

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2014 rd

Regeringens årsberättelse 2013

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2014 regeringens årsberättelse 2013 (B 12/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Tiina Astola och dataadministrationsdirektör Max Hamberg, justitieministeriet
- presidenten i högsta domstolen Pauliine Koskela
- avdelningschef, tingsdomare Matti Palojärvi, Helsingfors tingsrätt
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Vihervuori
- statsåklagare, chef för förvaltningsenheten Christer Lundström, Riksåklagarämbetet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Översynen av berättelseförfarandet

En ändring av 32 § 4 mom. i riksdagens arbetsordning trädde i kraft den 1 januari 2014. På grundval av ändringen har regeringens årsberättelse nu för första gången remitterats till revisionsutskottet för behandling. Grundlagsutskottet yttrar sig till revisionsutskottet. Den 15 maj 2014 framhöll talmanskonferensen att utlåtandeutskotten gärna också kan uttala sig om hur målen för det reviderade årsberättelseförfarandet har nåtts.

Målet med revideringen av berättelseförfarandet är enligt propositionen i ärendet (RP 62/2013 rd) att effektivisera och samordna rapporteringen till riksdagen om verksamheten och ekonomin. Tack vare större samordning av

materialet behöver ministerierna sammanställa färre rapporter till riksdagen, och de kan vara mer komprimerade. Samtidigt understryks vikten av information om resultaten av regeringens åtgärder. Syftet är att ge riksdagen möjlighet att fullfölja sitt konstitutionella kontrolluppdrag och erbjuda riksdagen adekvat information och samtidigt främja den politiska dialogen mellan riksdag och regering.

I samband med översynen berättelseförfarandet framhöll utskottet behovet av att regeringen effektiviserar och rationaliserar informationen om sina åtgärder och stärker riksdagens möjligheter att övervaka dem (GrUB 1/2010 rd). Efter att förfarandet har setts över bör innehållsfrågorna dominera och stora satsningar göras på att förbättra innehållet i berättelsen, samordna rap-

porteringen och undanröja överlappningar (GrUB 5/2014 rd, GrUB 1/2014 rd).

Regeringens årsberättelse för 2013 består av fyra delar. Första delen redogör för de samhälleliga verkningarna. Andra delen innehåller ministeriernas resultatredogörelser och tredje delen bokslutskalkylerna. Fjärde delen lägger fram åtgärderna med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden. I förordet sägs det att berättelserna har slagits ihop, att överlappningar har gallrats bort och att utvärderingar av resultat och verkningar har lagts till (del 1, s. 10).

Enligt grundlagsutskottet är alla tre åtgärder bra och nödvändiga. Det har gått bara en kort tid sedan reformen och det är därför än så länge svårt att göra någon större utvärdering av hur målen har nåtts. Men utskottet understryker att berättelsen behöver utvecklas ytterligare innehållsmässigt för att så bra som möjligt tillgodose riksdagens behov av information.

I samband med reformen underströk utskottet också att berednings- och behandlingstiderna måste bli kortare för att berättelseförfarandet ska vara till nytta när riksdagen behandlar statsbudgeten. I fortsättningen måste årsberättelsen föreläggas riksdagen senast i april, ansåg utskottet. Då har fackutskotten tillräckligt med tid på sig för att lämna sina utlåtanden till revisionsutskottet, som i sin tur får sitt betänkande klart för plenumbehandling redan under vårsessionen (GrUB 5/2013 rd). Årsberättelsen för 2013 är daterad den 30 april 2014. Den meddelades ha inkommit till riksdagen den 13 maj 2014 och remitterades till utskott den 15 maj 2014. Fackutskotten har haft tid på sig att yttra sig till revisionsutskottet fram till den 19 september 2014. Målet för tidsramen nåddes således inte fullt ut för årsberättelsen för 2013. Det bör dock sägas att berednings- och behandlingstiderna har skjutits fram avsevärt. Det är viktigt att regeringen försöker bli klar med berättelsen ytterligare några veckor tidigare för att riksdagen ska ha en reell chans att behandla den under vårsessionen.

Uttalanden som godkänts på förslag av grundlagsutskottet

Berättelsen innehåller ett uttalande som riksdagen har godkänt på förslag av grundlagsutskottet. Det avser åtgärder för att stimulera samiskan (B 1/2009 rd — RSk 5/2010 rd). I betänkandet (GrUB 8/2012 rd) om regeringens åtgärdsberättelse för 2011 hänvisar utskottet till undervisnings- och kulturministeriets åtgärdsprogram för att stimulera de samiska språken och anser att regeringen har vidtagit de åtgärder som riksdagen har krävt. Uttalandet behövs således inte längre och det kan strykas. Utskottet vidhåller sin tidigare ståndpunkt.

Garantier för rättsstaten och reform av rättsvården

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. Vidare föreskriver artikel 14 i Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter att var och en har rätt att få sin sak prövad utan oskäligt dröjsmål. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

De grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och en sak behandlad utan dröjsmål är viktiga hörnstenar i rättsstaten, understryker utskottet. Var och en har rätt att få sin sak prövad på behörigt sätt i domstol eller av någon annan myndighet inom en skälig tid och till skäliga kostnader. I en rättsstat måste både privatpersoner och företag ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol utan rädsla för att drabbas av oskäliga kostnader eller dröjsmål. Dessutom är det viktigt att människor fortfarande kan lita på

att förövare ställs till svars för sina gärningar på laglig väg. Det är dessa grundläggande omständigheter som människors känsla av säkerhet, samhällsfred och en stabil ekonomisk omvärld bygger på.

Grundlagsutskottet behandlade långa rättegångstider i sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse för 2008 och föreslog att riksdagen godkänner ett uttalande om att regeringen upprättar en övergripande plan för hur förundersökning, åtalsprövning och rättegångar kan snabbas upp (GrUB 1/2010 rd — B 1/2009 rd — RSk 5/2010 rd).

En delegation tillsatt att justitieministeriet blev 2013 klar med ett reformprogram för rättsvården 2013—2025. Programmet innehåller också ett kortfristigt anpassningsprogram. Målet är att minska antalet domstolsmål, förkorta behandlingskedjan och effektivisera arbetsmetoderna inom hela rättsväsendet utan att rättssäkerheten sätts på spel. Programmet omfattar 60 projekt och enligt årsberättelsen startade ungefär hälften av dem 2013.

Reformprogrammet för rättsvården är mycket viktigt, anser grundlagsutskottet. Programmet gör en heltäckande inventering av vad som kan förbättras inom rättsvården. Det har lagts upp förslag till åtgärder beträffande lagstiftning, strukturer och förfaringssätt. De avser att säkerställa rättssäkerheten i en tid av krympande ekonomiska resurser. Det är bra att programmet tar fasta på att innehållsligt förbättra rättsvården och tillgodose den rättssäkerhet som de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kräver effektivare och med fokus på det väsentliga. Grundlagsutskottet understryker att vi också i ekonomiskt svåra tider måste måna om hög kvalitet på rättsvården. Strukturer, handläggningskedjor, processer och arbetssätt måste förbättras och det gäller att finna metoder, som möjliggör för rättsväsendet att fatta rätt beslut snabbare och mer kostnadseffektivt än i dag.

Utskottet anser projekten till största delen vara motiverade och menar att lagstiftningsändringar och andra åtgärder bör beredas så snart som möjligt. Ett exempel som utskottet vill lyfta fram är videofilmning av rättegångar. Med me-

toden kunde man utan att inkräkta på rättssäkerheten koncentrera utfrågningarna av vittnen till underrätterna, reducera antalet nya utfrågningar i tingsrätten vid överklaganden och därmed spara tid och möda för alla parter och samtidigt snabba på behandlingen. Det är angeläget att det avsätts medel för att införa videofilmning av rättegångar och att verksamheten kommer i gång så snabbt som möjligt.

Flexiblare rättegångar och effektivare processledning både i underrätterna och vid överklagande gör att mer resurser kan användas för de verkliga rättssäkerhetsbehoven. Men då måste både lagstiftningen och utbildningen reformeras.

Programmet syftar till att dels möta förändringarna i omvärlden, dels anpassa utgifter för rättsvården till de statsfinansiella sparbetingen. De nuvarande besluten betyder att hela justitieministeriets förvaltningsområde ska spara drygt 49 miljoner euro mellan 2012 och 2018. Dessutom försvinner 2016 det extra anslag, som de senaste åren getts ut för att bekämpa den svarta sektorn och behandla asylöverklaganden. Domstolarna ska stå för mer än 20 miljoner euro av nedskärningarna. Nedskärningen är extra stor nästa år. Då kommer anslagen till domstolarna att minska med mer än 6 miljoner euro jämfört med i år.

Utskottet påpekar att besparingarna har konsekvenser för rättsstaten och dess funktion. Hela 75 procent av utgifterna inom rättsväsendet går till personal, medan 12 procent går till lokaler och 6 procent till administration och teknik inom it. Det innebär att besparingarna leder till neddragningar i personalen eftersom också utgifter för it och fastigheter i hög grad är kopplade till personal. Utskottet oroar sig för hur rättsvården, i synnerhet kvaliteten, handläggningstiderna och arbetshälsan, kommer att påverkas av besparingarna. Nedskärningarna är mycket stora och de ska genomföras under en mycket kort anpassningsperiod. Risken är att den kontrollerade utgiftsminskning som eftersträvas med reformprogrammet inte hinner gå hand i hand med anslagsnedskärningarna. Ett annat problem är att fastig-

GrUU 20/2014 rd — B 12/2014 rd

hetskostnaderna är höga och it-utvecklingen kräver extra resurser.

Resurser måste avsättas för att trygga och utveckla verksamheten i underrätterna, påpekar utskottet. Behovet av att överklaga minskar om ärendena behandlas grundligt och noggrant i underrätterna. Därmed minskar också kostnaderna. Utskottet är extra oroat för de överbelastade underrätterna. Redan i flera år har läget hjälpts upp med tilläggsanslag som riksdagen har beviljat. Det i sin tur resulterar i tidsbegränsade do-

martjänster, vilket inte kan anses vara korrekt. Långsiktig verksamhet vid domstolarna måste säkerställas med hjälp av tillräckligt stor basfinansiering.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 17 september 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Kimmo Sasi /saml
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.