

Grundlagsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020

Till finansutskottet

INLEDNING

Ärende

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Asko Välimaa, justitieministeriet
- ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- regeringsråd Heikki Liljeroos, justitieministeriet
- budgetråd, biträdande budgetchef Juha Majanen, finansministeriet
- justitiekansler Jaakko Jonkka, Justitiekanslersämbetet
- biträdande professor, docent Pauli Rautiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Riksdagens plenum remitterade statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020 till finansutskottet, som de andra utskotten kan lämna utlåtande till. Redogörelsen innehåller aspekter som är betydelsefulla med avseende på grundlagsutskottets arbete, och därför har utskottet beslutat yttra sig. Syftet med utlåtandet är framför allt att styra kommande lagberedning när det är relevant för grundlagens vidkommande. Utskottet kommer att ta upp kvaliteten på lagstiftningen, hur konstitutionella synpunkter ska beaktas i lagberedningen, hur lagstiftningsordningen kan motiveras grundligt, finansiering av rättsvården och finansieringsprincipen i fråga om kommunfinanserna.

Utlåtande GrUU 19/2016 rd

Planen för de offentliga finanserna visar att vår samhällsekonomi ökade med 0,5 procent 2015 efter tre år av recession. I början av året berodde tillväxten på export och konsumtion och i slutet av året på investeringar. Prognosen för i år är tillväxt på 0,9 procent jämfört med i fjol. Åren 2017 och 2018 väntas tillväxten bli 1,2 procent. Det är framför allt en gynnsam utveckling i fråga om investeringar och den privata konsumtionen som förväntas driva på tillväxten. Sammantaget kommer det ekonomiska läget i Finland emellertid att förbli svagt.

Hur konstitutionella synpunkter ska beaktas i lagberedningen

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Planen för de offentliga finanserna innehåller flera åtgärder som kan leda till att den nuvarande nivån på de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna sjunker. Åtgärderna kan också ha olika verkan på hur dessa rättigheter tillgodoses inom olika grupper av befolkningen. Planen innefattar nämligen också flera insatser som innebär att rättigheterna tillgodoses bättre. Det rör sig om både omfattande och övergripande reformer (särskilt vårdreformen) och smärre reformer (exempelvis ska föräldrarnas inkomster inte längre påverka studiestödet på andra stadiet för unga med självständigt boende).

Planen innehåller inga bedömningar av den ekonomiska politikens inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Det är en brist, menar utskottet. Också i tillsynspraxis för sådana avtal om mänskliga rättigheter som gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har de övervakande organen understrukit statens skyldighet att bedöma hur den ekonomiska politiken påverkar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet vill här framhäva att det med tanke på dess egna uppgifter är nödvändigt att de propositioner som anknyter till plangenomförandet innehåller en tillräckligt grundlig genomgång av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Under 2015 års riksmöte granskade utskottet flera föreslagna sparlagar inom olika förvaltningsområden där rättigheterna försämrades (se t.ex. GrUU 14/2015 rd, GrUU 12/2015 rd, GrUU 11/2015 rd, GrUU 10/2015 rd). Det är viktigt, menar utskottet, att ministerierna ingående går igenom utskottets utlåtanden eftersom de skissar upp särskilda konstitutionella villkor som är väsentliga när planen för de offentliga finanserna ska genomföras. Dessutom framhåller grundlagsutskottet att de så kallade konstitutionella uppdragen är betydelsefulla, särskilt för lagstiftaren, och att de också måste vägas in i utövningen av budgetmakt. Detta bör beaktas särskilt när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 32/2014 rd, s. 2/II, se också GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och s. 6). Utskottet vill här också upprepa principen om att de konstitutionella synpunkterna inte i en proposition kan förbigås eller ersättas med hänvisningar till regeringsprogrammet eller statsbudgeten (se GrUU 9/2016 rd och GrUU 60/2014 rd).

Som utskottet ser det är det de berörda ministerierna som intar en nyckelposition när det gäller att beakta de konstitutionella synpunkterna inom lagberedningsprocessen. Det kan vara svårt att senare rätta till fel och brister som kommer in i den fasen. Ministerierna måste se till att de har tillräckligt med yrkeskunnig personal som också är uppmärksamma på och insatta i grundlagsfrågor. Det är inte bara fråga om de beredande tjänstemännens yrkeskompetens, utan enligt uppgift har det ekonomiska läget och sparbehovet fört med sig allt mer brådska och politiskt tryck på

Utlåtande GrUU 19/2016 rd

tjänstemannaberedning. Därmed kan det hända att de konstitutionella synpunkterna får mindre uppmärksamhet.

Även om många propositioner numera är grundligt genomarbetade och håller en hög nivå, finns det också sådana där beredningen inte håller måttet. Särskilt oroväckande är att det bland de bristfälliga propositionerna också har funnits samhälleligt viktiga och omfattande lagpaket som har lämnats till riksdagen alltför tidigt och utan adekvata konsekvensbedömningar eller motiv för lagstiftningsordningen.

Utskottet har i sin praxis påpekat att effekterna av föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte får vara oskäligen (se t.ex. GrUU 32/2014 rd). Vidare har utskottet ansett att separata propositioner som gäller samma fråga kan innebära att det tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (se GrUU 60/2014 rd). Regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter.

Justitiekanslersämbetet förhandsgranskar alla ärenden inför statsrådets allmänna sammanträde. I praktiken reserveras en eller två dagar för detta. Inom den tiden ska föredragningslistan granskas och diskussioner föras med ministerietjänstemännen om vilka rättelser som behöver göras. Beroende på ärendets natur kan det berörda ministeriet informera justitiekanslersämbetet om de juridiska frågor som är kopplade till propositionen redan tidigare och i god tid. Utskottet vill utifrån inkommen utredning rekommendera ett sådant förfaringssätt. Det kommer att ge justitiekanslersämbetet betydligt bättre möjligheter att dels sätta sig in i ärendet, dels också faktiskt påverka de uppdagade bristerna. Detta bidrar i sin tur till en smidigare behandling i riksdagen och grundlagsutskottet.

När justitiekanslersämbetet granskar ärendena på föredragningslistan kontrollerar det bl.a. att motiven till lagstiftningsordning tar fasta på de relevanta grundlagsfrågorna, redogör för grundlagsutskottets tolkningspraxis i de frågorna och tydligt lyfter fram eventuella oklara grundlagspunkter. Särskild uppmärksamhet ägnas åt de kritiska ställena i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt inkommen utredning har man i vissa fall försökt avvisa en uppmaning från justitiekanslersämbetet att komplettera avsnittet om lagstiftningsordningen och då hänvisat till att propositionen skyndsamt måste vidare. Ibland har försök också gjorts att med hänvisning till brådska förkorta remisstiden eller till och med helt slopa remissförfarandet. Detta är inte lämpligt och hör heller inte hemma i god lagberedningssed, menar utskottet.

Utskottet vill särskilt understryka hur viktigt det är att motiveringen till lagstiftningsordning är omsorgsfullt utarbetad. Utskottet har flera gånger betonat att propositioner alltid bör innehålla avsnittet "Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning", om lagförslagen innehåller bestämmelser vars grundlagsenlighet bör bedömas. Det bör göras samlat även om propositionsmotiven också annars behandlar frågor som hänför sig till konstitutionen. Vid gränsfall bör avsnittet om lagstiftningsordning hellre ingå i propositionen än lämnas bort. Avsnittet om lagstiftningsordning erbjuder också riksdagen viktig information som bas för en bedömning av huruvida propo-

Utlåtande GrUU 19/2016 rd

sitionen bör behandlas i grundlagsutskottet (GrUB 8/2015 rd, GrUU 4/2015 rd, GrUU 1/2015 rd, GrUB 2/2001 rd, s. 3—4, och GrUU 57/2006 rd, s. 3; se också Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu 37/2013, s. 37—38). Också justitiekanslern har påpekat att kravet på motive-ring av lagförslagets grundlagsenlighet bör följas (se t.ex. 28.8.2015 / OKV/7/50/201).

Rättsvård

Enligt planen för de offentliga finanserna är anslaget för justitieministeriets förvaltningsområde 923 miljoner euro 2017 och minskar sedan till 864 miljoner euro 2020. Sänkningen beror bl.a. på att nettobesparingarna ökar, it-projekt blir klara och utgifterna för de asylsökandes rättssäkerhet uppskattas minska. Jämfört med anslagsnivån 2016 stramas ekonomin åt för organisationerna inom förvaltningsområdet, eftersom nettobesparingarna (summa besparingar och nivåhöjningar) ökar med 30 miljoner euro fram till 2020. Grundlagsutskottet erfar att det i synnerhet är utsök-ningsväsendet och domstolarna som får det ekonomiskt kärvare under ramperioden.

Verksamheten inom förvaltningsområdet anpassas till den stramare ekonomin genom såväl struk-turella reformer och it-utveckling som revidering av processer. Åtgärderna hänför sig till stor del till ett reformprogram för rättsvården som tar sikte på 2025 (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025, Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 16/2013) och strategierna uti-från det.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I grundlagens 22 § finns bestämmelser om det allmännas övergripande skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det krävs också att det allmänna gör aktiva insatser för rättstryggheten för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska bli tillgodosedda. Utskottet har påpekat att de grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och en sak behandlad utan dröjsmål är vik-tiga hörnstenar i rättsstaten (GrUU 14/2016 rd och GrUU 29/2014 rd).

Utskottet menar att det i ett längre perspektiv är nödvändigt att genomdriva lämpliga reformer med avseende på rättsvårdens struktur, processer m.m. och att göra insatser för att förbättra rättstryggheten så att den ligger på en nivå som motsvarar kraven i grundlagen och de konventio-ner om de mänskliga rättigheterna som är förpliktande för Finland. Utskottet har ansett att pro-jekten i reformprogrammet för rättsvården till största delen är motiverade och efterlyst snabbare beredning av lagstiftningsändringar och andra åtgärder på lämpligt sätt (GrUU 29/2014 rd). Åt-gärderna för att effektivisera rättsvården och ge medborgarna bättre och mer lättillgänglig rätts-säkerhet bör beredas på bred bas, menar utskottet.

Utskottet vill åter understryka att basfinansieringen av de myndigheter som ansvarar för att rättstryggheten tillgodoses måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärlig läge (GrUU 14/2016 rd, GrUU 9/2016 rd och GrUU 29/2014 rd). Påpekandets relevans sträcker sig långt utanför justitieministeriets förvaltningsområde exempelvis genom de ärenden som behandlas i allmänna domstolar och i förvaltnings- och specialdomstolar. Till syvende och sist är det fråga om att tryg-ga de grundläggande fri- och rättigheterna och också om att sörja för att samhället fungerar. Ut-

Utlåtande GrUU 19/2016 rd

skottet anser det dessutom nödvändigt att beredningen av budgeten och rambeslut inbegriper grundliga bedömningar av hur minskade anslag för omkostnader påverkar rättstryggheten. Endast så kan grunderna för en utvecklad rättsstat tryggas (se också GrUU 29/2014 rd).

Finansieringsprincipen

Redogörelsen om planen för de offentliga finanserna innehåller ett avsnitt om den kommunala ekonomin. Där behandlas utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin och andra riktlinjer från regeringen i fråga om kommunernas ekonomi och uppgifter. Det innefattar också en granskning av hur statens åtgärder påverkar den kommunala ekonomin och en uppskattning av hur den kommunala ekonomin kommer att utvecklas på medellång sikt enligt kommunernas räkenskaper. Granskningen kompletteras av det särskilda programmet för kommunernas ekonomi.

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se t.ex. GrUU 67/2014 rd, s. 10—14, GrUU 34/2013 rd, GrUU 30/2013 rd, s. 5/I, GrUU 12/2011 rd, s. 2/I och GrUU 41/2010 rd, s. 5/I). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.

Enligt 3 § i statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna ska det i den del av planen som gäller kommunalekonomin i fråga om det strukturella saldot ställas en euromässig begränsning för vilken utgiftsändring statens åtgärder får orsaka kommunalekonomin. Det är meningen att denna utgiftsbegränsning ska överensstämma med regeringens mål för det strukturella saldot när det gäller den kommunala ekonomin.

Enligt planen ligger begränsningen på -770 miljoner euro på 2019 års nivå. Den har stramats åt med 230 miljoner euro jämfört med 2015 års nivå. Riktlinjerna i fråga om utgiftsbegränsningen kan enligt utskottets uppfattning bedömas stödja genomförandet av finansieringsprincipen. Samtidigt är det i sista hand kommunernas egna beslut om att dra ned på uppgifterna och förpliktelserna som avgör hur stor inverkan på kostnaderna blir.

Utskottet vill också peka på att kommunerna enligt planen för de offentliga finanserna inte ska få några nya eller utvidgade lagstadgade uppgifter eller förpliktelser som försvagar den kommunala ekonomin på permanent basis. Om det trots det undantagsvis föreskrivs om uppgifter och förpliktelser som ökar kommunernas och samkommunernas fasta omkostnader för att det gynnar de offentliga finanserna över lag, ska man se till att den kommunala ekonomin inte försvagas. Detta kan ske genom att öka statsandelarna, gallra bland övriga uppgifter och förpliktelser inom den kommunala sektorn eller ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Enligt den gällande lagstiftningen ska nya eller utvidgade uppgifter och förpliktelser anvisas en statsandel som täcker dem till 100 procent. Utskottet välkomnar dessa riktlinjer med avseende på finansieringsprincipen.

Utlåtande GrUU 19/2016 rd

Utskottet har redan tidigare påpekat att det behövs tillräcklig och detaljerad information om lagförslagets verkningar på kommunernas totala ekonomi och på enskilda kommuner (GrUU 34/2013 rd). Dessutom har utskottet i samband med sin granskning av bestämmelserna om programmet för kommunernas ekonomi ansett det vara viktigt att ett system som möjliggör en övergripande bedömning av enskilda kommuner skapas i samband med styrsystemet för de offentliga finanserna (GrUU 63/2014 rd).

Enligt planen för de offentliga finanserna kommer pressen på att öka omkostnaderna fortfarande att vara stor under de närmaste åren, eftersom servicebehovet växer när befolkningen blir äldre, invandringen ökar och arbetsmarknadsläget är dåligt. Men den långsamma ekonomiska tillväxten innebär att kommunernas intäkter ökar långsamt. Det sammanlagda resultatet för räkenskapsperioden för den kommunala ekonomin hålls nära balans under de närmaste åren, men utan nya anpassningsåtgärder eller strukturella reformer som dämpar utgiftstrycket kommer resultatet att uppvisa ett underskott i slutet av årtiondet. Då kommer det att finnas ett mycket stort tryck på att höja de kommunala skattesatserna.

Utskottet vill här peka på att planen för de offentliga finanserna inte i någon nämnvärd utsträckning granskar situationen ur de enskilda kommunernas eller kommungruppernas synvinkel. Det gör det svårare att bilda sig en helhetsuppfattning om situationen i olika kommuner och om invånarnas möjligheter att få nödvändig service som tillgodoser deras grundläggande fri- och rättigheter.

Arbetet med social- och hälsovårdsreformen fortsätter, och reformen kommer att väsentligt påverka kommunernas uppgifter och finansieringen av uppgifterna. Om reformen utmynnar i att social- och hälsovården överförs från kommunerna till större självstyrande förvaltningsområden som finansieras med statsandelar eller på motsvarande sätt, bör man enligt utskottets mening genom lagstiftning sörja för att det görs evalueringar av hur väl medlen räcker när det gäller förhållandet mellan staten och de självstyrande områdena. Evalueringarna bör åtminstone gälla hur följande faktorer förhåller sig till varandra: kvalitet på servicen, tillgång på lika villkor och adekvat finansiering.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf

Utlåtande GrUU 19/2016 rd

medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.