

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021 (RP 146/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 13.11.2020.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- enhetschef, budgetråd Miika Snellman, justitieministeriet
- ledande expert Juha Saunamäki, justitieministeriet
- överdirektör Riku Jaakkola, Domstolsverket
- direktör Raimo Ahola, Domstolsverket
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Åklagarmyndigheten
- generaldirektör Arto Kujala, Brottspåföljdsmyndigheten
- direktör Pasi Oksa, Riihimäki fängelse
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet
- direktör Lasse Fager, Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt
- ordförande Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- högsta domstolen
- högsta förvaltningsdomstolen
- Suomen Syyttäjähdistys ry
- Finlands domareförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagutskottet behandlar i sitt utlåtande budgetpropositionen för 2021, med särskilt fokus på trygghet av rättsstaten och rättsvården samt brottspåföljdsmyndighetens resurser. Avslutningsvis behandlar utskottet också anslagsbehoven inom justitieministeriets förvaltningsområde till följd av coronavirussituationen.

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

Allmänna synpunkter

I budgetpropositionen är anslaget för justitieministeriets förvaltningsområde cirka en miljard euro. Anslagen ökar med cirka 40 miljoner euro jämfört med budgeten för innevarande år, om man inte beaktar valutgifterna, som varierar från år till år.

Budgetpropositionen innehåller en hel del positiva anslagsökningar inom justitieministeriets förvaltningsområde. Till exempel föreslås för domstolarna en permanent tilläggsfinansiering på 2,7 miljoner euro för att göra rättegångar smidigare och för Åklagarmyndigheten en permanent nivåhöjning på 2,5 miljoner euro för att trygga realiserandet av straffansvaret. För Brottspåföljdsmyndigheten föreslås ett permanent tillägg på 2,6 miljoner euro till följd av bland annat ändringar i lagstiftningen (bl.a. strängare straff för sexualbrott mot barn). Dessutom föreslås 1,9 miljoner euro i tilläggsanslag för kostnaderna för det nya kvinnofängelset i Tavastehus och 3,2 miljoner euro i tilläggsanslag för ny säkerhetsteknik. Behövliga är också de tilläggsanslag som föreslås för utveckling av digitaliseringen och för dataadministrationsanslagen (t.ex. 5 miljoner euro för informationssystemprojektet AIPA och 2,5 miljoner euro för koncentrerad bevisning till tingsrätterna) samt det föreslagna tilläggsanslaget för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning på 0,6 miljoner euro för att minska överskuldssättningen och problemen i anslutning till den samt det föreslagna tilläggsanslaget på 1,9 miljoner euro för allmän intressebevakning för att beakta konsekvenserna av den åldrande befolkningen.

Utskottet hänvisar till vad det sagt tidigare och välkomnar också att frågan om att inrätta ett nationellt centralt ämbetsverk för rättshjälpen och intressebevakningen samt för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning har utretts (se LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd). Enligt en utredning från justitieministeriet kommer det inom en nära framtid att dras upp riktlinjer för fortsatta åtgärder i frågan.

Trots de positiva anslagsökningarna i budgetpropositionen anser utskottet att anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde är för knappa. Utskottet vill säga följande om situationen.

Tryggande och stärkande av rättsstaten

Lagutskottet har upprepade gånger erinrat om att aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde har en central roll när det gäller att trygga rättsstatens funktion och betonat att de ansvarar för statens kärnuppgifter, som måste skötas effektivt och tillförlitligt för att samhället ska vara stabilt och säkert (se bl.a. 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, och att i det ingår att trygga en behörig och tillräcklig finansiering (LaUU 22/2018 rd). Utskottet har ansett att man bör sörja för de resurser som trygandet av rättsstaten förutsätter också i ekonomiskt kärva tider. Eftersom anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde är små är det inte fråga om stora summor med tanke på statsfinanserna. 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.

Trots att utskottet har påpekat de ovannämnda omständigheterna upprepade gånger, har den ekonomiska situationen för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde inte förbättrats på

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

ett hållbart sätt. Basfinansieringen för flera av aktörerna inom förvaltningsområdet är från år till år för knapp, och de har varit tvungna att finansiera sin verksamhet med de anslag som överförs, trots att de har fått i sig positiva tilläggsanslag. På grund av de knappa anslagen finns det för få anställda i förhållande till arbetsmängden, och personalen är överbelastad. Lagutskottet är oroat över situationen och anser inte att den är tillfredsställande. Utskottet anser det vara 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.

I det följande redogör utskottet närmare för vissa aspekter som rör tryggheten och stärkandet av rättsstaten.

Besparingen på en miljard euro enligt planen för de offentliga finanserna. I sina tidigare utlåtanden 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). Det schematiska sparkravet är problematiskt för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde, vars utgifter huvudsakligen består av personal- och lokalutgifter och vars personalresurser redan nu är knappa. Även om det i sig är positivt att de negativa konsekvenserna av sparkravet kompenseras och lindras genom tilläggsanslag till förvaltningsområdet, anser utskottet att det inte är rationellt att först ställa sparkrav och därefter kompensera konsekvenserna av dem genom separata årliga tilläggsanslag. Ett sådant tillvägagångssätt ger inte den förutsägbarhet och hållbarhet som aktörerna inom förvaltningsområdet behöver i det finansiella läget. Tilläggsanslag som kompenserar för negativa konsekvenser förbättrar inte heller de facto aktörernas verksamhetsförutsättningar.

Domstolsväsendet. Lagutskottet har upprepade gånger under flera år påtalat den alltför knappa basfinansieringen av domstolsväsendet (se bl.a. 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) och oroat sig över att domstolsväsendet har många domare och annan rättskipningspersonal i tjänsteförhållanden för viss tid vars finansiering är beroende av tidsbundna anslag (se 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). Den mest hållbara och motiverade lösningen med tanke på domstolsväsendets konstitutionella ställning och funktionsförmåga är att se till att domstolarnas basfinansiering är på en tillräcklig nivå och att tjänsterna är ordinarie.

Domstolarna har fått ökade anslag under de senaste åren, vilket lagutskottet givetvis ser positivt på i sig, men det är ingen lösning på det alltför strama läge i basfinansieringen som pågått i många år. Med tilläggsanslagen har man närmast strävat efter att kompensera nedskärningar i anslagen och sparkrav samt resursbehov till följd av ändringar i lagstiftningen och ökningen av antalet ärenden. Till exempel det tilläggsanslag på 2,7 miljoner euro för förkortning av den totala behandlingstiden vid rättegångar som ingår i den nu aktuella budgetpropositionen motsvarar enligt de uppgifter utskottet fått inte det verkliga anslagsbehovet. För att trygga en snabb behandling av ärendena bör antalet anställda ökas, vilket förutsätter att nivån på basfinansieringen höjs. Tilläggsanslaget ger dock inte i praktiken möjligheter att öka personalresurserna. I verkligheten

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

finns det således ingen tilläggsfinansiering för att förkorta den totala behandlingstiden vid rättegångar.

En del av ärendena ligger oskäligt länge i domstolarna. Behandlingstiderna vid rättegångar är långa bland annat i omfattande brottmål och tvistemål samt i barnskyddsärenden. Domstolarnas personal är ytterst motiverad och ansvarsfull, men arbetsmängden är stor och arbetet tungt. Utskottet är oroat över situationen. Utskottet vill särskilt nämna situationen i de allmänna domstolarna och tingsrätterna i större orter. Målet att rättegångarna i allt högre grad ska hållas i tingsrätterna har inte syntts tillräckligt i tingsrätternas resurser.

Med stöd av vad som anförts ovan anser utskottet att resursläget inom domstolväsendet kräver både direkta tilläggsanslag och tilläggsanslag som avsevärt förbättrar basfinansieringen.

Åklagarväsendet och rättskedjans funktion. Lagutskottet har i tidigare utlåtanden påtalat resursituationen inom åklagarväsendet och konstaterat att åklagarnas stora arbetsbörda och de alltmer krävande ärendena i kombination med otillräckliga resurser återspeglas i personalens ork (LaUU 5/2019 rd och LaUU 3/2020 rd). I det hänseendet är det positivt att Åklagarmyndighetens anslag ökar och inbegriper bland annat det ovannämnda tilläggsanslaget på 2,5 miljoner euro per år för att trygga realiserandet av straffansvaret. Enligt en utredning från Åklagarmyndigheten är tilläggsanslagen dock fortfarande otillräckliga med tanke på myndighetens oundgängliga behov, eftersom det krävs ytterligare ett tilläggsanslag på cirka 3 miljoner euro för att stoppa den negativa utvecklingen i fråga om realiserandet av straffansvaret utan att antalet ärenden ökar.

Utskottet betonar också vikten av att sörja för en fungerande rättskedja. Som utskottet tidigare har konstaterat förutsätter säkerställandet av en fungerande rättskedja att resurserna riktas tillräckligt och i rätt proportion till alla aktörer i kedjan, dvs. polisen, åklagarna, domstolarna, rättshjälpen och Brottsförklaringsmyndigheten (se LaUU 3/2020 rd och LaUU 5/2019 rd). Man bör noga följa att anslagen räcker och att de fördelas proportionerligt.

I detta sammanhang vill utskottet också fästa uppmärksamhet vid det omfattande dataintrång som nyligen begicks hos Psykoterapicentret Vastaamo och som gällde personuppgifter och patientuppgifter om tiotusentals personer. Cirka 15 000 polisanmälningar har redan gjorts om dataintrånget. Utskottet understryker att det måste finnas resurser att genomföra straffansvaret och sörja för stödtjänster för brottsoffren.

Asylärenden och andra utlänningsärenden. För rättsskyddet för asylsökande föreslås ett tilläggsanslag på 4,9 miljoner euro jämfört med budgeten för innevarande år (högsta förvaltningsdomstolen ca 1,3 miljoner euro, förvaltningsdomstolarna ca 3,4 miljoner euro och den offentliga rättshjälpen 270 000 euro). Enligt justitieministeriet motsvarar det extra anslaget ökningen av arbetsmängden, och genom det kan man säkerställa att behandlingen av asylärenden inte försämrar möjligheterna att behandla ärenden i andra ärendegrupper. Tilläggsanslagen behövs eftersom lagutskottet tidigare har påtalat att förvaltningsdomstolarnas anslag är för små (se LaUU 5/2019 rd).

Utskottet har dock i samma sammanhang ansett det viktigt att utreda orsakerna till de långa behandlingstiderna i asylärenden och andra utlänningsärenden och till ärendebalansen vid domsto-

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

larna och att vidta de lagstiftningsåtgärder och praktiska åtgärder som behövs för att behandlingen av ärendena ska bli smidigare och behandlingstiderna kortare (LaUU 5/2019 rd och LaUU 3/2020 rd). Domstolsverket har utrett frågan på begäran av justitieministeriet, som har lämnat en utredning till lagutskottet. Vid ministeriet har man dock ännu inte dragit några slutsatser av detta.

Det framgår av en utredning som gjorts av Domstolsverket i samarbete med domstolarna att den ökade ärendebalansen i förvaltningsdomstolarna framför allt beror på det stora antalet inkomna ärenden. Antalet utlänningsärenden hade börjat öka i förvaltningsdomstolarna redan före den kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015 och 2016. Ökningen av antalet asylsökande har syns i antalet ärenden vid förvaltningsdomstolarna sedan 2016 och i antalet ärenden vid högsta förvaltningsdomstolen särskilt sedan 2017.

Ärendebalansen i förvaltningsdomstolarna har också påverkats av att antalet muntliga förhandlingar har ökat kraftigt sedan 2017. Bakom ökningen av antalet muntliga förhandlingar ligger högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis om äkthetskontroll av sökandens religiösa övertygelse (t.ex. HFD 2017:63, HFD 2018:118 och HFD 27.3.2020/1408) eller sexuella läggning (t.ex. HFD 2017:120, HFD 2017:148, HFD 2018:90). Muntlig handläggning av ett ärende i förvaltningsdomstolen tar längre tid och binder upp mer resurser än en skriftlig handläggning.

Enligt uppgift har ärendena också blivit svårare och mer komplicerade under de senaste åren, och de är nu mer arbetskrävande än förut. När ett utlänningsärende överklagas läggs det vanligtvis fram nya grunder, omständigheter och utredningar som beror på ändringssökandens förändrade förhållanden eller som inte annars har lagts fram i förvaltningsförfarandet. Den så kallade officiälprincipen har större betydelse i utlänningsärenden än i många andra ärendegrupper inom förvaltningsprocessen. Domstolarnas handlingsutrymme i utlänningsärenden begränsas av att förfarandena grundar sig på internationella förpliktelser, såsom förbudet mot tillbakasändning enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen.

Av en utredning som fått framgår det också att man har strävat efter att underlätta handläggningen av asylärenden genom att föreskriva om en möjlighet att avgöra ett ärende i en sammansättning med två domare i stället för den normala sammansättningen med tre domare, men att en del av asylärendena är av sådan art att det inte är motiverat att använda den lättare sammansättningen.

I utredningen behandlas också de ändringar som under de senaste åren gjorts i utlänningslagen och annan lagstiftning. Ändringarna har bidragit till ökningen av antalet besvärärenden i förvaltningsdomstolarna och ökat arbetsbördan i förvaltningsdomstolarna. I utredningen lyfts dessutom fram olika utmaningar som hänför sig till förvaltningsdomstolarnas resurser samt personalens kompetens och beständighet. Slutligen behandlas också ändringsbehoven i lagstiftningen och andra åtgärder för att förbättra situationen.

Utskottet välkomnar att Domstolsverket i samarbete med domstolarna har utrett orsakerna till de långa handläggningstiderna i asylärenden och andra utlänningsärenden och ärendebalansen i domstolarna ur domstolarnas synvinkel. Men också synpunkter och erfarenheter från andra aktörer som behandlar asyl- och utlänningsärenden, såsom den offentliga rättshjälpen, behöver utredas. Utskottet anser det vara viktigt att justitieministeriet så snart som möjligt drar upp riktlinjer

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

för de fortsatta åtgärder som behövs, så att man kan trygga en snabb, smidig och med tanke på rättsskyddet hållbar handläggning av asyl- och utlänningsärendena.

Brottspåföljdsmyndigheten

Lagutskottet vill särskilt lyfta fram Brottspåföljdsmyndighetens ekonomiska situation, eftersom denna är särskilt oroväckande med tanke på personalen och säkerheten i fängelserna.

Med hjälp av det anslag som föreslås i budgetpropositionen kan Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet och personalstyrka bevaras på samma nivå som i år, enligt de uppgifter utskottet fått. Andelen anslag som överförs håller dock på att minska.

Enligt uppgift är Brottspåföljdsmyndighetens ekonomiska resurser och personalresurser på ett allmänt plan otillräckliga i förhållande till verksamhetens omfattning och struktur. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) påtalade den alltför låga personalstyrkan vid Brottspåföljdsmyndigheten i samband med sitt inspektionsbesök i september 2020. Kommittén har också påpekat att många i övervakningspersonalen är utbildade eller obehöriga, vilket medför risker. På grund av de knappa personalresurserna är det inte möjligt att ordna tillräckligt med verksamhet eller närvarande övervakning för fångarna. Dessutom tvingas de anställda ofta arbeta ensamma, vilket är problematiskt med tanke på arbetarskyddet.

Enligt den utredning som utskottet fått beror personalbristen vid Brottspåföljdsmyndigheten 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. Eftersom strukturererna inte är flexibla har övervakningspersonalen främst minskat i det närarbete som utförs i växelverkan med fångarna, dvs. den kärnuppgift som fängelsesäkerheten i första hand bygger på enligt det så kallade dynamiska säkerhetsbegreppet. Förhållandena mellan fångarna och personalen är sakliga och professionella, men i närarbetet upplevs i dag en större distans än tidigare. När distansen till fångarna ökar blir fängkännedomen, som baserar sig på personlig observation, sämre i en situation där utvecklingsbehovet är det rakt motsatta. Trots att det totala antalet fångar har minskat har andelen fångar som kräver intensiv övervakning samtidigt ökat.

Enligt en inkommen utredning är säkerheten vid Brottspåföljdsmyndigheten allmänt taget på en relativt god nivå när det gäller bland annat rymning, iakttagande av tillstånd och narkotikasituationen vid anstalterna. Men särskilt oroväckande i dag är att hoten och aggressionerna mot personalen ökar, både i fängelserna och på fritiden. Bakom aggressionerna finns det starka kopplingar till organiserad brottslighet. Bakom våldet mellan fångar ligger ofta påtryckningar och skuld-förhållanden som hänför sig till narkotikabrottslighet.

Enligt uppgift har Brottspåföljdsmyndigheten vidtagit flera olika slags åtgärder för att förbättra säkerheten i fängelserna och begränsa den organiserade brottsligheten i fängelserna. Målet är att förbättra situationen bland annat genom att öppna säkerhetsavdelningar och placera fångar som hör till organiserade kriminella sammanslutningar på gemensamma avdelningar så att de hålls åtskilda från det övriga fängelsesamfundet. Dessutom har man inlett ett regelbundet arbetsgruppsarbete för att förbättra säkerheten i arbetet och särskilt för att avvärja hotet från den organiserade

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

brottsligheten. Man har också infört säkerhetskontroller för att skydda den personal som arbetar i fängelserna mot påtryckningar från organiserad brottslighet. Man försöker också minska de problem som beror på ensamarbete samt de riktade trakasserierna mot personalen. Dessutom kommer det att göras en separat utredning om Brottspåföljdsmyndighetens förmåga att svara på de utmaningar som den organiserade brottsligheten medför. Med det tilläggsanslag på 3,2 miljoner euro som i budgetpropositionen anvisats Brottspåföljdsmyndigheten kan den föråldrade säkerhetstekniken i fängelserna bytas ut.

Brottspåföljdsmyndigheten har också vidtagit åtgärder för att förbättra rekryteringsläget inom brottspåföljdssektorn. Antalet utbildningsplatser inom brottspåföljdssektorn har minskats betydligt sedan 2010, och efter det har antalet utbildade väktare börjat öka.

Sammantaget sett är utskottet bekymrat över Brottspåföljdsmyndighetens strama ekonomiska situation. Det finns för få anställda i förhållande till antalet fångar, anstaltsstrukturen och effektmålen för verkställigheten, vilket också återspeglas i säkerhetsläget i fängelserna. Situationen kräver både snabba och långsiktiga åtgärder som ökar resurserna och praktiska åtgärder vars tillräcklighet och funktion bör följas noggrant.

Coronaepidemiens konsekvenser för verksamheten och anslagsbehoven inom justitieministeriets förvaltningsområde

Den exceptionella situationen till följd av den coronaepidemi som började i våras har betydande konsekvenser för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde, både omedelbart och på längre sikt. Det är för närvarande svårt att bedöma hur länge epidemin och dess konsekvenser kommer att pågå. I samband med planen för de offentliga finanserna har regeringen beslutat att myndigheterna i enlighet med utfallet ska få ersättning för kostnader som avviker från det normala och som beror på hanteringen av epidemin. Lagutskottet anser att detta är nödvändigt (se LaUU 3/2020 rd).

Budgetpropositionen innehåller inga anslag för de kostnader för hanteringen av epidemin som avviker från det normala. Dessa kostnader har beaktats i tilläggsbudgetarna för innevarande år. Behovet av tilläggsanslag för nästa år bedöms i sin tur i samband med beredningen av det kompletterande budgetförslaget.

Enligt den utredning som utskottet fått medför coronaepidemin betydande behov av tilläggsresurser, bland annat för domstolarna och Åklagarmyndigheten, i vilka ärendebalansen blivit stor. Antalet anhängiga ärenden har ökat, eftersom man har varit tvungen att ställa in sammanträden och avbryta handläggningen av ärenden för att säkerställa personalens och parternas säkerhet. Det förutspås också att domstolarna på grund av coronaepidemin kommer att få in allt fler ärenden, bland annat konkursärenden och fordringsmål. Utskottet fäste redan i våras uppmärksamhet vid möjligheterna att utnyttja distansförbindelser, men det har inte funnits tillräckligt med videokonferensutrustning i domstolarna för att tillgodose behovet (se bl.a. LaUU 3/2020 rd, LaVP 19/2020 rd). Med beaktande av detta och för att påskynda upphandlingen är det positivt att de behov av tilläggsanslag som behövs för anskaffning av videokonferensutrustning har beaktats i år (411 000 euro i den fjärde tilläggsbudgeten och 1,8 miljoner euro i förslaget till en sjunde tilläggsbudget).

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

Coronaepidemin och den exceptionella situation som den orsakat påverkar också arbetsmängden för utsökningsväsendet och konkursombudsmannen, och därför bör det också sörjas för tillräckliga resurser för dem (se LaUB 4/2020 rd, LaUB 5/2020 rd, LaUB 8/2020 rd och LaUB 9/2020 rd). Detsamma gäller den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, eftersom behovet av ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning ökar (LaUU 3/2020 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Laguskottet föreslår

att finansuskottet beaktar det som sägs ovan och fäster särskild vikt vid att trygga och stärka rättsstaten samt vid Brottspåföljdsmyndighetens resurser.

Helsingfors 12.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
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 Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml (delvis)
medlem Mirka Soinikoski gröna (delvis)
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsrad Marja Tuokila.

Utlåtande LaUU 8/2020 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi sannfinländare i utskottet instämmer till stor del i lagutskottets utlåtande. Vi anser dock att invandringens konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas och rättshjälpsbyråernas verksamhet borde ha beaktats i högre grad i utlåtandet.

Sedan 2015 har högsta förvaltningsdomstolens och förvaltningsdomstolarnas verksamhet i betydande grad påverkats av den snabba ökningen av antalet asylärenden. Den betydande ökningen av antalet asylärenden återspeglas också i de övriga utlänningsärendena. Antalet utlänningsärenden ökar på kort sikt bland annat till följd av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband och på medellång eller lång sikt till följd av exempelvis ärenden om utvisning.

Enligt den utredning som utskottet fått har det totala antalet utlänningsärenden permanent stabiliserats på en betydligt högre nivå än 2015. Utifrån domstolarnas offentliga verksamhets- och årsberättelser kan man konstatera att till exempel vid Helsingfors förvaltningsdomstol utgjorde utlänningsärendena 56 procent av alla beslut 2017. Av de ärenden som kom in till högsta förvaltningsdomstolen 2017 och 2018 var cirka 60 procent utlänningsärenden. År 2019 var antalet utlänningsärenden vid de domstolarna fortfarande cirka 50 procent, och man kan inte se någon väsentlig minskning i antalet utlänningsärenden som kommer in.

Situationen vid förvaltningsdomstolarna är allvarlig. Det stora antalet utlänningsärenden belastar domstolarnas verksamhet och slukar mycket resurser. Den ökade ärendebalansen i förvaltningsdomstolarna till följd av utlänningsärendena leder dessutom till längre behandlingstider i andra ärendegrupper. I ärenden som avgörs i förvaltningsprocess är möjligheten till snabbt överklagande dock ett centralt element i rättsskyddet. Därför måste man kunna trygga förutsättningarna för en behandling som uppfyller kraven på rättsskydd i ett stort antal ärendegrupper som är viktiga för individen eller samhälleligt och ekonomiskt betydande. Det handlar till exempel om ärenden som gäller planläggning och byggande, immateriella rättigheter och kommunalförvaltning.

Lagutskottet har tidigare sagt att det anser det viktigt att utreda orsakerna 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 (LaUU 5/2019 rd och LaUU 3/2020 rd). Domstolsverket har utrett frågan på begäran av justitieministeriet, som har lämnat en utredning till lagutskottet. Av utredningen framgår att ärendebalansen vid förvaltningsdomstolarna framför allt beror på det stora antal inkomna utlänningsärenden som konstaterades ovan. Utlänningsärendena har också blivit svårare och mer komplicerade under de senaste åren, och de är nu betydligt mer arbetskrävande än förut.

Eftersom man kan söka asyl flera gånger på ny grund, är antalet besvär som kommer in till förvaltningsdomstolarna inte enbart beroende av antalet asylsökande som anländer till landet. Antalet utlänningsärenden är fortfarande stort i år, och det beror särskilt på de ansökningar som görs på nytt. En betydande del av de asylsökande som kommit till Finland särskilt från Irak, Afghanistan och Iran åberopar någon gång under behandlingen av sitt ärende som asylgrund till exempel sin

Utlåtande LaUU 8/2020 rd

Avvikande mening

sexuella läggning eller att de lämnat islam och konverterat till kristendomen i Finland. Antalet muntliga förhandlingar som ordnas för att utreda en asylsökandes religiösa övertygelse eller sexuella läggning har ökat avsevärt. Enligt en utredning till utskottet tredubblar de muntliga förhandlingarna den arbetsmängd som behandlingen av ett ärende kräver.

Under de senaste åren har man försökt komma till rätta med ärendebalansen vid förvaltningsdomstolarna genom särskilda tilläggsanslag som anvisats för behandling av utlänningsärenden. Också i budgetpropositionen för 2021 föreslås det tilläggsfinansiering på 5,9 miljoner euro till förvaltningsdomstolarna och rättshjälpen för asylsökandes rättsskydd. Detta trots att den genomsnittliga behandlingstiden för utlänningsärenden redan nu är betydligt kortare än behandlingstiderna i andra ärendegrupper. Beloppet är också betydande jämfört med till exempel det tilläggsanslag på 2,7 miljoner euro som anvisas för att allmänt göra rättegångarna smidigare. Enligt de uppgifter utskottet fått motsvarar beloppet inte det verkliga anslagsbehovet och ger inte i praktiken några möjligheter att öka personalresurserna.

I stället för att upprepade gånger anvisa tilläggsanslag för behandlingen av utlänningsärenden anser sannfinländarna att man bör ingripa i de grundläggande orsakerna till den höga belastningen av utlänningsärenden i förvaltningsdomstolarna. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att förvaltningsdomstolarnas resursläge bör förbättras framför allt genom att få ner antalet utlänningsärenden som kommer till domstolarna. Det ska göras genom att ändra lagstiftningen så att alla attraktionsfaktorer i samband med asyl-, uppehållstillstånds-, familjeåterförenings-, mottagnings- och bidragssystemet elimineras. Dessutom bör man begränsa de asylsökandes möjligheter att göra asylansökningar på nytt och främja förvaltningsdomstolarnas möjligheter att genast avvisa uppenbart ogrundade asylbesvär. När mottagandet av bevis koncentreras till tingsrätterna så att bevisningen spelas in för hovrättsbehandlingen, bör man i sammanhanget också bedöma möjligheterna att förbättra bedömningen av om bevisningen är riktig vid ändringsökande och effektivisera förfarandet för ändringsökande i allmänhet också vid förvaltningsdomstolarna och särskilt i uttryckligen utlänningsärenden. På så sätt kan förvaltningsdomstolarnas resurser frigöras för behandling av andra ärenden. Som exempel kan nämnas ekonomisk verksamhet (bl.a. konkurrens och offentlig upphandling), barnskydd och social- och hälsovård.

Coronaviruset covid-19 och den försämring av det ekonomiska läget som orsakats av viruset påverkar också förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Överklagandet hos förvaltningsdomstolarna kommer sannolikt att öka exempelvis i ärenden som gäller utkomststöd, tjänstemän, tjänsteinnehavare (uppsägningar, permitteringar) och barnskydd. När ekonomin efter krisen börjar återhämta sig blir det dessutom allt viktigare att de beslut som bidrar till återhämtningen, till exempel i markanvändnings-, planläggnings- och miljöärenden samt i ärenden som gäller offentlig upphandling och beskattning, är klara eller åtminstone snabbt kan vinna laga kraft. Vi menar att finska medborgare samt finländskt arbete och företagande bör ha företräde framför utlänningsärenden.

I synnerhet i krissituationer är det allt viktigare att alla åtgärder som vidtas är till nytta för Finland och finländarna. Därför bör man senast nu slopa regeringsprogrammets olika skadliga asyl- och invandringspolitiska projekt. Ett sådant skadligt projekt är införandet av allmänna förvaltningsrättsliga besvärstider och de utökade möjligheterna att anlita ett biträde i ärenden som gäller asylsökande.

Utlåtande LaUU 8/2020 rd
Avvikande mening

Antalet ärenden som gäller internationellt skydd har ökat också vid rättshjälpsbyråerna sedan 2015 på grund av det stora antalet asylsökande. Enligt den utredning som utskottet fått används redan nu minst 15 procent av rättshjälpsbyråernas personalresurser för utlänningsärenden. Om rättsbiträdena i fortsättningen regelbundet också deltar i asylsamtalen på det sätt som regeringen planerat, ökar arbetsmängden vid skötsel av utlänningsärenden ytterligare i en situation där det redan nu är svårt för finländare att få ett biträde vid de överbelastade rättshjälpsbyråerna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet i sitt beslut beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 12.11.2020

Leena Meri saf
Mari Rantanen saf
Sebastian Tynkkynen saf