Utlåtande LaUU 5/2019 rd– RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020 (RP 29/2019 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023 (SRR 2/2019 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- kanslichef Pekka Timonen, justitieministeriet
- enhetschef Miika Snellman, justitieministeriet
- president Tatu Leppänen, högsta domstolen
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- president Marianne Wagner-Prenner, Rovaniemi hovrätt
- lagman Timo Heikkinen, Östra Nylands tingsrätt
- överdomare Petri Saukko, Östra Finlands förvaltningsdomstol
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Åklagarmyndigheten
- biträdande riksåklagare Jukka Rappe, Åklagarmyndigheten
- direktör Teija Hyytiäinen, Västra och inre Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- direktör Ritva-Liisa Raatikainen, Rättsregistercentralen
- generaldirektör Arto Kujala, Brottspåföljdsmyndigheten
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet
- vice ordförande Minna Hällström, Finlands domareförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Tavastehus förvaltningsdomstol
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry.

Samband med andra handlingar

Utskottet har sambehandlat regeringens proposition om statsbudgeten för 2020 och statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023 och lämnar ett gemensamt utlåtande om dem.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet har behandlat regeringens proposition om statsbudgeten för 2020 och statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023 med avseende på justitieministeriets förvaltningsområde och fäster särskild uppmärksamhet vid domstols- och åklagarväsendets resurser.

Allmänna synpunkter

Enligt statsrådets redogörelse har den goda konjunkturen i den finländska ekonomin under de senaste åren förbättrat tillståndet för de offentliga finanserna. Den ekonomiska tillväxten i Finland väntas dock klart avta efter konjunkturuppgången. Enligt redogörelsen börjar underskottet öka och i de offentliga finanserna råder en strukturell obalans mellan utgifter och inkomster (s. 10—12).

Enligt planen för de offentliga finanserna, som behandlas i redogörelsen, är anslaget för justitieministeriets förvaltningsområde 954 miljoner euro 2020 och 960 miljoner euro 2023. När vissa kostnadsneutrala anslagsminskningar och ersättningar inte beaktas ökar anslagen jämfört med den tekniska ramen våren 2019 (18,8 miljoner euro 2020, 20,3 miljoner euro 2021, 20,2 miljoner euro 2022, 17,4 miljoner euro 2023).

Lagutskottet anser att budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna innehåller flera positiva anslagsökningar. Till exempel anvisas aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde årlig tilläggsfinansiering som uppgår till sammanlagt 5,2 miljoner euro i syfte att förbättra rättskedjans handlingsförmåga och förverkligandet av straffansvaret. För att trygga förvaltningsområdets resurser anvisas därtill 0,7—1,7 miljoner euro i årligt tilläggsanslag till rättsväsendet och Brottspåföljdsmyndigheten. Också förebyggandet av kriminalitet effektiviseras med 2,5 miljoner euro per år 2020—2023. Anslagsökningarna ger bättre möjligheter att förebygga brottslighet och återfall i brott och att se till att straffansvaret förverkligas och att behandlingstiderna inom straffprocessen förkortas. Utskottet anser dock att finansieringen av rättskedjans handlingsförmåga är förenad med vissa utmaningar som behandlas närmare nedan.

Även de tilläggsanslag på 1—1,5 miljoner euro per år som anvisats rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten kan understödjas, eftersom det är viktigt att effektivt minska överskuldsättningen och problemen i anslutning till den. Genom tilläggsanslagen kan man förbättra tillgången till ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning och effektivisera vägledningen till tjänster i hela landet. Det är också positivt att konsekvenserna av befolkningens åldrande beaktas genom ett tilläggsanslag för allmän intressebevakning (0,6 miljoner euro per år).

Enligt redogörelsen ska mottagandet av bevis vid rättegångar koncentreras till tingsrätterna så att bevisningen spelas in för hovrättsbehandlingen (s. 27). Detta bedöms modernisera hovrättsförfarandet, förtydliga hovrättens roll som en domstol som kontrollerar riktigheten i tingsrättens avgörande och flytta tyngdpunkten i rättegången till tingsrätten. Målet är att börja tillämpa det nya förfaringssättet 2022, och därför bereder man sig på anläggningskostnader och årliga underhållsutgifter genom tilläggsanslag. Lagutskottet välkomnar reformen och anslagen för den, eftersom utskottet redan när systemet med tillstånd till fortsatt handläggning infördes ansåg att det är viktigt att utreda möjligheterna att genomföra en reform (LaUB 4/2010 rd) och senare har påskyndat utredningen (LaUB 24/2014 rd och LaUU 7/2016 rd).

Trots de positiva anslagsökningarna är anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde förenade med vissa problem som behandlas närmare nedan.

Besparing på en miljard euro enligt planen för de offentliga finanserna

Under den förra valperioden fattades beslut om att minska kommunernas kostnader med en miljard euro (besparingen på en miljard euro i planen för de offentliga finanserna). Besparingen gäller hela den offentliga sektorn, men justitieministeriets sparkrav är mindre än inom vissa andra förvaltningsområden (0,3 procent i stället för 0,5 procent). Efter lättnaden är besparingen inom justitieministeriets förvaltningsområde 18 miljoner euro 2029.

Lagutskottet har förhållit sig synnerligen kritiskt till sparkravet i tidigare utlåtanden (se LaUU 4/2018 rd och LaUU 22/2018 rd). Trots att justitieministeriets sparkrav enligt planen för de offentliga finanserna är mindre än inom vissa andra förvaltningsområden har utskottet varit mycket oroat över vilka konsekvenser sparkravet har för funktionsförmågan hos aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde och för medborgarnas rättssäkerhet. Utskottet har betonat att de uppgifter som aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde svarar för hör till statens kärnområde och att ett stabilt och tillförlitligt rättssystem är en grundförutsättning för att samhället och samhällsekonomin ska utvecklas i en gynnsam riktning. Utskottet har påmint om att utgifterna inom justitieministeriets förvaltningsområde till stor del består av personal- och lokalkostnader, där möjligheterna till besparingar är begränsade. Sådana besparingar återspeglas oundvikligen i sista hand i behandlingstiderna vilket försvagar medborgarnas rättsskydd. Utskottet har också påmint om att anslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde är mycket små jämfört med många andra förvaltningsområden. Sett i ett statsfinansiellt perspektiv handlar det inte om några stora belopp om man vill förbättra aktörernas anslagssituation.

I samband med behandlingen av de nu aktuella ärendena har utskottet fått en utredning från justitieministeriet, enligt vilken de negativa effekterna av sparkravet i planen för de offentliga finanserna kompenseras och lindras 2020—2023 genom tilläggsanslag till justitieministeriets förvaltningsområde (2020 är tilläggsanslaget 683 000 euro och 2021—2023 är det 1,7 miljoner euro per år). Till följd av detta minskar sparkravet på en miljard euro (1,1 miljoner euro 2020, 1,8 miljoner euro 2021, 3,6 miljoner euro 2022 och 5,4 miljoner euro 2023) och ökningen av dess negativa effekter stoppas 2023 till 2022 års nivå. Det är positivt att de negativa effekterna av sparkravet har mildrats och ökningen hejdats, men utskottet anser att de bör lindras betydligt mer, särskilt under planens sista år.

Domstolsväsendet

De oberoende och självständiga domstolarna sköter statens kärnuppgifter. För att domstolarna ska vara oberoende och självständiga är det viktigt att de har behöriga och tillräckliga resurser. Det säkerställer också att domstolarna i enlighet med grundlagen och internationella förpliktelser kan ge ett högklassigt rättsskydd inom en skälig tid. Detta har stor betydelse för de medborgare och företag vars ärenden behandlas i en domstol och för att samhället och ekonomin ska fungera överlag. Utskottet anser att ett effektivt domstolsväsende av hög kvalitet är en förutsättning för ett rättvist och tryggt samhälle och en konkurrenskraftig och fungerande ekonomi. Därför bör man se till att finansieringen är tillräcklig också under ekonomiskt knappa tider.

Budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna innehåller en positiv tilläggssatsning på 5,2 miljoner euro per år inom justitieministeriets förvaltningsområde för att trygga rättskedjans verksamhet. Av detta belopp anvisas åklagarväsendet 2 miljoner euro, domstolarna 0,8 miljoner euro, rättshjälpen 0,3 miljoner euro och brottspåföljdsmyndigheten 2,1 miljoner euro. Utskottet konstaterar att det är särskilt viktigt att i finansieringen av straffprocesskedjans funktionsförmåga beakta att det finns flera aktörer i kedjan. Hela kedjan ska därför tryggas genom tillräckliga anslag. I detta sammanhang är det skäl att fästa uppmärksamhet vid att anslagen till polisen ökar betydligt i slutet av planeringsperioden (7,5 miljoner euro 2020, 7,5 miljoner euro 2021, 10 miljoner euro 2022 och 18 miljoner euro 2023), medan det årliga anslaget till aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde förblir detsamma. I ljuset av den utredning som fåtts är det uppenbart att tilläggsanslagen för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde i slutet av planeringsperioden inte står i rätt proportion till de tilläggsanslag som polisen får. Detta är problematiskt, eftersom en större kapacitet hos polisen att behandla brottmål betyder att också de övriga aktörerna i rättskedjan i högre grad får sådana mål för behandling. Utskottet konstaterar också att tyngdpunkten i finansieringen av rättskedjans funktionsförmåga inom förvaltningsområdet har lagts på åklagarväsendet. Det är motiverat att granska rättskedjan och finansieringen av den som en helhet, och de tilläggsanslag som beviljats polisen och åklagarväsendet är motiverade och behövliga. Men utskottet anser att finansieringen bör vara balanserad och proportionerlig för alla aktörers del så att det inte uppstår ”flaskhalsar” i kedjan. En sådan flaskhals hotar nu att uppstå särskilt i domstolarna, eftersom de extra resurser som anvisas domstolarna inte i ljuset av den utredning som fåtts täcker det behov av tilläggsanslag som beror på de extra resurserna till polisen och åklagarna.

För domstolarnas del bör det också noteras att de särskilda tilläggsanslag som domstolsväsendet fått under de senaste åren inte har rättat till det svåra läget i fråga om domstolsväsendets basfinansiering. Utskottet har redan länge och upprepade gånger fäst allvarlig uppmärksamhet vid den knappa basfinansieringen för domstolsväsendet, men situationen har inte rättats till (se bl.a. 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). Situationen är inte tillfredsställande, eftersom 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.

De extra satsningar som nu föreslås är inte heller tillräckliga efter nästa år, på grund av de omfattande sparåtgärder som vidtas samtidigt. Särskilt oroväckande med tanke på domstolsväsendet är

det ovannämnda sparkravet i planen för de offentliga finanserna, som är knepigt med tanke på domstolarnas kostnadsstruktur. Dessutom baserar sig domstolarnas uppgifter och förfaranden i hög grad på lag eller på internationella förpliktelser, vilket ytterligare minskar marginalen. Antalet ärenden minskar inte heller, och de ärenden som behandlas är allt mer omfattande och komplicerade, vilket ökar den verkliga arbetsmängden. Även om de negativa effekterna av sparkravet i planen för de offentliga finanserna har lindrats och kompenserats genom tilläggsanslag och ökningen av dem kan stoppas till 2022 års nivå 2023, är sparkravet mycket skadligt för domstolsväsendet och dess verksamhet. Det finns en risk för att behandlingstiderna förlängs avsevärt, vilket leder till att rättssäkerheten försämras. Utskottet anser därför att de negativa effekterna av sparkravet i fråga om domstolsväsendet bör lindras betydligt mer än planerat särskilt i planens slutfas, då situationen förvärras.

Vid domstolsväsendet arbetar många domare och annan rättskipningspersonal i tjänsteförhållanden för viss tid, vars finansiering är beroende av tidsbundna anslag. Utskottet har länge varit oroat över detta och ansett att domstolarnas basfinansiering bör vara på en tillräcklig nivå och att domartjänsterna bör vara ordinarie (se 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).

Exempelvis personalsituationen vid högsta förvaltningsdomstolen är för närvarande exceptionell, eftersom cirka 30 procent av personalen står i tjänsteförhållande för viss tid. Personalomsättningen och den ständiga rekryteringen och introduktionen som beror på den slukar andra resurser och belastar resultatet. Den utdragna användningen av visstidsanställningar som var avsedd som ett tillfälligt arrangemang skapar också osäkerhet bland personalen. Även vid förvaltningsdomstolarna arbetar för närvarande många visstidsanställda som på grund av finansieringen kan utnämnas för högst ett år. Till exempel vid Östra Finlands förvaltningsdomstol är det när nästa år inleds redan det fjärde året som asylärendena och de övriga utlänningsärendena i hög grad får skötas av visstidsanställda (domare, föredragande, förvaltningspersonal). Vid domstolen finns 58 ordinarie tjänster och 24 tjänsteförhållanden för viss tid. Det finns också problem med utmattning och stor omsättning bland tingssekreterarna.

Den stora arbetsmängden i kombination med otillräckliga resurser samt de ständiga lagreformerna och utvecklingsprojekten återspeglas i personalens ork. Enligt den utredning som utskottet fått gäller problemet med överbelastning hela domstolsväsendets personal. Utskottet fäster allvarlig vikt vid situationen och anser att det är nödvändigt att satsa på personalen och dess ork.

Utskottet fäster också uppmärksamhet vid den reform av tingsrätterna som trädde i kraft vid ingången av året, eftersom många av de sammanslagna tingsrätterna enligt de uppgifter som fåtts ännu inte har lokaler där de skulle kunna fungera effektivt som en enda enhet. Detta försvårar den faktiska sammanslagningen av tingsrätterna och uppnåendet av målen för reformen.

Även projektet för de allmänna domstolarnas och åklagarnas informations- och ärendehanteringssystem (AIPA) och ibruktagandet av det har fördröjts avsevärt och kommer att kosta betydligt mer än beräknat. Enligt utskottet är det varken motiverat eller lämpligt att justitieministeriets förvaltningsområde i en sådan situation tvingas bära ansvaret för merkostnaderna (se LaUU 22/2018 rd).

I rättsprocesserna har man strävat efter att utnyttja digitaliseringen och bland annat öka antalet videoförhör. Videoförbindelserna fungerar dock inte tillräckligt väl i praktiken, vilket leder till att sammanträden avbryts. I alla domstolar har inte heller sessionssalarna den teknik som digitaliseringen skulle kräva. Enligt den utredning som utskottet fått ligger orsakerna till problemen i Valtoris svårigheter. Utskottet anser det vara viktigt att domstolarnas arbetsredskap uppdateras. Även säkerhetsarrangemangen bör ses över, eftersom de i en del domstolar inte uppfyller de nuvarande säkerhetskraven.

Meningen är att i början av nästa år inrätta ett domstolsverk med ansvar för domstolsväsendets verksamhetsförutsättningar och för utveckling, planering och stödjande av domstolarnas verksamhet. Det är fråga om en betydande reform som stärker domstolarnas oberoende och stöder deras verksamhet. Utskottet anser det vara viktigt att det reserveras tillräckliga resurser för att inrätta verket och inleda dess verksamhet och betonar att inrättandet av verket inte får försämra domstolarnas resurssituation (se LaUB 18/2018 rd).

Asylärenden och andra utlänningsärenden

Sedan 2015 har den betydande ökningen av antalet asylärenden i hög grad påverkat högsta förvaltningsdomstolens och förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Det har därför beviljats särskilda tilläggsanslag för behandlingen av asylärenden under de senaste åren. Trots att antalet asylärenden nu börjat avta, är det enligt de uppgifter som utskottet fått fortfarande högt i förvaltningsdomstolarna. Samtidigt håller tyngdpunkten på att förskjutas till uppehållstillståndsärenden och andra ärenden så att det totala antalet utlänningsärenden förblir stort.

I planen för de offentliga finanserna ökas anslaget för att avarbeta ärendebalansen i fråga om asylansökningar hos Migrationsverket med tre miljoner euro för 2020 och 2021. Därtill görs en ökning på 10 miljoner euro åren 2020 och 2021 för att trygga Migrationsverkets resurser för beslutsfattande. Lagutskottet betraktar dessa anslag som positiva. Varken planen för de offentliga finanserna eller budgetpropositionen innehåller dock någon tydlig redogörelse för förhållandet mellan Migrationsverkets tilläggsanslag och förvaltningsdomstolarnas anslag för asylansökningar. Det är därför svårt att bedöma vilka konsekvenser verkets tilläggsanslag har för förvaltningsdomstolarnas resurser. Under tidigare år har anslagen för asylärenden till förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen grundat sig på uppskattningar av de totala behandlingskedjorna. De utredningar som fåtts från förvaltningsdomstolarna väcker oro för att ärendebalansen överförs till förvaltningsdomstolarna.

Cirka 60 procent av de ärenden som kom in till högsta förvaltningsdomstolen 2017 var utlänningsärenden, och fram till sommaren 2019 har man inte kunnat observera någon väsentlig minskning i antalet inkomna utlänningsärenden. I ljuset av de nuvarande prognoserna kommer antalet utlänningsärenden att långvarigt hållas på en betydligt högre nivå än 2015 också efter 2020.

Hittills har 535 asylärenden kommit in till Östra Finlands förvaltningsdomstol i år, vilket är 47 procent mer än vid motsvarande tidpunkt 2018. Detta bedöms för sin del bero på att mer personal anställts vid Migrationsverket. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylärenden vid Östra Finlands förvaltningsdomstol är för närvarande 14,5 månader. Detta trots att målet enligt budgetpropositionen är att asylärenden behandlas snabbt så att den genomsnittliga behandlingstiden för

dem är under 6 månader. För närvarande finns det cirka 4 500 anhängiga asylärenden i Migrationsverket. Antalet ansökningar som gjorts på nytt har hållit sig på en hög nivå och utgör nästan hälften av de ansökningar som inleds.

Den betydande ökningen av antalet asylärenden återspeglas också i andra utlänningsärenden, eftersom även deras antal har ökat avsevärt. Detta syns också i sådana förvaltningsdomstolar till vilka behandlingen av asylärenden inte har koncentrerats. Enligt Tavastehus förvaltningsdomstol har antalet andra utlänningsärenden på 10 år ökat från cirka 70 ärenden till över 500 ärenden per år, och sedan asylkrisen 2015 har antalet ärenden ökat 2,5 gånger. Behandlingstiden är för närvarande 12,6 månader, vilket är fem månader längre än före 2015. Enligt Tavastehus förvaltningsdomstol leder de nuvarande resurserna till en anhopning av utlänningsärenden och betydligt längre behandlingstider. Behandlingstiderna blir längre också i andra ärenden, eftersom man har tvingats omallokera resurser från andra ärenden, särskilt markanvändning, byggande och kommunala ärenden, till utlänningsärendena. De utdragna behandlingstiderna leder enligt Tavastehus förvaltningsdomstol bland annat till att de ändringssökandes livssituation hinner förändras medan besvären är anhängiga, ärendena kompliceras, nya tilläggsutredningar måste göras och behandlingen av ärendena fördröjs och kräver mer arbete. I utlänningsärendena är också antalet muntliga förhandlingar vid förvaltningsdomstolarna stort.

Enligt utredning från förvaltningsdomstolarna behövs det mer resurser för behandlingen av asylärenden och andra utlänningsärenden. Östra Finlands förvaltningsdomstol anser att nivån på tilläggsanslagen för behandling av asylärenden bör bevaras på 2019 års nivå. Förvaltningsdomstolarna fick då cirka 7,8 miljoner euro för asylärendena, medan man har reserverat 6,15 miljoner euro för detta ändamål nästa år. Dessutom behöver förvaltningsdomstolarna tilläggsanslag på sammanlagt 3 miljoner euro 2020 för behandling av andra ärenden som gäller uppehållstillstånd. Enligt förvaltningsdomstolen är behovet av tilläggsanslag jämfört med budgetpropositionen således 4,65 miljoner euro, och i detta nu är det nödvändigt att bevara anslaget på samma nivå under hela tiden för planen för de offentliga finanserna.

Utskottet har begärt ytterligare utredning av justitieministeriet om resurssituationen vid förvaltningsdomstolarna. Enligt den utredning som fåtts kan man inte förvänta sig någon ökning i antalet beslut av Migrationsverket på grund av de tilläggsanslag som anvisats verket. I ljuset av färsk statistik kommer antalet avgöranden i förvaltningsdomstolarna dock att stanna cirka 500 ärenden under målet, eftersom de muntliga förhandlingarna kräver mer arbete. Detta ökar anslagsbehovet 2020, och därför föreslog justitieministeriet i den kompletterande budgetpropositionen i slutet av oktober finansministeriet att förvaltningsdomstolarna beviljas extra anslag på 1,23 miljoner euro för att avarbeta asylärendebalansen. Eftersom antalet utlänningsärenden också i övrigt har ökat vid förvaltningsdomstolarna har justitieministeriet föreslagit extra anslag på 2,62 miljoner euro, vilket motsvarar utvecklingen i fråga om antalet andra uppehållstillståndsärenden. Också högsta förvaltningsdomstolen föreslås få ett extra anslag på 0,22 miljoner euro i motsvarighet till utvecklingen i fråga om antalet andra uppehållstillståndsärenden. Finansministeriet offentliggjorde nyligen sin ståndpunkt om den kompletterande budgetpropositionen, där tilläggsanslagen för högsta förvaltningsdomstolens del helt och hållet motsvarar justitieministeriets förslag och tilläggsanslagen för förvaltningsdomstolarnas del till stor del motsvarar detta.

Eftersom anslagen för behandling av asylärenden och andra utlänningsärenden vid förvaltningsdomstolarna har visat sig vara för låga i nästa års budgetproposition på det sätt som anges ovan, är det enligt utskottet positivt att man försöker rätta till situationen genom den kompletterande budgetpropositionen. Förvaltningsdomstolarna måste ha tillräckliga resurser för asylärenden och andra utlänningsärenden för att situationen inte ska försämras ytterligare och behandlingstiderna för ärendena bli ännu längre. Man bör dock noga följa antalet ärenden, behandlingstiderna och förvaltningsdomstolarnas resurssituation för att försäkra sig om att förvaltningsdomstolarna har de resurser som behövs också efter 2020. Det är också viktigt att se till att förvaltningsdomstolarnas resurser står i rätt proportion till Migrationsverkets anslag, så att hela myndighetskedjan kan fungera effektivt. Dessutom bör förvaltningsdomstolarna ha de resurser som behövs för att kunna avgöra ärenden inom skälig tid i alla ärendegrupper.

Utskottet anser det också viktigt 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.

Åklagarväsendet

För att det straffrättsliga ansvaret ska förverkligas måste åklagarväsendet ha behöriga och tillräckliga resurser. I sitt utlåtande om budgetpropositionen för innevarande år uttryckte lagutskottet oro över åklagarväsendets resurser (se LaUU 22/2018 rd, s. 6), eftersom antalet brott enligt en inkommen utredning inte hade minskat utan snarare ökade samtidigt som andelen omfattande och krävande brottmål av de ärenden som kommit in hade ökat kraftigt på lång sikt. Utskottet ansåg det särskilt oroväckande med tanke på förverkligandet av straffansvaret och rättssystemets trovärdighet att andelen beslut om att avstå från åtgärder hade ökat klart och antalet väckta åtal minskat betydligt under en tioårsperiod. Utskottet ansåg det vara uppenbart att det krävs mer resurser till åklagarna för att öka antalet väckta åtal.

Åklagarnas stora arbetsbörda och de alltmer komplicerade ärendena i kombination med otillräckliga resurser återspeglas på samma sätt som i domstolarna i orken hos åklagarväsendets personal. Utskottet fäster allvarlig vikt vid åklagarväsendets resursläge och anser att det är nödvändigt att satsa på personalen och dess ork.

Med beaktande av det som sägs ovan anser utskottet att de tilläggsanslag för åklagarväsendet på 2,4 miljoner euro per år som ingår i den nu aktuella budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna är motiverade och välkomna. Men lagutskottet påpekar att enligt en utredning från Åklagarmyndigheten är resurserna trots det otillräckliga med tanke på myndighetens oundgängliga behov. Med beaktande av den resursanalys som gjordes vid Åklagarmyndigheten våren 2019 skulle en optimering av myndighetens verksamhet inklusive de anslag som överförs kräva ännu mer anslag än vad som föreslagits (4,5 miljoner euro 2020, 4,5 miljoner euro 2021, 1,9 miljoner euro 2022 och 2,2 miljoner euro 2023).

Kampen mot svart ekonomi

Under tidigare valperioder har bekämpningen av svart ekonomi understötts på olika sätt. Lagutskottet har ansett det viktigt att stödja kampen mot ekonomisk brottslighet och svart ekonomi och menat att en bekämpning av dessa kan ge betydande statsfinansiella vinster eftersom det handlar om brottslighet av kontinuerlig karaktär (se t.ex. LaUU 6/2010 rd, LaUU 17/2011 rd och LaUU 6/2013 rd).

Tidigare beviljades åklagarna särskilda anslag, men i budgeten för 2016 fick åklagarväsendet en permanent nivåhöjning på 3,3 miljoner euro. Utsökningen har i sin tur anvisats ett särskilt anslag för bekämpning av svart ekonomi, som under de senaste åren har varit cirka 1,3 miljoner euro. Av planen för de offentliga finanserna framgår att utsökningen även i fortsättningen kommer att få ett årligt tilläggsanslag av denna storlek för bekämpning av svart ekonomi (s. 26). Lagutskottet välkomnar detta, eftersom utskottet redan tidigare har fäst uppmärksamhet vid att finansieringen upphör vid utgången av 2019 och ansett det vara viktigt att fortsatt stödja bekämpningen av svart ekonomi (se LaUU 22/2018 rd, s. 7).

Utskottet fäster dock – liksom tidigare (se t.ex. LaUU 22/2018 rd) – uppmärksamhet vid att domstolsväsendet inte under de senaste åren har fått särskilda anslag för bekämpning av svart ekonomi och att domstolsväsendet inte i likhet med åklagarna har fått någon permanent nivåhöjning som skulle beakta detta. Särskilda öronmärkta anslag kan anses vara problematiska med tanke på domstolarnas oberoende, och därför vore ett permanent anslag som utgör en del av basfinansieringen en bättre lösning.

Övrigt

Enligt en utredning från Brottspåföljdsmyndigheten är resurserna för verkställighet av straff stabila och hanterbara, om än strama, under tiden för planen för de offentliga finanserna. Utgiftstryck orsakas bland annat av renoveringen av häktesplatser och av ny säkerhetsteknik i fängelserna.

Lagutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid de viktigaste riskerna under ramperioden som Brottspåföljdsmyndigheten lyfter fram. En sådan risk är på kort sikt att nätverket av lokaler är oändamålsenligt och lokalerna i dåligt skick. Lagutskottet konstaterar att man i fråga om Brottspåföljdsmyndighetens lokaler bör fästa vikt vid fångplatserna i Södra Finland, eftersom ökningen av antalet fångar verkar koncentreras till Södra Finland (se LaUU 22/2018 rd). Det är dock viktigt att Brottspåföljdsmyndighetens nätverk av lokaler även i fortsättningen är tillräckligt omfattande regionalt och funktionellt sett.

Enligt Brottspåföljdsmyndigheten är tillgången till en tillräcklig och kompetent personal en riskfaktor på längre sikt, eftersom de nuvarande strukturerna binder för mycket personal och klienterna har allt fler problem. Utskottet anser det vara viktigt att sörja för tillgången till kompetent personal hos Brottspåföljdsmyndigheten.

Rättsregistercentralens ekonomiska situation var kritisk i början av förra valperioden, och lagutskottet fäste därför särskild uppmärksamhet vid verkets anslag (LaUU 15/2016 rd, LaUU 7/

2017 rd och LaUU 13/2017 rd). Under de senaste två åren har verkets ekonomiska situation varit god på grund av de tilläggsanslag som beviljats verket, den årliga nivåhöjningen och den särskilda finansieringen. Enligt den utredning som nu fåtts från Rättsregistercentralen kommer verkets ekonomiska situation dock att försämras under tiden för planen för de offentliga finanserna. Anslagsnivån gör det endast möjligt att upprätthålla den nuvarande nivån på verksamheten men inte att utveckla den. Lagutskottet anser det vara viktigt att sörja för att verket har tillräckliga resurser, på ett så hållbart sätt som möjligt.

Statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt sköter ordnandet av rättshjälps- och intressebevakningstjänster. I början av innevarande år blev också den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen en del av rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens verksamhet. För närvarande finns det sex distrikt, och justitieministeriet sköter deras centralförvaltningsuppgifter. Rättshjälpen och intressebevakningen är den enda sektor inom justitieministeriets förvaltningsområde som inte har någon riksomfattande central myndighet. I justitieministeriets utredning om inrättandet av en central myndighet, som blev klar i slutet av 2017, beslutade man föreslå att en sådan myndighet ska inrättas (JM betänkanden och utlåtanden 61/2017), men projektet har inte tagits med i regeringsprogrammet. Utskottet anser att det vore bra att sträva efter att inrätta en central myndighet, eftersom det skulle förenhetliga styrsystemet i förhållande till de andra aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde och förbättra möjligheterna att förenhetliga rättshjälps- och intressebevakningsfunktionerna och tjänsterna inom ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning i hela landet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

> *att finansutskottet beaktar det som sägs ovan och fäster särskild uppmärksamhet vid domstols- och åklagarväsendets resurser.*

Utlåtande LaUU 5/2019 rd

Helsingfors 12.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
medlem Marko Asell sd
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pauli Kiuru saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Sedan 2015 har högsta förvaltningsdomstolens och förvaltningsdomstolarnas verksamhet i betydande grad påverkats av den snabba ökningen av antalet asylärenden. Till exempel har det i år kommit in 47 procent fler asylärenden till Östra Finlands förvaltningsdomstol än vid motsvarande tidpunkt 2018. Den betydande ökningen av antalet asylärenden återspeglas på motsvarande sätt också i andra utlänningsärenden. Av de ärenden som inkom till högsta förvaltningsdomstolen 2017 var cirka 60 procent utlänningsärenden, och det syns ingen väsentlig minskning i det antal utlänningsärenden som kommer in till domstolen. I ljuset av de nuvarande prognoserna kommer antalet utlänningsärenden att långvarigt hållas på en betydligt högre nivå än 2015 också efter 2020.

Den betydande ökningen av antalet utlänningsärenden belastar domstolarnas verksamhet och slukar mycket resurser. De resurserna tas alltid från behandlingen av andra ärenden. Till exempel vid Tavastehus förvaltningsdomstol har man tvingats omallokera resurser från andra ärenden, särskilt markanvändning, byggande och kommunala ärenden, till utlänningsärendena. Eftersom antalet asylärenden och andra utlänningsärenden är oskäligt stort, måste rättskipningsresurserna ofta riktas på ett sätt som inte är det ändamålsenligaste med tanke på behandlingen av rättskipningsärenden.

Den ökade ärendebalansen i förvaltningsdomstolarna till följd av utlänningsärendena leder dessutom till längre behandlingstider i alla 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 inte bara i utlänningsärenden utan också i många andra ärendegrupper som är viktiga för individen eller samhälleligt och ekonomiskt betydande. Det kan till exempel handla om ärenden som gäller planläggning, byggande, miljö, beskattning, ekonomisk verksamhet (t.ex. konkurrens och offentlig upphandling), barnskydd, vård oberoende av en persons egen vilja, annan social- och hälsovård, immateriella rättigheter eller kommunalförvaltning.

Under de senaste åren har man försökt komma till rätta med ärendebalansen vid förvaltningsdomstolarna genom särskilda tilläggsanslag som i regeringens budgetpropositioner anvisats för behandling av utlänningsärenden. En upprepad allokering av tilläggsanslag till behandlingen av utlänningsärenden kan dock inte anses vara en hållbar lösning på lång sikt. Sannfinländarna vill i stället 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. Särskilt bör man minska antalet asylansökningar som görs på nytt och främja förvaltningsdomstolarnas möjligheter att genast avvisa uppenbart ogrundade asylbesvär. Detta skulle minska antalet utlänningsärenden vid förvaltningsdomstolarna och frigöra resurser för behandling av andra besvärsärenden.

Utlåtande LaUU 5/2019 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Vi föreslår

att stycke 30 i utskottets utlåtande ändras som följer:

Utskottet anser det också viktigt 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. Utskottet betonar i detta sammanhang särskilt att det inte kan betraktas som en hållbar lösning på lång sikt att rikta tilläggsanslag till behandlingen av utlänningsärenden. Regeringen bör därför skyndsamt vidta åtgärder för att effektivt minska antalet utlänningsärenden i förvaltningsdomstolarna. Detta skulle frigöra resurser för behandling av andra besvärsärenden som är viktiga för individen och samhället.

Helsingfors 12.11.2019

Leena Meri saf
Mari Rantanen saf
Sebastian Tynkkynen saf