

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2004 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2005

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 september 2004 regeringens proposition om statsbudgeten för 2005 (RP 151/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna ett utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet till den del det gäller lagutskottets behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Kari Kiesiläinen, justitieministeriet
- justitieråd Mikael Krogerus, högsta domstolen
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- forskare Kaijus Ervasti, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- avdelningschef Leena Linnainmaa, Centralhandelskammaren

- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatiförbund
- jurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- ordförande, hovrättslagman Pertti Liesivuori, Finlands Domareförbund rf
- direktör Vesa Korpela, Skattebetalarnas Centralförbund rf
- ordförande, förvaltningsrättsdomare Marjatta Mäenpää, Förvaltningsrättsdomarna rf
- förvaltningsråd Esa Aalto, Korkeimpien oikeuksien tuomarien yhdistys ry
- ordförande, tingsdomare Jyrki Kiviniemi, Tingsrättsdomarna rf
- hovrättsråd Heikki Juusela, Finlands hovrättsdomare rf
- ordförande, tingsdomare Kimmo Mikkola, Tuomariunioni ry.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Konsumentverket.

Utskottet har besökt hovrätten i Rovaniemi och bekantat sig med Helsingfors förvaltningsdomstols verksamhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avgränsning av utlåtandet

Lagutskottet koncentrerar behandlingen av budgetpropositionen till justitieministeriets förvalt-

ningsområde och främst domstolsväsendets resurser. Dessutom tar utskottet ställning till vissa frågor gällande fängvården och utvecklandet av det straffrättsliga påföljdssystemet.

Mål som uppställs för domstolsväsendet i budgetpropositionen

Statsrådet har i samband med beredningen av budgetpropositionen uppställt som mål för justitieministeriets verksamhetsområde att rättsskyddets skyndsamhet och den regionala jämlikheten stärks. I detta avseende och med hänsyn till några andra punkter framställer utskottet följande:

- Målet är att förbättra medborgarnas möjligheter att tillräckligt snabbt få rättsskydd enligt det förfarande som bäst lämpar sig för ärendet, till rimliga kostnader och rättvist i alla delar av landet.
- En skyndsam behandling av besvär som gäller plane-, byggnadstillstånds- och vägärenden är viktigt med tanke på samhällets och regionernas utveckling.
- En skyndsam behandling av utlänningsärenden, som blir allt fler till antalet, är viktigt för att säkerställa skyddet för de mänskliga rättigheterna och undvika onödiga kostnader för samhället.
- Resurserna ska omallokeras, domstolsenheter slås samman och domkretsarna ändras.
- Specialiseringsmöjligheterna inom och mellan domstolar förbättras.

I utredningsdelen gällande domstolsväsendet presenteras olika åtgärder för att uppnå resultatmålen. Bland dessa kan nämnas kortare behandlingstider för domstolsärenden och mindre skillnader i behandlingstiderna mellan olika domstolar. För att jämna ut skillnaderna i behandlingstiderna ska personalresurserna inriktas så att de motsvarar efterfrågan på tjänsterna. Det övergripande målet ska vara att inget ärende är anhängigt vid en domstol för mera än ett år.

För de allmänna domstolarnas del hänvisar man i utredningsdelen till de redan genomförda eller pågående projekten för att utveckla rättegångsförfarandet. Gällande förvaltningsprocesslagstiftningen konstaterar utskottet att speciell uppmärksamhet ska fästas vid behandlingstiderna för sådana beslut som är viktiga med tanke på samhällets och regionernas utveckling.

Behandlingstider vid allmänna domstolar

Lagutskottet omfattar budgetpropositionens allmänna uppfattning om att en skyndsam lagskipning är viktigt både för att samhällets funktioner ska kunna garanteras i allmänhet och med beaktande av det praktiska genomförandet av individens rättsskydd. Variationerna i behandlingstiderna är dock mycket stora beroende på vilken typ av ärende det är fråga om.

År 2003 förlängdes den genomsnittliga behandlingstiden för brottmål till 3,9 månader. Av budgetpropositionens utredningsdel framgår dock att behandlingstiden i huvudstadsregionens stora tingsrätter varierade från 4,3 månader till 9,6 månader. Skillnaderna kan anses vara rätt så stora. Därför anser lagutskottet det motiverat att i enlighet med det som anges i budgetpropositionen fästa uppmärksamhet vid att jämna ut skillnaderna i behandlingstiderna.

För tvistemålens del har den viktigaste trenden varit att de kraftigt har minskat i antal efter underrättsreformen 1993. Under de senaste åren har minskningen av tvistemålen dock avstannat och kundantalet har till och med ökat litet. År 2003 var den genomsnittliga behandlingstiden för tvistemål 10,3 månader, men behandlingstiderna varierar mellan olika tingsrätter. Detta beror på att tvistemålen fördelar sig ojämnt mellan tingsrätterna. Till exempel år 2003 behandlade över en tredjedel av tingsrätterna högst 24 tvistemål som kom upp till huvudförhandling. Lagutskottet anser att det låga antalet tvistemål förr eller senare kan leda till att rutinen att behandla tvistemål blir sämre, vilket inte är bra med tanke på individens rättssäkerhet.

Tvistemålens genomsnittliga behandlingstider vid tingsrätter påverkas däremot positivt av att det också finns förfaranden för att lösa tvister utanför domstol. I samband med detta har lagutskottet fäst speciell uppmärksamhet vid konsumentklagonämndens ställning. Avsikten är att överföra nämnden till justitieministeriets förvaltningsområde från och med den 1 september 2005. Regeringens proposition om saken ska enligt planerna lämnas till riksdagen våren 2005. Utskottet anser det viktigt att tillräckliga resurser anvisas för den nya konsumenttvistenäm-

den för att säkerställa en flexibel och effektiv verksamhet.

I syfte att utjämna skillnaderna mellan de ovan nämnda arbetsmängderna och behandlingstiderna avser justitieministeriet enligt erhållen utredning att fortsätta med omorganiseringen av tingsrätternas domkretsar så att två till tre tingsrätter slås samman årligen. Lagutskottet anser att strävan att skapa större enheter är motiverad. Utöver en jämnare arbetsbörda möjliggör större enheter också att domarna i viss mån kan specialisera sig på vissa typer av mål. Lagutskottet framhäver dock att sammanslagningarna bör övervägas noga och att när beslut om dessa fattas speciell vikt läggs vid att verksamheten blir effektivare och inte enbart vid de eventuella kostnadsbesparingar som de medför. Tingsrätternas rättstjänster bör vara tillgängliga för alla. När domkretsarna slås samman ska rättstjänsternas tillgänglighet tryggas till exempel genom arrangemang i anslutning till rättegångsplatsen. Likaså ska förverkligandet av de språkliga rättigheterna tryggas i praktiken.

För hovrätternas del konstaterar lagutskottet att det ännu är för tidigt att bedöma det i början av oktober 2003 införda sällningsförfarandets inverkan på behandlingstiderna. Däremot kommer utskottet att ta ställning till högsta domstolens resurser och användningen av resurserna när det behandlar regeringens proposition om reformen av bestämmelserna om ändringssökande i högsta domstolen samt extraordinärt ändringssökande.

Behandlingstider vid förvaltningsdomstolar

Vid förvaltningsdomstolar har den genomsnittliga behandlingstiden förlängts från 6,5 månader till 9,4 månader. År 2003 hade Kouvola förvaltningsdomstol den längsta behandlingstiden (11,6 månader) och Vasa förvaltningsdomstol den kortaste (7 månader). Detta tyder på att det finns stora regionala skillnader även i förvaltningsdomstolarnas behandlingstider och dessa bör jämnas ut genom utveckling av arbetsmetoderna. Också mellan olika ärendegrupper finns det stora skillnader i behandlingstider.

Utskottet har redan tidigare konstaterat att det anser det viktigt att uppmärksamhet fästs vid den totala behandlingstiden av de samhälleligt viktiga markanvändnings- och byggärendena (se LaUU 11/2004 rd). Utskottet tycker att det är positivt att justitieministeriet har utrett vilka möjligheter det finns för att försnabba behandlingen av de besvär som gäller dessa ärenden.¹ Det är viktigt att utredningsarbetet fortsätter i form av den av justitieministeriet tillsatta uppföljningsgruppen och att olika förvaltningsdomstolar aktivt deltar i arbetet.

Enligt en utredning som utskottet erhållit tar speciellt behandlingen av asylärendena längre tid än tidigare. Behandlingstiderna ser också ut att förlängas ytterligare, eftersom flera besvär kommer in än man hinner behandla. Situationen är problematisk speciellt med tanke på asylsökandenas rättsliga ställning, eftersom det innebär en långvarig osäkerhet om framtiden. Trenden är inte heller bra för samhället som helhet. Helsingfors förvaltningsdomstol har gjort en grov beräkning som indikerar att en snabbare behandling och därmed en kortare väntetid för sökandena sparar samhällets ekonomiska resurser betydligt mera än anställning av tilläggspersonal för att förkorta väntetiderna.

När det gäller skatteärenden har behandlingstiderna enligt vad utskottet erfarit blivit betydligt längre under de fem senaste åren. År 2003 var den genomsnittliga behandlingstiden för skatteärenden redan 14,3 månader. De avgöranden som träffas i fråga om skattebesvär kan vara mycket betydande ur ändringssökandes synvinkel, i synnerhet för privata näringsidkare. Om korrigeringen av ett felaktigt beskattningsbeslut till den skattskyldiges förmån tar en mycket lång tid, kan den skattskyldiges ekonomiska ställning försvagas bara på grund av att besvärsförfarandet tar så lång tid, oberoende av om slutresultatet i sig är positivt. Utskottet anser att den nuvarande trenden är oroväckande.

¹ se Förkortning av tiden för behandling av besvär som är viktiga med tanke på samhället eller utvecklandet av regionerna. Justitieministeriets betänkande om arbetsgruppspromemoria 2004:1

Även enskilda beslut fattade av förvaltningsdomstolar kan ha vidsträckta samhälleliga och nationalekonomiska konsekvenser. Därför är det möjligt att även med en liten extra satsning som är inriktad på att utveckla verksamhetsförutsättningarna för dessa beslut uppnå en stor samhällelig nytta. I budgetpropositionen ingår ett omnämnande om att personalstrukturen vid förvaltningsdomstolarna ska utvecklas. Enligt det är det möjligt att från och med 1.3.2005 tillsätta sex tjänster för förvaltningsrättsdomare under förutsättning att antalet visstidsanställda förvaltningsrättsdomare och förvaltningsrättssekreterare minskas från och med samma tidpunkt. Lagutskottet anser att detta beslut inte de facto ökar personalresurserna vid förvaltningsdomstolar. De åtgärdsförslag som ingår i justitieministeriets arbetsgrupps betänkande utgår från att personalresurserna vid förvaltningsdomstolarna ökas med två domartjänster åtminstone under 2005—2007. Med hänvisning till det ovan anförda anser lagutskottet att en resursökning av denna typ bör genomföras snabbare än planerat och att behovet av ökade resurser bör beaktas bättre än vad det har föreslagits redan i samband med behandlingen av denna budgetproposition.

Kvalitetsprojekt

Enbart snabba avgöranden räcker inte till för att trygga en hög nivå på rättsskyddet. Uppmärksamhet bör fästas även vid avgörandenas kvalitet. Först ett sådant avgörande som träffats tillräckligt snabbt, överensstämmer med den materiella rätten och har motiverats tillräckligt väl och begripligt för parterna kan anses uppfylla villkoren för rättsskydd på hög nivå. Trots att det är svårt att mäta kvaliteten på avgörandena, är det ändå positivt att domstolarna har inlett olika kvalitetsprojekt. Bland dessa är det skäl att nämna det utvecklingsarbete som Rovaniemi hovrätt samt tingsrätterna i hovrättens domkrets redan under många års tid har bedrivit. Också advokatkåren har deltagit i samarbetet. Lagutskottet framhäver att denna typ av verksamhet bör utvidgas och stödjas till exempel genom utbildning.

Informations- och forskningsverksamhet

Lagutskottet anser att det med tanke på rättskipningen i lägre instans och styrningen av förvaltningspraxis är viktigt att domstolarna i tillräckligt stor utsträckning publicerar sin rättspraxis eller åtminstone publicerar redogörelser om sina beslut. Domstolarnas praxis varierar dock mycket i fråga om publiceringen. Det verkar som om hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas beslut om publiceringen beror mycket på deras arbetsituation. Lagutskottet anser att man i fortsättningen bör se till att domstolarna har tillräckligt med biträdande personal för att sköta också dessa uppgifter.

I samband med att lagutskottet har samlat information om domstolsväsendets verksamhet har det också lagt märke till att det i Finland finns väldigt lite empirisk forskning kring domstolsväsendets verksamhet. De processomläggningar som har genomförts sedan förra decenniet har dock lyft fram behovet av information om domstolarnas praktiska verksamhet. Det är nödvändigt att ha tillgång till forskningsmaterial på basis av vilket det är möjligt att bedöma både hur väl de genomförda reformerna har lyckats och förutse de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen.

Enligt utredningsman Jussi Huttunens rapport om sektorforskningen har ministerierna en nyckelroll i sektorforskningen i vårt land.² Rapporten anser att ministeriets förmåga att utnyttja forskningen ganska långt avgör hur snabbt informationen når ut i samhället. Enligt rapporten är justitieministeriets satsning på forskningen bland de minsta inom statsförvaltningen. Förvaltningsområdet har ingen separat strategi för forsknings- och utvecklingsverksamheten. Rapporten föreslår att justitieministeriet nu ska göra upp en sådan strategi. Samtidigt ska man se till att resultaten från den rättspolitiska forskningen bättre kan utnyttjas av ministeriet. Dessutom konstaterar utredningsmannen att Rättspolitiska forskningsinstitutets resurser och ministeriets

² En strukturell och funktionell utveckling av den statliga sektorforskningen. Utredningsmannens rapport. 2004.

obundna forsknings- och utvecklingsanslag bör ökas betydligt.

Lagutskottet anser att de synpunkter som utredningsmannen framför i rapporten är viktiga såväl med tanke på den allmänna utvecklingen av justitieministeriets förvaltningsområde som lagberedningen i allmänhet. Utan en tillräckligt bred empirisk kunskapsbas är det inte möjligt att allokera domstolarnas resurser på ett optimalt sätt eller genomföra de lagstiftningsreformer som förutsätts för att uppnå målet. Eftersom en nivåjustering av forskningsresurserna inom justitieministeriets förvaltningsområde inte kan ske som en engångslösning, anser utskottet det viktigt att satsningarna på forskningen ökas redan i samband med behandlingen av budgetpropositionen. För att kunna rikta tilläggsresurserna så effektivt som möjligt menar utskottet att det är ändamålsenligt att de redan existerande strukturerna utnyttjas och att tilläggsfinansiering därmed anvisas för Rättspolitiska forskningsinstitutet.

Fångvården och utvecklandet av det straffrättsliga påföljdssystemet

I sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2004 (LaUU 7/2003 rd) koncentrerade lagutskottet sig på anslagsfrågorna inom fångvården. Enligt utskottets uppfattning är fångvårdens resurser fortsättningsvis mycket knappa och antalet fångar ser inte heller ut att minska i så stor utsträckning att det skulle underlätta situationen inom fångvården. Därför vill utskottet hänvisa till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2004 och förnya de synpunkter som det framför i utlåtandet.

Lagutskottet behandlar för närvarande regeringens proposition med förslag till lag om ungdomsstraff och till vissa lagar som har samband med den (RP 102/2004 rd) som hänför sig till budgetpropositionen 2005. I samband med behandlingen av propositionen har det framkommit att det inte finns tillräckliga anslag för att försöket från och med början av nästa år skulle kunna bli permanent i hela landet. Enligt vad utskottet har erfarit är det finansiella underskottet

för nästa år endast 292 000 euro. Lagutskottet anser att det inte är godtagbart att systemet med ungdomsstraff, som nu ska utvidgas till hela landet, skjuts upp sex månader endast på grund av ett så här litet underskott.

Lagutskottet konstaterar att det ända sedan 1980-talet har poängterat hur viktigt det är att komplettera det straffrättsliga påföljdssystemet. I sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2004 fäste utskottet uppmärksamhet speciellt vid kontraktsvårdssystemet. Då förutsatte utskottet att regeringen under riksmötet 2004 kommer med en proposition om kontraktsvård. Propositionen har dock inte lämnats ännu och den ingår inte heller i förteckningen över de propositioner som ska lämnas under höstsessionen 2004. Utskottet anser att utvecklandet av det straffrättsliga påföljdssystemet i en ännu mer ändamålsenlig riktning är en så central fråga med tanke på samhällets helhetsintresse att det inte enbart kan vara avhängigt av de eventuella inbesparingar som uppstår inom justitieministeriets redan nu strama utgiftsramar. Genomförandet av nödvändiga reformer bör tryggas genom att justitieministeriets utgiftsramar höjs.

De problem som har framkommit i samband med genomförandet av ungdomsstraffet och kontraktsvården tyder enligt lagutskottet också på att man i samband med utvecklandet av det straffrättsliga påföljdssystemet ännu aktivare ska sträva efter samverkan med de andra förvaltningarna. Speciellt genom att förena resurserna med social- och hälsovårdsväsendet är det möjligt att uppnå betydande resultat, till exempel genom att på bred bas förebygga utslagning bland unga.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att förvaltningsdomstolar anvisas mera personalresurser i 2005 års budget,

att en systematisk ökning av forskningsanslagen inom justitieministeriets förvaltningsområde inleds i 2005 års budget, och

LaUU 18/2004 rd — RP 151/2004 rd

att finansutskottet redan i samband med behandlingen av budgetpropositionen fäster uppmärksamhet vid behovet av att justitieministeriets utgiftsramar för

2006 höjs betydligt speciellt med hänsyn till en modernisering av verkställigheten av straff och det straffrättsliga påföljdssystemet.

Helsingfors den 15 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.