityisten oikeusavustajien palkkion korotus ja heidän hoitamiensa asioiden määrän kasvu.

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 palkkion korottamis- ja alentamisperusteista. Yksityisille oikeusavustajille maksettujen korvausten kasvuun on vaikuttanut oikeusapupalkkioiden tason korottaminen. Oikeusvarmuuden lisäämiseksi ja oikeusapujärjestelmän yhtenäistämiseksi yksityisten oikeusavustajien tuntipalkkiota korotettiin alkuvuodesta 110 eurosta 120 euroon (Valtioneuvoston asetus 17/2025).

Yksityisten oikeusavustajien palkkiomenojen kasvuun vaikuttanut asiamäärien kasvu johtuu yksityisten avustajien hoitamien rikosasioiden määrän kasvusta. Viime vuosina poliisin tutkimattomien rikosasioiden suuri määrä on vaikuttanut asia- ja asiakasmäärien kasvuun koko rikosketjussa[7]. Hallituskauden aikana tuomioistuinten ruuhkanpurun takia yksityisten oikeusavustajien hoitamien asioiden määrä on kasvanut. vuonna 2020 yksityiset avustajat hoitivat hieman alle 23 000 rikosasiaa, kun vuonna 2024 vastaava luku oli hieman alle

[3] Perustuslaki ja valtiontalous, oikeusministeriö 1990:7, s. 48.
[4] Perustuslaki ja valtiontalous, oikeusministeriö 1990:7, s. 66.
[5] Perustuslaki ja valtiontalous, oikeusministeriö 1990:7, s. 75.
[6] Arviomäärärahan ylityksen tulee perustua lakisääteiseen tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen tai arvioitua suurempaan yleisen kustannustason nousuun.
[7] Lakivaliokunta on tuonut uusimmassaan talousarvioesitykseen liittyvässä lausunnossaan esille huolen lisäresurssien kohdentumisesta poliisille ruuhkauttaa toimintaa rikosprosessiketjun loppupäässä oikeudenhoidossa (LaVL 7/2025 vp - HE 99/2025 vp.).

29 000 asiaa. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä siihen, että julkisten oikeusavustajien hoitamien rikosasioiden määrä on pysynyt 2020-luvulla suhteellisen vakaana (n. 2300–2600 asiaa vuosittain), ja pitkällä aikavälillä julkisten oikeusavustajien hoitamien asioiden määrän lasku liittyy pääosin ulkoprosessuaalisten asioiden määrän laskuun. Oikeuspalveluvirasto on ministeriölle toimittamassaan puolivuosiraportoinnissaan arvioinut, että julkisen oikeusavun asiamäärän lasku olisi taittumassa vuonna 2025.

Yksityisten oikeusavustajien palkkiokorvausten kasvua rikosasioissa selittää lisäksi maksatuspäätösten euromäärien kasvu. Yksityisten hoitamien asioiden määrän sekä maksettujen oikeusapupalkkioiden kasvu ei tarkoita julkisen oikeusavun menojen alenemista. Oikeuspalveluvirasto järjestää julkisen oikeusavun lisäksi myös yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluja. Vuoden 2024 määrärahan käytöstä julkisen oikeusavun osuus oli n. 38 %, yleisen edunvalvonnan 48 % ja talous- ja velkaneuvonnan 14 %. Toimintamenoista n. 75 % kohdistuu henkilöstökuluihin. Oikeuspalveluviraston määrärahoissa tapahtuvat muutokset eivät siten vaikuta vain julkisen oikeusavun järjestämisen, vaan koko viraston toimintaedellytyksiin. Nämä seikat huomioiden Oikeusministeriö katsoo, että Oikeuspalveluviraston toimintamenojen ja yksityisten oikeusavustajien välistä määrärahasiirtoa ei ole syytä tarkastella pelkästään oikeusapujärjestelmän sisäisenä resurssien uudelleenjärjestelynä.

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan käsityksensä siirron mittaluokasta ja esittää harkittavaksi, olisiko Oikeuspalveluvirastoa aiheellista kuulla siirron tarkemmista vaikutuksista. Määrärahanäkökulmasta momenttisiirto vaikuttaa viraston vuodelle 2026 siirtyvään erään. Oikeuspalveluviraston toimintamenoista vuodelle 2025 siirtynyt määräraha oli n. 22,3 milj. euroa, jonka suuruus mahdollistaa kertaluonteisen määrärahavähennyksen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan siirrolla ei ole merkittävää vaikutusta viraston toimintaedellytyksiin tai toiminnan tuloksiin vuonna 2025, kun huomioidaan se, että lisätalousarviossa ehdotetut muutokset tulevat voimaan hyvin lähellä varainhoitovuoden päättymistä. Huomionarvoista kuitenkin on, että oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukaisissa Oikeuspalveluvirastolle vuodelle 2025 kohdennetuissa säästöissä oli huomioitu kertaluonteinen leikkaus siirtyviin määrärahoihin. Viraston siirtyvää määrärahaa on tarkoitus käyttää vasta perustetun viraston toiminnan suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen, joilla muiden toimenpiteiden ohella ohjataan viraston menojen ja määrärahojen tasapaino keskipitkällä aikavälillä noin 8 % siirtyvän määrärahan tasoon.

Lausuttavana olevassa asiassa olennaisinta on, että virastotaloudella tulisi olla luottamus toimintamenojen mitoitukseen ja pysyvyyteen sekä siihen, ettei toimintaa muuteta yllättäen tai ennalta-arvaamattomasti, mikä voi osaltaan vaikeuttaa virastotalouden suunnitelmallisuutta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 18/2000 vp.) koskien hallituksen esitystä vuoden 2000 lisätalousarvioksi oli nostettu tarkasteluun talousarvion täydellisyysperiaate, jonka mukaan budjettiin on otettava määrärahat kaikkiin ns. sidottuihin menoihin, jotka valtion on suoritettava talousarvion ulkopuolisen oikeusperusteen nojalla. Valiokunnan mukaan toimintamenomomenttien harkinnanvaraisia määrärahoja voidaan jossain määrin käyttää VES-sopimusten kattamiseen virastojen menoja sopeuttamalla, mutta täydellisyysperiaatteen mukaista ei ole kohdistaa virastolle niin suurta sidottujen menojen kattamisvelvoitetta mistä virasto ei selviäisi ilman määrärahalisäystä. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2026 (HE 99/2025 vp) Oikeuspalveluviraston toimintamenot kehittyvät myönteisesti suhteessa kuluvaan vuoteen, kun määrärahaan ehdotetaan n. 8,5 milj. euron lisäystä verrattuna vuoden 2025 varsinaiseen talousarvioon. Esitetty n. 4 % kertaluonteinen vähennys suhteessa voimassa olevan talousarvion[8] määrärahaan on kokoluokaltaan kuitenkin sellainen, että sen vaikutukset on Oikeuspalveluviraston toiminnan ja talouden suunnittelussa tarkkaan arvioitava.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että oikeusapupalkkioista valtiolle aiheutuvien menojen tasoon ja julkisen oikeusavun kustannuksiin kiinnitetään huomiota. Oikeusministeriö on julkaissut syyskuussa 2025 selvityksen yksityisten oikeudenkäyntiavustajien palkkioista[9]. Teetetyn selvityksen tavoitteena oli saada kokonaiskuva yksityisten avustajien kustannuksista ja kustannusten kasvuun vaikuttavista tekijöistä. Ministeriössä myös arvioidaan ja jatkoselvitetään keinoja kustannusten hillitsemiseksi yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa osana menokartoitusta, joka on kytketty tiivisti tulevaan kehys- ja talousarviovalmisteluun. Toimenpiteitä kustannusten hillitsemiseksi tullaan toteuttamaan, mutta niiden vaikutukset eivät näy välittömästi vaan lähivuosien aikana. Tämän vuoden alussa toimintansa aloittanut Oikeuspalveluvirasto on jo ottanut käyttöön uusia toimintatapoja, joilla asiakkaat ohjautuvat nykyistä useammin oikeusaputoimiston asiakkaaksi yksityisen avustajan sijasta. Muitakin toimenpiteitä on suunnitteilla, mutta ennakoimattomat muutokset määrärahoissa voivat vaikuttaa tavoitteen edistämiseen.

Yleisesti oikeusministeriön pääluokassa arviomäärärahamomenteilta maksetaan yksityisten oikeusavustajien korvausten lisäksi lakisääteisiä oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviä menoja kuten todistelu- ja

[8] Vuoden 2025 talousarvio ja lisätalousarviot sekä kolmas lisätalousarvioesitys.
[9] Selvitys yksityisten oikeudenkäyntiavustajien palkkioista, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:27.

asiantuntijakorvauksia, käännös- ja tulkkauspalveluita sekä rikosvahinkokorvauksia. Kyseiset menot on budjetoitu erilleen viranomaisten toimintamenoista arviomäärärahamomenteille, jotta lainkäyttötoiminnassa tehtävillä yksittäisillä päätöksillä ei ole suoraa vaikutusta viranomaisen oman toiminnan määrärahojen riittävyyteen. Oikeusvaltionäkökulmasta tämä erillisyys on keskeistä. Lausunnossa on kuvattu juridisia reunaehtoja, perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä sekä nyt noudatetun toimintatavan vaikutuksia paitsi tässä tapauksessa myös ja ennen kaikkea yleisemmin virastotalouden suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen kehittämisen näkökulmasta vaikutuksia. *Oikeusministeriö jättää valiokunnan harkintaan sen, onko valiokunnan mietinnössä aiheellista korostaa järjestelyn poikkeuksellisuutta.*

Muut arviomäärärahamomenttien tasomuutokset

Erityismenoihin esitetään 7,3 milj. euron lisäystä oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviin käännös- ja tulkkauspalveluihin. Lisäksi hallinnonalan arvonlisäveromenoihin esitetään 9,5 milj. euron tasomuutosta.

Taulukko: Arviomäärärahamomenttien menoarviomuutokset vuoden kolmannessa lisätalousarvioesityksessä (euroa)

Momentti	**Tilinpäätös 2024**	**TA 2025**	**3LTAE2025 esitys**	**TA+LTAE 2025**
25.01.20 Eritysmenot	19 958 756	13 943 000	7 300 000	21 243 000
25.01.29 Oikeusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot	61 571 386	57 000 000	9 500 000	66 500 000
25.15.50 Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset	83 301 759	80 410 000	15 700 000	96 110 000

Muita muutosehdotuksia

Hallinnonalan tuloista tuomioistuintulojen tuloarvioon ehdotetaan 7,0 milj. euron korotusta ja ulosottomaksujen tuloarvioon 10,0 milj. euron korotusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenoista ehdotetaan siirrettävän kertaluonteisesti 3,5 milj. euroa muiden tuomioistuinten toimintamenoihin. Hallinto-oikeuksissa asiamäärät näyttävät kuluvana kasvavan huomattavasti ja hallinto-oikeuksien resurssointi kokonaisketjussa on tärkeä varmistaa. Vastaavasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina ollut laskussa. Korkeimman hallinto-oikeuden siirtyvä erä mahdollistaa kertaluonteisen määrärahasiirron.

Lisäksi Oikeuspalveluviraston momentin perusteluja ehdotetaan täydennettävän siten, että määrärahaa saa käyttää rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirron valmistelumenoihin. Osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2026–2029 linjattiin, että rikos- ja riita-asioiden sovittelu on tarkoitus siirtää sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle vuoden 2027 alusta. Siirron valmistelusta (kuten tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista) aiheutuu kuluja jo vuonna 2025.

Lisätiedot:
Johtava asiantuntija Aleksi Karvonen, p. 029 515 0433, (etunimi.sukunimi@gov.fi)

Liite: Vuoden 2025 kolmannen lisätalousarvioesityksen määrärahamuutokset oikeusministeriön pääluokassa

25. OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA	Muutos, euroa
25.01.03 Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	9 000
25.01.05 Oikeusrekisterikeskuksen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	9 000
25.01.20 Erityismenot (arviomääräraha)	
Tasomuutos	*7 300 000*
25.01.29 Oikeusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot (arviomääräraha)	
Tasomuutos	*9 500 000*
25.10.02 Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Hallintotuomioistuinten resurssit (siirto momentille 25.10.03)	*-3 500 000*
25.10.03 Muiden tuomioistuinten toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	89 000
Hallintotuomioistuinten resurssit (siirto momentilta 25.10.02)	3 500 000
25.15.01 Oikeuspalveluviraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	45 000
Siirto momentille 25.15.50	-4 000 000
25.15.50 Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset (arviomääräraha)	
Tasomuutos	*11 700 000*
Siirto momentilta 25.15.01	4 000 000
25.20.01 Ulosottolaitoksen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	27 000
25.30.01 Syyttäjälaitoksen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	27 000
25.40.01 Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	
Vaalipiirilautakuntien henkilöstömenot	9 000