

Lagutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2023—2026

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2023—2026 (SRR 2/2022 rd): Ärendet har lämnats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 19.5.2022.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Niina Huotari, finansministeriet
- kanslichef Pekka Timonen, justitieministeriet
- ledande expert Niina Puolusmäki, justitieministeriet
- överdirektör Riku Jaakkola, Domstolsverket
- direktör Raimo Ahola, Domstolsverket
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Åklagarmyndigheten
- direktör Marjo Kurki, Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- överinspektör Ari Juuti, Brottspåföljdsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Utsökningsverket.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Rättsregistercentralen
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Finlands domareförbund rf
- Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagutskottet granskar redogörelsen om planen för de offentliga finanserna 2023—2026 med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde och med fokus på anslagsläget för rättsstaten och rättsvården samt de ekonomiska konsekvenserna av förändringarna i den säkerhetspolitiska omvärlden.

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

Anslagsläget för rättsstaten och rättsvården

Anslagsnivå och tilläggsanslag

Den årliga anslagsnivån under justitieministeriets huvudtitel är cirka 1 miljard euro under ramperioden. I den ingår också de utgifter som omfattas av undantag från ramarna och som behandlas närmare nedan.

Rambeslutet innehåller tilläggsanslag motsvarande tidigare beslut för justitieministeriets förvaltningsområde, såsom ett årligt tilläggsanslag på 4 miljoner euro för att förkorta behandlingstiderna vid åtalsprövning och rättegångar (0,45 miljoner euro för Åklagarmyndighetens och 3,55 miljoner euro för de övriga domstolarnas omkostnader) och ett årligt tilläggsanslag på en miljon euro för funktionen för att främja ekonomiskt kunnande. För Brottspåföljdsmyndighetens omkostnader reserveras dessutom ett årligt tillägg på 2 miljoner euro för att sörja för säkerheten i fängelserna och tillgodose kvinnliga fångars särskilda behov.

Nya anslag anvisas för att genomföra lagstiftningsändringar, såsom totalreformen av lagstiftningen om sexualbrott, till ett belopp av cirka 1,9 miljoner euro 2023 och permanent cirka 6 miljoner euro från och med 2024. Dessutom anvisas ett nytt tilläggsanslag på 12 miljoner euro per år för att trygga rättsvården.

Lagutskottet anser att tilläggsanslagen i rambeslutet är behövliga. Till exempel tillskottet för att trygga rättsvården förbättrar möjligheterna att svara på de IKT- och lokalutgifter som belastar förvaltningsområdet avsevärt och som också utskottet tidigare har fäst allvarlig uppmärksamhet vid (se bl.a. LaUU 11/2021 rd och LaUU 3/2020 rd).

Också totalreformen av lagstiftningen om sexualbrott kräver extra resurser, eftersom polisen ska utreda nya brottmål och åklagaren och domstolen ska behandla dem. Strängare straffskalor och den väntade ökningen av antalet brottmål kommer att öka antalet fångar. Utskottet konstaterar dock att sakkunniga bedömer att den ökade arbetsmängd som reformen medför för domstolsväsendet kommer bli betydligt större än vad som anges i redogörelsen. Utskottet hänvisar till sina tidigare utlåtanden och betonar att en fungerande straffprocesskedja kräver en balanserad och tillräcklig resurstilldelning till alla myndigheter i kedjan (se särskilt LaUU 11/2021 rd och de tidigare utlåtanden som det hänvisas till där).

Trots de extra satsningarna i rambeslutet är anslagsläget inom förvaltningsområdet förknippat med följande problem.

Otillräcklig basfinansiering och försämrade arbetsförhållanden

Trots de positiva ökningarna förbättrar planen för de offentliga finanserna inte heller denna gång basfinansieringen för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde. Detta är mycket beklagligt, eftersom det under en mycket lång tid har funnits betydande brister i aktörernas basfinansiering, som omedelbart måste korrigeras. Till denna del hänvisar utskottet särskilt till sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna från i fjol våras (se LaUU 11/2021 rd och de tidigare utlåtanden som det hänvisas till där).

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

Myndigheterna inom justitieministeriets förvaltningsområde har fäst uppmärksamhet vid att anslagen är otillräckliga också i detta sammanhang.

Enligt uppgifter från Domstolsverket har den alltför låga basfinansieringen av domstolsväsendet lett till att personal inte har kunnat anställas i den omfattning som arbetsmängden kräver. Detta har i sin tur lett till att antalet anhängiga ärenden och behandlingstiderna har ökat. Arbetssituationen har försämrats trots att personalen har arbetat intill bristningsgränsen. På grund av situationen hinner domarna inte heller i tillräcklig utsträckning delta i utbildning på det sätt som den lagstadgade utbildningsskyldigheten förutsätter.

Också Åklagarmyndigheten anser att situationen är oroväckande med tanke på de utdragna behandlingstiderna, preskriptionshoten och parternas rättsskydd. Enligt myndigheten har antalet årsverken för åklagarna inte stigit i samma takt som antalet mål, ökningen av antalet uppdrag och det försvårade arbetet. Antalet anhängiga ärenden har ökat. Särskilt kraftig har ökningen varit i ärenden som varit anhängiga i över 12 månader (jämfört med situationen i slutet av 2019 är ökningen cirka 210 %).

Enligt erhållen utredning är också Brottpåföljdsmyndighetens ekonomiska och personella resurser otillräckliga med tanke på verksamhetens omfattning, anstaltsstrukturen och effektmålen för verkställigheten (se även bl.a. LaUU 11/2021 rd, LaUU 3/2020 rd och LaUU 8/2020 rd). Också Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) och riksdagens justitieombudsman har påtalat att personalstyrkan är för liten. Personalbristen beror huvudsakligen på de ekonomiska anpassningsåtgärder som genomfördes 2006—2016, då antalet anställda minskade med cirka 500 årsverken.

Utsökningsväsendet pekar på nedskärningen av anslagen för utsökning i utgiftsramarna, cirka tre miljoner euro. Detta innebär att utgifterna måste skäras ned kännbart. Situationen kan innebära att ungefär 70 tjänster dras in.

Inom den offentliga rättshjälpen har man under de senaste åren på grund av brist på anslag varit tvungen att minska personalresurserna och det har varit tillåtet att tillsätta tjänster endast för viss tid. Samtidigt har servicebehovet dock varit stort. Anpassningsåtgärderna har lett till att det har blivit svårt att tillsätta tjänster och köerna till servicen har ökat. Samtidigt har man kunnat erbjuda service till en betydligt mindre grupp hjälpbehövande. På riksnivå kunde man år 2021 behandla cirka 5 000 färre ärenden inom rättshjälpen än året innan.

Med tanke på rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten är det också en besvikelse att projektet med ett centralt ämbetsverk skjuts upp på grund av brist på finansiering. Utskottet anser det vara viktigt att man i fortsättningen försöker gå vidare med projektet, eftersom rättshjälpen och intressebevakningen samt den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen är den enda sektor inom justitieministeriets förvaltningsområde som inte har någon riksomfattande central myndighet (se LaUU 3/2020 rd och LaUU 5/2019 rd). Inrättandet av ett centralt ämbetsverk bedöms bland annat förbättra möjligheterna att för rättshjälpens, intressebevakningens samt den ekonomiska rådgivningens och skuldrådgivningens kunder producera mer lättillgängliga, på riksnivå samordnade tjänster med bättre kvalitet.

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

Den otillräckliga basfinansieringen har lett till att ärendebalansen har avarbetats med tidsbegränsad tilläggsfinansiering, varvid antalet visstidsanställda ökar. Det är också svårt att hitta sökande till visstidstjänster.

Situationen återspeglas också i arbetsförhållandena. De enkäter som domareförbundet genomförde 2019 och 2021 visar att arbetsförhållandena har försämrats till exempel inom domstolsväsendet. Enligt enkäterna ligger arbetsbelastningen för en betydande del av rättskipningspersonalen på en allvarligt hög nivå. Ett annat nytt fenomen är att en karriär som domare har blivit mindre attraktiv. Enkäterna visar att det finns ett stort antal som överväger att byta eller redan bytt bransch. De viktigaste orsakerna är för mycket arbete och eftersläpning i lönesättningen.

Utskottet är allvarligt oroat över det som sägs ovan. Den långvariga otillräckliga basfinansieringen och användningen av tidsbegränsade och riktade tilläggsresurser i kombination med en stor arbetsmängd försvårar organiseringen av arbetet för myndigheterna inom förvaltningsområdet och belastar personalen. I sista hand återspeglas detta i behandlingstiderna och försämrar medborgarnas rättssäkerhet (se även bl.a. LaUU 18/2021 rd, LaUU 8/2020 rd och LaUU 3/2020 rd). Det stora antalet visstidsanställda är problematiskt också med tanke på domstolarnas oberoende (se särskilt LaUU 11/2021 rd och de åtskilliga tidigare utlåtanden som det hänvisas till där).

Utskottet anser att den ovannämnda och erhållna utredningen starkt talar för en redogörelse av statsrådet om att trygga och stärka rättsstaten och rättsvårdens verksamhetsförutsättningar på det sätt som riksdagen har förutsatt utifrån utskottets betänkande (se RSv 214/2021 rd och LaUB 16/2021 rd). Utskottet välkomnar att redogörelsen är under beredning och avses bli överlämnad till riksdagen före utgången av 2022. Redogörelsen bör som sagt ge en lägesbild och i så bred utsträckning som möjligt föreslå behövliga korrigerande åtgärder, med beaktande av inte bara resursfrågor utan också strukturfrågor och lagstiftningsfrågor. Målet bör vara att trygga rättsvårdens verksamhetsförutsättningar på ett så övergripande, hållbart och långsiktigt sätt som möjligt.

Ekonomiska konsekvenser av förändringarna i den säkerhetspolitiska omvärlden

Förändringar i omvärlden och undantag från ramarna

Finlands och Europas säkerhetspolitiska omgivning har förändrats radikalt efter Rysslands invasion av Ukraina. Redogörelsen om planen för de offentliga finanserna tar upp konsekvenserna av förändringarna i den säkerhetspolitiska omvärlden för Finlands offentliga finanser. Regeringen kommer enligt redogörelsen att lämna en tilläggsbudgetproposition som svarar på dessa akuta utgiftstryck, men till vissa delar sträcker sig effekterna av beredskapen också till planen för de offentliga finanserna för perioden 2023—2026 (s. 7).

Enligt redogörelsen har regeringen beslutat om ett undantag från ramarna, enligt vilket de nödvändiga utgiftsökningarna med direkt anknytning till rikets försvar, gränssäkerhet och cybersäkerhet ska täckas utanför ramen (s. 19). Också biståndet till Ukraina, hjälpen till ukrainare som flyr undan kriget och de direkta konsekvenser som krigsrelaterade sanktioner har för statens verksamhet täcks utanför ramen.

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

Enligt utredning till lagutskottet genomförs ramavvikelsen tekniskt genom att den beaktas som en strukturell korrigering av ramnivån, dvs. så att ramarna för valperioden höjs i enlighet med utgifterna, varvid utgifterna i fråga täcks utanför ramarna. De utgifter som omfattas av ramundantaget för justitieministeriets förvaltningsområde ingår således i den ovannämnda årliga anslagsnivån på cirka 1 miljard euro under huvudtiteln.

Inom justitieministeriets förvaltningsområde gäller undantaget följande:

- Cybersäkerhet
 - sammanlagt 14,8 miljoner euro för att förnya valdatasystemet, 136 000 euro per år för dataombudsmannen och 25 000 euro per år för återhämtningsförmåga i fråga om att förbättra cybersäkerheten.
- Asylärenden
 - till förvaltningsdomstolarna 2,5 miljoner euro per år 2023—2026
 - till högsta förvaltningsdomstolen 1,0 miljon euro 2023—2026
 - för offentlig rättshjälp 2023 0,24 miljoner euro och för 2024—2026 årligen 0,32 miljoner euro
 - nivån på de ersättningar som betalas till privata rättsbiträden höjs 2023 med 0,42 miljoner euro och 2024—2026 med 0,56 miljoner euro.
- Den gröna omställningen
 - För att förkorta behandlingstiderna för miljö-, markanvändnings- och byggmål vid förvaltningsdomstolarna anvisas en årlig anslagsökning på 3 miljoner euro.

Med avseende på sitt eget fackområde yttrar lagutskottet följande om tilläggsanslagen för undantaget från ramarna.

Cybersäkerhet. Utskottet betonar vikten av att reservera tillräckliga tilläggsanslag för att sörja för cybersäkerheten. Som utskottet konstaterar i sitt utlåtande om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön baserar sig myndigheternas och domstolarnas verksamhet inom justitieministeriets förvaltningsområde numera i stor utsträckning på digitala verktyg och förbindelser, vilket understryker vikten av att sörja för informations- och cybersäkerheten (se LaUU 14/2022 rd).

Utgifter för invandring. Utgifterna för invandring är enligt redogörelsen och en utredning till utskottet förknippade med stor osäkerhet. Behovet av medel beror bland annat på det verkliga antalet människor som anländer och på hur de sysselsätts. Anslaget grundar sig på en uppskattning enligt vilken det lämnas 60 000 ansökningar om tillfälligt skydd och 6 000 asylansökningar 2022, står det i redogörelsen (s. 24). Åren 2023—2026 beräknas antalet asylansökningar uppgå till 5 000—5 500 per år.

Enligt en kompletterande utredning som utskottet fått från finansministeriet och justitieministeriet har granskningen av anslagen baserat sig på antaganden som omfattar det uppskattade sammantagna behovet för invandringen. Krigsläget och eventuell hybridpåverkan påverkar utgifterna för invandringen, som är förknippade med betydande osäkerhet. Hybridpåverkan där asylsökande utnyttjas som redskap är ett hot som vi måste förbereda oss på. Enligt ministerierna är den sammantagna invandringen beroende av de ovan beskrivna konsekvenserna av kriget i Ukraina samt den allmänna invandringstrenden, varvid de temporära anslagsökningarna för invandringen ses som en helhet i fråga om undantaget från ramarna.

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

I ljuset av erhållen utredning anser lagutskottet det vara viktigt att man bereder sig på utgiftstrycket på grund av invandringen och aktivt bevakar hur situationen utvecklas. Enligt en utredning som kom in i samband med den säkerhetspolitiska redogörelsen är det fortfarande oklart vilka konsekvenser som förändringarna i omvärlden och flyktingarna från Ukraina kommer att ha för förvaltningsdomstolarna, men det väntas inte att Migrationsverkets beslut i ärenden som gäller ukrainska migranter kommer leda till någon stor anhopning av ärenden. Efterfrågan på rättsskyddstjänster, såsom behovet av rättshjälp, har dock uppskattats öka bland ukrainare som anländer till Finland (se LaUU 14/2022 rd).

Den gröna omställningen. Lagutskottet anser att den årliga anslagsökningen på 3 miljoner euro för 2023—2026 för att förkorta behandlingstiderna för miljö-, markanvändnings- och byggmål vid förvaltningsdomstolarna är behövlig. Det är också viktigt att tillskottet enligt utredning till utskottet är permanent, även om beslutet om det har fattats som en del av den temporära helhet beträffande tillstånd som omfattas av undantaget från ramarna.

Andra ekonomiska konsekvenser

Lagutskottet pekar i detta sammanhang också på följande ekonomiska konsekvenser av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön.

Rättsstaten och rättsvården. Med hänvisning till sitt utlåtande om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön betonar lagutskottet vikten av att sörja för rättsstatens och rättsvårdens funktionsförmåga, eftersom rättsstaten och rättssystemet måste fungera under alla förhållanden (se LaUU 14/2022 rd). En fungerande rättsstat och förtroendet för domstolarnas och myndigheternas verksamhet samt för tillgodoseendet av rättigheter och ansvar ökar befolkningens resiliens och är väsentliga med tanke på den inre säkerheten, påpekar utskottet.

Hybridhot och brottslighet. Det förändrade säkerhetsläget väntas på olika sätt även öka antalet brott som ska utredas. I enlighet med utlåtandet om den säkerhetspolitiska miljön (LaUU 14/2022 rd) betonar lagutskottet beredskapen inför situationen och vikten av att straffansvaret realiseras, eftersom medborgarnas förtroende för att brott bestraffas i enlighet med lag är en viktig faktor som skapar säkerhet och trygghetskänsla. Det väsentliga är att sörja för ett effektivt myndighets-samarbete samt tillräckliga och proportionerliga resurser och andra verksamhetsförutsättningar för alla aktörer i straffprocesskedjan, dvs. förundersökningsmyndigheterna, åklagarna, domstolarna, verkställigheten av straff samt rättshjälpen.

Krigsförbrytelser. Under angreppet har de ryska trupperna gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt i Ukraina som också är förenade med straffrättsligt ansvar. Ukrainas egna åtgärder är av central betydelse, men landet kommer inte ensamt att klara av att utreda och lagföra alla krigsförbrytelser som begåtts på dess territorium. Det internationella samfundet stöder och deltar i utredningen av dem.

Internationella brott som begåtts i Ukraina kan bli föremål för utredning och behandling också i Finland. Antalet väntas inte bli så stort, men utredning och behandling av krigsförbrytelser är enligt tidigare erfarenheter särskilt krävande och tar avsevärt mycket tid och resurser. Lagutskottet

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

hänvisar till sitt utlåtande om den säkerhetspolitiska miljön (LaUU 14/2022 rd) och anser att situationen bör bevakas aktivt.

Sanktioner. Lagutskottet noterar att EU:s sanktioner mot Ryssland har konsekvenser för Utsökningsverkets arbetsmängd, eftersom frysningen av egendom som är föremål för sanktioner utförs av Utsökningsverket på ansökan av utrikesministeriet. Vid Utsökningsverket har ärendena koncentrerats till verksamhetsenheten för specialverkställighet, där de enligt uppgift sysselsätter personalen avsevärt, eftersom de fall som utreds är besvärliga. En tredjedel av personalen vid specialverkställighet har redan flyttats till att utreda sanktionsärenden. Det ökade arbete som sanktionerna medför förutsätter att Utsökningsverket anställer extra personal, vilket enligt uppgift medför kostnader på cirka 700 000 euro. Utskottet anser att dessa extra resurser bör ombesörjas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Suldaan Said Ahmed vänst
medlem Ruut Sjöblom saml (delvis)
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
ersättare Jari Kinnunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

Utlåtande LaUU 18/2022 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

På grund av förändringarna i den säkerhetspolitiska omvärlden har regeringen beslutat om ett undantag från ramarna i fråga om bland annat asylärenden inom justitieministeriets förvaltningsområde. Enligt utredning till utskottet stärks högsta förvaltningsdomstolens resurser med 1 miljon euro per år för att förbättra asylsökandes rättssäkerhet och förvaltningsdomstolarnas resurser ökas med 2,5 miljoner euro 2023—2026. För den offentliga rättshjälpen anvisas 0,24 miljoner euro 2023 och 0,32 miljoner euro 2024—2026 för behandlingen av asylärenden. Nivån på de ersättningar som betalas till privata rättsbiträden höjs 2023 med 0,42 miljoner euro och 2024—2026 med 0,56 miljoner euro.

Vi sannfinländare i utskottet fäster i detta sammanhang uppmärksamhet vid det stora antalet utlänningsärenden i förvaltningsdomstolarna. Antalet asylärenden ökade snabbt 2015 och sedan dess har antalet utlänningsärenden i förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen permanent blivit betydligt fler än tidigare. Utifrån domstolarnas offentliga verksamhets- och årsberättelser var till exempel cirka hälften av de ärenden som avgjordes vid Helsingfors förvaltningsdomstol 2020 utlänningsärenden. Också i högsta förvaltningsdomstolen utgör utlänningsärenden den klart största ärendekategorin (41 procent av de inkomna ärendena år 2021). Det är uppenbart att ett så här stort antal utlänningsärenden belastar domstolarnas verksamhet och slukar mycket resurser.

Sannfinländarna vill hjälpa människor som flyr till Finland på grund av kriget i Ukraina. Vi konstaterar dock att det för behandlingen av de här personernas asylärenden inte skulle behövas tilläggsanslag i planen för de offentliga finanserna, om domstolarna inte sedan tidigare var överbelastade med utlänningsärenden. Vi vill i detta sammanhang påpeka att förvaltningsdomstolarna fortfarande behandlar också asylärenden som gäller personer som anlänt 2015 och antingen överklagat ett negativt asylbeslut eller lämnat in en eller flera nya ansökningar. Sannfinländarna anser därför att det är nödvändigt att ingripa i situationen till exempel genom att begränsa asylsökandes möjligheter att lämna in nya ansökningar och genom att främja förvaltningsdomstolarnas möjlighet att lämna uppenbart ogrundade asylbesvär utan prövning. På så sätt kan förvaltningsdomstolarnas resurser frigöras för behandling av ärenden som gäller personer som söker asyl i Finland på grund av kriget i Ukraina. Dessutom behövs omedelbara ändringar i lagstiftningen för att sätta stopp för hybridpåverkan där asylsökande utnyttjas som redskap.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 18/2022 rd
Avvikande mening

Helsingfors 19.5.2022

Mari Rantanen saf
Sebastian Tynkkynen saf