

**Lakivaliokunnan mietintö n:o 12 hallituksen esityksen johdosta
maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunta on 29 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 185.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Christer Lundström oikeusministeriöstä, presidentti Esko Kilpeläinen Itä-Suomen hovioikeudesta, pormestari Petra Nurmela Kajaanin raastuvanoikeudesta, oikeusneuvosmies Heikki Lehtinen Jyväskylän raastuvanoikeudesta, puheenjohtaja, kihlakunnan tuomari Matti Karhunen Käräjäoikeustuomarit ry:stä, puheenjohtaja, asianajaja Pauli Alankoja Suomen Asianajajaliitosta, yleinen oikeusavustaja, asianajaja Aila Koulu Yleiset Oikeusavustajat ry:stä, apulaisjohtaja Lea Mäntyniemi Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta ja johtaja Irene Luukkonen Kuluttajien vakuutustoimistosta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettua lakia muutetaan valtion menojen vähentämiseksi. Hakemusasioissa rajoitettaisiin oikeutta saada maksuton oikeudenkäynti, oikeusturvavakuutus säädettäisiin ensisijaiseksi maksuttomaan oikeudenkäyntiin nähden, oikeusministeriölle annettaisiin toimivalta vahvistaa yleiset perusteet, joilla hakijan taloudellinen asema arvioidaan, avustajaksi olisi ensisijaisesti määrättävä tuomioistuinpaiikkakunnalla vakinaisesti asianajoa harjoittava asianajaja tai muu tehtävään kykenevä henkilö, oikeusministeriölle annettaisiin toimivalta vahvistaa tarkemmat määräykset palkkioista ja korvauksista ja avustajan määräys olisi voimassa ainoastaan asiaa käsittelevässä viranomaisessa.

Näillä toimenpiteillä pyritään vähentämään maksuttomien oikeudenkäyntien aiheuttamia kustannuksia noin 20 miljoonaa markkaa vuodessa.

Lainmuutos, joka liittyy vuoden 1993 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsitellä sen yhteydessä, on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen tavoite, maksuttoman oikeudenkäynnin kustannuskehityksen hillitseminen ja sen taustalla oleva pyrkimys suunnata valtion kustannuksella annettava oikeusapu tärkeimpiin tarpeisiin, on asianmukainen. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Periaatteellisista lähtökohdista. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole kiinnitetty huomiota maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä ja oikeusturvan antamista koskeviin periaatteellisiin lähtökohtiin. Kun nämä otetaan huomioon, ei kaikkia hallituksen esityksessä ehdotettuja keinoja tavoitteen saavuttamiseksi voida valiokunnan mielestä pitää loppuun harkittuina.

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain perusajatus on, että maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä harkitaan yksinomaan asianosaisen varallisuusolojen perusteella ja oikeudellisen avustajan myöntäminen ratkaistaan oikeudellisen asiantuntemuksen tarpeen perusteella. Maksuttoman oikeudenkäynnin tarpeellisuutta ei siten voida arvioida prosessilajin perusteella.

Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät nimenomaiset säännökset oikeudenkäynnin järjestämisestä niin, että kaikille taataan asianmukainen ja tasapuolinen kohtelu ja että jokainen saa oikeudenmukaisuuden vaatiman oikeudellisen avun. Sopimusten merkitys näkyy nykyisin selvästi ylimpien tuomioistuintemme päätöksissä. Nämä tuomioistuimet ovat omaksuneet perustuslakivaliokun-

nan Euroopan ihmisoikeussopimusta hyväksyttyä edellyttämän ihmisoikeusmyönteisen tulinnan.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeä yleinen periaate on se kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakin ilmenevä periaate, että tavallinen kansalainen saa yleensä asiansa käsiteltyksi ja tutkituksi vähintään kahdessa oikeusasteessa ilman rajoituksia.

Valiokunta katsoo, että nämä periaatteelliset lähtökohdat huomioon ottaen säästöihin voidaan pyrkiä ottamalla käyttöön ns. käyttövarataulukko ja palkkiotaksa, tarkistamalla avustajan määräämistä koskevia säännöksiä sekä kehittämällä oikeudenkäyntimenettelyä niin, että prosessinkulku on tehokasta ja tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esitykseen sisältyvien säästöehdotusten yksityiskohtien osalta edelle kirjatut periaatteet merkitsevät seuraavaa:

Maksuttoman oikeudenkäynnin rajoittaminen hakemusasioissa, 1 §:n 1 mom. Oikeus saada maksuton oikeudenkäynti hakemusasioissa ehdotetaan rajoitettavaksi vain sellaisiin asioihin, joissa on kysymys holhouksesta tai lapsen huollosta taikka lapsen oikeudellisesta asemasta. Ehdotusta perustellaan hakemusioiden yksinkertaisuudella ja koko maan kattavalla yleisellä oikeusavulla.

Kun otetaan huomioon ehdotuksen perustelut ja myös eduskunnalle annettu, lakivaliokunnan käsiteltävänä oleva tuomioistuinten suoritteista perittäviä maksuja koskeva hallituksen esitys n:o 241, tarkoituksena on selvästi se, että hakemusasioissa rajoitetaan oikeudenkäyntiavustajan käyttö mahdollisimman vähin ja pyritään mahdollisuuksien mukaan keskittämään nämä asiat yleisille oikeusavustajille. Tällöin säännös ei kuulu 1 §:ään vaan 10 §:ään. Valiokunta ehdottaa, että

— lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentti poistetaan ja

— lain 10 §:n 2 momenttia täydennetään niin, että avustajaa ei saa määrätä hakemusasioissa, ellei siihen ole erityisen painavia syitä.

Valiokunta katsoo, että holhousta, lapsen huoltoa tai lapsen oikeudellista asemaa koskevissa asioissa tyypillisesti on, kuten hallituksen esityksessä on nimenomaan todettu, erityisen painavia syitä avustajan määräämiseen. Vaikka pyrkimyksenä on ohjata hakemusioiden kunnallisille oikeusavustajille, avustajan määräämistä ei kuitenkaan voi rajoittaa vain näihin nimettyihin

asioihin. Oikeuskäytännössä on esiintynyt muitakin hankalia ja yksilön oikeudelliseen asemaan ratkaisevasti vaikuttavia hakemusasioita, joissa tuomioistuimilla on ollut perusteltu syy myöntää asianosaiselle oikeusavustaja. Tällaiseen on edelleenkin varattava mahdollisuus. Lisäksi on otettava huomioon lainsäädännön muuttuminen kuten ensi vuoden alussa tulossa oleva kokonaan uusi hakemusiaryhmä, yksityishenkilön velkajärjestely. Velkajärjestelyasioissa on ainakin alkuvaiheissa ennen oikeuskäytännön vakiintumista erityisen painavia syitä avustajan määräämiseen ellei selvittäjää aseteta.

Oikeusturvavakuutuksen ensisijaisuus, 1 §:n 4 mom. Oikeusturvavakuutus ehdotetaan säädettäväksi ensisijaiseksi maksuttomaan oikeudenkäyntiin nähden.

Valiokuntakäsittelyn aikana on käynyt ilmi, että asian valmisteluvaiheessa ei ole kuultu vakuutusalan edustajia. Tämä on johtanut siihen, että asiaan liittyvät monet käytännön ongelmat, kuten vakuutusehtojen kirjavuus, vakuutusten omavastuuosuudet, erääntyneiden maksamattomien vakuutusmaksujen kuittausmahdollisuus jne., ovat jääneet selvittämättä. Valmisteluvaiheessa selvittämättä jäävät ongelmat siirtyvät yksittäistapauksina tuomioistuinten ratkaistaviksi, mikä on omiaan hidastamaan oikeudenkäyntiä ja johtaa epäyhtenäiseen ja epäoikeudenmukaiseen oikeuskäytäntöön. Näin ollen valiokunta asian selvittämättömään tilaan viitaten ehdottaa, että 1 §:n 4 momentti poistetaan lakiehdotuksesta. Ehdotus johtaa samalla koko 1 §:n poistamiseen.

Käyttövarataulukko, 5 a §. Maksuttoman oikeudenkäynnin myöntäminen ehdotetaan sidottavaksi ns. käyttövarataulukkoon, jollaista käytetään jo yleisen oikeusavun myöntämisperusteena. Saadut kokemukset puoltavat käyttövarataulukon käyttöönottoa myös maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämisperusteena. Valiokunnalla ei näin ollen ole huomauttamista uuden 5 a §:n johdosta. Valiokunta kuitenkin muistuttaa mahdollisuudesta tehostaa osittaisen maksuttoman oikeudenkäynnin käyttöä.

Avustajan määräyksen ulottuvuuden rajoittaminen, 10 ja 17 §. Muutoksenhakutuomioistuinten on 10 §:n 4 momentin mukaan harkittava avustajan määräyksen antaminen erikseen. Säännös liittyy 17 §:n muutosehdotukseen, jonka mukaan maksuton oikeudenkäynti on

voimassa kaikissa viranomaisissa, joissa asiaa käsitellään, mutta avustajan määräys on voimassa vain siinä viranomaisessa, jossa se on annettu.

Valiokunta on todennut, että tähän säästöehdotukseen liittyy sekä periaatteellisia että käytännöllisiä kielteisiä piirteitä, joihin hallituksen esityksen perusteluissa ei ole kiinnitetty huomiota. Valiokunta ei pidä avustajan määräyksen rajoittamista yhteen oikeusasteeseen oikeuden mukaisena eikä tasapuolisena, koska se helposti johtaa omavaraisten ja varattomien henkilöiden eriarvoiseen kohteluun.

Valiokunta katsookin, että silloin kun asianosaisen oikeusturva sitä vaatii, hänelle on myönnettävä avustaja, joka tarvittaessa voi hoitaa myös muutoksenhaun, ja näin ollen ehdottaa 10 §:n 4 momentin ja 17 §:n poistamista.

Säästöjen saavuttamiseksi voidaan sen sijaan tarkastella niitä perusteita, joilla oikeusavustaja rikosasioissa voidaan myöntää. Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan avustajaa ei saa määrätä yksinkertaisissa rikosasioissa, joissa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko, ellei siihen ole erityistä syytä. Tätä säännöstä sovelletaan oikeuskäytännössämme usein niin kirjaimellisesti, että samalla unohdetaan ne 10 §:n 1 momentissa säädetyt yleiset periaatteet, joiden mukaan avustaja on tarpeen määrätä. Tämän vuoksi säännöksiä on syytä tarkentaa.

Valiokunta katsoo, että säännöksissä on tiukentamisen varaa sellaisissa yksinkertaisissa rikosasioissa, joissa rikos on selvitetty, odotettavissa oleva rangaistus, vaikka se on sakkoa ankarampi, on yhtenäisen oikeuskäytännön perusteella suurella todennäköisyydellä arvioitavissa ja joissa ei ole suuria liitännäisvaatimuksia. Tyypiesimerkkejä tällaisista ovat törkeät rattijuopumukset ja varkaudet. Valiokunta ehdottaa 10 §:n 2 momentin muuttamista edellä sanotun mukaiseksi.

Palkkiotaksa, 15 §. Avustajan palkkion määrätymistä koskevia 15 §:n 1 momentin säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että oikeudenkäyntiavustajan palkkiota määrättäessä otetaan palkkion suuruuteen vaikuttavana seikkana työn laadun lisäksi huomioon se, onko ollut erityisiä syitä määrätä avustaja tuomioistuinpaikkakunnan ulkopuolelta. Lisäksi saman pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeusministeriö antaa nykyisten palk-

kioiden ja korvausten perusteita koskevien ohjeiden sijasta määräykset palkkioista ja korvauksista.

Valiokunta pitää näitä säännöksiä ehdotetuista keinoista tehokkaimpina säästöjen aikaansaamisessa. Valiokunta korostaa tuomioistuinten päätösten merkitystä säästöjen aikaansaamisessa ja palkkioiden määriä koskevan oikeuskäytännön yhtenäistämässä koko maassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös hovioikeudet omaksuvat tiukan linjan palkkiomääräyksiä soveltaessaan. Mikäli muutoksenhaku on selvästi aiheeton ja turha, sen tulee näkyä palkkion suuruudessa.

Pykälän 1 momenttiin ehdotettua lisäystä on valiokunnan mielestä tarpeen tarkistaa siten, että säännöksessä mainitut seikat vaikuttavat myös kulujen korvausten määrään. Sen lisäksi valiokunta katsoo, että työn laatu on suhteutettava asian laatuun ja vaativuuteen. Näin tuomioistuimille saadaan riittävästi harkinnanvara, kun oikeusministeriön määräykset palkkioista ja kuluista tulevat sitovina noudatettaviksi. Valiokunta ehdottaa 1 momentin muuttamista edellä sanotun mukaiseksi.

Muita pykälätarkistuksia. Voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin mukaan silloin, kun maksuttoman oikeudenkäynnin saava on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolle siitä aiheudu kustannusten sanottavaa nousua tai erityiset syyt toisin vaadi.

Valiokunta katsoo, että säännös on osittain ristiriidassa 15 §:ssä säädettävien sitovien palkkiomääräysten kanssa. Valiokunta ehdottaa, että voimassa olevasta 11 §:n 2 momentista poistetaan kustannuksiin viittaavat sanat, mutta samalla siihen lisätään erillinen viittaus 15 §:ssä oleviin palkkio- ja kulusäännöksiin. Tällöin 11 §:n pääpaino on niissä prosessuaalisissa edellytyksissä, joiden perusteella asianosaisen ehdottama henkilö voidaan määrätä avustajaksi. Lain 15 § puolestaan sisältää säännökset palkkion määrätymisperusteista ja niiden mukaan ratkaistaan esimerkiksi se, onko tuomioistuinpaikkakunnan ulkopuolelta tuleva avustaja oikeutettu matkakulujen ja ylimääräisen ajanhukan korvaukseen.

Tämän lain 15 §:n nojalla annettavien määräysten takia on tarpeen tarkistaa *voimaantulosäännöstä* niin, että lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Valiokunta ehdottaa, että tätä

koskeva säännös lisätään voimaantulosäännökseen uutena 2 momenttina.

Valiokunnan ehdottamista muutoksista seuraa, että myös *johtolausetta* on tarkistettava.

Säästöjen kertyminen ja mahdolliset muut säästökohteet. Valiokunta arvioi, että tähän mietintöön sisältyvillä muutoksilla päästään hallituksen esittämiin säästötavoitteisiin ehkä lukuun ottamatta oikeusturvavakuutuksen ensisijaisuuden perusteella arvioituja säästöjä. Valiokunta kuitenkin toteaa, että mikäli taloudellinen lama maassamme jatkuu, maksuttoman oikeudenkäynnin piiriin tulee jatkuvasti uusia henkilöitä, mikä puolestaan lisää kustannuksia.

Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että oikeusturvavakuutuksen ensisijaisuus on toteutettu eräissä Pohjoismaissa ja että oikeusturvavakuutukseen nykyisellään liittyy oikeudenkäyntiä haittaavia epäkohtia kuten esimerkiksi oikeudenkäynnin kustannustason nousu ja sovintohalukkuuden vähentyminen.

Valiokunta edellyttää hallituksen kiireellisesti huolehtivan siitä, että oikeusturvavakuutuksen epäkohtia ryhdytään selvittämään ja pyritään niiden poistamiseen.

Edelleen valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt, että rikosprosessisäännöksissä on turhia kuluja aiheuttavia kohtia. Tällainen on esimerkiksi selvitettyjen rikosjuttujen lykkääminen sellaisen haastamatta jääneen asianomistajan takia, joka on jo esitutkinnassa ilmoittanut, ettei hänellä ole asiassa vaatimuksia. Tähän on puututtava viimeistään rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan maksuttomasta oikeudenkäynnistä 2 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (87/73) 10 §:n 2 momentti, 11 §:n 2 momentti ja 15 §:n 1 ja 4 momentti (poist.), sellaisina kuin niistä ovat 10 §:n 2 momentti 7 päivänä tammikuuta 1977 annetussa laissa (3/77) ja 15 §:n 4 momentti 31 päivänä joulukuuta 1975 annetussa laissa (1034/75) (poist.), sekä lisätään lakiin uusi 5 a § (poist.) seuraavasti:

1 §
(Poist.)

5 a §
(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Avustajaa ei saa määrätä:

1) hakemusasioissa, ellei siihen ole erityisen painavia syitä, eikä

2) yksinkertaisissa rikosasioissa, joissa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai jossa muutoin odotettavissa olevaan rangaistukseen ja asian selvitettyyn tilaan nähden syytetyn oikeus-

turva ei edellytä avustajan määräämistä. (uusi 2 mom.)

(4 mom. poist.)

11 § (uusi)

Milloin maksuttoman oikeudenkäynnin saanut on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolleivät (poist.) erityiset syyt toisin vaadi. Palkkioiden ja kulujen määräämisessä noudetaan kuitenkin 15 §:n säännöksiä.

15 §

Tämän lain mukaan määrättyllä oikeuden-

käyntiavustajalla, ei kuitenkaan yleisellä oikeusavustajalla, on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen palkkio työstään ja ajanhukasta sekä korvaus tarpeellisista kuluistaan. Palkkiota ja kulujen korvausta määrättäessä on niiden määrään vaikuttavana seikkana otettava huomioon erityisesti asian laatu ja vaativuus, suoritettun työn laatu sekä se, onko ollut erityisiä syitä määrätä avustaja tuomioistuinpaikkakunnan ulkopuolelta.

17 §
(Poist.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. (uusi mom.)

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Björkenheim,

Haavisto, Komi, V. Laukkanen, Lehtinen, Luhtanen, Mölsä, Niinistö, Polvi, Savela, Suhola, Tykkyläinen, Viljanen ja Vuoristo.

Vastalause

Lakivaliokunnan tekemät muutokset lakiin maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta ovat pääosiltaan tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia sekä sopusoinnussa Suomen hyväksymän Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Emme voi kuitenkaan yhtyä lakiesityksen 10 §:n 2 momentin 2 kohdan laajentamiseen sakan ulkopuolelle. Kun kyse on vapausrangaistuksesta, tulee säästötavoitteisiin riittää tämän lain 10 §:n 1 momentin ja 15 §:n säännökset.

Kun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ensisijaisena tarkoituksena on ollut turvata nimenomaan rikosprosessissa ihmisten oikeussuojat, on mielestämme hyvän lainsäädäntötavan vastaista asettaa tuomioistuimille velvoite käyttää normaalia tiukempaa seulaa avustajan määräämisessä sellaisissa rikosjutuissa, joissa saattaa seurata sakkoa ankarampi rangaistus.

Edellä olevan perusteella ehdotamme kunnioittavasti,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin kuten lakivaliokunnan mietinnössä paitsi 10 §:n 2 momentti näin kuuluvana:

10 §

Avustajaa ei saa määrätä:

(1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

2) yksinkertaisissa rikosasioissa, joissa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko (poist.) ja asian selvitettyyn tilaan nähden syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan määräämistä.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 1992

Tarja Halonen
Leena Luhtanen

Marja-Liisa Tykkyläinen
Pekka Haavisto

Raimo Vuoristo
Iivo Polvi

