Utlåtande LaUU 4/2018 rd– SRR 1/2018 rd

Lagutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022 (SRR 1/2018 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 18.5.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- kanslichef Sami Manninen, justitieministeriet
- ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- avdelningschef, överdirektör Kari Kiesiläinen, justitieministeriet
- avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- justitieråd Tatu Leppänen, högsta domstolen
- justitieråd Riitta Mutikainen, högsta förvaltningsdomstolen
- president Kenneth Nygård, Åbo hovrätt
- lagman Timo Heikkinen, Vanda tingsrätt
- överdomare Liisa Heikkilä, Helsingfors förvaltningsdomstol
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Riksåklagarämbetet
- direktör Marjo Kurki, Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- direktör Ritva-Liisa Raatikainen, Rättsregistercentralen
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottspåföljdsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av
- Esbo tingsrätt
- Västra Nylands tingsrätt
- Vasa förvaltningsdomstol
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Finlands domareförening rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagutskottet granskar redogörelsen om planen för de offentliga finanserna 2019—2022 med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid rättssäkerhet och de överskuldsattas situation.

Allmänna synpunkter

Enligt statsrådets redogörelse minskar anslagen under justitieministeriets huvudtitel från 966 miljoner euro till 919 miljoner euro under ramperioden. Minskningen beror bland annat på ändringarna i valutgifterna och ersättningarna i WinCapita-fallet samt färdigställandet av IKT-projekt. Jämfört med den tidigare planen för de offentliga finanserna (2018—2021) växer förvaltningsområdets anslagsnivå dock väsentligt beroende på beslut fattade i samband med 2018 års budget och den nu aktuella planen för de offentliga finanserna. Lagutskottet ser det som ytterst positivt att justitieministeriets huvudtitel allmänt taget uppvisar en positiv utvecklingstrend jämfört med tidigare års anslagsplaner.

I samband med planen för de offentliga finanserna fattades vissa beslut för att strama åt straffpolitiken. Det handlar om att se över straffnivån för sexualbrott mot barn, strama åt systemet med tilläggspåföljder i samband villkorligt fängelse, justera bestämmelserna om villkorlig frihet och förnya och utvidga användningen av förvandlingsstraff för böter. Lagutskottet välkomnar att besluten om straffpolitiken också har tilldelats tillräcklig finansiering. Planen för de offentliga finanserna innehåller också flera andra beslut om anslag som är positiva med avseende på justitieministeriets huvudtitel och som bland annat gäller att underlätta situationen för överskuldsatta, att minska återfallen i våldsbrott, inledandet av domstolsmyndighetens verksamhet, rättsskyddsutgifter för asylsökande, fortsatt tilläggsfinansiering till utsökningsväsendet på grund av stor ärendemängd och att trygga sametingets verksamhetsförutsättningar. Också diskrimineringsombudsmannens verksamhetsförutsättningar vid övervakning av beslut om avvisning eller utvisning har beaktats. Utskottet anser att besluten om anslag är viktiga.

Ett betydande beslut om anslag gäller fängelserna i norra Finland och innebär att fängelserna bevaras både i Uleåborg och i Vaala, och nya byggnader uppförs för dem med snabb tidtabell. Lagutskottet har följt situationen i fråga om Pelso fängelse i Vaala redan länge (se LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 15/2016 rd, LaUU 7/2016 rd och LaUU 6/2015 rd) och ser ytterst positivt på att ärendet har kommit till ett avgörande. Men utskottet vill ändå påminna om att det också i fråga om det övriga fängelsenätet är viktigt att se till att lokalerna hålls i adekvat skick och att behövliga ombyggnader blir utförda.

Rättsregistercentralen har under de senaste åren haft ett underskott i finansieringen av de datasystem som den behöver för att kunna sköta sina lagstadgade uppgifter, och centralens ekonomiska situation har varit kritisk. Utskottet har påtalat saken i sina tidigare utlåtanden (se LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd och LaUU 15/2016 rd). Enligt erhållen utredning är nivån på rättsregistercentralen anslag nu tillräcklig. Lagutskottet ser detta som positivt. Men utskottet understryker ändå att nivån på rättsregistercentralens anslag också framöver måste tryggas och det måste följas upp att dess finansiering ombesörjs när den vid lagreformer anvisas nya uppgifter.

Trots den positiva utveckling som beskrivs ovan vill utskottet fästa uppmärksamhet vid följande faktorer.

Rättssäkerhet

Besparingen på en miljard euro i regeringsprogrammet ska nu utvidgas till hela den offentliga sektorn. I fråga om digitalisering av statens verksamhet och utveckling av produktiviteten minskas statens samtliga omkostnader från och med 2020 med 0,5 procent per år baserat på omkostnaderna per förvaltningsområde minus utgifterna för lokaler. Besparingen kumuleras således årligen. Den tidigare produktivitetsminskningen på samma nivå som fortsätter från förra valperioden upphör 2019 utan nytt beslut. Sparkravet för justitieministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet samt Tullen lindrades dock från 0,5 till 0,3 procent. Enligt uppgift från justitieministeriet sparar justitieministeriet -1,8 miljoner euro 2020, -3,5 miljoner euro 2021 och -5,3 miljoner euro 2022. Utan lindringen för säkerhetssektorerna skulle justitieministeriet 2022 ha sparat -8,8 miljoner euro, vilket hade varit -3,5 miljoner euro mer än enligt rambeslutet.

Lagutskottet uttrycker oro över konsekvenserna av dessa sparbeting för funktionsförmågan hos aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde, och för konsekvenserna för bland annat medborgarnas rättssäkerhet. Även om utskottet ser det som positivt i sig att situationen för justitieministeriets förvaltningsområde beaktades med ett något lägre sparbeting än för vissa andra förvaltningsområden, är situationen ändå inte önskvärd. Utskottet är oroat också över arbetsmotivationen hos personalen. Eftersom största delen av utgifterna inom förvaltningsområdet består av personalkostnader går det inte att undvika ett tryck på att se över personalstyrkan. Lagutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (LaUU 7/2017 rd) om att det är viktigt att följa om de planerade effektiviseringarna och den kalkylerade minskningen av arbetsmängden faktiskt uppnås genom de olika reformprojekten och om tidtabellen gör det möjligt att bedriva verksamheten med minskande anslag utan att äventyra rättstryggheten och de anställdas välbefinnande. Lagutskottet vill påminna om att reformerna kräver utbildning.

Vid bedömningen av resursbehovet för rättsvården i fråga om brottmål är det särskilt viktigt att beakta inte bara mängden ärenden utan också ändringar i fråga om hur krävande ärenden som aktualiseras. Utskottet betonar också betydelsen av kedjetänk, som lyfts fram av utskottet redan tidigare (LaUU 7/2017 rd). Det är viktigt att resurstilldelningen för hela kedjan inom rättsskipningen i brottmål från förundersökning till verkställande av straff är rätt balanserad så att ingen del av kedjan blir en flaskhals där ärenden fastnar. Bara så kan det säkerställas att parternas rättssäkerhet tillgodoses och ärendena blir behandlade inom skälig tid.

Även om utvecklingstrenden för justitieministeriets huvudtitel i planen för de offentliga finanserna är positiv jämfört med tidigare planer, pekar förvaltningsområdets utveckling ändå nedåt, vilket innebär att ekonomin blir stramare också vid domstolarna.

Lagutskottet har under de senaste åren upprepade gånger med allvar påtalat den svaga basfinansieringen av domstolarna (se bl.a. LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 7/2016 rd, LaUU 6/2015 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 5/2012 rd, LaUU 18/2011 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 13/2011 rd och LaUU 6/2010 rd). Enligt uppgift från justitieministeriet minskar anslagen mindre under innevarande planperiod än under föregående planperiod. Lagutskottet anser att ändringen i sig är

positiv. Trots det anser utskottet att den allmänna utvecklingen fortfarande är oroväckande. De särskilda extra anslag som domstolarna har fått under de senaste åren har inte löst problemet med basfinansieringen. Utskottet betonar åter att för att domstolarna ska kunna uppfylla de krav som följer av grundlagen och internationella åtaganden är det viktigt att se till att nivån på basfinansieringen är tillräcklig. Otillräckliga resurser har i sista hand återverkningar på rättegångarnas längd och kvalitet och på tillgången till rättstrygghet. Lagutskottet betonar vikten av en god rättsvård och framhåller att domstolarna räknas till statens kärnfunktioner. Utskottet anser att domstolarnas resurser måste garanteras.

Utskottet upprepar sina farhågor beträffande tjänsteförhållandena för viss tid i domstolarna, eftersom de är en följd av tillfällig finansiering (se LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 7/2016 rd, LaUU 6/2015 rd, LaUU 17/2014 rd, LaUU 6/2013 rd och LaUU 12/2013 rd). Utskottet upprepar sin ståndpunkt att med tanke på såväl personalens som domstolarnas funktionsförmåga samt domarnas konstitutionella ställning skulle den bästa lösningen vara att se till att basfinansieringen ligger på en tillräcklig nivå och att domartjänsterna är ordinarie. Utskottet vill påminna om att det med tanke på domstolarnas funktionsförmåga är betydelsefullt att de har tillgång till sakkunnig kontorspersonal, som inom vissa områden också ska kunna tillgodose de språkliga rättigheterna. Också för deras vidkommande måste man kunna frångå tjänsteförhållande för viss tid.I fråga om förvaltningsdomstolarna anser lagutskottet att det är viktigt att följa upp utvecklingen av antalet ärenden och anslagens tillräcklighet. Även om mängden överklagade asylärenden skulle minska, är det i fortsättningen motiverat att vara beredd på överklaganden i fråga om andra utlänningsärenden såsom uppehållstillstånd, utvisning och ansökningar om medborgarskap. I fråga om tillräckliga resurser för förvaltningsdomstolarna bör det dessutom noteras att i och med redan genomförda och planerade reformer aktualiseras nya ärendegrupper och krävande rättsfrågor. Ett sådant exempel är de lagreformer som hör ihop med EU:s förordning och direktiv om dataskydd som träder i kraft inom kort.

Situationen för överskuldsatta

Den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen överförs i början av 2019 från arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde till justitieministeriets förvaltningsområde, dvs. till rättshjälpsbyråerna inom rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten. I föregående rambeslut reserverades för verksamheten en årlig finansiering på 7,7 miljoner euro, varav 4,7 miljoner euro är en överföring mellan förvaltningsområdena och 3 miljoner euro övrig budgetfinansiering. I den aktuella planen för de offentliga finanserna reserveras för förbättring av de överskuldsattas situation dessutom 8 miljoner euro per år för åren 2019—2020 och 9 miljoner euro för åren 2021—2022. De ökade anslagen ska utvidga ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning (5 miljoner euro per år) och försnabba domstolsbehandlingen i ärenden som gäller överskuldsättning (2—2,5 miljoner euro per år).

Den aktuella anslagsökningen för att förbättra de överskuldsattas situation är ytterst positiv, menar utskottet. Lagutskottet uttryckte i sitt föregående utlåtande om planen för de offentliga finanserna (LaUU 7/2017 rd) oro över hur finansieringen för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning ska räcka till. Det aktuella beslutet om anslag innebär en betydande förbättring av läget. Beslutet är positivt också på grund av att det har en bred återverkan på olika aktörer som har möjligheter att förbättra de överskuldsattas ställning.

Trots det ovan konstaterade hyser lagutskottet fortfarande oro över de överskuldsattas ställning. Utskottet anser att det också är mycket viktigt att satsa på att förhindra att överskuldsättning uppstår och att åtgärda dess grundläggande orsaker. Det är motiverat att i stor skala bedöma vilka andra åtgärder, exempelvis i lagstiftningsväg, som i fortsättningen kan vidtas i sammanhanget. Relevant för att förebygga uppkomsten av överskuldsättning är exempelvis reglering av snabblån och räntor. Uppmärksamhet bör ägnas också företagare som under lågkonjunkturen har blivit överskuldsatta, och borgensgäldenärer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ari Jalonen blå
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Ilmari Nurminen sd (delvis)
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.