

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019 (RP 123/2018): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuell utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 22.10.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- kanslichef Pekka Timonen, justitieministeriet
- ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- president Timo Esko, högsta domstolen
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Pirjo Pyhäjärvi, Norra Finlands förvaltningsdomstol
- biträdande riksåklagare Jukka Rappe, Riksåklagarämbetet
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Riksåklagarämbetet
- utvecklingsdirektör Pauli Nieminen, Brottsförklaringsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Rovaniemi hovrätt
- Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt
- Rättsregistercentralen
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Finlands domareförbund.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I budgetpropositionen för 2019 uppgår anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde till cirka 976 miljoner euro. Om man bortser från valutgifterna, som varierar från år till år, är anslagen 37 miljoner euro större än för innevarande år. De ökade anslagen beror bland annat på lönejusteringar och på utbetalningar av ersättningar i anslutning till WinCapita-fallet. Enligt justitieministeriet är det ekonomiska läget inom förvaltningsområdet tryggt just nu.

Lagutskottet anser att budgetpropositionen för 2019 innehåller ett flertal positiva anslag inom justitieministeriets förvaltningsområde. Som exempel kan nämnas de anslag som riktas till ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning och till verksamhet för att förbättra de överskuldssattas ställning. I anslutning till detta riktas ett anslag på 12,7 miljoner euro till rättshjälpsbyråerna för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning. Det är 3 miljoner euro över den nuvarande nivån. För att förbättra de överskuldssattas ställning riktas dessutom ett tilläggsanslag på 2 miljoner euro till domstolarna för snabb behandling av fordringsmål och 1 miljon euro till utredningsväsendet för effektivisering av rådgivningen för gäldenärer. Det är också positivt att man även nästa år sörjer för de resurser som de asylsökandes rättssäkerhet förutsätter, eftersom antalet besvär i ärenden som gäller asyl fortfarande verkar vara stort (RP, s. 158—159, 180 och 183). Också Brottsåtgärdsmyndigheten får extra anslag som beror på att det gjorts lagändringar som skärper straffen. Trots att de ovannämnda anslagen för 2019 är positiva, konstaterar lagutskottet att det i hög grad handlar om tillägg som tillgodoser resursbehov som beror på gjorda lagändringar. Anslagen förbättrar således inte genuint de olika aktörernas resursläge.

I ljuset av de uppgifter som fåtts verkar det ändå på det stora hela som att de föreslagna anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde kommer att räcka nästa år. Det finns trots det en del brister i anslagen. De behandlas närmare nedan.

Lagutskottet är emellertid ytterst bekymrat över resurserna inom justitieministeriets förvaltningsområde på längre sikt än nästa år. Utskottet anser att det absolut behövs en samhällelig värdediskussion om rättsstatens ställning, betydelse och finansiering. Utskottet är oroat över denna fråga och går närmare in på den i sitt utlåtande, efter anslagen för 2019.

Anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde 2019

När det gäller de föreslagna anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde 2019 vill lagutskottet lyfta fram två saker: diskrimineringsombudsmannens och domarutbildningens resurser.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka att diskrimineringslagen följs på det sätt som anges i lagstiftningen i fråga samt även i övrigt främja att likabehandling uppnås och förhindra diskriminering. Dessutom övervakar diskrimineringsombudsmannen avlägsnande av utlänningar ur landet och är nationell rapportör om människohandel.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

Lagutskottet sade i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2018 (LaUU 13/2017 rd) att det är viktigt att det anvisas ett tillräckligt stort permanent anslag för diskrimineringsombudsmannens lagfästa uppgift att med stöd av utlänningslagen övervaka hur avlägsnanden ur landet verkställs. Utskottet såg det också som motiverat att anslå en tidsbunden tilläggsfinansiering till följd av det stora antalet återsändningar.

Enligt färskta uppgifter från diskrimineringsombudsmannen har man kunnat öka resurserna för övervakningen av avlägsnande ur landet så att en resurs på tre årsverken har anvisats för uppgiften av anslaget i budgeten för 2019. Resurserna för rapportering om människohandel (1 årsverke) motsvarar enligt diskrimineringsombudsmannen emellertid inte behovet av information, utbildning och stöd hos myndigheter och organisationer. Diskrimineringsombudsmannen uppger också att dess uppgifter har blivit mer omfattande under de senaste åren. Allt fler kontakter diskrimineringsombudsmannen i frågor om diskriminering.

Med hänvisning till det som sägs ovan anser lagutskottet att det är viktigt att garantera diskrimineringsombudsmannens verksamhetsmöjligheter.

Utbildning av domare

I budgetpropositionen för 2019 reserveras ett anslag på 674 000 euro för utbildning av domare.

Domstolarnas uppgift är att producera högklassiga rättskipningsavgöranden inom en skälig tid. Domstolarna är de som i sista hand ser till att medborgarnas grundläggande och mänskliga rättigheter och rättsskydd tas tillvara. Det ställs höga krav på domarnas yrkeskunskap, och kraven har ökat ytterligare under de senaste åren på grund av att den miljö i vilken domstolarna arbetar har blivit mer komplicerad och på grund av internationaliseringen. Också tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna ställer krav på domarkåren. Därför är det viktigt med en yrkeskunnig och kompetent domarkår.

Utbildningssystemet för domare reformerades nyligen. Domarutbildningsnämnden inledde sin verksamhet vid ingången av 2017. Nämnden ska bland annat planera utbildningen för domstolarnas ledamöter, föredragande, beredare, tingsnotarier och övrig personal i samarbete med justitieministeriet och domstolarna. I september 2017 inleddes dessutom en treårig assessorsutbildning. När lagutskottet behandlade reformen av domarutbildningen fäste det särskild uppmärksamhet vid kostnaderna för utbildningen och vid att dess resurser är tillräckliga (LaUB 8/2016 rd). Riksdagen godkände utifrån lagutskottets betänkande ett uttalande där man förutsätter att regeringen följer hur reformen fungerar och vilka konsekvenser den har bland annat till dessa delar.

I ljuset av de uppgifter som lagutskottet fått i samband med den nu aktuella budgetpropositionen verkar det emellertid som om resurserna för domarutbildningen är otillräckliga. Utskottet anser att situationen inte är tillfredsställande när man beaktar de ovannämnda ställningstagandena vid behandlingen av reformen. Utskottet vill fästa finansutskottets uppmärksamhet vid saken. I enlighet med reformen bör man utveckla en centraliserad utbildning för domare. Resurserna måste således vara betydligt större under de kommande åren än det som nu föreslås, vilket bör beaktas framöver.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

Resurserna inom justitieministeriets förvaltningsområde efter 2019

Rättsstaten och dess kärnfunktioner

Besparingen på en miljard euro i regeringsprogrammet (besparingen enligt planen för de offentliga finanserna) 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. Sparkravet för justitieministeriets, inrikesministeriets och försvarsministeriets förvaltningsområden samt Tullen har dock lindrats till 0,3 procent. Justitieministeriet sparar -1,8 miljoner euro 2020, -3,5 miljoner euro 2021 och -5,3 miljoner euro 2022. Utan lindringen för säkerhetssektorerna skulle justitieministeriet ha sparat -8,8 miljoner euro 2022, vilket hade varit -3,5 miljoner euro mer än enligt rambeslutet (se LaUU 4/2018 rd).

Det är i sig en positiv sak att sparkravet enligt planen för de offentliga finanserna är mindre inom justitieministeriets förvaltningsområde än inom den del andra förvaltningsområden. Lagutskottet är emellertid ytterst oroat över vilka konsekvenser sparkravet har för funktionsförmågan hos aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde och för medborgarnas rättssäkerhet och förhåller sig därför mycket kritiskt till kravet (se också LaUU 4/2018 rd). Lagutskottet understryker att aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde sköter sådana kärnuppgifter som hör till rättsstaten. Som det sägs i propositionen är det att rättssystemet fungerar säkert och tillförlitligt en grundläggande förutsättning för en gynnsam utveckling av samhället och samhällsekonomin (s. 158). Man bör också komma i håg att utgifterna inom justitieministeriets förvaltningsområde till stor del är personal- och lokalutgifter. För lokalernas del är möjligheterna att spara begränsade, och sparkraven kommer då oundvikligen att riktas mot antalet anställda. Eftersom det är svårt att skära ner på arbetsmängden och arbetsuppgifterna och det av rättssäkerhetsskäl inte går att ge avkall på arbets kvaliteten, kommer minskningen av antalet anställda oundvikligen att påverka ärendenas behandlingstider. De utdragna behandlingstiderna och rättegångarna har emellertid allvarliga konsekvenser för medborgarna och företagen och för hela samhället och den ekonomiska verksamheten. Lagutskottet poängterar därför att det ligger i det övergripande samhällsintresset att sörja för att aktörerna inom rättsvården har de resurser som behövs. Utskottet påminner också om att anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde är mycket små jämfört med många andra förvaltningsområden. Sett i ett statsfinansiellt perspektiv handlar det inte om några stora belopp om man vill förbättra aktörernas anslagssituation.

I ljuset av det som sägs ovan efterlyser lagutskottet en samhällelig värdediskussion om rättsstatens ställning och betydelse och om hur rättsstaten ska finansieras i framtiden. Rättssäkerheten får inte vara beroende av de ekonomiska konjunkturerna utan måste tryggas under alla tider. För finansieringens del handlar det om huruvida och på vilket sätt statens sparbeslut ska riktas också till kärnfunktionerna inom justitieministeriets förvaltningsområde. Frågan är akut på grund av de nedskärningar som pågått redan en längre tid inom förvaltningsområdet, den låga nivån på basfinansieringen och de ovannämnda sparkraven enligt planen för de offentliga finanserna. Lagutskottet betonar att rättsstaten och dess funktion inte är någon självklarhet utan att man konstant måste värna dessa. I det ingår att trygga en behörig och tillräcklig finansiering.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

Rättsstaten och respekten för den är högaktuella teman också på EU-nivå och på ett bredare internationellt plan på grund av de förändringar som skett i omvärlden, vilket även det bidrar till att det behövs en värdediskussion om rättsstatstemat. Utskottet anser att temat därför bör synas i nästa riksdagsval och regeringsprogram. Rättsstaten bör vara ett centralt tema också under Finlands kommande EU-ordförandeskap. Sammantaget anser lagutskottet att det är ytterst viktigt att lyfta fram temat rättsstatens funktion så att det ligger i fokus i den samhälleliga debatten.

Domstolsväsendet

Oberoende och självständiga domstolar utgör kärnan i rättsstaten. För att domstolarna ska vara oberoende och självständiga är det viktigt att de har behöriga och tillräckliga resurser. Det säkerställer också att domstolarna i enlighet med grundlagen och internationella förpliktelser kan ge ett högklassigt rättsskydd inom en skälig tid. Detta har stor betydelse för de medborgare och företag som agerar i domstol i egen sak och för att samhället och ekonomin ska fungera överlag. Utskottet anser att ett effektivt rättsväsende av hög kvalitet är en förutsättning för ett rättvist och tryggt samhälle och en konkurrenskraftig och fungerande ekonomi.

När man beaktar det som sägs ovan är utskottet oroat över att basfinansieringen fortsättningsvis är alltför knapp, trots de särskilda extra anslag som beviljats domstolarna de senaste åren. Lagutskottet har påtalat saken upprepade gånger redan i många års tid utan att detta har haft någon effekt (se bl.a. LaUU 4/2018 rd, 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 13/2010 rd och LaUU 6/2010 rd). Utskottet har också länge haft farhågor beträffande tjänsteförhållandena för viss tid i domstolarna, eftersom de är en följd av tillfällig finansiering (se LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 7/2016 rd, LaUU 6/2015 rd, LaUU 17/2014 rd, LaUU 12/2013 rd, LaUU 6/2013 rd). Med tanke på personalen och 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.

Särskilt oroväckande är det ovannämnda sparkravet i planen för de offentliga finanserna, eftersom det kommer att inskränka också domstolarnas verksamhetsmöjligheter. Enligt uppgifter som lagutskottet fått från högsta domstolen är den besparingen verkligt svår för domstolarna, trots de lättnader som beviljats. Den kommer att leda till personalminskningar, vilket förlänger behandlingstiderna och försvagar rättsskyddet.

Det strama läget i fråga om basfinansieringen gäller också förvaltningsdomstolarna, även om dessa har fått resurser för behandlingen av asylärenden. Lagutskottet anser att förvaltningsdomstolarna borde kunna avgöra ärendena inom en skälig tid i samtliga ärendegrupper. Dessutom noterar utskottet i det här sammanhanget att det inom flera förvaltningsområden bereds lagändringar som kommer att påverka antalet ärenden i förvaltningsdomstolarna. I många av de enskilda propositionerna sägs det att propositionen i fråga inte har några betydande konsekvenser för förvaltningsdomstolarna. Den sammantagna effekten kan emellertid vara betydande, eftersom det ingår lagändringar i flera av propositionerna. Lagutskottet anser att det är viktigt att försöka bedöma och följa de sammantagna konsekvenserna. De olika ministerierna bör i detta syfte ha ett nära samarbete med justitieministeriet vid lagberedningen.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

Åklagarväsendet

För att det straffrättsliga ansvaret ska förverkligas måste åklagarväsendet ha behöriga och tillräckliga resurser. Det finns orsak att värna åklagarväsendets resurser, eftersom antalet brott enligt uppgifter som utskottet har fått inte har minskat utan snarare håller på att öka. Under den första hälften av 2018 ökade antalet inkomna mål och ärenden med 10 procent jämfört med 2017. Samtidigt har andelen omfattande och komplicerade brottmål av de inkomna ärendena ökat kraftigt på lång sikt.

Å andra sidan har andelen beslut om att avstå från åtgärder ökat klart under en tioårsperiod, och antalet väckta åtal har minskat betydligt. Enligt riksåklagarämbetet väcktes åtal i cirka 79 procent av de inkomna ärendena (cirka 62 600 ärenden) 2006, medan motsvarande siffra 2017 var cirka 66 procent (cirka 53 000 ärenden). När det gäller besluten om åtgärdseftergift har särskilt de begränsade förundersökningarna ökat (för åklagarnas del cirka 2 327 beslut 2006 och 16 864 beslut 2017). Möjligheterna att göra undantag från åtalstvånget har konstant utökats, och det finns alltså stöd i lagstiftningen för de frekventare besluten om åtgärdseftergift. Enligt riksåklagarämbetets bedömning finns det sannolikt ett orsakssamband mellan koncentrationen av resurserna till krävande mål och ärenden å den ena sidan och utvecklingen när det gäller antalet beslut om att avstå från åtgärder å den andra, som beror på att åklagarväsendet måste anpassa sin verksamhet till de strama anslagsramarna.

I ljuset av det som sägs ovan finns det enligt lagutskottet anledning att ställa sig frågan om denna utveckling är motiverad med tanke på förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret och rättssystemets trovärdighet. Det är uppenbart att det krävs mer resurser till åklagarna för att öka antalet väckta åtal. Dessutom bör man beakta behovet av resurser hos de övriga myndigheterna i handläggningskedjan för brottmål.

Informationssystemprojekt

Inom justitieministeriets förvaltningsområde pågår det flera informationssystemprojekt vars syfte är att effektivisera verksamheten hos aktörerna inom förvaltningsområdet. För att uppnå fördelarna med projekten är det nödvändigt att hålla sig till den planerade tidsplanen och kostnadskalkylerna.

Till dessa delar är det inte tillfredsställande att projektet med ett informations- och ärendehanteringssystem för åklagarna och de allmänna domstolarna (AIPA) har fördröjts med flera år och kommer att kosta betydligt mer än vad som bedömdes tidigare. Enligt uppgift från justitieministeriet uppskattades kostnaderna för projektet till sammanlagt 34,4 miljoner euro i justitieministeriets och finansministeriets gemensamma protokoll för AIPA-projektet (20.8.2012). I det beloppet ingår inte kostnaderna för infrastruktur för rättegångssalarna. Den nuvarande kostnadskalkylen exklusive kostnaderna för infrastruktur för rättegångssalarna är 57 miljoner euro, alltså 22,6 miljoner euro mer än det belopp som uppskattades i det gemensamma protokollet. I ljuset av det som sägs ovan och med beaktande av att AIPA-finansieringen för justitieministeriets del nu har nått självfinansieringsfasen, kan man enligt lagutskottet fråga sig om det är motiverat och lämpligt att justitieministeriets förvaltningsområde tvingas bära ansvaret för de ovannämnda merkostnaderna.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

Bekämpning av svart ekonomi

Det har i flera års tid riktats särskilda anslag till bekämpning av svart ekonomi. Lagutskottet har ansett det viktigt att stödja kampen mot ekonomisk brottslighet och svart ekonomi och menat att en effektiv bekämpning av dessa kan ge betydande statsfinansiella fördelar eftersom det handlar om brottslighet av kontinuerlig karaktär (se t.ex. LaUU 6/2010 rd, LaUU 17/2011 rd och LaUU 6/2013 rd).

Under de senaste åren har åklagarna ändå inte fått något separat anslag för bekämpning av svart ekonomi. Det beror på att åklagarväsendet i budgeten för 2016 fick en permanent nivåhöjning på 3,3 miljoner euro, vilket motsvarar det tilläggsanslag för bekämpning av svart ekonomi som åklagarna anvisades i budgeten för 2015.

Inte heller domstolsväsendet har under de senaste åren fått särskilda anslag för bekämpning av svart ekonomi. Detta är enligt utskottet förståeligt i det avseendet att särskilda örönmärkta anslag är problematiska med tanke på domstolarnas oberoende. Å andra sidan betonar utskottet, med beaktande av det som sägs ovan om domstolarnas basfinansiering, att domstolarna inte i likhet med åklagarna har kompenseras för det uteblivna tilläggsanslaget genom en permanent nivåhöjning.

Utsökningsväsendet har fått ett separat anslag för bekämpning av svart ekonomi också under de senaste åren, och för närvarande är tilläggsanslaget cirka 1,3 miljoner euro. Den finansieringen upphör emellertid vid utgången av 2019.

Lagutskottet fäster uppmärksamhet vid det som sägs ovan och anser att det är viktigt att fortsatt stödja bekämpningen av svart ekonomi. Den bästa lösningen vore att de extra anslagen för bekämpning av svart ekonomi skulle vara permanenta och utgöra en del av basfinansieringen till aktörerna också inom domstolarna och utsökningsväsendet (se också LaUU 7/2016 rd).

Fängelsenätverket

Genom det beslut som fattats om fängelserna i norra Finland bevaras fängelserna både i Uleåborg och i Vaala, och nya byggnader uppförs för dem med snabb tidtabell. Lagutskottet välkomnar beslutet (se bl.a. LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 15/2016 rd, LaUU 7/2016 rd och LaUU 6/2015 rd).

Brottspåföljdsmyndigheten kommer att utarbeta en lokalplan som sträcker sig fram till 2035. Enligt Brottspåföljdsmyndigheten är det nuvarande fängelsenätverket delvis i dåligt skick och fångplatskapaciteten begränsad med hänsyn till bland annat den skärpta straffpolitiken till följd av lagändringar. Också det krav på att häktade ska hållas avskilda från andra som hänför sig till häktningsreformen är svårt att uppfylla i de nuvarande fängelserna och kräver extra investeringar i flera fängelser. Lagutskottet konstaterar att det verkar som om ökningen av antalet fångar koncentreras till södra Finland. Därför bör man i lokalplanen fästa särskild vikt vid fångplatserna i södra Finland.

Utlåtande LaUU 22/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.