Utlåtande LaUU 7/2016 rd– SRR 3/2016 rd

Lagutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020 (SRR 3/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 13.5.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- regeringsråd, biträdande avdelningschef Heikki Liljeroos, justitieministeriet
- kanslichef Asko Välimaa, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Niina Hannonen, finansministeriet
- president Timo Esko, högsta domstolen
- lagman Antero Nuotto, Birkalands tingsrätt
- president Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Liisa Heikkilä, Helsingfors förvaltningsdomstol
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- ledande offentligt rättsbiträde Kari Hietala, Uleåborgs rättshjälpsbyrå
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottspåföljdsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- justitieministeriet
- Vasa hovrätt
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Finlands Häradsutmätningsmän rf
- Finlands domareförening rf.

Klart
5.1

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagutskottet granskar redogörelsen om planen för de offentliga finanserna 2017–2020 med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde. Utskottet koncentrerar sig särskilt på domstolarnas och utsökningsväsendets resurser.

Allmänna synpunkter

Anslagsläget för innevarande år kan inom justitieministeriets förvaltningsområde anses hyfsat med beaktande av det ekonomiska läget. Det här beror på att man under 2016 i överensstämmelse med regeringsprogrammet har satsat mer resurser på inre säkerhet och rättsvård. För hela förvaltningsområdets del handlar det om 17,5 miljoner euro (domstolarna 7 miljoner euro, Brottspåföljdsmyndigheten 4,6 miljoner euro, utsökningsväsendet 2,8 miljoner euro, allmän rättshjälp 1,7 miljoner euro och åklagarväsendet 1,2 miljoner euro). Finansieringen behövs eftersom den minskar effekterna av redan tidigare beslutade finansiella nedskärningar (LaUU 6/2015 rd).

Lagutskottet ser med tillfredsställelse på att planen för de offentliga finanserna innehåller en tilläggsfinansiering på 35 miljoner euro för att säkerställa Brottspåföljdsmyndighetens funktionsförmåga och för att upprätthålla nätverket av fängelser. Därmed är Brottspåföljdsmyndighetens finansiella situation tillfredsställande under planperioden. Finansieringen är välkommen eftersom Brottspåföljdsmyndighetens ekonomi har varit synnerligen ansträngd under en längre tid. Sedan 2005 har anpassningsåtgärder vidtagits främst genom reducering av årsverken men detta har samtidigt avspeglat sig i myndighetens verksamhet och försämrat möjligheterna att ordna rehabilitering för att motverka återfall i brott och att se till säkerheten i fängelserna. Med finansieringen kan den nuvarande fängelsekapaciteten bibehållas samtidigt som det kan skapas beredskap för den prognosticerade ökningen av fångtalet. Det extra anslaget betyder emellertid inte att man inte ska fortsätta med strukturella och funktionella förnyelser inom Brottspåföljdsmyndigheten. Under ramperioden är det viktigt att redan beslutade investeringar och andra behövliga grundliga reparationer av fängelserna påbörjas, såsom den grundliga reparationen av Pelso fängelse som varit aktuell i tio år.

Ett flertal informationssystemsprojekt som förväntas förbättra såväl olika funktioner som själva arbetet pågår inom ministeriets förvaltningsområde. I planen för de offentliga finanserna har reserverats behövliga anslag för ändamålet. De allmänna domstolarnas och åklagarväsendets ärendehanteringssystem (AIPA) bör tas i bruk så snart som möjligt. Det är dock viktigt att se till att det blir kompatibelt med projektet VITJA som pågår inom polisförvaltningen. En positiv sak är också att förvaltningsdomstolarnas informationssystemsprojekt (HAIPA) startar detta år.

Det kraftigt ökade antalet asylsökande under slutet av sommaren 2015 ställer stora krav som inom justitieministeriets förvaltningsområde påverkar resurserna för i synnerhet Helsingfors förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen och den allmänna rättshjälpen. Antalet asylsökande väntas fortsatt ligga på en nivå på ca 10 000 personer. För asyl- och familjeåterföreningsärenden anvisas i planen ca 19 miljoner euro för 2017, men 2020 minskar anslaget igen till ca 10 miljoner euro. Bakgrunden till detta är att antalet sökande antas minska. Även om det är svårt att uppskatta antalet asylsökande under de kommande åren anser lagutskottet det viktigt att situationen följs

noga så att anlaget inte reduceras med för snabb tidtabell. Dock är det klart att antalet sökande under alla omständigheter kommer att vara större än under tidigare år.

Utskottet ser positivt på att utsökningsväsendet för 2017—2019 anvisas en årlig fortsatt finansiering på sammanlagt 1,3 miljoner euro för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. Det extra anslag på 3,3 miljoner euro som åklagarväsendet behöver har säkrats redan tidigare. Man har likaså säkerställt finansieringen av polisens verksamhet. Det är viktigt med kontinuerlig finansiering med tanke på att bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi var ett av regeringens spetsprojekt redan under föregående valperiod, men också för att arbetet kan få betydande positiva effekter för statsfinanserna. 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).

Men finansieringen av bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi har inte kommit domstolsväsendet till del trots att domstolarna är en viktig länk i myndighetskedjan. I ett tidigare utlåtande om 2016 års statsbudget och planen för de offentliga finanserna för 2016—2019 föreslog lagutskottet att även domstolsväsendet anvisas en sammanlagd tilläggsfinansiering på 1,6 miljoner euro för ramperioden 2016—2019 (LaUU 6/2015 rd). Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt med en sådan extra finansiering till domstolarna eftersom en effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi kräver att hela myndighetskedjan har tillräckliga resurser. Det är inte nog med att trygga förundersökningen och åtalsprövningen utan också domstolarnas arbete måste säkerställas för att behandlingen av ärendena inte ska bromsas upp i den fasen. Det finns också en risk för att rättegångarna i de här ofta komplicerade målen drar ut oskäligt långt på tiden. Den bästa lösningen vore att de extra anslagen för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi skulle vara permanenta och utgöra en del av basfinansieringen till aktörerna.

Mot slutet av ramperioden minskar anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde och en jämförelse av anslagsnivån 2020 med nivån för innevarande år visar att ekonomin blir klart kärvare trots de nämnda extra anslagen. För 2017 är anslagen ca 923 miljoner euro, men för 2020 bara 864 miljoner euro. Det här beror bland annat på ökade nettobesparingar, genomförda informationssystemsprojekt och den prognosticerade minskningen av utgifterna för asylsökandes rättssäkerhet.

Enligt utredning till utskottet ska funktionerna inom justitieministeriets förvaltingsområde anpassas till ett sämre ekonomiskt läge genom bättre informationssystem, strukturella reformer och åtgärder som avses i reformprogrammet för rättsvården. Det är dock anmärkningsvärt att de största nedskärningarna infaller de år då avsikten är att genomföra omfattande reformer. Utskottet konstaterar att det är krävande att förnya strukturer och informationssystem och att det åtminstone i inledningsfasen behövs såväl ekonomiska som personella resurser. Nyttan av sådana projekt uppdagas dessutom ofta först på sikt och påverkar därför aktörernas behov av finansiering en bit in i framtiden. Det är viktigt att fortsätta reformprogrammet för rättsvården men de ogenomförda åtgärder som nämns i programmet är inte nödvändigtvis tillräckliga och därför är det nödvändigt att samtidigt fundera på nya metoder. Eftersom förändringarna ska genomföras utan att rättstryggheten äventyras är utmaningen stor.

Domstolsväsendet

Under de år som planen gäller kommer anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde att minska med ca 30 miljoner euro. Över hälften, dvs. ungefär 16 miljoner euro, kommer att beröra domstolarna.

Enligt utskottet är denna utveckling ytterst oroande. Under de senaste åren har utskottet upprepade gånger med emfas påtalat den svaga basfinansieringen av domstolarna (se bl.a. LaUU 6/2015 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 5/2012 rd, LaUU 18/2011 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 13/2010 rd och LaUU 6/2010 rd). Domstolarna har förvisso under de senaste åren fått extra anslag, vilket lagutskottet givetvis ser positivt på, men det löser inte problemet med basfinansieringen.

Lagutskottet betonar vikten av en god rättsvård och framhåller att domstolarna räknas till kärnfunktionerna i staten. Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt att också under ekonomiskt svåra tider se till att domstolarna har tillräckliga resurser och att nätet av tingsrätter och tingsplatser är tillräckligt tätt. Domstolarna måste ges möjlighet att garantera rättstryggheten på det sätt som grundlagen och internationella förpliktelser kräver. Otillräckliga resurser har i sista hand återverkningar på rättegångars längd och kvalitet och på tillgången till rättstrygghet.

Utskottet upprepar sina farhågor beträffande tjänsteförhållanden för viss tid i domstolarna, eftersom de är en följd av tillfällig finansiering (se LaUU 6/2015 rd, LaUU 17/2014 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 12/2013 rd). Med tanke på personalen och domstolarnas funktionsförmåga samt domarnas konstitutionella ställning skulle den mest hållbara och motiverade lösningen vara att se till att basfinansieringen ligger på en tillräcklig nivå och att domartjänsterna är ordinarie.

Riksdagen har under de senaste åren beviljat de mest ansträngda domstolarna extra resurser (1 miljon euro 2014 och 1,5 miljoner euro 2015). De här anslagen har inte beaktats i planen för de offentliga finanserna. Utskottet menar att detta inte är korrekt eftersom de extra anslag som beviljats redan under flera år påvisar den otillräckliga basfinansieringen av domstolarna.

I oktober i fjol trädde en lagändring i kraft i fråga om överklaganden från tingsrätt till hovrätt. Den medförde att alla tvistemål och ansökningsärenden och en stor del av brottmålen omfattas av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Det är ännu för tidigt att dra slutsatser av reformen och dess verkningar. Klart är dock att utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning sätter fokus på rättskipningen just i tingsrätterna. Det här ställer allt högre krav på tingsrätternas funktion och kvalitet och deras verksamhetsförutsättningar och kapacitet måste därför säkerställas (se LaUB 24/2014 rd och LaUB 6/2015 rd).

Utvecklingen av domstolsväsendet kräver också tillräckliga ekonomiska och personella resurser. Enligt uppgift har justitieministeriet beslutat tillsätta en kommission för att utreda möjligheterna att inrätta ett domstolsverk. Lagutskottet understöder detta och uppmanar till brådskande åtgärder. Om ett sådant verk inrättas kommer det att medföra kostnader men inrättandet kan motiveras med att det skulle garantera domstolarnas oavhängighet och förbättra planeringen och utvecklingen av domstolarnas verksamhet. En översyn av domarutbildningen kräver likaså ekonomiska och personella resurser (RP 7/2016 rd). Utvecklingsprojekt som dessa får inte läggas på is eller urvattnas på grund av bristande resurser.

Lagutskottet vill också fästa uppmärksamhet vid upptagningen av bevisning i tingsrätterna. När systemet med tillstånd till fortsatt handläggning infördes såg lagutskottet det som viktigt att man bedömer behovet av och möjligheterna att i tingsrätterna göra ljud- och bildupptagningar av utsagorna från personer som hörs i bevissyfte. Upptagningarna skulle sedan kunna användas av hovrätten i huvudförhandlingen som underlag för rättens bedömning av tilltron till bevisningen (LaUB 4/2010 rd). När riksdagen godkände utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning godkändes utifrån lagutskottets betänkande ett uttalande där riksdagen förutsätter att regeringen snabbt utreder behovet av och möjligheterna att införa ett system där fullföljdsdomstolen tar emot muntlig bevisning med hjälp av ljud- och bildupptagningar som gjorts i tingsrätten (RSv 308/2014 rd). Men nu har det visat sig att ingen sådan utredning är på gång vid justitieministeriet. Med hänvisning till det som anförts tidigare och riksdagens uttalande påskyndar lagutskottet utredningsarbetet.

Utskottet anser sammantaget att det är ofrånkomligt att domstolsväsendets resurser tryggas. Enligt uppgift är domstolarnas omedelbara penningbehov 3,3 miljoner euro 2017 för att nuläget ska förbli oförändrat.

Utsökningsväsendet

Enligt planen för de offentliga finanserna ska utsökningsväsendets resurser skäras ner påtagligt. På årsnivå kommer utsökningsverksamheten att ha ca 8 miljoner euro mindre att använda 2020 än innevarande år.

Bakgrunden till detta är en omfattande strukturreform som bereds för närvarande och som syftar till att utveckla organisationen, lagstiftningen, informationstekniken och arbetsmetoderna. Målet med reformen är betydande ekonomiska besparingar och förbättrad produktivitet när reformen blir verklighet 2019. Men enligt vad utskottet erfar finns det flera osäkerhetsfaktorer när det gäller den nya personalstrukturen och de nya informationssystemen. Utskottet menar att reformen måste beredas i samarbete med personalen, som ska ges tillfälle att yttra sig om planerna. Strukturreformen måste genomföras utan att rättstryggheten äventyras. Av det som sägs ovan följer att anslagen för utsökningsväsendet inte får skäras ner för snabbt. Det finns skäl att noga följa hur reformen framskrider.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

> att finansutskottet beaktar det som sägs ovan och fäster särskild uppmärksamhet vid att resurserna till domstolarna tryggas.

Helsingfors 11.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Mikko Kärnä cent
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
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.