

Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

Offentlig rättshjälp

På 2000-talet genomfördes flera reformer och förändringsprojekt inom offentlig rättshjälp. Området för dem som är berättigade till rättshjälp utvidgades år 2002. Elektronisk kommunikation blev möjlig år 2009. Den allmänna intressebevakningen i förmyndarverksamheten övergick till de statliga rättshjälpsbyråerna år 2009 och rättshjälpen för personer som söker internationellt skydd år 2013. På grund av verkställandet av statens produktivhetsprogram för åren 2007–2011 och anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde och i synnerhet för rättshjälpen har det uppstått behov av att minska personalantalet samt att utveckla och minska på nätverket av byråer och serviceställen för offentlig rättshjälp.

Åren 2010–2012 uppgick kostnaderna för offentlig rättshjälp till 64–68 miljoner euro. De offentliga rättshjälpsbyråerna stod för cirka 27 miljoner euro per år och de ersättningar som betalades till privata ombud för att lämna offentlig rättshjälp utgjorde 36–41 miljoner euro. Intäkterna av byråernas avgiftsbelagda verksamhet har varierat mellan 4,7 och 5 miljoner euro per år.

Granskningen fokuserade på följande två frågor: 1) Har justitieministeriet lett och styrt den offentliga rättshjälpen så att de som är berättigade till offentlig rättshjälp har haft tillgång till den, och 2) finns offentlig rättshjälp tillgänglig när de berättigade behöver den? I huvudfrågorna granskas de offentliga rättshjälpsbyråernas offentliga rättshjälp med tanke på organiseringen av förvaltningen och verksamheten och ur klientperspektiv. De privata ombudens offentliga rättshjälp undantogs från granskningen.

Justitieministeriet har strävat efter att svara mot utvecklingsbehoven inom den offentliga rättshjälpsverksamheten

Justitieministeriet har inlett aktiva åtgärder för att svara mot de statsfinansiella och funktionella utvecklingsbehoven inom den offentliga rättshjälpsverksamheten. Enligt revisionsverkets uppfattning har justitieministeriet totalt sett på många olika sätt säkerställt och främjat tillgången till

offentlig rättshjälp på de offentliga rättshjälpsbyråerna samt hänsynstagandet till ekonomiska aspekter.

Exempel på hur justitieministeriet har strävat efter att svara mot den allt stramare anslagsramen och målen för produktivetsprogrammet är införande av det elektroniska ärendehanteringssystemet och den elektroniska ansökan om rättshjälp, försök med användning av samservicekontor och distansuppkopplingar samt utveckling av nätverket av rättshjälpsbyråer genom att minska det administrativa arbetets andel så att arbetstiden kan inriktas mot den egentliga rättshjälpsverksamheten. Genom att utöka rådgivningstjänsterna har ministeriet strävat efter att svara på ställningstaganden som getts om det finländska systemet för offentlig rättshjälp vid internationella jämförelser. Syftet har även varit att lämna juridisk hjälp i tidigt skede och i rätt tid innan konflikterna fördjupas och blir ännu svårare att sköta samt att minimera de kostnader som förorsakas klienten för skötsel av juridiska ärenden. För bedömning av kvaliteten i den offentliga rättshjälpsverksamheten har ministeriet skapat ett särskilt system som nu är i bruk. Med hjälp av systemet strävar ministeriet efter att säkerställa tillgången till sakkunniga och högkvalitativa rättshjälpstjänster, oberoende av om tjänsterna tillhandahålls av offentliga rättshjälpsbyråer eller privata ombud.

Offentlig rättshjälp finns att tillgå vid alla slags juridiska problem på de offentliga rättshjälpsbyråerna. Förändringarna i nätverket av rättshjälpsbyråer har hittills inte lett till några verifierade problem med tillgången till rättshjälp. I domstolsärenden kan den som är i behov av rättshjälp även vända sig till ett privat ombud. På grund av långa kötider på vissa rättshjälpsbyråer och brist på offentliga rättshjälpstjänster kan det vara svårt att få rättshjälp, även om man alltid strävar efter att sköta brådskande ärenden genom specialarrangemang.

En samlad omvärdering av den offentliga rättshjälpsverksamheten behövs

Justitieministeriet har tillsatt en strukturgrupp för statliga rättshjälpsbyråer och gruppens mandatperiod har förlängts till den 31 mars 2014. Gruppen har till uppgift att diskutera organiseringen av den offentliga rättshjälpsverksamheten, personalstrukturen på rättshjälpsbyråerna och kostnads- och produktivitetseffekterna. Enligt ett utlåtande som justitieministeriet avgett om utkastet till revisionsberättelse hade arbetsgruppen ännu inte lämnat sitt betänkande. Efter detta har arbetsgruppens betänkande ”Reform av de statliga rättshjälpsbyråernas organisationsstruktur” publicerats

den 21.5.2014. Betänkandet kunde emellertid inte tas i beaktande vid slutlig bearbetning av revisionsberättelsen.

Observationerna vid revisionen tyder på att den offentliga rättshjälpsverksamheten och dess organisering bör omvärderas i helhet och betraktas ur ett bredare perspektiv än strukturgruppens uppdrag har. Detta stöds av justitieministeriets hittills utförda utvecklingsarbete inom offentlig rättshjälp och Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökningar. Resultaten av dessa, bland annat förändringsriktningar i den rättshjälp som lämnas av de offentliga rättshjälpsbyråerna och de privata ombuden, kan redan nu användas som underlagsmaterial för omvärderingarna. Ministeriet bör emellertid få ytterligare material och en djupare analys av nuläget som underlag för en samlad bedömning. I utlåtandet om utkastet till revisionsberättelse konstaterar justitieministeriet att ett av ministeriets resultatmål för år 2014 är att inleda en helhetsutredning av nuläget och behoven inom de juridiska rådgivningstjänsterna och rättshjälpen före år 2025. Enligt revisionsverkets uppfattning är en ingående helhetsutredning nödvändig och utredningen ska också innefatta en omvärdering av organiseringen av den offentliga rättshjälpen i helhet. Revisionsverket anser att omvärderingen och den samlade bedömningen ska inledas fort på grund av de förändringar som redan skett inom den offentliga rättshjälpen och de juridiska rådgivningstjänsterna.

Ställningen för direktören för rättshjälpsverksamheten måste stärkas

Organisationsstrukturen för offentlig rättshjälp består av rättshjälpsdistrikt och rättshjälpsbyråer belägna i distrikten. Varje rättshjälpsdistrikt leds av en direktör för rättshjälpsverksamheten och rättshjälpsbyråerna av ledande offentliga rättsbiträden. Direktörerna har inga befogenheter vad gäller att leda arbetet och inte heller några andra befogenheter att ingripa i rättshjälpsbyråernas verksamhet eller ledningen av byråerna. Organisationen är lätt och kostnaderna är låga. Ur justitieministeriets synvinkel har rättshjälpsdistrikten fungerat väl under styrning av rättshjälpen.

Kärnuppgiften för direktören för rättshjälpsverksamheten är att svara för att utbudet av rättshjälps tjänster är jämnt fördelat inom rättshjälpsdistriktet. Direktören ska se till att resurserna är jämnt fördelade inom distriktet. Direktören ansvarar för förverkligande av resultatmålen för sitt eget distrikt och, som en av parterna i resultatförhandlingar som berör direktörens distrikt, för att de fastställda resultatmålen i resultatavtalet uppnås. Detta ansvar omfattar även arbetsuppgifter som inte kan skötas utan verktyg för att styra rättshjälpsbyråerna och för att vid behov ingripa i by-

råernas verksamhet. För närvarande saknas sådana verktyg. Detta gäller frågor som rör arbetsledning, byråernas lednings- och verksamhets sätt, den funktionella effektiviteten och att nå resultatmålen. Ställningen för direktören för rättshjälpsverksamheten bygger på diskussioner, överenskommelser och förlikning utan stöd från lagstiftningen om rättshjälp och effektiva verktyg i problemsituationer.

Rättshjälpsbyråerna lämnar offentlig rättshjälp i rättshjälpsdistrikten under mycket olika förhållanden och verksamhetsförutsättningar. Skillnaderna bör beaktas i styrningen av rättshjälpsverksamheten eftersom samma verksamhets sätt eller utvecklingsåtgärder inte lämpar sig lika bra i alla rättshjälpsdistrikt. Direktörerna för rättshjälpsverksamheten befinner sig nära byråerna och är bäst insatta i distriktens och byråernas omvärld.

Vid fastställande av krav på ledningen av en rättshjälpsbyrå och specifika resultatmål för byråerna och rättsbiträdena skulle en starkare styrning från justitieministeriet bättre kunna stöda direktörerna i förhållande till byråerna, när det uppstår problem med att leda arbetet eller att uppnå resultatmålen.

Revisionsverket anser att direktörernas ställning och behörigheter bör förtydligas, om sättet att organisera den offentliga rättshjälpsverksamheten, som utgörs av rättshjälpsdistrikt, bevaras även i framtiden. I det nuvarande läget skulle ett starkare styrningsgrepp från justitieministeriet i varje fall stöda direktörernas ställning när det gäller att svara för att utbudet av rättshjälpstjänster är jämnt fördelat inom rättshjälpsdistriktet och att nå resultatmålen.

Byrånätverket har utvecklats utan totalplan

Under de senaste åren har justitieministeriet utvecklat nätverket av rättshjälpsbyråer på så sätt att vissa mindre byråer administrativt förenats med större byråer. Antalet serviceställen för offentlig rättshjälp har nästan inte alls minskat till följd av utvecklingen av byrånätverket. En del av verksamhetsställena ger service vid mottagningar som anordnas utifrån tidsbokningar.

Utvecklingen av nätverket har skett stegvis. Den bygger inte på en riksomfattande eller en specifik totalplan för varje rättshjälpsdistrikt som skulle fastställa omfattningen av nätverket av byråer och verksamhetsställen, den regionala placeringen, byråernas och verksamhetsställets storlek och personalstruktur samt tjänsternas innehåll på de olika verksamhetsställena. Utvecklingen har på så vis inte grundat sig på en samlad bedömning av behovet och tillgången till rättshjälpstjänster inom landet eller distriktet. De principiella utgångspunkter och förutsättningar som samman-

slagningarna har byggt på har inte heller antecknats i ett enhetligt dokument. Dessutom har det skett förändringar i justitieförvaltningens strukturer och de offentliga rättshjälpsbyråernas uppgifter. Det är oklart vilket förhållande det råder mellan utvecklingen av byrånätverket och reformen av nätverket av tingsrätter och de allmänna intressebevakningsuppgifterna samt vilka konsekvenser de har haft för tillgången till rättshjälps tjänster och nätverket av rättshjälpsbyråer i sin helhet. Byråernas administrativa sammanslagning som utnyttjats som medel i att utveckla nätverket av rättshjälpsbyråerna har varit omfattande. De avgöranden som hittills gjorts har inverkan även i framtiden. Därför begränsar sig deras betydelse inte enbart till den administrativa sammanslagningen av byråerna.

Rättshjälpsbyråer har främst slagits samman i den ordning ledande offentliga rättsbiträden har gått i pension eller till andra uppgifter. Detta har skapat förutsättningar för arrangemang som är personalpolitiskt godtagbara. Samtidigt har utvecklingen av byrånätverket och sammanslagningen av byråerna företagits och genomförts på andra grunder än utifrån behoven i rättshjälpsverksamheten och -tjänsterna och behovet av att få rättshjälps tjänster.

I vilken omfattning den del av rättsbitrådets arbetsinsats som frigjorts och bevarats vid sammanslagningen av byråerna har hänfört sig till det egentliga rättshjälpsarbetet och på så vis också inneburit ökad produktivitet och kortare kötider kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt utifrån revisionsmaterialet.

Den genomsnittliga kötiden i hela landet har förlängts i jämn takt. År 2012 var den 14 dagar, jämfört med 11,5 dagar år 2008. Kötiderna har blivit längre i ojämn takt i rättshjälpsdistrikten. Skillnaderna i kötiderna mellan enskilda byråer kan vara betydande. I de exempel fall som behandlades vid granskningen verkade det som om sammanslagningen av rättshjälpsbyråerna har jämnat ut kötiderna.

Det finns inga tillförlitliga utredningar om vilka konsekvenser förändringarna i byrånätverket har haft för tillgången till rättshjälpsbyråerna, innehållet i rättshjälps tjänsterna eller antalet klienter och ärenden på byråerna. Detta beror på att frågan påverkas av flera samtidiga faktorer och att respektive faktors del i frågan är svårt eller omöjligt att utreda. Den obetydliga förändringen i antalet serviceställen ger ingen anledning till att göra den bedömningen att tillgången till offentlig rättshjälpsbyråer på rättshjälpsbyråerna de facto skulle ha försämrats.

Vid långsiktig vidareutveckling och reform av nätverket av rättshjälpsbyråer kan bestämmelserna om jäv för ett offentligt rättsbiträde i deras nuvarande lydelse leda till att en allt större andel av domstolsärendena övergår till privata ombudsmän. Vid förnyelse av strukturer ska det sörjas

för att man inte skapar en helhet där jävsfrågor i praktiken utgör ett hinder för tillgången till offentlig rättshjälp på de offentliga rättshjälpsbyråerna.

Revisionsverket anser att det skulle ha varit nödvändigt att göra upp en totalplan för omfattningen av nätverket av byråer och verksamhetsställen, den regionala placeringen, byråernas och verksamhetsställets storlek och personalstruktur samt tjänsternas innehåll på de olika verksamhetsställena, och att använda planen som underlag för utveckling av nätverket av offentliga rättshjälpsbyråer. En sådan helhetsbild skulle också ha varit nödvändig för att förändringarna i justitieförvaltningens strukturer och rättshjälpsbyråernas uppgifter och deras konsekvenser för tillgången till service och byrånätverket skulle ha kunnat tas i beaktande.

Rådgivningstjänsterna når klienterna, men helhetsbilden av tjänsterna kan förbli otydlig för klienten

De offentliga rättshjälpsbyråernas vanligaste åtgärd är att ge råd. Under de senaste åren har rådgivningen utgjort ungefär en tredjedel av alla åtgärder. Utbudet av rådgivningstjänster på rättshjälpsbyråerna har ökat. Till följd av justitieministeriets aktiva utvecklingsarbete har klienternas möjligheter att få rådgivning sålunda ökat. Rättshjälpsinfo och telefonrådgivning i juridiska frågor finns att tillgå på alla rättshjälpsbyråer.

När det gäller att tillhandahålla rättshjälptjänster i rätt tid har fokus lagts på kvaliteten i den juridiska rådgivningen och förlikning i tvistemål med hjälp av rättsbiträden samt på kötiderna. Åren 2010–2012 slutades cirka 5 procent av tvistemålen med förlikning.

Vid granskningen var det inte möjligt att utreda vilka åsikter rättshjälpsbyråernas klienter hade om rådgivningstjänsterna och tillgången till tjänster. Under granskningen meddelade byråernas representanter att de hade den uppfattningen att byråerna genom rådgivning har kunnat underlätta klienternas situation och undvika att problem uppstår och fördjupas, i enlighet med målen.

Utbudet av allmänna rådgivningstjänster har ökat även inom den offentliga förvaltningen. Medborgarrådgivning, som är den offentliga förvaltningens rådgivningstjänst, inledde sin verksamhet i slutet av år 2013. Finansministeriets och kommunernas projekt *Kundservice 2014* framskrider. Klienter som behöver rättshjälpens rådgivningstjänster kan ha svårt att skapa sig en helhetsbild av de olika tjänsterna eller att förstå vilken roll de offentliga rättshjälpsbyråernas rådgivning har däri.

Målen för elektronisk kommunikation delvis uppnådda

De problem som uppstod vid införandet och användbarheten av den elektroniska kommunikationen och ärendehanteringssystemet Romeo berodde främst på att systemet inte hade testats under en tillräckligt lång tid. Annars skulle bristerna ha kunnat åtgärdas före införandet. Vid planeringen av den elektroniska kommunikationen och Romeo identifierades inte alla slutanvändares behov och slutanvändare involverades inte tillräckligt tidigt i beredningen.

Det elektroniska ansökningsförfarandet och Romeo har gjort det möjligt att koncentrera behandlingen av ansökningar om rättshjälp från de rättshjälpsbyråer där ansökningarna anhopas till byråer med mindre anhopning och att på så sätt jämna ut arbetsmängden mellan byråerna. Åtminstone de byråer som inte behandlar ansökningar om rättshjälp har haft möjligheter att inrikta arbetsinsatsen mot skötseln av egentliga uppdrag om rättshjälp. Någon utredning om i vilken utsträckning detta har skett kan inte utläsas av revisionsmaterialet. Till följd av det elektroniska ansökningsförfarandet och Romeo har behandlingen av ansökningar om rättshjälp på rättshjälpsbyråerna blivit smidigare och snabbare.

Det elektroniska ärendehanteringssystemet och Romeo har åtminstone delvis underlättat hanteringen av rättshjälpsärenden vid domstolarna och påskyndat särskilt utbetalningen av kostnadsersättningar och arvoden till de privata ombuden.

Klienterna hos den offentliga rättshjälpen har själva inte använt e-tjänsterna och inte heller fyllt i elektroniska ansökningar om rättshjälp. Delvis beror detta på bestämmelserna i rättshjälpslagen och ansökningsförfarandet inom den offentliga rättshjälpen, varför det är naturligt att den elektroniska ansökan fylls i av ett ombud under medverkan av klienten. Inte ens de klienter som har varit i direkt kontakt med en rättshjälpsbyrå har själva fyllt i ansökan; detta har skett endast i undantagssituationer. I dessa fall har rättshjälpsbyråerna dock varit tvungna att korrigera ansökningar. Det uppställda målet att det ska vara lätt och enkelt för klienterna att använda systemet har inte förverkligats, och systemet har inte underlättat klienternas utträttande av ärenden som förväntat. Ur denna synvinkel verkar det sålunda som om tillgången till offentlig rättshjälp inte har förbättrats.

Samlad information om hur rättshjälpsbyråerna förfar sig när de behandlar ansökningar om rättshjälp och fattar beslut finns inte tillgänglig. Det beror på att det inte har utsetts någon instans eller person som ska ha till uppgift att följa upp ansökningsbehandlingen och beviljandet av rättshjälp i det elektroniska systemet eller att samordna behandlingen på riksnivå.

Sådan teknisk anslutning mellan rättshjälpsbyråerna och skattemyndighetens och Folkpensionsanstaltens personregister som rättshjälpslagen möjliggör för kontroll av de uppgifter som sökanden lämnat om sin ekonomiska ställning har hittills inte implementerats. Anslutningen skulle påskynda förfarandet och bättre säkerställa att uppgifterna är riktiga. Justitieministeriet har inlett beredningen av ärendet i synnerhet utifrån behoven inom allmänna intressebevakningen. Däremot har ministeriet varken berett eller fattat beslut om att i den elektroniska ansökningsbehandlingen utnyttja uppgifterna i det system för rättegångsombud och -biträden med tillstånd som infördes den 1 januari 2013 eller om att länka uppgifterna till rättshjälps elektroniska system.

Inget avgörande om på vilket sätt resultaten från kvalitetsmätningssystemet ska utnyttjas

I fråga om tillgången till offentlig rättshjälp kan det bedömas att kvalitetsmätningssystemet stöder tillgången till sakkunniga och högklassiga rättshjälpsjänster både på de offentliga rättshjälpsbyråerna och hos de privata ombuden. Samtidigt stöder systemet det samhälleliga påverkningmålet för den offentliga rättshjälpen.

Justitieministeriet har hittills inte avgjort på vilket sätt resultaten av kvalitetsmätningen ska kunna utnyttjas. Dessutom har ministeriet inte avgjort på vilket sätt de privata ombud som lämnar offentlig rättshjälp med statsmedel ska kunna inkluderas i kvalitetsmätningen. Att utreda ärendet är ett av ministeriets resultatmål för år 2014.

Justitieministeriet och de andra deltagarna i utvecklingen av kvalitetsmätningssystemet har arbetat hårt för att ta fram systemet och genomföra pilotprojektet för systemet. Revisionsverket anser att det är bra att justitieministeriet har fäst uppmärksamhet vid kvaliteten på rättshjälps tjänsterna som tillhandahålls med offentliga medel. Revisionsverket anser emellertid att det skulle ha varit nödvändigt att konkretare än i allmänna riktlinjer utreda även på vilket sätt de data som systemet tillhandahåller ska kunna utnyttjas i praktiken vid styrningen och utvecklingen av den offentliga rättshjälpsverksamheten. Dessutom borde utredningen ha gjorts redan innan besluten om så omfattande resursfördelning fattades.

Enligt justitieministeriets beslut publiceras endast medelvärdena för varje rättshjälpsdistrikt, inga andra resultat av kvalitetsmätningen. Direktörerna för rättshjälpsdistrikten och rättshjälpsbyråerna får inte uppgifter om kvalitetsmätningen för enskilda rättsbiträdens mål. Enligt revisionsverkets uppfattning är uppgifterna om kvalitetsmätningen för ärenden som sköts av offentliga rättsbiträden viktiga för direktörerna för rättshjälpsdi-

strikten, eftersom dessa svarar för att resurserna är jämnt fördelade inom det egna distriktet och att resultatmålen uppnås. De är också viktiga för direktörerna för rättshjälpsbyråerna eftersom de ansvarar för den egna byråns verksamhet. Uppgifterna ansluter sig på ett väsentligt sätt till ämnesområdet i utvecklingssamtalen mellan direktören och de anställda på byrån och är därför nödvändiga för direktörerna. Samtidigt gagnar uppgifterna de anställda i diskussionen och överenskommelsen om den personliga utvecklingsplanen. Att på detta sätt utnyttja uppgifterna om kvalitetsmätningen i ledandet av rättshjälpsdistrikten och -byråerna kan enligt revisionsverkets uppfattning förverkligas utan att detta skulle leda till ett övervaknings- eller sanktionssystem mot rättsbiträdena.

Distansservicen och videoförbindelserna är användbara sätt att förbättra tillgången till offentlig rättshjälp

De erfarenheter som erhöles i SADe-projektet av användning av videokonferenser och distanstjänster vid tillhandahållandet av rättshjälptjänster har varit positiva. Även om det har funnits endast ett fåtal fall där ett rättshjälpsärende har skötts mellan ett rättsbiträde på en rättshjälpsbyrå och en klient på ett distansserviceställe, har distans- och videokonferenserna visat sig vara fungerande verktyg i sådana ärenden. Vid tolkning har distansservicen fungerat särskilt bra även på oväntade sätt. Till de positiva resultaten hör effektiv tidsanvändning och koncentrerad av tolkningssituationer. Rättshjälpsbyråernas erfarenhet har varit att distansservicen och videokonferenserna fungerat väl även för klienterna.

Utifrån granskningen verkar det som om distansförbindelsen och möjligheten till videokonferens utifrån erfarenheterna i försöksskedet är användbara verktyg för att tillhandahålla rättshjälptjänster så att en jämlik tillgång till rättshjälp kan säkerställas oberoende av var rättshjälpsbyråernas verksamhetsställen är belägna. För att möjligheten att använda distansförbindelser ska bli mer känd även för klienterna och erbjuda ett verkligt alternativ till personligt besök på en rättshjälpsbyrå, behövs mer erfarenhet av användning av distansförbindelser och vidareutveckling av distansservicen.

Justitieministeriet har uppgett att användningen av distans- och videoförbindelser fortsätter och att rättshjälpsbyråerna uppmanas att delta i kommunernas distansserviceprojekt. Vid förhandlingar med finansministeriet har justitieministeriet inte fått de tilläggsanslag som behövs för att upphandla videokonferensutrustning och distansuppkopplingar för rättshjälpsbyråerna.

Finansministeriets projekt *Kundservice 2014* bör inte utgöra några hinder för att anordna och utveckla distanstjänster för rättshjälp.

Tyngdpunkten mellan offentliga rättshjälpsbyråer och privata ombud ligger på förändring

Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning år 2012 har det skett en förändring i strukturen av ersättningarna till rättshjälpens klienter jämfört med åren 2010 och 2011. Antalet och andelen klienter som har fått rättshjälp helt utan ersättning eller mot partiell ersättning har minskat. Däremot har antalet och andelen så kallade företagsekonomiska klienter som har betalat full ersättning för tjänsterna ökat, trots att antalet ärenden på rättshjälpsbyråerna i allmänhet har minskat. Enligt revisionsmaterialet har inflödet av företagsekonomiska inkomster emellertid inte förändrats nämnvärt under de senaste åren.

Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutet var antalet klienter som erhöll rättshjälp utan ersättning år 2012 högst i Helsingforsdistriktet, medan antalet klienter som betalade full ersättning för tjänsterna var proportionellt sett högst i Östra Finlands distrikt. I huvudstadsregionen fanns det nästan inga klienter som betalade full ersättning, jämfört med en närmare femtedel i Östra Finlands distrikt och Rovaniemi rättshjälpsdistrikt.

Motiveringen till att sköta ärenden för klienter mot full ersättning är att de offentliga rättshjälptjänsterna på så sätt kan säkerställas även för mindre bemedlade klienter på glesbygden. I sådana trakter är det ofta svårt att få privata ombuds tjänster. Enligt en advokatundersökning år 2012 ansåg emellertid 64 procent av advokaterna från Kymmene, S:t Michels och Östra Finlands avdelning och och 61 procent av advokaterna i Vasa, Uleåborgs och Lapplands avdelning inom Finlands Advokatförbund att de offentliga rättshjälpsbyråerna var den största konkurrenten, trots att rättshjälpsärendenas andel av totalfakturereringen i dessa regioner var enbart 17 respektive 22 procent.

Andelen beslut om rättshjälp beviljade till privata biträden av alla beslut har ökat under de senaste tre åren, medan antalet ärenden på rättshjälpsbyråerna har minskat under de senaste fem åren. Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutet har andelen klienter som erhöll rättshjälp helt utan ersättning bland besluten om rättshjälp beviljade till privata biträden ökat jämfört med år 2005 och utgjorde 89 procent år 2012. De privata biträdenas klienter är i genomsnitt mindre bemedlade än klienterna på de offentliga rättshjälpsbyråerna. Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutet kan dessa faktorer förändra tyngdpunkten mellan de offentliga rättshjälpsbyråerna och de privata biträdena i domstolsärenden. Rättshjälpsbyråerna beviljar

allt fler beslut till privata biträden. När rättshjälpsbyråerna behandlar allt färre ärenden, övergår en allt större del av krävande domstolsmål till privata biträden. Samtidigt ökar antalet företagsekonomiska klienter på rättshjälpsbyråerna samt andelen klienter som får rättshjälp helt utan ersättning hos de privata biträdena. Detta motsvarar den vid granskningen erhållna uppfattningen om att tyngdpunkten mellan de offentliga rättshjälpsbyråerna och de privata ombuden ligger på förändring.

På grund av pensionering och brist på efterträdare i verksamheten bedöms tillgången till privata advokattjänster försvagas särskilt på glesbygden och i de regioner som omfattas av Kymmene, S:t Michels och Östra Finlands avdelning inom Finlands Advokatförbund. Förändringarna i nätverket av offentliga rättshjälpsbyråer har hittills inte haft några konsekvenser för advokatbyråernas verksamhet.

Revisionsverket anser att justitieministeriet bör fortsätta sina utredningar av förändringarna i den offentliga rättshjälpen och orsakerna till förändringarna och beakta resultaten av utredningarna i den samlade bedömningen av den offentliga rättshjälpen.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Enligt revisionsverkets uppfattning bör justitieministeriet inleda arbete för att omvärdera den offentliga rättshjälpsverksamheten och organiseringen av den i helhet. Vidare anser revisionsverket att arbetet bör inkluderas i den helhetsutredning som ministeriet ska inleda enligt sitt mål för år 2014. Syftet är att utarbeta en helhetsutredning om nuläget och behoven inom de juridiska rådgivningstjänsterna och rättshjälpen före år 2025. Utveckling av byrånätverket och organisationsstrukturen, jävsfrågor, utökning av rättshjälpens rådgivningstjänster och den offentliga förvaltningens allmänna rådgivning samt möjliggörande av de offentliga rättshjälpsbyråernas distansservice, inklusive ökning av antalet företagsekonomiska klienter och stärkande av de privata ombudens roll, bildar en helhet. Dess delar står i ett ömsesidigt beroendeförhållande och påverkar även tillgången till rättshjälp på rättshjälpsbyråerna. Till underlag för omvärderingen bör ministeriet fortsätta utredningen av vilka faktorer som ligger bakom ökningen av antalet företagsekonomiska klienter och förändringarna i de privata ombudens roll och att utreda vilka konsekvenser faktorerna samt förändringarna i och beviljandet av rättsskyddsförsäkringar har haft för den offentliga rättshjälpsverksamheten.
2. Ställningen och behörigheterna för direktörerna för rättshjälpsverksamheten bör förtydligas, om sättet att organisera den offentliga rätts-

hjälpverksamheten, som utgörs av rättshjälpsdistrikt, bevaras även i framtiden. Om nuläget bevaras, bör justitieministeriet även stärka sitt styrningsgrepp för att stöda direktörernas ställning.

3. Justitieministeriet bör göra upp en totalplan för omfattningen av nätverket av byråer och verksamhetsställen, den regionala placeringen, byråernas och verksamhetsställes storlek och personalstruktur samt tjänsternas innehåll på de olika verksamhetsställena och använda planen som underlag för utveckling av nätverket av offentliga rättshjälpsbyråer. Planen kan ingå i den omvärdering av den offentliga rättshjälpen som föreslås i punkt 1.
4. Justitieministeriet bör vidareutveckla den elektroniska kommunikationen så att systemet blir lättare och enklare att använda för klienterna och dess möjligheter ökas inom advokatverksamheten och justitieförvaltningen. Samtidigt bör justitieministeriet överväga organisering av en riksomfattande uppföljning och samordning av behandlingen av ansökningar om rättshjälp och beviljandet av rättshjälp i det elektroniska systemet.
5. Justitieministeriet bör fortsätta arbetet inom den offentliga rättshjälpen för att implementera tekniska anslutningar till skattemyndighetens och Folkpensionsanstaltens datasystem samt se till att uppgifterna i det system om rättegångsombud och -biträden med tillstånd som infördes den 1 januari 2013 ska utnyttjas i rättshjälpens elektroniska ansökningsbehandling eller att uppgifterna länkas till rättshjälpens elektroniska system.
6. Vid justitieministeriet är det nödvändigt att så fort som möjligt fatta beslut om på vilket sätt de data som tillhandahålls av kvalitetsmätningssystemet för den offentliga rättshjälpen ska utnyttjas i styrningen av den offentliga rättshjälpsverksamheten och på vilket sätt de privata ombuden åläggs att delta i kvalitetsmätningen. Dessutom bör ministeriet på nytt överväga att till direktörerna för rättshjälpsdistrikten och direktörerna för rättshjälpsbyråerna lämna ut uppgifter som kvalitetsmätningen tillhandahåller om kvaliteten på de ärenden offentliga rättsbiträdena har haft hand om.
7. Justitieministeriet bör fortsätta arbetet för att möjliggöra distansförbindelser och videokonferenser på de offentliga rättshjälpsbyråerna så att tillgången till rättshjälp kan säkerställas oberoende av var byråernas verksamhetsställen är belägna.