

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2016

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016—2019

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2016 (RP 30/2015 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 5.11.2015.

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016-2019 (SRR 1/2015 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 23.10.2015.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- planeringschef Raimo Ahola, justitieministeriet
- avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- överdomare Liisa Heikkilä, Helsingfors förvaltningsdomstol
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet
- överdirektör Tuula Asikainen, Brottspåföljdsmyndigheten
- ledande offentligt rättsbiträde Jouko Ponnikas, Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- Åbo hovrätt
- Ylivieska-Brahestads tingsrätt
- marknadsdomstolen
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Brottsofferjouren

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

- Finlands Juristförbund rf
- Finlands domareförening rf.

Samband med andra handlingar

Utskottet har sambehandlat regeringens proposition om statsbudgeten 2016 och statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016-2019 och lämnar ett gemensamt utlåtande om dem.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet har behandlat regeringens proposition om statsbudgeten 2016 och statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016—2019 med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde. Utskottet lyfter särskilt fram de anvisade resurserna för asylfrågor, för att bekämpa ekonomisk brottslighet och grå ekonomi samt resurserna för domstolsväsendet och straffverkställigheten.

Allmänna synpunkter

Statsrådets redogörelse visar att det ekonomiska läget i Finland är allvarligt. Bruttonationalprodukten har minskat under flera års tid, arbetslösheten ökar och de offentliga finanserna visar upp ett betydande underskott.

Enligt redogörelsen och budgetpropositionen är anslagen för justitieministeriets huvudtitel 906 miljoner euro för 2016. Anslagsläget förbättras något till följd av det årliga tilläggsanslag om 17,5 miljoner euro som i linje med regeringsprogrammet och regeringens riktlinjer i övrigt anvisas domstolarna, rättshjälpsbyråerna, utskökningsväsendet, åklagarväsendet, Brottspåföljdsmyndigheten och Rättsregistercentralen. Lagutskottet ser med stor tillfredsställelse på detta behövliga tilläggsanslag för rättsvården, eftersom det minskar effekterna av redan tidigare beslutade finansiella nedskärningar. Positivt är också att det har reserverats ett tilläggsanslag för att förbättra brottsoffers situation (2,7 miljoner euro för 2016 och 4,8 miljoner euro 2017). Anslag reserveras också för åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas datasystem (AIPA) och Brottspåföljdsmyndighetens utvecklings- och klientdatasystem (Roti). Det här är nödvändigt för att genomföra projekt som syftar till effektivare funktioner och arbetssätt.

Sammantaget och på ett allmänt plan anser lagutskottet att budgetpropositionen under rådande ekonomiska förhållanden är rimlig med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde, även om anslagen för asylfrågor, bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi samt domstolarnas verksamhet är förenade med vissa problem som utskottet behandlar närmare nedan.

Det finansiella läget för förvaltningsområdet skärps betydligt under slutet av ramperioden då nettobesparingen inom förvaltningsområdets organisationer ska vara -30 — - 40 miljoner euro jämfört med anslagsnivån för innevarande år. Det svaga ekonomiska läget märks samtidigt i ett större antal ärenden i vissa kategorier såsom i fordringsmål, vilket ökar domstolarnas och utsköknings-

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

väsentets arbetsbörda och omkostnader. I synnerhet slutet av ramperioden kommer därför att ställa rättsvården inför betydande utmaningar. Eftersom största delen av utgifterna inom förvaltningsområdet består av personalkostnader går det inte att undvika ett behov att se över personalstyrkan. De allt knappare ekonomiska resurserna kräver därför oundvikligen anpassningar för att rättsvården också i framtiden ska kunna fungera så effektivt som möjligt utan att kvaliteten lider eller rättstryggheten äventyras. Utskottet anser att man måste rikta in sig på att förnya strukturer, procedurer och förfaranden för att genom effektivitet minska arbetsmängden.

Av statsrådets redogörelse och budgetpropositionen framgår det att justitieministeriets förvaltningsområde förväntas utveckla och anpassa rättssäkerheten till den allt stramare ekonomin utifrån reformprogrammet för rättsvården för åren 2013—2025 och dess vägval. Vissa projekt inom ramen för programmet slutfördes redan under föregående valperiod. Det är mycket viktigt att reformarbetet fortsätter, menar utskottet. Rättsvården är både lagfäst och bunden till de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna och reformerna kräver därför ofta lagändringar som är tidskrävande och har effekter som märks på sikt. Därför måste nya projekt startas raskt.

Asylärenden

Det kraftigt ökade antalet asylsökande under sommaren 2015 kommer att ställa stora krav under nästa år och eventuellt också de följande åren. I synnerhet Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen påverkas, eftersom överklagandet i första instans över Migrationsverkets beslut har koncentrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol, vars beslut därefter kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen om den beviljar besvärstillstånd. Det ökade antalet asylärenden leder samtidigt till att allt fler behöver offentlig rättshjälp.

I budgeten ingår också ett tilläggsanslag på 12,9 miljoner euro för att säkerställa asylsökandes rättstrygghet. Anslaget fördelas så att högsta förvaltningsdomstolen anvisas 1,7 miljoner euro, förvaltningsdomstolen 2,8 miljoner euro och rättshjälpen 400 000 euro.

Lagutskottet menar att anslaget nödvändigt behövs men konstaterar också att man i budgetpropositionen utgår från att antalet asylsökande kommer att vara uppskattningsvis 15 000 personer. Det har redan nu visat sig att antalet kommer att vara större än så. I början av september gjorde man bedömningen att vi kommer att få ungefär 50 000 asylsökande, medan man nu talar om 30 000—35 000 personer.

Även om det är svårt att uppskatta antalet asylsökande 2016 lutar lagutskottet starkt mot att det föreslagna anslaget är för lågt och tror att det kommer att bli aktuellt att justera det i en kompletterande budgetproposition. Utskottet menar att det är nödvändigt att trygga resurserna för högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors hovrätt och den offentliga rättshjälpen i asylärenden eftersom de inte har möjlighet att på annat sätt klara av den ökade mängd arbete som asylärendena för med sig. Det är likaså viktigt att se till att hela myndighetskedjan har tillräckliga resurser för att sköta asylärenden så att det inte uppstår flaskhalsar. Om överklagandeprocessen i asylärenden inte löper smidigt har det återverkningar på kostnaderna för flyktingmottagningen. Resursfrågan måste lösas så att dosmtolarna också kan säkerställa rättssäkerheten och rättstryggheten i andra ärendekategorier.

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

Asylärenden kan dessutom mycket väl tänkas öka senare under ramperioden. Utskottet anser att det måste finnas beredskap inför en sådan utveckling och att man bör överväga om handläggningen av asylärenden borde spjälkas upp på flera förvaltningsdomstolar. Det blir också nödvändigt att formulera smidigare bestämmelser om domstolssammansättningen för att asylärenden ska kunna behandlas så effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Också den offentliga rättshjälpen måste ses över.

Utskottet lyfter i detta sammanhang upp resursbehovet för den nationella rapportören om människohandel i anknytning till diskrimineringsombudsmannens byrå. Enligt utredning till utskottet har flyktningförläggningarna tidigare gjort en stor insats för att identifiera offer för människohandel, men läget har förändrats efter det att antalet asylsökande sedan juli 2015 blivit så stort. Den nationella rapportören om människohandel har stor expertis och en omfattande rätt att få information och spelar med stöd av sin myndighetsstatus en viktig roll vid utredningen av frågor kring människohandel, myndighetsstyrning samt handledning och utbildning. Uppdraget sköts emellertid med knappa resurser eftersom i praktiken endast en person svarar för det. Utskottet har fått veta att rapportörens resurser inte längre står i samklang med uppdraget då antalet fall har ökat. Diskrimineringsombudsmannen borde därför få ökade resurser för rapporteringsuppdraget, vilket kan ske genom att anvisa en resurs på 0,5 årsverken och ett anslag för omkostnader, sammanlagt 50 000 euro.

Bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi

Ett av regeringens spetsprojekt under den förra valperioden var bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi och verksamheten anvisades årligen ett tilläggsanslag. Anslaget för 2014 uppgick till 5,2 miljoner euro under justitieministeriets huvudtitel, varav 2,3 miljoner euro gick till åklagarväsendet, 1,6 miljoner euro till domstolsväsendet och 1,3 miljoner euro till utskökningsväsendet.

I den förra regeringens sista rambeslut våren 2015 anvisades åklagarväsendet fortsatt finansiering för bekämpning av svart ekonomi under ramperioden 2016—2019. Bakgrunden till detta var att åklagarväsendet i annat fall skulle ha stått inför samarbetsförhandlingar.

För domstolsväsendets och utskökningsväsendets del upphör emellertid tilläggsfinansieringen för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. Lagutskottet ser detta som beklagligt. Utskottet har redan tidigare framhållit att bekämpningen kan medföra betydande finansiella vinster. Bekämpningsarbetet har betydelse också för längden på eventuella rättegångar, eftersom de flesta utdragna rättegångar gäller just omfattande ekonomisk brottslighet (se LaUU 6/2010 rd, LaUU 17/2011 rd). En effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi kräver att hela den myndighetskedja som blir involverad har tillräckliga resurser.

Lagutskottet föreslår därför att domstolsväsendet och utskökningsväsendet anvisas en sammanlagd tilläggsfinansiering på 2,9 miljoner euro (domstolsväsendet 1,6 miljoner euro och utskökningsväsendet 1,3 miljoner euro) för ramperioden 2016—2019 och att detta beaktas redan i statsbudgeten för 2016.

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

Eftersom bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi också hör till andra förvaltningsområden än justitieministeriets är det viktigt att aktörerna på de här områdena, såsom polisen, garanteras behövliga resurser.

Domstolsväsendet

Lagutskottet har redan länge fäst allvarlig uppmärksamhet vid domstolarnas synnerligen trängda anslagssituation. Se t.ex. LaUU 18/2011 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 13/2010 rd och LaUU 6/2010 rd). Domstolarna har förvisso under de senaste åren beviljats särskilda tilläggsanslag, men detta har inte förbättrat basfinansieringen och finansieringen som helhet kommer därför att stramas åt ytterligare under de närmaste åren. För att domstolarna ska kunna uppfylla de krav som följer av grundlagen och internationella åtaganden är det viktigt att se till att basfinansieringen är i skick. Otillräckliga resurser har i sista hand återverkningar på rättegångars längd och kvalitet och på tillgången till rättstrygghet. Den finansiella situationen har också relevans för tjänsteförhållandena i domstolarna, eftersom de sedan länge har varit beroende av tidsbunden finansiering. Utskottet har vid flera tillfällen påpekat detta (se LaUU 17/2014 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 12/2013 rd). Med tanke på personalen och domstolarnas funktionsförmåga skulle den bästa lösningen vara att se till att basfinansieringen ligger på en tillräckligt hög nivå och att domartjänsterna är ordinarie.

Bestämmelserna om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt ändrades från och den den 1 oktober 2015 så att samtliga tviste- och ansökningsärenden och merparten av brottmålen numera omfattas av ett system med tillstånd till fortsatt handläggning. På så sätt minskas arbetsmängden i fullföljdsinstansen. I den proposition som låg till grund för lagändringen (RP 246/2014 rd) gjordes en grov och riktgivande bedömning, enligt vilken reformen skulle leda till en kostnadsbesparing på ca 2 miljoner euro på årsnivå.

Enligt budgetpropositionen för 2016 minskas de övriga domstolarnas omkostnadsmoment med två miljoner euro redan från början av 2016 till följd av att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas. De experter som lagutskottet hört har hävdade att besparingar av denna storlek inte kommer att uppnås under 2016. Samtidigt har man ställt sig skeptisk till om sådana besparingar överhuvudtaget kommer att bli verklighet.

I skenet av olika utredningar har också lagutskottet kommit fram till att den föreslagna nedskärningen på två miljoner euro under 2016 är för stor. Bland annat måste man beakta att det nya systemet till en början bara tillämpas på de mål som har avgjorts i tingsrätten efter det att reformen trädde i kraft. Utskottet gör den bedömningen att man tidigast sommaren 2016 har kommit så långt att handläggningen uteslutande gäller mål som omfattas av det nya systemet. En annan poäng är att en domartjänst kan dras in bara när den blir ledig. Enligt en uppskattning från justitieministeriet kommer besparingen under 2016 att ligga på en ungefärlig nivå av 0,7 miljoner euro.

Utvidningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning gör att tyngdpunkten i lagskipningen kommer att ligga på tingsrätterna, vilket ställer allt högre krav på deras funktion och kvalitet. Utskottet upprepar det som framfördes i samband med behandlingen av det nya tillståndsförfarandet, nämligen att tingsrätternas verksamhetsförutsättningar och kapacitet måste säkerställas (LaUB 24/2014 rd). Därför måste i synnerhet tingsrätternas ekonomiska resurser tryggas.

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

Lagutskottet har på senare år fast allvarlig uppmärksamhet vid de mest arbetstygda domstolarnas anslagssituation. På grund av en stor ärendemängd och exceptionellt omfattande och komplicerade mål har exempelvis Helsingfors tingsrätt stått inför stora utmaningar. Riksdagen har följdriktigt beviljat de mest överhopade domstolarna extra resurser (1 miljon euro 2014 och 1,5 miljoner euro 2015). Enligt utredning har det extra anslaget hjälpt upp situationen bland annat i Helsingfors tingsrätt, som har använt medlen på ett effektivt sätt. Mot bakgrunden av detta anser lagutskottet det viktigt att resurserna för de domstolar som har den största ärendeanhopningen tryggas också i framtiden.

Domstolsväsendets finansiella läge påverkas också under de närmaste åren bland annat av it-projektet AIPA eftersom en tredjedel av projektets totalkostnader (ca 9,8 miljoner euro) ska finansieras med omkostnadsanslag inom justitieministeriets förvaltningsområde, vilket alltså också berör de allmänna domstolarna. AIPA kräver investeringar i anläggningar och de största kostnaderna uppstår på grund av att ny teknik måste byggas in i domstolarnas sammanträdessalar samtidigt som de får sådan utrustning att de uppfyller kraven på elektronisk handläggning. Enligt utredning kan dessa kostnader inte bestridas med AIPA-projektets medel utan det behövs annan finansiering. Enligt utredning från justitieministeriet är avsikten att sköta utrustandet av sammanträdessalarna så att anskaffningarna och ändringsarbetena fördelas på flera år.

Med tanke på reformprogrammet för rättsvården finns det skäl att fortsätta förnyandet av domstolsnätet. Av budgetpropositionen framgår det att frågan har dryftats av en tjänstemannaarbetsgrupp. Enligt gruppen eftersträvas mera jämnstora domstolar, varvid resurserna kan fördelas mera ändamålsenligt utifrån befolkningens mängd, antalet mål och deras art.

Riktlinjerna för utvecklingen av domstolsnätet har inte slagits fast. Lagutskottet finner det viktigt att översynen av domstolsnätet och antalet verksamhetsställen sker utifrån en allsidig utvärdering med hänsyn till de allmänna utsikterna för området i fråga, effekterna av eventuella stora projekt och i synnerhet med tanke på kunderna. Riktlinjerna måste vara så tydliga som möjligt och basera sig på kriterier som har identifierats på förhand. Det är viktigt att de språkliga rättigheterna i fråga om nationalspråken tryggas också i framtiden.

I reformprogrammet för rättsvården föreslås det att ett separat domstolsverk inrättas. Detta är ett mål på lång sikt. Med lång sikt avses i programmet tiden efter nuvarande valperiod, dock längst till 2025. Att inrätta ett separat verk skulle innebära kostnader men enligt lagutskottet kan det också medföra extra fördelar i synnerhet när det gäller att planera och utveckla domstolarnas verksamhet.

Verkställighet av straff

Brottspåföljdsmyndighetens ekonomi har sedan 2005 anpassats närmast genom att minska antalet årsverken. Men de ständiga personalnedskärningarna har satt spår i Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet och försämrat dess möjligheter att upprätthålla rehabiliterande verksamhet för att förhindra återfall i brott och att sköta säkerheten i fängelserna.

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

Enligt utredning till utskottet kommer myndigheten tack vare de extra anslag som allokerats till rättsvården att 2016 kunna bibehålla rådande nivå på verksamheten. En positiv nyhet är att man genom vissa strukturella ändringar kommer att kunna komma ifrån celler utan toalett.

På grund av kumulerande besparingar kommer Brottspåföljdsmyndighetens villkor dock att försämrans märkbart om man ser till hela ramperioden. För att trygga sin verksamhet har myndigheten hösten 2015 formulerat en målvision för sina lokaler som innefattar en framställning om att vissa fängelser/fängelseavdelningar stängs medan verksamheten vid vissa andra begränsas. Brottspåföljdsmyndigheten anser att de åtgärder som ingår i lokalvisionen kan medföra betydande besparingar i årsverken, vilket öppnar upp för satsningar på personalen i målinriktat närarbete i fängelser och på att trygga verksamheten. Om visionen inte kan förverkligas kommer Brottspåföljdsmyndigheten att behöva betydande extra anslag från 2017.

Lagutskottet oroar sig för finansieringen av Brottspåföljdsmyndigheten under ramperioden. Visionen i fråga om myndighetens lokaler är som sådana värda allt stöd, men utskottet menar att den primära uppgiften är att se till att det finns tillräckliga resurser för straffverkställighet under ramperioden. När det gäller fängelserna och fängelseplatserna måste man beakta att det inte går att dra några säkra slutsatser om fångtalets utveckling och att vissa nyss genomförda och i regeringsprogrammet inskrivna lagändringar kommer att öka fångtalet. Det är därför viktigt att såväl fängelsenätet som den regionala fördelningen av fängplatser är adekvat.

Det finns ännu inte några riktlinjer för de åtgärder som ingår i visionen. Lagutskottet finner det viktigt att de investeringar som nämns i visionen, såsom den grundliga reparationen av Pelso fängelse, genomförs enligt tidtabellen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Niilo Keränen cent
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd

Utlåtande LaUU 6/2015 rd

medlem Sari Multala saml
medlem Tom Packalén saf
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila