

Lagutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2022—2025

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2022—2025 (SRR 3/2021 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 4.6.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- avdelningschef Tapio Laamanen, justitieministeriet
- ledande expert Juha Saunamäki, justitieministeriet
- överdirektör Riku Jaakkola, Domstolsverket
- direktör Raimo Ahola, Domstolsverket
- president Tatu Leppänen, högsta domstolen
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- lagman Antero Nuotto, Birkalands tingsrätt
- överdomare Ann-Mari Pitkäranta, Helsingfors förvaltningsdomstol
- biträdande riksåklagare Jukka Rappe, Åklagarmyndigheten
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Åklagarmyndigheten
- direktör Marjo Kurki, Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- utvecklingsdirektör Riitta Kari, Brottspåföljdsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Utsökningsverket
- ordförande Jukka Haavisto, Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- vice ordförande Minna Hällström, Finlands domareförbund rf
- ordförande Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Rättsregistercentralen.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagutskottet granskar redogörelsen om planen för de offentliga finanserna 2022—2025 med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde. I slutet av utlåtandet behandlas dessutom coronapandemins konsekvenser inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde samt tryggheten och stärkandet av rättsstaten

Anslagsläget inom justitieministeriets förvaltningsområde

Enligt den plan för de offentliga finanserna som behandlas i redogörelsen uppgår anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde till cirka en miljard euro under ramperioden. Om man bortser från valutgifterna, som varierar från år till år, är det årliga anslaget i genomsnitt 38 miljoner euro större än i den föregående planen för de offentliga finanserna.

Vissa tillägg som beslutats för 2021 har anvisats som permanenta inom förvaltningsområdet från och med 2022 (sammanlagt cirka 15,7 miljoner euro). Av tilläggsanslaget går bland annat cirka 6 miljoner euro till ökade it-utgifter, cirka 2,8 miljoner euro till behandlingskedjan för brottmål, cirka 1,9 miljoner euro till en ökning av antalet huvudmän inom den allmänna intressebevakningen och cirka 1,8 miljoner euro till ökad videokonferensutrustning. Lagutskottet anser att tilläggen i sig är motiverade och behövs. Det är också positivt att inga direkta nedskärningar har riktats till justitieministeriets förvaltningsområde.

De ovannämnda anslagsökningarna är dock alldeles för små med avseende på behoven hos aktörerna inom förvaltningsområdet. Till exempel när det årliga belopp på 2,8 miljoner euro som anvisats för behandlingskedjan för brottmål fördelas mellan fyra olika aktörer, det vill säga Åklagarmyndigheten, domstolarna, den offentliga rättshjälpen och Brottsförklaringsmyndigheten, blir tilläggsresurserna blygsamma.

Det tilläggsanslag som anvisats för it-utgifter motsvarar inte heller den uppskattade ökningen under de kommande åren. Särskilt den framtida utvecklingen och administrationen av de allmänna domstolarnas och Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem AIPA kommer att kräva betydande finansiering. Enligt inkommen utredning uppgår behovet av tilläggsanslag till följd av ökade IKT-kostnader för domstolsväsendets del till cirka 9,5 miljoner euro per år under ramperioden.

Dessutom påverkas anslagen av sparbeslut som fattats redan tidigare under ramperioden. Särskilt oroväckande är besparingen på en miljard euro enligt planen för de offentliga finanserna.

Lagutskottet anser därför utifrån inkommen utredning att anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde är otillräckliga med beaktande av dess behov. Utskottet har hört ett stort antal aktörer inom förvaltningsområdet och tjänstemannaorganisationer om redogörelsen, och de sakkunniga är samstämmiga om att anslagen är otillräckliga. I synnerhet resursläget inom domstolsväsendet, Brottsförklaringsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och den offentliga rättshjälpen är ohållbart i ljuset av den utredning som fås.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

Enligt uppgift har justitieministeriet utöver de ovan nämnda anslagsökningarna i samband med beredningen av ramförslaget föreslagit följande permanenta tillägg (tot. 20,42 miljoner euro) sedan 2022:

- domstolarna 10,3 miljoner euro,
- Åklagarmyndigheten 1,6 miljoner euro,
- Brottspåföljdsmyndigheten 6,42 miljoner euro och
- rättshjälpsbyråerna 2,1 miljoner euro.

Dessa tillägg ingår dock inte i ramarna. Utskottet beklagar detta mot bakgrund av det som sägs ovan. Tilläggen kan bedömas återspegla miniminivån på nödvändiga anslagsökningar, eftersom de bedömningar av behovet av permanenta ökningar som aktörerna inom förvaltningsområdet och tjänstemannaorganisationerna lagt fram för utskottet delvis är betydligt större än vad som anges ovan.

Anslagssituationen inom justitieministeriets förvaltningsområde behandlas närmare nedan.

Domstolsväsendet

Enligt inkommen utredning är nivån på domstolarnas basfinansiering otillräcklig. Domstolsväsendets verksamhet har under de senaste åren i betydande grad finansierats med hjälp av överförda anslag. Ärendena kan inte avgöras inom en skälig tid, och särskilt de ärenden som varit anhängiga länge har ökat avsevärt. Den nuvarande finansieringen möjliggör dock inte en ökning av antalet anställda. Den finansiella situationen är så svag att det inte finns tillräckligt med pengar för nödvändiga utgifter, såsom ökade IKT-kostnader och hyresutgifter, utan dessa måste finansieras genom besparingar i de årsverken som används för beslutsverksamheten.

Enligt regeringsprogrammet ska rättsvården tryggas tillräckliga resurser och de totala rättegångstiderna ska förkortas. Det är dock inte möjligt att uppnå dessa mål utan en ökning av anslagen. Man har strävat efter att förbättra domstolarnas resurssituation under regeringsperioden, men det läge med kroniskt alltför små resurser som pågått redan länge har kraftigt försvagat domstolarnas möjligheter att förkorta handläggningstiderna.

I slutet av 2019, alltså redan före coronaepidemin, hade handläggningstiderna blivit längre, och i flera ärendegrupper hade särskilt antalet långvariga ärenden (över 12 månader) ökat. Utifrån utgångsläget i dag fortsätter handläggningstiderna att öka, men till följd av coronapandemin har det uppstått en ny ärendebalans.

I vissa ärendegrupper är de genomsnittliga handläggningstiderna så långa att förseningarna har allvarliga följder för rättssäkerheten. Betraktat enligt ärendegrupp var handläggningstiderna långa särskilt i vissa ärendegrupper i förvaltningsdomstolarna (i genomsnitt 16,4 månader i miljöärenden, 15 månader i självstyrelseärenden och över ett år i skatteärenden). I civilmål som avgjordes vid huvudförhandling i tingsrätterna var den genomsnittliga handläggningstiden 13,2 månader 2020.

Det är alarmerande att det skett en betydande ökning av antalet ärenden som varit anhängiga i över ett år inom samtliga domstolslinjer 2010—2019. Från 2010 till utgången av 2019 var ök-

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

ningen 73 procent i hovrätterna och 78 procent i förvaltningsdomstolarna, och i tingsrätterna var den 43 procent i brottmål och 25 procent i omfattande tvistemål.

På grund av resurssituationen kan man inte i tingsrätterna använda en kollegial sammansättning tillräckligt ofta, utan målen måste ofta avgöras i en sammansättning med en domare eller en sammansättning med nämndemän. Detta är problematiskt eftersom målet redan länge varit att i hög grad lägga tyngdpunkten vid rättegångarna i tingsrätten, och en sammansättning med flera domare främjar rättsskyddet och kan minska behovet av ändringssökande.

På det sätt som beskrivs ovan behöver domstolsväsendet enligt justitieministeriets kalkyler ett permanent anslagstillägg på sammanlagt 10,3 miljoner euro för att förkorta handläggningstiderna särskilt i ärenden som varar över ett år.

Lagutskottet har nyligen också särskilt pekat på de knappa resurserna för domarutbildningen och domarutbildningsnämnden (se LaVP 3/2021 vp) och hänvisat till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2019, där utskottet anser att de resurser som står till förfogande för domarutbildningen är otillräckliga (LaUU 22/2018 rd). Också finansutskottet har lyft fram frågan (FiUB 28/2018 rd). Lagutskottet upprepar vad det sagt tidigare.

Utskottet har redan länge varit oroat över att domstolsväsendet har många domare och annan rättsskipningspersonal i tjänsteförhållanden för viss tid vars finansiering är beroende av tidsbegränsade anslag (se LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 22/2018 rd, 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). Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt att den mest hållbara och befogade lösningen med avseende på domstolsväsendets konstitutionella ställning och funktionsförmåga är att se till att domstolarnas basfinansiering är på en tillräcklig nivå och att tjänsterna är ordinarie. Tillräcklig basfinansiering och ordinarie tjänster skapar stabilitet och trygghet och gör att personalen stannar kvar.

Finlands domareförbund har under våren utrett andelen visstidsanställda vid domstolarna. I flera tingsrätter varierar andelen domare för viss tid från över 20 procent till 37 procent. I hovrätterna är nästan alla tjänster som föredragande tidsbegränsade. I förvaltningsdomstolarna är andelen föredragande för viss tid 68 procent och motsvarande andel förvaltningsdomare 32 procent. Även i försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen är andelen domare och föredragande för viss tid betydande. En betydande andel visstidsanställda äventyrar domstolarnas strukturella oberoende (se till exempel riksdagens justitieombudsmans berättelse från 2019, B 15/2020 rd, s. 145).

Enligt en inkommen utredning är Domstolsverkets resurser för små i förhållande till dess uppgifter. Verket behöver tilläggsresurser bland annat för utbildningsverksamhet. Enligt utredningen behövs det 20 nya årsverken.

Lagutskottet anser att det är viktigt att Domstolsverket får mer resurser. Redan när Domstolsverket inrättades ansåg utskottet att minimiantalet anställda och resurserna är underdimensionerade i förhållande till verkets uppgifter och bedömde att detta kan återspeglas i verkets förmåga att klara av sina uppgifter (se LaUB 13/2018 rd). Utskottet förutsätter att situationen följs noga och att man snabbt sätter in mer resurser vid behov. Utskottet betonade också att inrättandet av Dom-

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

stolsverket inte får försvaga resursläget vid domstolarna och att verkets resurser inte kan tas från domstolarnas rättskipande verksamhet.

Åklagarmyndigheten

Ett av målen i regeringsprogrammet är att i syfte att realisera straffansvaret och påskynda behandlingstiderna för brott utöka resurserna i hela kedjan i straffrättsvården, det vill säga polis, åklagare och domstolar, så att behandlingstiderna inom hela den rättsliga processen förkortas. Handläggningen av brottmål snabbas upp genom att säkerställa ett bättre samarbete mellan åklagare och poliser.

Enligt den utredning som utskottet fått är det inte möjligt att uppnå de ovannämnda målen om inte anslagen ökas. Åklagarmyndighetens resurser har i flera års tid varit mycket ansträngda i förhållande till arbetsmängden. Den allmänna nivån på hur straffansvaret realiserats har försämrats, så att en betydligt mindre andel av de brottsmisstankar som kommit till åklagarna för behandling än tidigare leder till åtal och bestämmande av påföljder. Andelen ärenden där förundersökningen har begränsats genom att förundersökningen lagts ned eller det har beslutats att någon förundersökning inte ska göras har ökat betydligt, medan antalet egentliga åtalsprövningsärenden har minskat. I de ärenden som kommer till åtalsprövning syns det i åklagarnas totala arbetsmängd att ärendena har blivit betydligt svårare och mer krävande. Handläggningstiderna för de brott som är mest krävande och orsakar störst skada är för långa. Det finns allt fler synnerligen omfattande och krävande brottmål som kräver exceptionellt mycket arbete.

Det anslag på 2,5 miljoner euro som beviljades Åklagarmyndigheten år 2020 har förbättrat situationen och möjliggjort en återgång till 2018 års nivå på årsverkena, men det har inte medfört någon egentlig nivåhöjning i förhållande till den ökade arbetsmängden.

Antalet brottmål som årligen kommer till åklagarna för handläggning ökade med över tiotusen under 2016—2020. Under samma period ökade antalet åklagarårsverken från 372,2 till 381. Antalet inkomna ärenden har således ökat med 13,7 procent men antalet åklagare som avgör ärendena har ökat med endast 2,4 procent. År 2020 kommer antalet inkomna ärenden sannolikt att överstiga 90 000, vilket betyder en ökning med cirka 5 procent jämfört med året innan. Antalet oavgjorda ärenden har ökat konstant; från slutet av 2019 har ökningen varit 21 procent (över 3 000 ärenden). Det genomsnittliga antalet avgöranden per åklagare är 210—230 ärenden per år. För att få ner antalet oavgjorda ärenden till 2019 års nivå behövs det 13 nya åklagare för handläggningen. Utan dessa nya åklagare kommer situationen att förvärras ytterligare, i och med att det kommer in allt fler ärenden samtidigt som antalet oavgjorda ärenden ökar.

Den genomsnittliga handläggningstiden har också blivit längre för samtliga ärenden, och särskilt antalet ärenden där åtalsprövningen dröjt länge har ökat betydligt. Den 6 december 2020 fanns det 640 ärenden i vilka åtalsprövningen pågått i mer än ett år (målet 400), vilket är mer än någonsin tidigare.

För att det straffrättsliga ansvaret ska realiseras på behörigt sätt behöver Åklagarmyndigheten enligt justitieministeriets kalkyler ett permanent anslag på 1,6 miljoner euro från och med 2022.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

Brottspåföljdsmyndigheten

Brottspåföljdsmyndighetens ekonomiska resurser och personalresurser är otillräckliga i förhållande till verksamhetens omfattning och struktur. Personalbristen beror huvudsakligen på det produktivetsprogram för ekonomin som genomfördes 2006—2016. På grund av anpassningsåtgärderna tvingades Brottspåföljdsmyndigheten minska sin personal med över 500 årsverken utan att samtidigt kunna anpassa sina anstaltsstrukturer.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) påtalade hösten 2020 den alltför låga personalstyrkan vid Brottspåföljdsmyndigheten. På grund av de knappa personalresurserna måste de anställda ofta arbeta ensamma, och det är inte möjligt att ordna tillräckligt med verksamhet eller närvarande övervakning för fångarna. Ensamarbetet är problematiskt också från arbetarskyddssynpunkt. Också riksdagens biträdande justitieombudsman har under sina inspektioner och i sina klagomålsavgöranden bland annat framhållit att den tid som tillbringas utanför cellen bör öka och att det bör ordnas meningsfull sysselsättning för fångarna.

Ett nytt fenomen är att hoten och aggressionerna mot personalen ökar, både i fängelserna och på fritiden. Bakom aggressionerna finns det starka kopplingar till organiserad brottslighet.

Lagutskottet har redan tidigare konstaterat att det anser att Brottspåföljdsmyndighetens ekonomiska situation är särskilt oroväckande med tanke på personalen och säkerheten i fängelserna. Det finns för få anställda i förhållande till antalet fångar, anstaltsstrukturen och effektmålen för verkställigheten. Därför har utskottet ansett att situationen kräver både snabba och långsiktiga åtgärder som ökar resurserna och praktiska åtgärder vars tillräcklighet och funktion bör följas noggrant (se LaUU 8/2020 rd).

Det är också nödvändigt att betydligt utöka den närvarande handledningen och övervakningen i arbetet med kvinnliga fångar. Riksdagens biträdande justitieombudsman konstaterade i sitt avgörande sommaren 2020 (EOAK/1626/2018) att placeringen av kvinnliga häktade för närvarande till många delar är lagstridig. Frågorna kring placeringen av kvinnliga fångar och kvinnliga häktade, organiseringen av funktionerna samt säkerheten bör lösas snabbt.

Enligt justitieministeriets kalkyler behöver Brottspåföljdsmyndigheten från och med 2022 en permanent nivåhöjning på 6,42 miljoner euro för att minska ensamarbetet och förbättra säkerheten i fängelserna och för arbetet med kvinnliga fångar.

Rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten

Enligt en inkommen utredning har man inom den offentliga rättshjälpen tvingats minska personalresurserna på grund av resursbrist, trots att medborgarnas behov av rättshjälp och rättsskydd inte har minskat. Dessutom har det meddelats förbud mot att tillsätta tjänster inom rättshjälpen, och från ingången av 2021 har endast utnämningar för viss tid varit tillåtna. För närvarande är upp till 45 procent av rättshjälpspersonalen tillsatta för viss tid vid en del av verken. Enligt den utredning som fåtts försvårar detta avsevärt möjligheterna att ta hand om klienterna inom den offentliga rättshjälpen och äventyrar rättsskyddet.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

För att trygga de nuvarande personalresurserna inom den offentliga rättshjälpen och förbättra det ekonomiska läget behöver rättshjälpsbyråerna enligt justitieministeriets kalkyler en permanent nivåhöjning på 2,1 miljoner euro från och med 2022.

I detta sammanhang fäster utskottet dessutom uppmärksamhet vid en regeringsproposition där det föreslås ändringar bland annat i fråga om biträdande vid asylsamtal och arvoden för rättshjälp (RP 247/2020 rd). Ändringen medför extra resursbehov inom justitieministeriets förvaltningsområde, vilka enligt den utredning som fått har beaktats i ramarna för statsfinanserna. Det finns dock skäl att följa upp att resurserna räcker, eftersom antalet asylärenden kan börja stiga igen när coronaepidemin lättar.

Som det sägs ovan är det positivt att det beviljats tilläggsanslag på 1,9 miljoner euro för den allmänna intressebevakningen, eftersom antalet huvudmän inom intressebevakningen redan länge har ökat (cirka 3 procent per år) och deras ärenden är allt mer omfattande och komplicerade. Man bör dock i fortsättningen noga följa upp att anslagen räcker. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid resursläget för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, eftersom den höga belastningen vid verket återspeglas i den allmänna intressebevakningen och fördröjer förordnanden om intressebevakning och behandlingen av tillståndsärenden för nya huvudmän.

Utsökning

En strukturreform av utsökningsverksamheten genomfördes den 1 december 2020. Reformen har till största delen lyckats utan några större problem, men genomförandefasen kommer att medföra arbete ännu länge.

Också vid Utsökningsverket finns det enligt uppgift en obalans mellan anslagen och omkostnaderna, och redan 2022 kommer utgifterna att vara cirka fyra miljoner euro större än anslagen. Detta verkar kräva personalminskningar, men det finns dock inte någon möjlighet till detta utan att äventyra verksamheten. En avgörande roll har det ytterligare sparbetet på cirka tre miljoner euro som fastställts för 2024, vilket tvingar till kraftiga åtgärder som äventyrar verksamheten. Det kan befaras att såväl nivån på rättsvården som statens fiskala intressen blir lidande av dessa. År 2025 är utgifterna fortfarande fyra miljoner euro större än anslagen, trots anpassningsåtgärder i form av inbesparingar och indragning av 40 tjänster. Dessa indragningar hör inte till strukturreformen utan beror uteslutande på de allt stramare ramarna.

Också behandlingstiderna för utsökningsärenden har ökat enligt en inkommen utredning. Från cirka sex månader i normalläget har man kommit upp i en genomsnittlig behandlingstid på åtta månader. Detta beror både på den friktion som omorganiseringen av utsökningen och undantagsförhållandena orsakar och på att det efter personalbesparingarna finns få anställda i förhållande till verksamhetskraven. Om handläggningstiderna tillåts öka ytterligare, kommer hanteringen av arbetshelheter att bli lidande och arbetets kvalitet att försämrats.

Mot bakgrund av det som anförts ovan anser utskottet att det är viktigt att trygga tillräckliga resurser för Utsökningsverket under ramperioden. Man bör noga följa upp hur strukturreformen genomförs och vilka konsekvenser den har för resurserna.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

Personalens arbetshälsa och välbefinnande i arbetet

Utskottet upprepar sin tidigare oro över personalens ork och välbefinnande i arbetet inom justitieministeriets förvaltningsområde (se bland annat LaUU 3/2020 rd). Otillräckliga personalresurser har lett till att det har blivit vanligare att arbeta övertid svart, och i synnerhet domarnas och åklagarnas arbetsmängd är i ljuset av den utredning som fåtts mycket stor. Belastningen drabbar dock hela personalen, och den svåra situationen har pågått länge. På grund av den svåra arbetssituationen har personalen inte möjlighet att i tillräcklig utsträckning delta i utbildningar, eller så blir de i praktiken tvungna att kompensera för deltagandet genom att arbeta på egen tid. Lagutskottet anser det därför motiverat att utreda arbetstiden och arbetshälsan för personalen inom rättsvården.

Utskottet är allvarligt oroat över den bristande attraktiviteten i domarkarriären. De tidsbegränsade domartjänsterna, eftersläpningen i lönerna och den stora arbetsmängden försämrar arbetsgivaransendet och påverkar viljan att söka sig till och stanna kvar i domstolskarriären (se LaVP 3/2021 vp). Situationen är densamma för åklagarnas och rättsbiträdenas del. Enligt den utredning som fåtts har flera domare och åklagare under den senaste tiden sagt upp sig på grund av situationen.

Även kanslipersonalens löner är oproportionerligt låga jämfört med den privata sektorn och den övriga statsförvaltningen. Särskilt i huvudstadsregionen är lönen inte konkurrenskraftig i förhållande till levnadskostnaderna, och personalomsättningen är ännu större än i resten av landet.

I planen för de offentliga finanserna konstateras det att målet är en effektivisering av statens HR-funktioner med 304 årsverken före 2029 (s. 42). När det gäller minskningen av HR-personalen finns det dock en risk för att arbetstiden för rättsvårdens personal ineffektivt går till att utföra administrativa uppgifter. Ett tillräckligt närstöd av ekonomi- och personalförvaltningen behövs således även i fortsättningen för att man inom rättsvården ska kunna koncentrera sig på att utföra kärnuppgifter.

IKT-kostnader

Datasystemprojekten är viktiga för att effektivisera verksamheten, men de praktiska erfarenheterna är tyvärr ofta inte särskilt positiva och produktivitetsvinster kan förväntas först senare. Man har haft särskilt stora förväntningar på det nya ärendehanteringssystemet AIPA, men systemet har fördröjts betydligt och blivit allt dyrare. Enligt en inkommen utredning effektiviserar systemet för närvarande inte arbetet, utan snarare ökar det. Det beror huvudsakligen på att parterna fortfarande till stor del sköter sina ärenden på traditionellt sätt. Därför utförs det till exempel mycket manuellt arbete vid domstolarna. För att uppnå fördelarna med systemen bör man således öka den elektroniska kommunikationen.

IKT-utgifterna inom justitieministeriets förvaltningsområde har ökat betydligt under de senaste åren. Utskottet upprepar sin tidigare oro över kostnadsökningen och att kostnadernas relativa andel i utgiftsstrukturen hos aktörerna inom förvaltningsområdet ökar. Man har inte heller fått tillräcklig finansiering för ökningen av IKT-utgifterna, vilket betyder att de måste finansieras genom att spara in på årsverkna inom kärnverksamheten. Situationen är problematisk, eftersom det

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

väsentliga med tanke på aktörernas faktiska verksamhetsförutsättningar och deras möjligheter att sköta sina kärnuppgifter är hur mycket anslag som står till förfogande för personalresurser. Frågan om hur IKT-kostnaderna ska täckas bör bedömas på nytt inom justitieministeriets förvaltningsområde och i statsförvaltningen i allmänhet, och vid ram- och budgetberedningen bör man allvarligt överväga metoder för att få ordning på situationen och se över systemet (se LaUU 3/2020 rd och LaVP 19/2020 vp). Finansieringen av IKT-kostnaderna bör bedömas separat från den övriga finansieringen av verksamheten.

Asylärenden och andra utlänningsärenden

Lagutskottet har varit oroat över det stora antalet asylärenden och andra utlänningsärenden i förvaltningsdomstolarna, ärendebalansen i domstolarna och de allt längre behandlingstiderna (se LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd och LaUU 5/2019 rd). Utskottet har därför ansett det befogat att utreda orsakerna till de långa behandlingstiderna i asylärenden och andra utlänningsärenden och till ärendebalansen vid domstolarna och att vidta de lagstiftningsåtgärder och praktiska åtgärder som behövs för att behandlingen av ärendena ska bli smidigare och behandlingstiderna kortare. Justitieministeriet uppger att man har för avsikt att lämna utredningen i fråga till lagutskottet under juni 2021. Utskottet anser det vara viktigt att utredningen lämnas inom utsatt tid.

Vårdreformen

Om social- och hälsovårdsreformen genomförs, kommer den särskilt att påverka arbetsmängden i förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen, men också i marknadsdomstolen. Lagutskottet har vid behandlingen av regeringens proposition om reformen (RP 241/2020 rd) bedömt att reformen kommer att medföra både permanenta och tillfälliga behov av tilläggsresurser för domstolarna som inte är obetydliga (se LaUU 10/2021 rd). Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande anser utskottet att det är nödvändigt att följa vilka konsekvenser reformen har för antalet ärenden i domstolarna och därmed för resursbehoven och att det kontinuerligt görs en noggrann bedömning av dessa, och att resursbehoven beaktas på behörigt sätt vid beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

Utskottets tidigare ståndpunkter om anslagen

Lagutskottet har redan under flera år upprepade gånger erinrat om att aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde har en väsentlig roll när det gäller att trygga rättsstaten och betonat att det handlar om statens kärnuppgifter, som måste skötas effektivt och tillförlitligt för att samhället ska vara stabilt och säkert (se bland annat LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd). Lagutskottet har också betonat 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 (LaUU 22/2018 rd). Utskottet har också ansett att man också i ekonomiskt kärva tider bör sörja för de resurser som krävs för att trygga rättsstaten. Från statsfinansiell synpunkt handlar det inte om några stora summor, eftersom anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde är mycket små jämfört med många andra förvaltningsområden. Utskottet har ansett att det enklaste och mest hållbara är att man på lång sikt sörjer för tillräckliga anslag genom lämpligt dimensionerade finansiella resurser till aktörerna.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

Lagutskottet har upprepade gånger under flera år påtalat den alltför knappa basfinansieringen av domstolsväsendet (se bland annat LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 22/2018 rd, 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 påpekat att domstolsväsendet har många domare och annan rättskipningspersonal i tjänsteförhållanden för viss tid vars finansiering är beroende av tidsbegränsade anslag (se LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 22/2018 rd, 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 och LaUU 6/2013 rd).

Likaså har lagutskottet redan länge och upprepade gånger påmint om att en fungerande kedja i straffrättsvården kräver balanserad och tillräcklig resurstilldelning till alla myndigheter som ingår i straffprocesskedjan, alltså polis, åklagare, domstolar, rättshjälp och Brottspåföljdsmyndigheten (se LaUU 1/2021 rd och bland annat LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 15/2016 rd och LaUU 6/2015 rd).

Under de senaste åren har lagutskottet haft stora farhågor beträffande besparingen på en miljard euro i planen för de offentliga finanserna (se LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 4/2018 rd och LaUU 22/2018 rd). Sparkravet är något mindre inom justitieministeriets förvaltningsområde än inom de övriga förvaltningsområdena (0,3 procent i stället för 0,5 procent), men uppgår trots det till 18 miljoner euro 2029. Även om de negativa konsekvenserna av sparkravet kompenseras och lindras med tilläggsanslag för justitieministeriets förvaltningsområde, har utskottet befarat att sparkravet blir särskilt problematiskt för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde, vars utgifter till stor del består av personal- och lokalkostnader. Möjligheterna att spara in på sådana kostnader är begränsade, vilket innebär att besparingarna oundvikligen i sista hand avspeglas i behandlingstiderna och försvagar medborgarnas rättsskydd. Lagutskottet har därför betonat att sparkravet bör lindras betydligt mer, särskilt i slutet av planeringsperioden.

Trots att lagutskottet har påpekat de ovannämnda omständigheterna upprepade gånger, har den ekonomiska situationen för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde inte förbättrats på ett hållbart sätt. Basfinansieringen för flera av aktörerna inom förvaltningsområdet är från år till år otillräcklig, och de har varit tvungna att finansiera sin verksamhet med anslag som överförs, trots att de har fått i sig positiva tilläggsanslag. Dessa ökningar har dock inte täckt behovet. På grund av de otillräckliga anslagen finns det för få anställda i förhållande till arbetsmängden, och personalen är överbelastad. Lagutskottet ansåg också när budgetpropositionen för 2021 behandlades att det är nödvändigt att utreda hur stora anslag de olika aktörerna inom förvaltningsområdet skulle behöva för att säkerställa en tillräcklig och hållbar finansiering av rättsstatens verksamhet och rättsvården (se LaUU 8/2020 rd, s. 1 och 3).

Lagutskottet har tidigare också med allvar påtalat de långa behandlingstiderna för rättsprocesserna (se LaUU 1/2021 rd, LaUU 3/2019 rd, LaUB 13/2012 rd, LaUU 13/2010 rd, LaUU 28/2009 rd och LaUU 5/2009 rd och de utlåtanden som det hänvisas till i dem). Frågan togs senast upp när utskottet behandlade riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (B 15/2020 rd). Det framgår av berättelsen att försenade rättegångar redan länge har varit ett problem i Finland. Problemet har framkommit både i samband med den nationella laglighetskontrollen och tidigare i Europadomstolens rättspraxis. Trots vissa lagreformer som förbättrat läget händer det fortfarande att rät-

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

tegångar tar orimligt länge. Vidare kan enligt berättelsen kostnaderna för rättegången och rättegångsavgifterna hindra att rättsskyddet tillgodoses. I sitt utlåtande om rapporten ansåg lagutskottet att situationen är synnerligen oroväckande med avseende på rättsstaten och möjligheterna att ta tillvara rättsskyddet och konstaterade att coronapandemin förvärrar läget ytterligare. Utskottet ansåg att det är både nödvändigt och motiverat att göra en omfattande utredning inklusive åtgärdsförslag av hur rättsstatsprincipen och rättsskyddet tillgodoses och vilka lagstiftningsmässiga och andra metoder som behövs för att säkerställa och stärka dessa (se LaUU 1/2021 rd).

Utskottets slutsatser om anslagssituationen

Lagutskottet anser utifrån vad det sagt tidigare och den nu inkomna utredningen att det finns betydande brister i basfinansieringen inom justitieministeriets förvaltningsområde som kräver omedelbar korrigerande åtgärder. I synnerhet resursläget inom domstolarna, Brottsförklaringsmyndigheten, Åklagarstyrelsen och den offentliga rättshjälpen är ohållbart. För att situationen ska kunna rättas till måste basfinansieringen för dessa aktörer höjas permanent och åtminstone så mycket som framgår av de ovannämnda kalkyler som justitieministeriet har lagt fram. Det bör också sörjas för tillräckliga anslag för Domstolsverket och Utsökningsverket på det sätt som anges ovan. Utskottet förutsätter att de ovannämnda resursbehoven tillgodoses omedelbart och att de beaktas redan i år vid beredningen av kommande tilläggsbudgetar, nästa års budget och de framtida ramarna för statsfinanserna. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett ställningstagande om detta.

Utskottet framhåller också att resurserna för lagberedningen måste tryggas, eftersom utvecklingsresurserna för lagberedningen vid justitieministeriet och statsrådets gemensamma lagberedning enligt den utredning som fåtts är knappa i förhållande till behoven. Utskottet anser detta vara oroväckande med avseende på lagberedningens kvalitet och hänvisar till ett uttalande som utskottet nyligen gjorde om konsekvensbedömningarna av regeringens propositioner (se LaUU 3/2021 rd).

Som det konstateras ovan har lagutskottet redan tidigare ansett att det är både nödvändigt och motiverat att göra en omfattande utredning inklusive åtgärdsförslag av hur rättsstatsprincipen och rättsskyddet tillgodoses och vilka lagstiftningsmässiga och andra metoder som behövs för att säkerställa och stärka dessa (se LaUU 1/2021 rd). Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt och anser att de frågor som gäller förverkligandet av rättsstaten och rättsskyddet aktualiseras ytterligare av de ovannämnda otillräckliga anslagen för rättsvården, ökningen av antalet ärenden, de allt längre handläggningstiderna och belastningen på personalen. Enligt utskottet är det motiverat att statsrådet sammanställer en särskild redogörelse om tryggnad och stärkning av rättsstaten och om rättsvårdens verksamhetsförutsättningar.

Coronasituationen

Lagutskottet har i samband med planen för de offentliga finanserna också utrett vilka konsekvenser den coronaepidemi som började våren 2020 har för justitieministeriets förvaltningsområde. Enligt den utredning som fåtts har epidemin och den exceptionella situation som uppstått till följd av den betydande konsekvenser, både omedelbart och på längre sikt. Det är för närvarande svårt att bedöma hur länge epidemin och dess konsekvenser kommer att pågå. Myndigheterna har fått särskild finansiering för att hantera coronaläget.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

Coronasituationen har ökat ärendebalansen särskilt i tingsrätterna, eftersom domstolarna delvis har varit tvungna att avbryta behandlingen av ärenden i sammanträde på grund av risken för smitta. Det är oroväckande att antalet anhängiga barnskyddsärenden har ökat med upp till 32 procent under coronaepidemin.

Situationen i tingsrätterna och den ökade ärendebalansen har också återspeglats hos Åklagarmyndigheten. Sedan hösten 2020 har man omorganiserat sammanträdena, men dessa binder Åklagarmyndighetens resurser mer än normalt, vilket i sin tur förlänger åtalsprövningstiderna och ökar eftersläpningen av ärenden hos myndigheten.

Bekämpningen av coronaviruset har också inneburit en hög belastning på Brottspåföljdsmyndigheten, men man har klarat av den krävande situationen och har kunnat förhindra omfattande epidemier i fängelserna. I vissa fall har man varit tvungen att tillfälligt stänga fängelser på grund av smitta, och fångarna eller en del av personalen har satts i karantän. Verkställigheten av korta fängelsestraff har begränsats flera gånger för att det ska finnas mer utrymme i fängelserna med tanke på eventuella positiva coronafall och karantäner.

Coronasituationen har också påverkat rättshjälps- och intressebevakningsdistriktets verksamhet och ökat behovet av tjänster inom förvaltningsområdet. Särskilt behovet av ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning bedöms öka betydligt. Antalet ärenden inom utsökningen har ännu inte ökat märkbart på grund av coronasituationen, men det uppskattas att ärendena kommer att öka under detta år.

Lagutskottet anser med hänvisning till det som utskottet sagt tidigare att det är nödvändigt att sörja för de tilläggsresurser som myndigheterna behöver för att hantera coronasituationen (se LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUB 4/2020 rd, LaUB 5/2020 rd, LaUB 8/2020 rd och LaUB 9/2020 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan och att riksdagen godkänner följande ställningstagande med anledning av redogörelsen:

Riksdagen förutsätter att basfinansieringen för justitieministeriets förvaltningsområde, särskilt domstolsväsendet, Åklagarmyndigheten, Brottspåföljdsmyndigheten och den offentliga rättshjälpen, omedelbart höjs väsentligt och varaktigt för att trygga och stärka rättsstaten och verksamhetsförutsättningarna för rättsvården.

Utlåtande LaUU 11/2021 rd

Helsingfors 3.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Marko Asell sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.