

KIRJALLINEN KYSYMYS 16/2014 vp

Oikeudenkäyntien kustannuskehityksen syyt ja seuraukset

Eduskunnan puhemiehelle

Oikeudenhoidon kustannukset Suomessa ovat kasvaneet aivan kohtuuttomasti lähimpien kahdeksan vuoden aikana. Tuon tässä esille yleisen hintojen nousun lisäksi kolme merkittävää syytä tuohon epäedulliseen kehitykseen, jonka korjaamiseksi on kyettävä tekemään jotakin.

1. Tilastojen mukaan yksityisille oikeusavustajille maksetut korvaukset ovat nousseet lähes räjähdysmäisesti. Vuosina 2006—2012 ovat yksityisille oikeusavustajille maksetut korvaukset nousseet käräjäoikeuksissa 36 % ja hovioikeuksissa 45 %. Yhteensä korvaukset nousivat 38 %, eli 28 073 646 eurosta 38 634 000 euroon. Eli lisäkustannukset olivat 7 vuodessa yli 10,5 milj. euroa.

2. Peruutettujen pääkäsittelyjen määrä on myös noussut kohtuuttoman suureksi. Esimerkiksi OM:n budjettiperusteluissa vuonna 2008 peruuntuneiden istuntojen määräksi ilmoitettiin noin 24 000 eli noin 25 % kaikista istunnoista. Tästä johtuva kustannusten nousu on kohtuuttoman suuri.

3. Edullista ja luotettavaa lautamiesjärjestelmää on ajettu alas vuodesta 2009 alkaen, ja uusia supistuksia ollaan parasta aikaa valmistelemassa ja toteuttamassa, vaikka niissä maissa, joissa on vastaava valamiesjärjestelmä tai rauhantuomarijärjestelmä, ei siitä ole aikomuksia luopua. Englannissa voimassa oleva rauhantuomarijärjestelmä on hyvä malli kustannustehokkaasta ja suorituskykyisestä oikeudenhoitojärjestelmästä. Vaikka lautamiesten vähentämistä nyt on perusteltu mm. 700 000 euron säästöllä, niin on mah-

dollista, että juristeille ja erityisesti yksityisille oikeusavustajille maksettavat palkkiot tai korvaukset nousevat huomattavasti tätä suuremmiksi.

Esimerkki palkkiotaktikoinneista, joilla saadaan aikaan uusi istunto ja uudet palkkiot asianosaisille: Se tapahtuu laillisesti niin, että kerrotaan päämiehelle ennen ensimmäisen pääkäsittelyn alkua, ettei ole tarpeen olla ajoissa paikalla, kun hänelle ei muodostu poissaolosta uhkasakkovoitetta. Toinen mahdollinen muoto on, että vastaajana oleva päämies on haastettu todistajaksi omassa jutussaan, jolloin hänen poissaolonsa myös estää pääkäsittelyn, ja juttu peruuntuu. Asiamies käy salissa ja ilmoittaa, että päämies lupasi tulla, mutta ei nyt ollutkaan täällä, "voidaanko pitää tauko, jotta voin soittaa ja tavoitella häntä?". Soiton jälkeen määrätään uusi pääkäsittelyaika, ja pääkäsittelypalkkiot oli siten tienattu varttitunnissa. Tämän tyyppisillä asioilla saattaa selittyä osa tuhansista peruutetuista pääkäsittelyistä ja huikeista kustannusten nousuista.

Esimerkiksi tällaisten juttutaktikointien torjumiseksi palkkiojärjestelmää tulee kehittää siihen suuntaan, että vain tehdystä työstä maksettaisiin, eli peruuntuneesta pääkäsittelyistunnosta maksettaisiin vain suorat kulut (matkakulut) mutta ei kiinteää palkkiota. Lisäksi julkisella avustajapuolella tulisi sallia vapaa kilpailu (ei kiinteää palkkiojärjestelmää).

Lautamiesjärjestelmän käyttö on edullinen, ja kulut ovat nyt alle 2 milj. euroa vuodessa, joten sen romuttamiselle ei ole juurikaan taloudellisia

perusteita. Korvaamaan tulisi väkisinkin jotakin kalliimpaa. Samalla koko tuomioistuinjärjestelmä olisi siirtymässä kokonaan saman koulukunnan pelikentäksi. Mitä se taas merkitsisi demokraattiselle ja läpinäkyvälle oikeudenhoidolle?

Jos jostakin pitää säästää, oikea säästökohde on rajoittaa oikeusavustajien palkkioperusteita ja muuttaa ne aikaperusteisiksi niin, että tehdystä työstä maksetaan, ei aina koko palkkiotunnista, tai rajoittamalla heidän vapaata käyttöään rikosjutuissa. Yksityisille oikeusavustajille maksetut palkkiot tuntuvat usein kohtuuttoman suurilta. Syyttäjä edustaa valtiota hyväksyessään tai kohtuullistaessaan asiamiehen esittämän avustajapalkkion, mutta kokemus osoittaa, ettei niin toimita useinkaan. Miksiköhän? Oikeuden toimesta on kyllä voitu evätä osa palkkioista, mutta palkkioiden eväämiset taas ovat voineet johtaa vali-

tuksiin ja uusiin käsittelyprosesseihin sekä sen seurauksena kustannusten nousuun ja juttujonon pidentymiseen.

Suomen Maallikkotuomarit ry:n ja yksittäisten lautamiesten lausunnot tukevat tässä esitettyä.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mihin toimiin hallitus tai ministeriö aikoo ryhtyä, että oikeusavustajien kustannukset saadaan kohtuullisiksi ja peruuntuneiden oikeuskäsittelyjen määrä vähintäänkin puolitettua eikä lautamiesjärjestelmää ajeta alas, vaan sitä kehitetään?

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2014

Reijo Tossavainen /ps

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Reijo Tossavaisen /ps näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 16/2014 vp:

Mihin toimiin hallitus tai ministeriö aikoo ryhtyä, että oikeusavustajien kustannukset saadaan kohtuullisiksi ja peruuntuneiden oikeuskäsittelyjen määrä vähintäänkin puolitettua eikä lautamiesjärjestelmää ajeta alas, vaan sitä kehitetään?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen (290/2008) mukaan palkkio avustajalle maksetaan lähtökohtaisesti tehtävään käytetyn ajan perusteella. Palkkion kokonaissummaa määrittäessä korvattava aika pyristetään lähimpään puoleen tuntiin. Lähtökohtaiseen tuntiperusteiseen korvaamiseen siirtymisen tavoitteena oli, että avustajat saavat tehtävästään sen vaativuutta ja työmäärää vastaavan korvauksen. Vaihtoehtoisesti avustajalle voidaan hänen vaatimuksestaan maksaa tehtävään käytetyn ajan perusteella maksettavan palkkion sijasta vähimmäispalkkio. Vuoden 2014 alusta oikeusavun tuntipalkkio on 110 euroa. Sekä Suomen Asianajajaliitto että Suomen Lakimiesliitto ry ovat katsoneet, että tuntipalkkion pitäisi olla korkeampi, jotta voidaan varmistaa kokeneiden avustajien halukkuus hoitaa oikeusaputoimeksiantoja, mikä osaltaan turvaisi vähävaraisten henkilöiden mahdollisuudet saada korkealaatuista oikeusapua. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Suomen Asianajajaliitolta saadun tiedon mukaan vuonna 2011 pääasiassa muita kuin liikeju-

ridisia toimeksiantoja hoitavien asianajajien arvonlisäveroton mediaaniveloitus oli 180 euroa/tunti.

Viime vuosina on toteutettu useita lainsäädännöllisiä uudistuksia, joilla on muun ohella vaikuttanut myös oikeudenkäyntikulujen määrään. Esi-merkkeinä tällaisista uudistuksista voidaan mainita laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista sekä muutoksenhakuun käräjäoikeuden tuomiosta tietyissä asioissa tarvittava jatkokäsittelylupa.

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleen luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan muut oikeudenkäyntiasiamiehet tai -avustajat kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat tarvitsevat luvan toimiakseen oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana yleisissä tuomioistuimissa. Hallinto-oikeuksien osalta lupa tarvitaan lastensuojeluasioissa. Lailla pyritään varmistamaan tuomioistuimissa esiintyvien avustajien ammattitaito. Ammattitaitoinen avustaja huolehtii toimeksiannon hoidosta tehokkaasti ja kustannuksia säästävästi.

Muutoksenhakuun käräjäoikeuden tuomiosta on vuoden 2011 alusta vaadittu tiettyjen vähäisempien asioiden käsittelyä varten hovioikeuden myöntämä jatkokäsittelylupa. Riita-asiassa valittaja tarvitsee jatkokäsittelyluvan, jos hovioikeudessa on kysymys vain saamisesta ja valittajan vaatimuksen ja käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen välinen erotus ei ole yli 10 000 euroa. Rikosasiassa vastaaja tarvitsee jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin neljä kuukautta vankeutta. Syyttäjää ja asianomistajaa tarvitsevat jatkokäsittelyluvan, jos valitus koskee rikosta, josta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai

enintään kaksi vuotta vankeutta. Erikseen on säädetty muutamia asiaryhmiä, joissa jatkokäsittelylupaa ei edellä sanotuista rajoista huolimatta tarvita. Jos jatkokäsittelylupaa ei myönnetä, käräjäoikeuden ratkaisu jää pysyväksi. Jatkokäsittelylupavaatimus hillitsee oikeudenkäyntikulujen kasvua, koska vähäisten asioiden käsittely ei jatku hovioikeudessa, mikäli hovioikeus ei ole katsonut sitä tarpeelliseksi.

Oikeusministeriön työryhmä ehdottaa vastikään antamassaan mietinnössä jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista. Työryhmä ehdottaa, että kaikkien riita- ja hake-musasioiden laajamittainen käsittely hovioikeudessa edellyttäisi jatkokäsittelylupaa. Rikosasioissa syytetty tarvitsisi työryhmän ehdotuksen mukaan jatkokäsittelyluvan, jos hänet on tuomittu enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen. Syyttäjä ja rikoksen uhri tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta käräjäoikeuden tuomioon. Uudistus selkeyttäisi lupajärjestelmää ja edistäisi sitä, että oikeudenkäynnin painopiste on käräjäoikeudessa. Lisäksi uudistus vähentäisi asianosaisille aiheutuvia kuluja.

Peruuntuneiden istuntojen määrä on viime vuosina vähentynyt huomattavasti. Vuonna 2013 rikosoikeudellisissa asioissa peruuntui noin 9 000 istuntoa. Tähän on vaikuttanut se, että yhä harvempi asia on käsiteltävä istunnossa vastaajan ollessa läsnä. Rikosasioista noin kolmannes käsitellään kirjallisesti pääkäsittelyä toimittamatta. Vastaajan poissaolosta johtuvia peruuntumisia vähentää myös se, että tietyissä asioissa vastaaja on voitu haastaa oikeudenkäyntiin uhal-la, että asia käsitellään vastaajan poissaolosta

huolimatta. Istuntoja peruuntuu edelleen paljon, mutta tuomioistuimet pyrkivät rajaamaan peruuntumisesta aiheutuvia kustannuksia muun muassa informoimalla muita asianosaisia etukäteen, jos istunto joudutaan peruuttamaan sen vuoksi, että vastaajaa ei saada haastetuksi.

Maallikkoedustuksella suomalaisissa alioikeuksissa on pitkät perinteet. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti lautamiesjärjestelmä säilyy. Lainsäädäntöä on kuitenkin kehitetty siten, yhden tuomarin toimivaltuuksia on lisätty ja lautamiehet osallistuvat yleensä vain vakavimpien rikosasioiden käsittelyyn. Hallitus on 13.2.2014 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen oikeudenkäymiskaaren käräjäoikeuden tuomionvoipaa kokoonpanoa koskevien säännösten uudistamisesta. Vastaisuudessa lautamieskokoonpanoon kuuluisi pääsäännön mukaan kaksi lautamiestä nykyisen kolmen asemasta. Lautamiehet olisivat jatkossakin kokoonpanossa enemmistönä.

Lautamiesjärjestelmän kehittämisellä ei ole vaikutuksia tuomareiden palkkaukseen eikä oikeudenkäyntiasiamiehille tai -avustajille maksettaviin palkkioihin tai korvauksiin. Valtiontalouden tiukan tilanteen vuoksi myös oikeusministeriön hallinnonalalla on etsittävä keinoja menojen sopeuttamiseksi menokeh्यksiin. Näitä keinoja on pohtinut muun muassa oikeudenhoidon uudistamista pohtinut neuvottelukunta. Neuvottelukunta on esittänyt yhteensä lähes 60 ehdotusta, jotka toteuttamalla olisi mahdollista lisätä tuottavuutta ja saavuttaa kustannussäästöjä ilman, että ihmisten oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen vaarantuisi.

Helsingissä 21 päivänä helmikuuta 2014

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 16/2014 rd undertecknat av riksdagsledamot Reijo Tossavainen /saf:

Vilka åtgärder tänker regeringen eller ministeriet vidta för att se till att rättegångsbiträdenas kostnader är skäligen och att antalet inställda rättegångsförhandlingar minst halveras samt att nämndemannasystemet inte avskaffas utan utvecklas vidare?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Enligt statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp (290/2008) betalas arvoden till biträden i princip utifrån den tid som biträdena har använt för skötseln av uppdraget. När totalsumman för arvodet bestäms, avrundas den tid som har använts till närmaste halvtimme. Syftet med övergången till en timbaserad ersättning var att biträdena för sin uppgift skulle få en ersättning som motsvarar uppgiftens komplexitet och arbetsmängd. Alternativt kan det till biträdet på dennes begäran i stället för det arvode som betalas utifrån den tid som använts för skötseln av ett uppdrag betalas ett minimiarvode. Från och med ingången av år 2014 är timarvodet vid rättshjälp 110 euro. Både Finlands Advokatförbund och Finlands Juristförbund har ansett att timarvodet borde vara högre för att säkerställa att erfarna biträden är villiga att sköta rättshjälpsuppdrag. Detta skulle för sin del trygga möjligheterna för de mindre bemedlade att få högklassig rättshjälp. För jämförelsens skull kan det nämnas att enligt de uppgifter som fåtts från Finlands Advokatförbund var medianarvodet för advokater

som i huvudsak sköter andra än affärsjuridiska uppdrag år 2011 cirka 180 euro per timme utan mervärdesskatt.

Under de senaste åren har det genomförts flera lagstiftningsreformer som har inverkat även på rättegångskostnaderna. Som exempel på sådana reformer kan nämnas lagen om rättegångsbiträden med tillstånd samt systemet med tillstånd till fortsatt handläggning som i vissa ärenden krävs för handläggning av besvär över ett tingsrättsbeslut.

Lagen om rättegångsbiträden med tillstånd trädde i kraft vid ingången av år 2013. Enligt den ska andra rättegångsombud och rättegångsbiträden än advokater och offentliga rättsbiträden ha ett tillstånd för att vara verksamma som rättegångsombud och rättegångsbiträde i de allmänna domstolarna. Vid förvaltningsdomstolarna krävs detta tillstånd i barnskyddsärenden. Lagen syftar till att säkerställa att biträdena som är verksamma vid domstolarna har den yrkeskompetens som uppdraget förutsätter. Ett yrkeskunnigt biträde sköter sitt uppdrag på ett effektivt sätt och utan att förorsaka onödiga kostnader.

När det gäller besvär över tingsrättens beslut har det från och med ingången av år 2011 i vissa ärenden av mindre betydelse krävts tillstånd av hovrätten till fortsatt handläggning av ärendet. I ett tvistemål behövs tillstånd till fortsatt handläggning, om det i hovrätten enbart är fråga om en fordran och skillnaden mellan det som yrkas och tingsrättens domslut inte överstiger 10 000 euro. I ett brottmål behöver svaranden tillstånd till fortsatt handläggning, om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader. Åklagaren och målsäganden behöver tillstånd till fortsatt handläggning, om det för det brott som besväret gäller inte har föreskrivits

strängare straff än böter eller fängelse i högst två år, under de omständigheter som anges i åtalet. Det finns särskilda bestämmelser om vissa ärendegrupper där tillstånd till fortsatt handläggning trots ovan nämnda begränsningar inte behövs. Om tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas, står tingsrättens avgörande fast. Kravet på tillstånd till fortsatt handläggning hejdar ökningen av rättegångskostnaderna, eftersom handläggningen av ärenden av mindre betydelse inte fortsätts i hovrätten, om inte hovrätten anser detta vara nödvändigt.

I ett nyligen utfärdat betänkande föreslår justitieministeriets arbetsgrupp att tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas. Arbetsgruppen föreslår att en fullskalig hovrättsbehandling av tvistemål och ansökningsärenden i fortsättningen alltid ska förutsätta tillstånd till fortsatt handläggning. I brottmål ska svaranden enligt förslaget behöva tillstånd till fortsatt handläggning, om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagaren och brottsoffret ska alltid behöva tillstånd till fortsatt handläggning när de överklagar tingsrättens dom. Syftet med reformen är att göra tillståndssystemet klarare och flytta tyngdpunkten i rättegången allt mer tydligt till tingsrättsbehandlingen. Dessutom ska reformen minska de kostnader som orsakas en part.

Antalet inställda sammanträden har minskat betydligt under de senaste åren. I fråga om straffrättsliga ärenden inställdes år 2013 ca 9 000 sammanträden. En orsak till att antalet inställda sammanträden har minskat är att svaranden allt mer sällan måste vara närvarande vid det sammanträde där ärendet behandlas. Cirka en tredjedel av brottmålen avgörs i skriftligt förfarande utan huvudförhandling. Andelen inställda sammanträden på grund av svarandens utevaro har minskat

också till följd av det att svaranden i vissa ärenden kan stämmas in vid äventyr att saken kan avgöras trots hans eller hennes utevaro. Antalet inställda sammanträden är fortfarande stort, men domstolarna strävar efter att minska kostnaderna som orsakas av detta bland annat genom att på förhand informera de andra parterna i rättegången, om sammanträdet måste inställas på grund av att svaranden inte kan stämmas in.

Finland har en lång tradition av lekmannarepresentanter vid underrätterna. I enlighet med statsminister Katainens regeringsprogram ska nämndemannasystemet bevaras. Lagstiftningen har dock utvecklats så att befogenheterna av en sammansättning med en domare har utökats och så att nämndemän i allmänhet endast deltar i behandlingen av allvarigare brott. Regeringen har den 13 februari 2014 överlämnat en proposition till riksdagen med förslag till reform av bestämmelserna i rättegångsbalken om tingsrätternas domförfhet. I framtiden ska en nämndemannasammansättning i regel vara domför med två nämndemän i stället för nuvarande tre. Detta innebär att nämndemännen också i fortsättningen är i majoritet i en sammansättning.

Utvecklingen av nämndemannasystemet har ingen inverkan på domarnas löner eller de arvoden eller ersättningar som betalas till rättegångsombud eller -biträden. På grund av den statsfinansiella situationen måste man även inom justitieministeriets förvaltningsområde försöka finna medel för att anpassa utgifterna till utgiftsramarna. Bland annat delegationen som beredde reformen av rättsvården har diskuterat olika lösningar i fråga om detta. Delegationen har lagt fram nästan 60 åtgärdsförslag som syftar till att öka produktiviteten och ge kostnadsinbesparingar utan att medborgarnas rättssäkerhet äventyras.

Helsingfors den 21 februari 2014

Justitieminister Anna-Maja Henriksson