

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2014

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2015

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 Regeringens proposition om statsbudgeten för 2015 (RP 131/2014 rd) till finansutskottet för beredning.

På grundval av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har lagutskottet beslutat lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- kanslichef Tiina Astola, avdelningschef, överdirektör Kari Kiesiläinen, avdelningschef, överdirektör Arto Kujala och ekonomidirektör Tapio Laamanen, justitieministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen

- president Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- lagman Eero Takkunen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottspåföljdsverket.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Riksfogdeämbetet
- Finlands domareförbund .

Dessutom har tingsrätternas lagmän lämnat utskottet ett ställningstagande av den 14 oktober 2014 om nedskärningarna i tingsrätternas anslag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Justitieministeriets förvaltningsområde — allmänna synpunkter

Justitieministeriets förvaltningsområde föreslås få totalt 901 miljoner euro i anslag för 2015. Anslagen för de berörda organisationerna minskar sammanlagt med 14 miljoner euro nästa år, vilket närmast är en följd av sparbeslut som fattats tidigare under valperioden. Med tanke på att per-

sonalutgifterna utgör 75—85 procent av förvaltningsområdets kostnader, leder sparkravet oundvikligen till nedskärningar i personalnumerären. Enligt inkommen utredning drabbas domstolarna av besparingar på 6 miljoner euro, medan utskökningsväsendet får 3 miljoner mindre och Brottspåföljdsmyndigheten 1,3 miljoner mindre. Åklagarväsendets anslag är i stort sett oförändrat, och då finns dess och även andra aktörers finansiering för bekämpning av svart ekonomi fortfarande att tillgå.

Enligt lagutskottets uppfattning är det ekonomiska läget nästa år mycket stramt såväl för åklagare, domstolar och utökningsväsende som för Brottsförhållningsmyndigheten. Och någon positiv utveckling är inte i sikte efter det heller, om man t.ex. ser på rambeslutet. Utskottet understryker att alla delområden inom rättsskipningen hör till statens kärnuppgifter med höga kvalitetskrav. Därför kräver de en stabil och tillräcklig finansieringsbas. När ärenden fördröjs inom rättsskipningen kan det få omfattande och långtgående negativa konsekvenser, som dels undergräver de grundläggande fri- och rättigheterna, dels också kan avspeglade sig på Finlands ekonomiska konkurrenskraft. När rättsskipningen anpassas till det allt stramare ekonomiska läget är det väsentligt att reformer genomförs planmässigt och efter noggrant övervägande, utan att äventyra rättssäkerheten.

Enligt regeringen utvecklas och anpassas rättssäkerheten till den allt stramare ekonomin utifrån reformprogrammet för rättsvården för åren 2013—2025 och dess riktlinjer (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 16/2013). Enligt inkommen utredning kommer åtgärderna för en effektivare rättsskipning inte att börja påverka märkbart förrän mot slutet av ramperioden (2015—2018), och de kommer inte att underlätta myndigheternas situation 2015. Utskottet bedömer utifrån erhållen utredning att de reformåtgärder som finns inom synhåll inte är tillfyllest i förhållande till nedskärningarna och rättsskipningens kvalitativa utvecklingsbehov. Målet för rättssäkerheten bör enligt utskottet vara att var och en kan tillgripa rättsmedel för att tillvarata sina rättigheter, men att de olika förfarandena inte ska vara onödigt tungrodda.

Det framgår av budgetpropositionen att den tilläggsfinansiering på 5,2 miljoner euro som 2011 beslutades för hela regeringsperioden för kampen mot den svarta sektorn fortsätter nästa år. Rättsvårdande myndigheter som får en del av anslaget är åklagarna, domstolarna och utökningsväsendet. Enligt uppgift har de rättsvårdande myndigheterna använt tilläggsfinansieringen på lite olika sätt beroende på särdragen i respektive verksamhet. Det är i och för sig positivt att

tilläggsfinansieringen fortsätter nästa år, menar utskottet. På längre sikt bör myndigheternas anslag emellertid inte inbegripa sådan programfinansiering, utan motsvarande belopp bör ingå i deras basbudget utan allokering till ett särskilt ändamål. Nuläget är inte problemfritt med avseende på myndigheternas oberoende ställning, särskilt inte när det gäller åklagarna och i synnerhet domstolarna. Lagutskottet har redan tidigare uppmärksammat detta (LaUU 6/2013 rd, s. 3, och LaUU 12/2013 rd, s. 3).

Utskottet noterar utifrån inkommen utredning att en synpunkt som förenar aktörerna är att det inte bara är momentets storlek som avgör huruvida anslaget räcker till, utan också att resurserna fördelas på ett ändamålsenligt sätt mellan de olika aktörerna, exempelvis olika domstolar. Men utskottet har inga möjligheter att bedöma huruvida resurserna fördelats på ett rationellt sätt när det gäller arbetsmängd och arbetskrav. Utvecklingen går ändå tydligt åt det hållet att ärendena och arbetsmängden koncentreras till myndigheterna i de större stadsområdena med den största inflyttningen: Detta gäller särskilt huvudstadsregionen där folkmängden ökar med cirka 1 procent om året.

Arbetet med att bygga upp åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas nya it-system (Aipa) fortsätter enligt uppgift för att stödja effektiva rutiner och höja produktiviteten. Målet är att det nya systemet ska vara helt infört 2018. Det är viktigt att projekttidsplanen håller och man noga ger akt på tidsplanen.

Lagutskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt om de höga hyrorna och lokalkostnaderna inom justitieministeriets förvaltningsområde (se LaUU 9/2014 rd, LaUU 10/2012 rd, LaUU 6/2010 rd, LaUU 19/2009 rd, LaUU 5/2009 rd, LaUU 15/2008 rd och LaUU 5/2008 rd). Det nuvarande systemet är otillfredsställande, eftersom man betalar höga hyror till statliga affärsverk för bland annat domstolarnas och fängelsernas lokaler (LaUU 15/2008 rd och LaUU 12/2007 rd). Hyresavtalen är ofta långfristiga och villkoren osmidiga. Detta gör det svårt att genomföra nödvändiga lokalreformer och nå besparingar. I det rådande ekonomiska läget är det

extra angeläget att statskoncernen tillåter större intern flexibilitet i lokalfrågor och hyresnivåer. Lagutskottet pekar också på revisionsutskottets omfattande redogörelse i ämnet (ReUB 5/2014 rd).

Åklagarväsendet

Åklagarväsendets anslag är i stort sett oförändrat 2015, och då finns extrafinansieringen för bekämpning av svart ekonomi fortfarande att tillgå. Problemen med åklagarväsendets finansiering har främst att göra med 2016 års anslagsnedsättning, som bl.a. slopar den finansieringen.

Enligt inhämtad utredning måste åklagarväsendet emellertid inleda samarbetsförhandlingar redan nästa år eftersom verksamheten för kommande år måste planeras så att den ligger i linje med rambeslutet. Det rör sig om mycket kännbara personalnedsättningar. Jämfört med dagens läge motsvarar de 2016 redan ca 12 procent och 2018 ca 15 procent av den heltidssysselsatta personalstyrkan inom åklagarväsendet. Eftersom ingen motsvarande minskning i arbetsmängden är i sikte kommer brottmålen att anhopas under de närmaste åren och därmed råder krisläge.

Utskottet vill påpeka att den lagstiftning om åtaluppställning (se LaUB 5/2014 rd) som träder i kraft i början av 2014 kommer att lätta något på åklagarnas arbetsbörda, åtminstone enligt propositionen om den reformen. Vidare vill utskottet påskynda projektberedningen inom reformprogrammet för rättsvården. Projekten kan bidra till att förbättra det trängda ekonomiska läget inom åklagarväsendet.

Domstolarna

Domstolarna kommer att få 6 miljoner mindre i anslag och också it-systemen berörs av utgiftstrycket, och enligt vad utskottet erfar har domstolarna garderat sig mot detta genom att i år använda 3 miljoner euro mindre än budgeterat, dvs genom att överföra mer anslag till 2015. Omkostnaderna för 2015 bör ligga cirka 2 miljoner lägre än i år. För att jämna ut behovet av perso-

nalnedsättningar kommer verksamheten delvis också att finansieras med överförda anslag, varför nedsättningsbehovet sannolikt stannar vid 20—30 årsverken. Enligt uppgift kommer nedsättningarna inte att kräva uppsägningar.

Utskottet vill också uppmärksamma domstolarnas finansieringsbas när det granskar påpekandet att projekten inom reformprogrammet för rättsvården ska påskyndas. En granskning av huruvida otvistiga fordringsärenden kan överföras från domstolarna till utsökning eller koncentreras till vissa tingsrätter håller på att färdigställas inom ramen för programmet. Ett annat viktigt projekt är utvidgning av fullföljdstillståndens räckvidd, och enligt regeringen ska en proposition om detta lämnas till riksdagen redan i höst. Målet är att resurserna ska allokteras till ärenden där behovet av rättssäkerhet är uppenbart. Ett utvidgat system för fullföljdstillstånd kommer att spara in på domstolarnas omkostnader, eftersom hovrätterna då kommer att ha färre fullskaliga rättegångar. En sådan reform kommer allt mer att skjuta fokus inom rättsskipningen till tingsrätterna. Dessa projekt är viktiga, menar utskottet, liksom även planerna på att eventuellt börja videofilma rättegångar.

Riksdagen ökade i årets budget momentet för omkostnader för övriga domstolar med en miljon euro till de mest överbelastade domstolarna (se FiUB 34/2013 rd, s. 23). Nu föreslår regeringen att tillskottet tas bort. Denna riktade anslagsökning har emellertid enligt uppgift underlättat de berörda domstolarnas situation. Utskottet föreslås därför att anslaget återinförs, men påpekar samtidigt lagets allvar, dvs. att ovissheten om fortsatta anslag och de korta tjänsteförhållandena på viss tid är ett problem med avseende på både personalens och hela domstolsväsendets funktionsförmåga (LaUU 6/2013 rd). Samtidigt påpekar utskottet det finns konstitutionella problem förknippade med att många domare är visstidsanställda, om man beaktar att domstolarna och domarna ska vara oavhängiga. Utskottet vidhåller sin tidigare åsikt att man över lag, oavsett det svåra ekonomiska läget, måste dimensionera domstolsresurserna så att domstolarna som sig bör kan uppfylla kraven på rättssäker-

het enligt grundlagen och internationella förpliktelser och så att medborgarnas rättssäkerhet inte äventyras.

Brottspåföljdsmyndigheten

Brottspåföljdsmyndighetens ekonomiska situation är fortsatt svår nästa år. Besparingarna 2015 uppgår till 1,3 miljoner euro. Myndigheten kommer att minska på antalet anställda med cirka 35 årsverken 2015. Enligt uppgift kommer myndigheten dock att kunna undvika uppsägningar. Den avser att effektivisera verksamheten genom att fortsätta genomföra den tidigare beslutade anpassningsplanen. Vidare har myndigheten blivit tvungen att skära ned på verksamheten för att minska fångarnas återfall i brott, och ytterligare nedskärningar måste göras. Lagutskottet beklagar detta eftersom minskat recidiv bör vara ett centralt inslag i fångvården.

Brottspåföljdsmyndigheten ska före november 2014 ta fram en plan för justitieministeriet om hur fängelserna i fortsättningen bör utvecklas. Utskottet anser att de tidigare besluten om ombyggnad av fängelserna inte ska ändras, åtminstone inte i någon nämnvärd utsträckning. Enligt regeringsprogrammet ska cellerna utan toalett försvinna, men detta mål kommer enligt uppgift inre att nås eftersom det inte finns några pengar för att bygga om fängelset i Tavastehus. Utskottet anser att det är en ovälkommen utveck-

ling (se LaUU 12/2013 rd och LaUU 6/2013 rd). Enligt inkommen utredning till utskottet är målet att förbättra fängelserna inom ramen för de befintliga resurserna, och därvid se till att fängelsefunktionerna och de anställda utgör en rationell helhet där också säkerheten kan garanteras. Det inga beslut på att lägga ned fängelser under denna regeringsperiod. Lagutskottet anser det vara viktigt att analysen av hur fängelserna ska utvecklas är så mångsidig som möjligt och att också utskottet informeras på behörigt sätt när Brottspåföljdsmyndighetens är klar med sin planering.

Fängelsestraff och samhällspåföljder ska verkställas på ett sätt som garanterar säkerhet, tillförlitlighet och trygghet. Förutsättningar till ett liv fritt från brott för dem som avtjänar straff förbättras och risken för återfall minskar. Lagutskottet understryker att en för kraftig nedskärning av Brottspåföljdsmyndighetens resurser kan avspeglade sig på säkerheten i samhället.

Ställningstagande

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan och fäster särskild uppmärksamhet vid att resurserna till domstolarna med den största arbetsbördan säkerställs.

Helsingfors den 17 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
medl. James Hirvisaari /ml1
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd (delvis)
Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml

Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniaainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsrad Matti Marttunen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde i statens budgetproposition för 2015 är cirka 14 miljoner euro lägre än i budgeten för 2014. Enligt oss sannfinländare i lagutskottet är de anslagsminskningar regeringen beslutat om inom förvaltningsområdet inte samhällspolitiskt förnuftiga. Regeringens ekonomipolitiska beslut innebär ett hot för att rättssystemet ska kunna fungera stabilt och tillförlitligt som en grundläggande förutsättning för en positiv utveckling av samhället och samhällsekonomin.

Det största problemet är att regeringen i sin budget som utgångspunkt för tillgången till rättssäkerhet tar 2013 års reformprogram för rättsvården för åren 2013—2025 och riktlinjerna utifrån detta, medan besluten de facto har sin utgångspunkt i uttrycket utveckling och anpassning av rättssäkerheten till de allt stramare ekonomiska villkoren. Det rör sig om ekonomipolitiska beslut som fördjupar problemet inom rättsvården, dvs. snedvridningen mellan anslagsnedskärningen och reformerna. Det är då fråga om viktiga saker, eftersom verkningarna är långvariga. För att kvaliteten på rättssäkerheten och rättsstaten över huvud taget ska kunna upprätthållas måste finansieringen vara tillräcklig och hållas på samma nivå.

Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande till revisionsutskottet om regeringens årsberättelse för 2013 (GrUU 20/2014 rd — B 12/2014 rd) uppmärksamhet vid hur besparingarna påverkar rättsstatens funktion. Utskottet oroar sig för hur rättsvården, i synnerhet kvaliteten, handläggningstiderna och arbetshälsan, kommer att påverkas av besparingarna. Det understryker att långsiktig verksamhet vid domstolarna måste säkerställas med hjälp av tillräckligt stor basfinansiering (GrUU 20/2014 rd, s. 4). Grundlagsutskottets tolkningspraxis är betydelsefull när det gäller att styra lagberedningen och lagstiftningen och den bör beaktas i de aktuella besluten. Vi sannfinländare i lagutskottet anser att an-

slagen för domstolarnas omkostnader bör ökas märkbart. Den största utgiftsposten för domstolarna och åklagarväsendet består av löner till de anställda. Personalnedskärningarna innebär sannolikt att behandlingstiderna blir ännu längre till följd av domstolarnas nuvarande resurser. Bara vid Helsingfors tingsrätt finns omkring 600 inledda brottmål där det har gått över tre år sedan förundersökningen inleddes. Europadomstolen har gett Finland fällande domar mest uttryckligen för alltför utdragna rättegångar.

Dessutom ligger också anslaget inom justitieministeriets förvaltningsområde för kriminalpolitik, brottsbekämpning och brottspåföljder på en otillräcklig nivå. Den nuvarande regeringen har avsiktligt dragit ned på polisens resurser. Det har lett till både utländsk ekonomisk brottslighet och skattebrottslighet, eftersom någon rätt att kontrollera skatteuppgifterna för arbetstagarer som sänts till Finland inte har getts trots otaliga begäranden. Regeringen har således medvetet valt att inte se detta växande problem. Vi sannfinländare i lagutskottet anser att anslaget för kampen mot svart ekonomi med kriminalpolitiska medel måste ökas. Regeringens program mot grå ekonomi i syfte att minska den svarta sektorn 2012-2015 räcker inte för att bekämpa denna form av brottslighet. Det krävs permanent finansiering mot den svarta sektorn.

Vidare är regeringens planer på att lägga ned fängelser och över lag krympa fängelsenätet inte heller samhällspolitik som motsvarar dagens krav. Vi sannfinländare i lagutskottet anser att det inte med avseende på brottspåföljdssystemet är ändamålsenligt att lägga ned fängelser genom ekonomiskt motiverade politiska beslut.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

LaUU 17/2014 rd — RP 131/2014 rd

Helsingfors den 17 oktober 2014

Arja Juvonen /saf
Kaj Turunen /saf