

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2007 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2008

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2007 en proposition om statsbudgeten för 2008 (RP 62/2007 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat att inom sin behörighet lämna finansutskottet ett utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Tuija Brax
- polisöverinspektör Robin Lardot, inrikesministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Liisa Sahi, Helsingfors förvaltningsdomstol
- försäkringsöverdomare Timo Havu, försäkringsdomstolen
- statsåklagare Jarmo Rautakoski, Riksåklagarämbetet
- fängvårdsdirektör Ahti Lempiö, Brottsåpföljdsverket

- direktör för rättshjälpsverksamheten Liisa Vehmas, Helsingfors rättshjälpsbyrå
- tf. minoritetsombudsman Rainer Hiltunen
- ordförande Riitta Leppiniemi, Finlands Advokatförbund
- ordförande Tapani Vasama, Finlands domareförbund
- sekreterare Olli-Pekka Olkkonen, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- verksamhetsledare Liisa Murto, Flyktingrådgivningen rf
- professor Eva Gottberg
- forskare Henrik Elonheimo.

Skriftligt utlåtande har lämnats av
— marknadsdomstolen.

Dessutom har lagutskottet i år studerat justitieministeriets förvaltningsområde genom att besöka

- högsta domstolen
- Tavastehus tingsrätt
- Tavastehus förvaltningsdomstol
- marknadsdomstolen
- Tavastehus fängelse
- Riihimäki fängelse
- Rättspolitiska forskningsinstitutet
- Finlands Advokatförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1 Synpunkter som gäller hela förvaltningsområdet

1.1 Allmänt

Regeringen föreslår ett anslag på 725 miljoner euro för justitieministeriets förvaltningsområde, dvs. 10 miljoner mer än i 2007 års ordinarie budget. Om man i jämförelsen bortser från de årligen varierande valutgifterna är anslagsökningen 19 miljoner euro, dvs. 2,7 procent, jämfört med 2007.

Utskottet kommer i detta utlåtande närmast att granska hur förutsättningarna för förvaltningsområdets verksamhet kan förbättras utan att anslaget behöver ökas mer än vad som föreslagits.

1.2 Produktivhetsprogrammet och bättre ledarskap

Enligt budgetpropositionen genomför justitieministeriets förvaltningsområde produktivhetsfrämjande åtgärder i enlighet med regeringens riktlinjer. Åtgärderna leder till att behovet av personal 2008 sammanlagt minskar med 87 årsverken.

Utskottet betonar att produktivhetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde inte får innebära att man mekaniskt minskar personalen utifrån tidigare uppställda kvantitativa mål. Programmet måste genomföras så att man försöker rationalisera olika funktioner och reellt effektivisera rutinerna. Personalnedskärningar får ske endast när och allteftersom behovet av personal faktiskt har minskat till följd av dylika utvecklings- och effektiviseringsåtgärder.

Utskottet vill allvarligt peka på de planerade personalnedskärningarna, särskilt på de allmänna domstolarna, där det enligt budgetpropositionen sammanlagt rör sig om 44 årsverken. Det har hittills inte genomförts och planeras inte heller för närvarande några sådana reformer som påverkar behovet av arbetskraft och som en så pass

betydande personalnedskärning skulle kunna grunda sig på. De planerade minskningarna har således inget att göra med de allmänna domstolarnas faktiska personalbehov och med vad som krävs för att upprätthålla rättssäkerheten.

Utskottet vill med avseende både på genomförandet av produktivhetsprogrammet och mer allmänt på utveckling och effektivitet i verksamheten inom justitieministeriets förvaltningsområde betona hur viktigt det är med hög kvalitet på ledarskapet. Förvaltningsområdet bör satsa på ledarskapsutbildning, särskilt på förändringsledarskap.

1.3 Hyresutgifter

Ett problem som berör hela förvaltningsområdet och som utskottet vill lyfta fram är de höga hyresutgifterna inom förvaltningsområdets olika sektorer. Det är problematiskt att man hela tiden måste använda en allt större del av det knappa anslaget till hyresutgifter. Exempelvis inom brottspåföljdsområdet beräknas hyresutgifterna öka med sammanlagt 3,4 miljoner euro 2008.

Det nuvarande systemet är otillfredsställande, eftersom man bl.a. betalar höga hyror till statliga affärsverk för domstolarnas lokaler och fängelselokaler. Domstolarnas och fängelsernas lokalbehov är speciella, och det är därför i praktiken omöjligt att flytta dessa verksamheter till andra lokaler.

2 Domstolsväsendet

2.1 Allmänt

Budgetpropositionen innehåller en nivåhöjning på tre miljoner euro av anslaget till domstolarna. Dessutom föreslår regeringen två miljoner euro till förvaltningsdomstolarna för de extra uppgifter som föranleds av barnskyddslagen och ca 2,6 miljoner euro till justitieförvaltningens datasystemprojekt.

Utskottet välkomnar den föreslagna nivåhöjningen av domstolarnas anslag. Domstolarna fullgör obligatoriska rättsskyddsuppgifter i sam-

hället i syfte att genomföra 21 § i grundlagen och uppfylla Finlands bindande människorättsförpliktelser. Finansieringen av domstolarnas verksamhet måste vila på hållbar grund och ligga på den nivå som uppgifterna kräver.

Utskottet förutsätter att nivåhöjningen till alla delar faktiskt används till att trygga domstolarnas verksamhetsförutsättningar. När tilläggsanslagen allokteras måste det beaktas att de svåra och omfattande tviste- och brottmålen koncentreras till vissa tingsrätter och hovrätter. Dessutom anser utskottet det vara viktigt att en del av tillägget går till marknadsdomstolen, så att man kan förkorta behandlingstiderna i marknadsdomstolen märkbart.

Enligt uppgift försvåras försäkringsdomstolarnas verksamhet av den ytterst stora omsättningen på föredragande och av bristfälliga lokaler. Det har konstaterats att en starkt bidragande orsak till omsättningen är de korta visstidsförordnandena. Utskottet fäster justitieministeriets uppmärksamhet vid behovet att permanenta föredragandes visstidstjänster för att bättre kunna hålla kvar föredragandena vid försäkringsdomstolen. Dessutom måste domstolen skyndsamt få ordentliga lokaler.

Om åklagarväsendet får tilläggsresurser enligt vad som sägs nedan, kommer det sannolikt att leda till att antalet brottmål vid tingsrätterna ökar. Det måste finnas en balans mellan tingsrätternas domarresurser och åklagarresurserna eftersom deras arbete är nära sammanlänkat. Justitieministeriet måste noga följa hur tingsrätternas resurser räcker till om man vill undvika långvariga arbetstoppar.

Dessutom bör domstolarnas verksamhetsförutsättningar också förbättras genom bättre lagstiftning och utveckling av domstolsväsendets strukturer och administration. Vi kommer i det följande att ta upp vissa särskilt viktiga utvecklingsobjekt som vi noterat i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

2.2 Hur väl fungerar lagstiftningen?

Bilskatten. Helsingfors förvaltningsdomstol behandlar årligen ett stort antal bilskattebesvär. Enligt uppgift ligger för närvarande ca 11 000

beskattningsärenden hos tullen i fråga om begagnade bilar som förts in i landet. Av dessa kommer uppskattningsvis ca 7 000 att bli föremål för behandling i Helsingfors förvaltningsdomstol på grund av besvär. Eftersom ca 3 000 ärenden dessutom fortfarande är anhängiga leder ett så pass stort antal nya besvär oundvikligen till att förvaltningsdomstolen kommer att belastas hårt.

En sådan situation är ohållbar både med tanke på de skattskyldigas förväntningar på rättsskydd enligt 21 § i grundlagen och när det gäller att använda domstolsväsendets resurser på ett rationellt sätt. Regeringen måste skyndsamt se över lagstiftningen så att tolkningsfrågor som gäller bilbeskattningen inte behöver föras till förvaltningsdomstolen i nuvarande omfattning. Situationen kan åtgärdas såväl genom klarare materiella bestämmelser om bilbeskattningen som genom ett rättelseyrkandeförfarande när det gäller bilskatt.

Upphandling. Marknadsdomstolen är klart överbelastad på grund av många upphandlingsärenden som genereras av lagen om offentlig upphandling. Upphandlingsärendena är av sådan beskaffenhet att de borde kunna avgöras inom ett halvår för att kommunerna och andra upphandlande enheter ska kunna fungera smidigt. Den genomsnittliga behandlingstiden av upphandlingsärenden vid marknadsdomstolen var ändå 13,4 månader under tiden 1 januari—30 september 2007. Enligt utredning är ca 70 procent av de upphandlingsärenden som marknadsdomstolen behandlar sådana där upphandlingens värde ligger under EU-tröskelvärdet.

Utskottet betonar hur viktigt det är med tillräckliga resurser för att marknadsdomstolen ska kunna fungera, särskilt när det gäller att klara den stora anhopningen av upphandlingsärenden. Dessutom vill utskottet rikta regeringens uppmärksamhet på att man bör göra en grundlig omvärdering av det nuvarande rättsskyddsförfarandet vid upphandling. Detta bör ske med särskild hänsyn till att det är nödvändigt att korta ned marknadsdomstolens behandlingstider för att rättsskyddet enligt grundlagens 21 § ska kunna

garanteras och för att stat, kommuner och andra upphandlande enheter ska kunna fungera smidigt. I samband med utvärderingen bör man särskilt överväga om det kunde vara lämpligt att marknadsdomstolen i framtiden bara skulle vara behörig att behandla de ekonomiskt mest värdefulla upphandlingarna, dvs. i praktiken de som överstiger EU-tröskelvärdena.

Hovrättsförfarandet. Arbetssituationen på hovrätterna är hela tiden ansträngd på grund av det stora antalet huvudförhandlingar. Antalet beror framför allt på att det tillämpade sällningsförfarandet inte ger möjlighet att effektivt minska antalet mål som kommer till huvudförhandling. Därför tillsatte justitieministeriet den 25 januari 2007 en kommission som ska ta fram ett förslag om hur överklagandet från tingsrätten till hovrätten kan utvecklas. Kommissionen har till uppgift att bedöma om ett system för prövningstillstånd ska införas i stället för sällningsförfarandet och vid behov ta fram ett förslag om införande av tillståndet i hovrättsförfarandet.

Lagutskottet anser att det generella ändamålet med att utveckla hovrättsförfarandet är att underlätta för hovrätterna att rikta in sina resurser utifrån ärendenas art (se också GrUU 30/2006 rd, s. 4/II). Ett system med prövningstillstånd kan vara bättre än ett sällningsförfarande när det gäller att uppnå detta ändamål. När kommissionen är klar med sitt arbete bör den fortsatta beredningen ske målinriktat och snabbt, så att den onödiga belastningen av hovrätterna kan minskas så snabbt som möjligt.

Ärenden om omhändertagande. Enligt den nya barnskyddslagen, som träder i kraft vid ingången av 2008, ska beslut om tvångsomhändertagande i första instans fattas av förvaltningsdomstolen på ansökan av en ledande tjänsteinnehavare inom kommunens socialvård.

När riksdagen antog den nya barnskyddslagen förutsatte den att regeringen följer hur beslutsfattandet i ärenden som gäller omhändertagande av barn fungerar och att regeringen vid behov och så snabbt som möjligt bereder ett förslag till beslutsförfarande som effektiviserar

barnskyddet och som innebär att besluten om tvångsomhändertagande fattas av ett multiprofessionellt organ som inrättas exempelvis i anknytning till samkommunerna enligt 6 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (RSv 309/2006 rd, uttalande 4).

Det är viktigt, menar utskottet, att justitieministeriet fullt ut deltar i den uppföljning som riksdagen krävt och att man i samband med uppföljningen samtidigt gör en övergripande utredning av hur förvaltningsdomstolarna klarar av den nya uppgiften. Om det visar sig att lagstiftningen måste förbättras ska ändringarna beredas utan dröjsmål. Det är alltid bråttom när det gäller omhändertaganden och därför kan det inte tillåtas att beslutsfattandet fördröjs på något sätt till följd av att domstolarna har för många ärenden att behandla.

Inställda sammanträden. Utskottet vill ta upp frågan om inställda domstolssammanträden till följd av att alla parter inte infinner sig. Detta ger upphov till kostnader och tidsförlust för övriga parter och vittnen. Dessutom är det misshushållning med domstols-, åklagar- och rättsbiträdesresurser. Utskottet anser det vara viktigt att justitieministeriet tar fram effektivare åtgärder i syfte att hindra sammanträden från att inställas.

2.3 Strukturella reformer

Enligt budgetpropositionen planerar justitieministeriet en reformering av tingsrättsnätverket som går ut på att det i landskapen ska finnas 25–30 tingsrätter och några filialkontor som består dessa. Handläggningen av ärenden som gäller ostridiga fordringar blir elektronisk och centraliseras. Dessutom ska förberedelser göras för en överföring av fastigheternas registreringsärenden till Lantmäteriverket.

Dessa strukturella reformer är motiverade för att göra rättssäkerheten mer tillgänglig och effektivisera domstolsväsendet. Det är enligt utskottet viktigt att reformerna genomförs målinriktat och utan onödigt dröjsmål. Tillräckliga resurser måste skjutas till, och de anställda måste på lämpligt sätt få information om de planerade ändringarna. Reformerna måste genomföras så

att båda språkgruppernas rättigheter tryggas och att det finns tillräckliga juridiska tjänster också i glesbygden.

2.4 Bättre metoder för beräkning av arbetsmängder

Enligt budgetpropositionen är det meningen att metoderna för bedömning av tingsrätternas arbetsmängder ska utvecklas.

Det är viktigt att få fram bättre metoder för att beräkna arbetsmängden, menar utskottet. Det krävs snabb reformering av domstolarnas IT-system samt deras resultatuppföljning och resultatstyrning så att den faktiska arbetsmängden ligger i fokus i stället för enbart antalet ärenden. Det finns permanenta skillnader mellan ärendestrukturen vid domstolarna i olika delar av landet. Om man bara tittar på antalet ärenden finns det varken rationell eller tillförlitlig grund för resultatuppföljning och resultatstyrning och inte heller för resursfördelningen. En sådan situation uppfyller inte kravet på god förvaltning.

Utskottet anser att det inte räcker med att tingsrätternas beräkningsmetoder förbättras, utan att samma behov också gäller bl.a. hovrätterna.

2.5 Domarspecialisering och fortbildning

Åklagarväsendet har genomfört ett mycket väl fungerande specialiseringssystem med special- och nyckelåklagare. Dessutom har också många advokater specialiserat sig på vissa typer av ärenden. Däremot har domarna ännu inte specialiserat sig i någon större utsträckning. Utskottet anser det vara viktigt att också domstolsväsendet ger domarna större möjligheter att specialisera sig på vissa typer av ärenden. En sådan specialisering kommer enligt utskottets uppfattning att förbättra både kvaliteten och effektiviteten i rättskipningen.

Vidare anser utskottet det vara viktigt att justitieministeriet ökar och utvecklar fortbildningen av domare. Kompetenta domare är en avgjort viktig kvalitets- och produktivitetsfaktor. Ju mer krävande ärendena blir, desto mer framhävs vikten av kompetens. En rätt riktad fortbildning är

också en väsentlig del av arbetet för att främja domarnas specialisering.

2.6 Tjänstebestämmningarna på högsta förvaltningsdomstolens föredragande

Högsta förvaltningsdomstolens tjänstebestämmningar på sina föredragande är kanslichef, referendarieråd, äldre förvaltningssekreterare och förvaltningssekreterare.

När lagutskottet behandlade regeringens proposition med förslag till lagar om högsta förvaltningsdomstolen samt om högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter (RP 201/2006 rd) konstaterade utskottet i sitt betänkande att tjänstebeteckningen förvaltningssekreterare inte är beskrivande för vad en föredragande i högsta förvaltningsdomstolen gör. Det handlar om ett krävande och ansvarsfullt uppdrag som i mycket kan jämföras med en domartjänst. Utskottet menade att tjänstebeteckningen rentav är vilseledande. Eftersom frågan då var föremål för beredning i arbetsgrupp såg utskottet ingen anledning att i det sammanhanget se över föredragandenas tjänstebeteckningar. Utskottet underströk emellertid att man när beredningen är klar bör byta ut tjänstebeteckningen förvaltningssekreterare mot någon annan som ger en korrekt bild av uppdragets art (LaUB 18/2006 rd, s. 3).

Arbetsgruppen avgav sitt betänkande den 31 maj 2007¹, och det var enhälligt. Arbetsgruppen föreslår i betänkandet att tjänsterna som äldre förvaltningssekreterare omvandlas till tjänster som referendarieråd och att tjänstebestämmningen förvaltningssekreterare blir justitiesekreterare.

Lagutskottet anser att dess målsättning i det nämnda betänkandet kan nås genom att arbetsgruppens förslag genomförs. En ändring av tjänstebeteckningar har dessutom inga kostnadseffekter. Lagutskottet föreslår därför

¹ Utveckling av föredragandenas tjänstestruktur och tjänsteställning i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2007:22.

att motiven till punkt 25.10.02 i budgetpropositionen kompletteras med att man från och med den 1 mars 2008 får ändra tjänstebestämmelsen för tolv äldre förvaltningssekreterare (T12) till referendarieråd (T12) och för femton förvaltningssekreterare till justitiesekreterare.

3 Åklagarväsendet

Regeringen föreslår att åklagarväsendets anslag ska höjas med 2,5 miljoner euro. Avsikten är att öka samarbetet mellan åklagare och polisen när det gäller förundersökningar, vilket skulle effektivisera beredningen av eventuell huvudförhandling och göra åtalsprövningen snabbare. En miljon euro öronmärks för samarbetet och behandlingen av krävande mål.

Det är viktigt att försöka effektivisera samarbetet i fråga om förundersökningar, menar utskottet. Ett fungerande samarbete är ett bra sätt när det gäller att allokera polisens och åklagarnas begränsade resurser rationellt. Enligt inkommen utredning kan resurserna allokeras bättre om förfarandet för begränsning av förundersökningarna används mer effektivt. Detta bör fortsatt beaktas i åklagar- och polisutbildningen och inom ledningen.

4 Fångårdsväsendet

Regeringen föreslår en nivåhöjning på fyra miljoner euro av fångårdsväsendets anslag. Dessutom föreslås 2,6 miljoner euro till hyresutgifterna för det nya Sydvästra Finlands fängelse.

Enligt budgetpropositionen kommer dessutom arbetena med ombyggnad och tillbyggnad på fängelserna i Kuopio och S:t Michel att inledas "i syfte att iståndsätta fängelokalerna så att de motsvarar de krav och funktionella behov som ställs på boendelokaler". Utskottet finner detta positivt. Det som är problematiskt är ändå att det inom Fångårdsväsendet även efter det att dessa projekt genomförts finns 512 fängplatser som är i brådskande behov av upprustning; detta utgör 20 procent av platserna på de slutna anstalterna. Med nuvarande investeringsnivå kommer upprustningen av fängplatserna att pågå åtminstone

till 2015. Utskottet anser det vara viktigt att fängelseförhållandena fortsatt förbättras och att möjligheterna att höja den årliga investeringsnivån utreds.

På brottspåföljdsområdet har problemet konstaterats vara att resurser går till spillo i en delvis överlappande administration med många organisationsnivåer. Också den stora mängden övertid och en snabbt ökande sjukfrånvaro har konstaterats utgöra ett problem.² Därför fattade justitieministeriet den 12 juni 2007 beslut om ett utvecklingsprogram för fångvården. Syftet är bland annat att göra rollfördelningen klarare mellan organisationerna på brottspåföljdsområdet och att se över resultatstyrningen. Dessutom ska sjukfrånvaron och övertiden minska.

Det är viktigt att utvecklingsprogrammet genomförs, menar utskottet. I detta sammanhang understryker utskottet särskilt hur viktigt det är att grundligt utreda hur de överlappande funktionerna inom administrationen effektivt kan avvecklas. De resurser som frigörs när administrationen förenklas bör överföras till arbetet nära fångarna.

Allt fler fångar har alkohol- och drogproblem eller psykiska problem. Adekvat rehabilitering behövs om vi vill minska återfallen i brott och bryta utanförskapets onda cirkel. Utskottet upprepar sin åsikt att behövliga anslag i fortsättningen anvisas för ökad rehabilitering (se LaUU 8/2007 rd, s. 2/I).

5 Rättspolitisk forskning

Enligt budgetpropositionen är ett allt viktigare problem som framstått i samband med utvecklandet av förvaltningsområdets olika verksamhetssektorer att forskningen har bristfällig täckning. Rättspolitiska forskningsinstitutet är statens minsta sektorforskningsinstitut, och de forskningsresurser som står till ministeriets förfogande är små. Enligt regeringen är målet att

² Se utredningsman Jukka Wuolijokis rapport Utredning av läget av brottspåföljdsområdets förvaltning, ekonomi, styrning och tillsyn samt förslag till behövliga åtgärder. Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:1, ss. 14–16 och 21–28.

under de närmaste åren förbättra Rättspolitiska forskningsinstitutets förmåga att bättre svara mot justitieministeriets och samhällets behov av uppgifter om brottslighet och rättsliv.

Lagutskottet har under de senaste åren upprepade gånger betonat att det behövs pengar för rättspolitisk forskning (LaUU 8/2007 rd, LaUU 15/2006 rd, LaUU 9/2006 rd och LaUU 18/2004 rd). Det är viktigt att forskningen förses med tillräckliga resurser, eftersom forskningsbaserade data om rättsliga förhållanden hör till de grundläggande förutsättningarna för rationell kriminalpolitik och övrig rättspolitik och för en högkvalitativ lagberedning. De nuvarande resurserna för rättspolitisk forskning är så pass knappa att sådana forskningsdata som behövs som beslutsunderlag kan tas fram bara i begrän-

sad utsträckning. Således välkomnar utskottet planerna på bättre villkor för Rättspolitiska forskningsinstitutet under de närmaste åren i enlighet med budgetpropositionen.

I syfte att uppnå en effektiv användning av de befintliga forskningsresurserna pekar utskottet på att Rättspolitiska forskningsinstitutet behöver intensifiera sitt samarbete med andra forskningseenheter på samma område, såsom universitet och Polisyrkeshögskolan.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Oiva Kaltiokumpu /cent (delvis)
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml

Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.