Utlåtande LaUU 15/2016 rd– RP 134/2016 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2017

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2017 (RP 134/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 24.10.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Niina Puolusmäki, finansministeriet
- avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- överdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- regeringsråd, biträdande avdelningschef Heikki Liljeroos, justitieministeriet
- president Timo Esko, högsta domstolen
- lagman Tapani Koppinen, Mellersta Finlands tingsrätt
- överdomare Liisa Heikkilä, Helsingfors förvaltningsdomstol
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- direktör Ritva-Liisa Raatikainen, Rättsregistercentralen
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottspåföljdsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- högsta förvaltningsdomstolen
- Rovaniemi hovrätt
- Helsingfors tingsrätt
- Helsingfors rättshjälpsbyrå
- Pelso fängelse.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I budgetpropositionen för 2017 är anslaget för justitieministeriets förvaltningsområde cirka 916 miljoner euro. Anslaget är cirka 16 miljoner euro mindre än i budgeten för innevarande år, om man bortser från utgifterna för val som varierar från år till år. De minskade anslagen beror särskilt på de kostnadsbesparingar som ingår i konkurrenskraftsavtalet.

Lagutskottet anser att propositionen innehåller flera anslag som är positiva med tanke på justitieministeriets förvaltningsområde. Det föreslås till exempel 19 miljoner euro för ärenden som gäller asylsökandes rättsäkerhet och familjeåterföreningar i förvaltningsdomstolarna och inom rättshjälpen. Också anslaget på 17 miljoner euro för IKT-projekt inom justitieministeriets förvaltningsområde är synnerligen viktigt, eftersom man genom det kan effektivisera domstolarnas, åklagarnas, utsökningsmyndigheternas och Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet. Också den föreslagna anslagsökningen på 3,7 miljoner euro för att säkerställa Brottspåföljdsmyndighetens funktionsförmåga är positiv.

Justitieministeriet bedömer att det ekonomiska läget för aktörerna inom förvaltningsområdet kommer att vara rätt bra nästa år. Detta beror främst på den höga nivån på de anslag som överförs. Anslagen har också ökat, vilket i sin tur beror på att man förberett sig på en sänkning av anslagsramen 2018–2020. Trots det som sägs ovan anser lagutskottet att det finns problem särskilt när det gäller basfinansieringen av domstolarna och Rättsregistercentralens anslag. Problemen behandlas närmare nedan.

Mot slutet av ramperioden kommer anslagsläget inom justitieministeriets förvaltningsområde i varje fall att skärpas kännbart. Lagutskottet anser det viktigt att man förbereder sig för detta så systematiskt och med så stor framförhållning som möjligt. Till exempel bör man fortsätta reformprogrammet för rättsvården och så snart som möjligt vidta lämpliga åtgärder som minskar arbetsbördan och förenklar förfarandena utan att rättsskyddet försämras.

I det följande kommer utskottet att koncentrera sig på basfinansieringen av domstolarna och Rättsregistercentralens anslag. Utskottet tar också upp de akuta behoven av investeringar i Pelso fängelse.

Domstolsväsendet

Basfinansieringen av domstolarna och ärendebalansen

Omkostnaderna för övriga domstolar verkar i budgetpropositionen minska med cirka tre miljoner euro jämfört med innevarande år (besparingarna enligt konkurrenskraftsavtalet borträknade). Utifrån de uppgifter det fått konstaterar utskottet att basfinansieringen av domstolarna fortsatt är alltför knapp.

Lagutskottet konstaterar att det redan i flera års tid upprepade gånger med allvar har påtalat den svaga basfinansieringen av domstolarna när det behandlat anslagen inom justitieministeriets för-

valtningsområde (LaUU 13/2010 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 18/2011 rd, LaUU 5/2012 rd, LaUU 10/2012 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 12/2013 rd, LaUU 9/2014 rd, LaUU 17/2014 rd och LaUU 6/2015 rd). Utskottet är synnerligen bekymrat över att läget i fråga om basfinansieringen inte har rättats till utan är fortsatt svårt. Rättsskyddet är en grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen. Det omfattar bland annat tillgång till rätten och rätt att få en sak behandlad utan dröjsmål. Rätten att få en sak behandlad utan oskäligt dröjsmål ingår också i de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. De otillräckliga anslagen för rättsvården syns i förlängningen i långa behandlingstider och sämre kvalitet på ärendena och påverkar således rättsskyddet. De långa behandlingstiderna och försämringarna i rättsskyddet kan för sin del ha allvarliga och långtgående negativa ekonomiska och samhälleliga konsekvenser. Utskottet framhåller att garantierna för rättsstaten och rättsskyddet hör till statens viktigaste kärnuppgifter och utgör grundpelare när det gäller att trygga stabiliteten och säkerheten i samhället. Grunden för finansieringen av denna typ av kärnuppgifter måste vara hållbar också under ekonomiskt dåliga tider.

Utskottet understryker vikten av en tillräcklig finansiering också med tanke på att myndighetskedjan ska fungera. För att det inte ska uppstå "flaskhalsar" i handläggningen av ärenden på grund av avvikande resurser bör alla de myndigheter som deltar i en rättsprocess ha behöriga och tillräckliga resurser som fördelas på ett balanserat sätt. Om man inte säkerställer resurserna för domstolsväsendet i slutet av kedjan, kan man inte vara säker på att det arbete myndigheterna i början av kedjan utför leder till resultat.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning har satt fokus på rättskipningen i tingsrätterna. Tingsrätterna bör därför ha behöriga resurser för att nå effektivitet och hög kvalitet (LaUB 24/2014 rd, LaUU 6/2015 rd). Till exempel bör man kunna använda en sammansättning med tre domare i högre grad än i dag.

Under de senaste åren har riksdagen vid behandlingen av budgeten ökat finansieringen till de domstolar där ärendebalansen är störst. Vid behandlingen av budgeten för 2016 var tilläggsanslaget 1,5 miljoner euro. Med anslaget har man kunnat anställa personal motsvarande cirka 20 årsverken vid dessa domstolar. Genom tilläggsanslagen har man kunnat förhindra att situationen förvärras ytterligare vid domstolarna. Enligt uppgift till utskottet är behandlingstiderna fortfarande längre och antalet mål större i dessa domstolar jämfört med nivån i resten av landet. Också målen och ärendena är mer krävande. Mot bakgrund av detta anser lagutskottet att det fortfarande behövs stöd till dessa domstolar. Viktigast är det ändå att se till att basfinansieringen ligger på en tillräcklig nivå, eftersom tillfälliga tilläggsanslag av engångsnatur försvårar en långsiktig planering av domstolarnas verksamhet och också återspeglar sig på tjänsteförhållandena på ett problematisk sätt (se LaUU 6/2015 rd, LaUU 17/2014 rd, LaUU 6/2013 rd och LaUU 12/2013 rd).

Domarutbildningen

När domstolslagen (1455/2015) träder i kraft vid ingången av januari 2017 införs det ett nytt domarutbildningssystem. I samband med det inrättas också utbildningstjänster och en utbildningsnämnd. Meningen är att när utbildningstjänsterna inrättas dra in motsvarande antal tjänster som föredragande. I den proposition som gäller detta (RP 7/2016 rd) uppskattades omkostnaderna för utbildningsnämnden till cirka 0,3 miljoner euro. Finansieringen ska inte påverka anslagsramarna. Utskottet hänvisar till sitt betänkande LaUB 8/2016 rd och säger att det är ytterst viktigt att ut-

bildningsnämnden har tillräckliga resurser för att kunna sköta sina många olika uppgifter på ett högkvalitativt sätt. Man bör följa om resurserna är tillräckliga.

Domstolsverket

Justitieministeriet har tillsatt en kommission för att bereda inrättandet av ett domstolsverk. Kommissionen har tid till slutet av februari 2017. Kommissionens betänkande kommer sannolikt att ligga till grund när beslutet om inrättandet fattas på politisk nivå. Eftersom kommissionens arbete fortfarande pågår, finns det ännu ingen kostnadsbedömning. Det nya verket kommer ändå inte att påverka nästa års budget, eftersom det kan inrättas tidigast 2019.

Lagutskottet anser att kommissionens arbete är viktigt. Det nya verket kommer att medföra kostnader, men utskottet anser att en särskild domstolsadministration är av betydelse för domstolarnas oberoende och för utvecklingen och planeringen av deras verksamhet.

Rättsregistercentralen

Rättsregistercentralen föreslås få 6,59 miljoner euro. Ramnivån för momentet har höjts med 300 000 euro för 2016—2018.

Rättsregistercentralen uppger emellertid att dess ekonomiska situation är kritisk. För tredje året i följd har man i hög grad tvingats finansiera verksamheten med anslag som överförts från föregående år. Situationen beror särskilt på det låga anslaget för informationsförvaltning. Myndigheten tvingas i praktiken arbeta manuellt, trots att man borde använda informationsteknik. Enligt Rättsregistercentralen äventyrar de låga anslagen informationssystemens funktion och informationens riktighet och integritet, och pengarna räcker inte till att utveckla systemen.

Utskottet har av justitieministeriet fått veta att utvecklandet av Rättsregistercentralens e-tjänster kommer att ske i form av ett projekt som kallas eORK. Justitieministeriet och finansministeriet håller på att bereda ett samarbetsprotokoll som gäller produktiviteten för att få utvecklingsanslag för projektet. Behovet av finansiering uppskattas i detta nu till cirka 4,5 miljoner euro 2017—2019. Målet är att projektet huvudsakligen ska finansieras med finansministeriets produktivitetspengar. Enligt uppgift från justitieministeriet kan överföringen som gäller 2017 göras i en kompletterande budgetproposition för 2017. Det finns ännu inga exakta uppgifter om självfinansieringsandelens storlek, men i tidigare IKT-projekt har kravet varit cirka en tredjedel av kostnaderna. Justitieministeriet bedömer att självfinansieringsandelen inte kan tas av Rättsregistercentralens nuvarande omkostnader, utan man måste täcka den på något annat sätt.

Enligt Rättsregistercentralen behövs det en nivåförhöjning på 1 638 000 euro i den årliga budgeten för förvaltning och småskalig utveckling av informationssystemen. Dessutom behövs det anslag för det tidigare nämnda eORK-projektet vars syfte är att utveckla informationssystemen.

Lagutskottet konstaterar att Rättsregistercentralen förvaltar flera register som är viktiga för myndigheterna och den privata sektorn. Som exempel kan nämnas straff- och bötesregistret, konkurs- och företagssaneringsregistret, skuldsaneringsregistret och näringsförbudsregistret. Verkställigheten av alla förmögenhetsstraff, förverkandepåföljder och ersättningar till staten och av ett fler-

tal administrativa påföljder sköts via Rättsregistercentralens verkställighetssystem. Utskottet anser att det med tanke på användarna och de registrerades rättsskydd är nödvändigt att uppgifterna i Rättsregistercentralens register är uppdaterade, korrekta och tillförlitliga. Det är inte heller vare sig vettigt eller rationellt att utföra manuellt arbete, eftersom detta ökar både det arbete som måste utföras av fysiska personer och kostnaderna.

Sammantaget anser lagutskottet det viktigt att Rättsregistercentralen har tillbörliga anslag för informationsförvaltning som räcker både till att förvalta systemen och till att utveckla dem. Lagutskottet föreslår att finansutskottet beaktar anslagsbehovet för Rättsregistercentralens informationsförvaltning.

Pelso fängelse

Lagutskottet fäster också särskild uppmärksamhet vid att Pelso fängelse är i dåligt skick och att det finns ett akut behov av investeringar i fängelset. Utskottet besökte fängelset den 29 september 2016.

Pelso fängelse är ett mellanting mellan slutet och öppet fängelse. Fängelset har 120 platser. Till fängelsets särdrag hör att det saknas murar och att dess arbetsplatser och verksamhetsställen är utspridda över ett stort område. Fängelsets areal har som störst varit nästan 4 000 hektar. Vid fängelset bedriver fångarna bland annat boskaps- och fårskötsel, åkerbruk och skogsbruk, och i det här avseendet hör fängelset till de största enheterna i norra Finland.

Enligt uppgift från Pelso fängelse har fångavdelningarna vid fängelset byggts i två repriser på 1960- och 1980-talet. År 2009 började man förbereda en totalrenovering av fångavdelningarna, och planeringen pågick fram till 2014. Det fattades ändå inget beslut om finansieringen. Situationen har nu förändrats, eftersom man alldeles nyligen upptäckte allvarliga problem med inomhusluften i de fångavdelningar som byggdes på 1960-talet. Därför stängde man helt de avdelningarna i början av oktober. Som en följd av detta minskade antalet fångplatser till 58. De återstående fångplatserna finns i de lokaler som byggdes på 1980-talet. Där görs det nu också mätningar av inomhusluften och granskas lokalernas skick.

Enligt fängelset är det omedelbara investeringsbehovet 60—120 fångplatser, beroende på vilka slutsatser som dras utifrån undersökningsresultaten som fås i månadsskiftet oktober—november. Sammantaget sett och särskilt med tanke på fängelselogistiken och aktiveringen av fångarna anser fängelset att den bästa lösningen är att samtliga fångplatser ersätts genom nybyggnation. Det handlar främst om att bygga fångavdelningar, alltså bostadsutrymmen, och inte om något mer övergripande projekt.

Utifrån de uppgifter det fått konstaterar lagutskottet att Pelso fängelse har stor betydelse för området. Fängelset är en betydande arbetsgivare och tar emot fångar från ett exceptionellt stort område. Det bör även nämnas att den jord- och skogsbruksverksamhet som bedrivs av fångarna vid fängelset är speciell och svår att ersätta. Mot bakgrund av detta stöder lagutskottet investeringar i Pelso fängelse. Det är viktigt att planeringen av nybyggnationen för att ersätta fängelset inleds omedelbart. Även besluten om de anslag som projektet kräver ska fattas i samband med beslutet om budgeten för 2017.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 14.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Mika Niikko saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Antti Rantakangas cent
ersättare Susanna Koski saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

En effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet och svart ekonomi kan medföra betydande statsfinansiella vinster. Tyvärr har satsningarna på bekämpningen av svart ekonomi som helhet börjat minska och är otillräckliga också i den budgetproposition som nu behandlas. Det är motiverat att höja anslagen. Också de budgeterade anslagen för domstolarnas omkostnader bör höjas när man beaktar de längre behandlingstiderna till följd av resursbrist och ärendebalansen. Vi anser att det till dessa delar är befogat med korrigeringar i åklagarväsendets, de övriga domstolarnas och utsökningsväsendets samt konkursbevakningens omkostnader.

Åklagarväsendet har framgångsrikt bekämpat svart ekonomi. Under de senaste åren har den ekonomiska vinning av brott som konfiskerats till staten i de straffprocesser om svart ekonomi som ekobrottsåklagarna drivit uppgått till cirka etthundra miljoner euro per år. Förhållandet mellan input och output är således synnerligen bra från statsfinansiell synpunkt. I praktiken handlar det om grova skatte- gäldenärs- och bokföringsbrott där ekobrottsutredningens genomslag väsentligt beror på hur bra åklagarväsendet förmår sköta de ärenden som kommer till handläggning. En tilläggsfinansiering för åklagarväsendet för bekämpning av svart ekonomi skulle stärka förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret och innebära extra inkomster till staten i form av konfiskering av vinning av brott. Vi anser att anslaget för åklagarväsendets omkostnader under moment 25.30.01 bör ökas med 2 100 000 euro för att bekämpa ekonomisk brottslighet och svart ekonomi.

Också en effektiv verksamhet med tillräcklig resurstilldelning vid utsökningsväsendet och konkursbevakningen bidrar till att förhindra ekonomisk brottslighet och svart ekonomi. Vi anser att det är befogat att öka anslaget för utsökningsväsendets och konkursbevakningens omkostnader under moment 25.20.01 med 2 000 000 euro.

Ärendebalansen och de allt längre behandlingstiderna är ett stort problem, i synnerhet i de större allmänna domstolarna. På grund av besvär som gäller asylansökningar är en anhopning av ärenden att vänta också vid Helsingfors förvaltningsdomstol eller eventuellt vid flera förvaltningsdomstolar, om regeringens planer på att decentralisera handläggningen av besvären genomförs. De allmänna domstolarna belastas särskilt av rättegångar som gäller omfattande ekonomiska brott. De föreslagna större resurserna skulle främja avarbetningen av ärendebalansen och göra rättegångarna kortare. På de grunderna anser vi det befogat att ett tilläggsanslag på 3 100 000 euro anvisas för omkostnader för övriga domstolar under moment 25.10.03.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 15/2016 rd
Avvikande mening 1

Helsingfors 14.10.2016

Johanna Ojala-Niemelä sd
Suna Kymäläinen sd
Sanna Marin sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Rättsvård

Rättsvården är en av grundpelarna för vår demokratiska rättsstat. En fungerande rättsvård förutsätter också att alla delar i kedjan, dvs. polis, åklagare, domstol, fångvård och utsökning, fungerar. Detta betyder att resursproblem till exempel hos åklagarväsendet i ett senare skede syns i domstolarna, då handläggningsprocessen stannar upp, dvs. det uppstår ett slags propp inom kedjan. Detta i sin tur leder till förlängda behandlingstider, vilket försämrar medborgarnas rättsskydd. En fungerande rättsvård är också avgörande för vårt lands konkurrenskraft. Företagen måste kunna lita på att deras ärenden blir behandlade smidigt och effektivt inom domstolarna. Vårt land har inte råd att äventyra ett fungerande rättsväsende och människors grundläggande rätt till rättskydd. Därför är det ytterst viktigt att trygga en tillräcklig resursnivå för rättsvården. Också de asylsökandes rättssäkerhet måste garanteras genom tillräckliga resurser.

Före riksdagsvalet 2015 rådde det en stor enighet mellan de politiska partierna om att rättsvården behöver en nivåhöjning. Tyvärr har regeringen inte förverkligat denna målsättning i tillräckligt hög grad. Svenska riksdagsgruppen anvisar i sin skuggbudget 3 668 000 euro för att stärka domstolarnas verksamhet.

Svart ekonomi

Den svarta ekonomin i Finland orsakar stora förluster av skatteintäkter för samhället. Dessutom försvagar den svarta ekonomin den allmänna skattemoralen och försvårar konkurrensmöjligheterna för företag som bedriver laglig verksamhet. Enligt vissa undersökningar (riksdagens revisionsutskott 2010) uppgår den svarta ekonomin till 10—14 miljarder euro, vilket motsvarar 5,5—7,5 procent av bruttonationalprodukten. Det betyder att den svarta ekonomin orsakar samhället ekonomiska förluster på 4—6 miljarder euro per år.

Bekämpningen av den svarta ekonomin kräver målmedvetna åtgärder av staten. Det centrala är att minska möjligheterna att begå brott, öka risken att åka fast samt förbättra myndigheternas förmåga att reagera när det gäller avslöjande och bekämpning av svart ekonomi. Polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet, Tullen och skatteförvaltningen behöver därför tillräckliga resurser för att effektivt kunna bekämpa den svarta ekonomin. Det är värt att komma ihåg att satsningarna på bekämpningen av den svarta ekonomin snabbt betalar sig mångfaldigt tillbaka i form av skatteintäkter som inte annars skulle komma staten till godo.

Till skillnad från Katainens och Stubbs regeringar har Sipiläs regering tyvärr inte valt att prioritera bekämpningen av den svarta ekonomin. Svenska riksdagsgruppen anvisar i sin skuggbudget 3 500 000 euro för att trygga domstolarnas resurser. Genom det effektiviserar man bekämpningen av svart ekonomi.

Utlåtande LaUU 15/2016 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening

Jag föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 14.10.2016

Eva Biaudet sv