

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2009 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2010

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2009 propositionen om statsbudgeten för 2010 (RP 138/2009 rd) till finansutskottet för beredning.

Enligt 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har lagutskottet beslutat avge utlåtande rörande sitt behörighetsområde till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Tiina Astola, överdirektör, avdelningschef Kari Kiesiläinen, överdirektör, avdelningschef Jarmo Littunen, utsokningsdirektör Juhani Toukola och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet
- budgetsekreterare Niko Ijäs och finanssekreterare Saija Kaukonen, finansministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen

- president Antero Palaja, Åbo hovrätt
- lagman Eero Takkunen, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Marjatta Mäenpää, Helsingfors förvaltningsdomstol
- direktör Pauli Nieminen, Brottspåföljdsverket
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- ledande häradsfogd Timo Heikkinen, Utsökningsverket i Helsingfors.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- marknadsdomstolen
- försäkringsdomstolen.

Samband med andra handlingar

Lagutskottet har fått inblick i utvecklingsprojektet inom brottspåföljdssektorn och andra aktuella frågor inom fängsvården vid ett besök i Helsingfors fängelse.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen om statsbudgeten för 2010 är det sammanlagda anslaget för justitieministeriets förvaltningsområde ungefär 790 miljoner euro. Det är ca 8 miljoner euro mindre än i 2009 års ordinarie budget. Om man räknar bort de årligen

växlande valutgifterna, har förvaltningsområdets anslag ökat med 7 miljoner euro sedan 2009.

Domstolarna och åklagarväsendet

Oberoende domstolar som fungerar bra och effektivt är ett villkor för att rättsskyddet enligt kraven på grundläggande och mänskliga rättig-

heter fullföljs och för att vi ska ha rättssäkerhet. Det är viktiga mål att korta ner behandlingstiderna vid domstolarna, minska antalet ärenden som har varit anhängiga i över ett år och minska de regionala skillnaderna i behandlingstid. För individen är det inte bara fråga om snabb domstolsbehandling utan om att hela rättskedjan löper. Därför är det påkallat att den sammantagna behandlingstiden blir kortare, att uppföljningen effektiviseras i alla behandlingsfaser från förundersökning till domstolsbehandling och att det lokala myndighetssamarbetet stärks.

Enligt utredning är domstolarna i nuläget inte kapabla att korta ner behandlingstiderna över lag. Arbetsläget är svårt till exempel vid tingsrätterna i huvudstadsregionen, trots att de fått extra resurser. Recessionen visar sig i synnerhet i vissa kategorier av ärenden som skuldsanering och företagsanering och i summariska mål. Det går ännu inte att se vilka sammantagna konsekvenser som recessionen kommer att få på arbetsläget vid tingsrätterna och inom utsökningen. Om recessionen blir långvarig, kan läget förvärras betydligt. Ökningen väntas gå vidare till fullföljdsinstanserna, särskilt i omfattande tvistemål, tvister i ärenden som gäller konkurs, skuldsanering och företagsanering och ekonomiska brottmål.

För att vi ska nå målen i budgetpropositionen måste resurserna disponeras efter arbetsmängd. Översynen av systemet med nämndemän i början av året har enligt uppgift genererat besparingar redan i år. Utskottet hänvisar till sitt betänkande (LaUB 11/2008 rd) i frågan och understryker att besparingarna till följd av de minskade utgifterna för nämndemän enligt regeringsprogrammet ska dirigeras till de värst överbelastade tingsrätterna. Utskottet uppmärksammade besparingarna redan i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2009 och lade särskild vikt vid stärkta domarresurser (LaUU 15/2008 rd). Tingsrättsreformen i början av nästa år kommer också att frigöra resurser som kan omdisponeras, eftersom den möjliggör att tingsdomartjänster kan inrättas i stället för lagmanstjänster som blir lediga. Utskottet uppmärksammar en rättvis och lämplig resursfördelning för att behand-

lingstiderna ska bli kortare. Om man dessutom fullt ut vill dra nytta av de nya alternativa sammansättningarna i tingsrätten, som lagfästes i anknytning till översynen av systemet med nämndemän, krävs det tillräckligt med domarresurser.

Enligt utredning har en ökning kunnat märkas i alla kategorier av ärenden vid de regionala förvaltningsdomstolarna. Ärendena väntas öka på grund av recessionen, särskilt i frågor som gäller utkomststöd, social trygghet och hälsovård. Ärenden som gäller utkomststöd hör till de kategorier som kommer till domstolarna med en viss fördröjning. Ärendebalansen vid besvärsnämnden för social trygghet kan väsentligt förvärra överbelastningen vid försäkringsdomstolen i sinom tid. Till skillnad från år 2008—2009 innehåller budgetpropositionen inte pengar för att avarbeta ärendebalanserna vid förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolen. Beroende på hur antalet ärenden utvecklas kan det därför bli krävande att nå målen i budgetpropositionen i fråga om kortare behandlingstider.

Migrationsverket beräknar att antalet överklagade asylbeslut som Helsingfors förvaltningsdomstol har exklusiv behörighet att behandla kommer att öka med ca 1 000 ärenden. Därför är det positivt att budgetpropositionen innehåller ett engångstillskott med 643 000 euro (9 årsverken) för behandling av överklagade asylbeslut. Tillskottet är nödvändigt för att behandlingstiderna ska vara skäligen. Det finns skäl att bevaka hur det ökande antalet ärenden påverkar arbetsläget vid högsta förvaltningsdomstolen.

Åklagarväsendet har som mål att sätta in resurser på mål där åtalsprövningen pågått länge och på effektivare förundersökningssamarbete mellan åklagare och polis. Krävande brottmål, t.ex. med anknytning till svart ekonomi och ekonomisk brottslighet, binder upp mycket resurser för lång tid. Budgeten innehåller ett tillskott med en miljon euro till åklagarväsendet för de exceptionellt omfattande Rwanda- och WinCapita-målen. Antalet årsverken för behandling av s.k. normala mål har varierat årligen. I budgeten för 2010 minskar de med 13 jämfört med innevarande år. Förenklade straffprocesser så som skrift-

ligt förfarande och begränsad förundersökning kan frigöra resurser för krävande mål och mål där åtalsprövningen pågått länge. Men de gör det ändå inte möjligt att få läget i balans helt och hållet. Utskottet menar att en jämn personalutveckling är ett villkor för en effektiv verksamhet.

Fångvård

Inom brottspåföljdssektorn ska flera reformer genomföras i början av nästa årtionde. Fångvårdsväsendet, Kriminalvårdsväsendet och Brottspåföljdsverket sammanslås den 1 januari 2010 till en ny organisation för brottspåföljdssektorn. Dessutom kommer sektorns regionala struktur och anstaltsstruktur att ses över senast 2012. Utskottet ser det som påkallat att utveckla brottspåföljdssektorn och lägga upp verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Tanken med utvecklingsinsatserna är att effektiviteten och produktiviteten ska förbättras avsevärt. Men åtgärderna bör trots allt primärt fokuseras på att dimensionera och allokera resurserna efter de kriminalpolitiska behoven, understryker utskottet. När antalet fängplatser minskas måste man beakta att det inte går att dra några säkra slutsatser om hur fångtalet kommer att utvecklas. Överbälgning kan inte anses vara en hållbar lösning om fångtalet börjar gå upp.

Det är positivt att anslaget för verkställighet av straff föreslås öka med fyra miljoner euro för att bl.a. rehabiliteringen av fångar ska hålla skälig standard. Men tillskottet möjliggör inte några stora framsteg mot de mål för att motverka återfall i brott som ställdes i reformen av fängelselagen 2006, så som större andel aktiviteter under tiden i fängelset och effektivare stödåtgärder efter frigivningen.

Utskottet är oroat över personalens arbetsmotivation. Särskilt det direkta arbetet bland fångar, t.ex. att upprätta planer för strafftiden, arbetsverksamhet och utbildning, kräver personella resurser. Avsikten är att allt mer fokusera på åtgärder som hjälper fångarna att anpassa sig till samhället. Också sätt att avtjäna påföljder utanför fängelse utreds. Av dessa ambitioner följer att

det behövs mer personal. De resurser som frigörs till följd av omorganiseringen inom brottspåföljdssektorn och andra åtgärder för en effektivare förvaltning bör disponeras för direkt arbete bland fångar för att fullfölja fängelselagens syften, anser utskottet.

Lokaler och kostnader för dem

Det är viktigt att renoveringen av fängelselokaler fortsätter enligt programmet för renovering av fångelser. De återstående s.k. baljcellerna har enligt utredning systematiskt börjat gallras ut. Utskottet ser det som nödvändigt att garantera de här åtgärderna genom anslag. Samtidigt som man minskar antalet fängplatser bör man också försöka minska antalet baljceller i stället för att stänga avdelningar där cellerna är som sig bör, t.ex. Pelso.

Utskottet har upprepade gånger påtalat de höga hyrorna och andra lokalkostnader inom justitieministeriets förvaltningsområde (LaUU 5/2009 rd, LaUU 15/2008 rd, LaUU 5/2008 rd). Kostnaderna för domstolsväsendets och fångvårdens lokaliteter påverkas delvis av värdet på säkerhets- och specialutrustning i byggnaderna. Men ökningen i hyresutgifter har varit snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Ungefär 80 procent av lokalerna inom justitieministeriets förvaltningsområde är hyrda av Senatfastigheter. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande (LaUU 5/2009 rd) om ramarna för statsfinanserna 2010—2013 och anser att det gäller att hitta en hållbar lösning på de allt större kostnaderna för lokalhyror inom justitieministeriets förvaltningsområde för att det ska finnas adekvata resurser för de egentliga uppgifterna inom förvaltningsområdet.

Förändringar i antalet bötesfångar och kostnader

I fjol ändrades bestämmelserna om förvandlingsstraff för böter så att böter som dömts ut i strafforderförfarande inte längre kan förvandlas till fängelse (578/2008). Redan 2007 hade det lagstiftats om att bötesstraff på högst 20 dagsböter utdömda i strafforderförfarande inte längre

kunde förvandlas till fängelse (68/2007). Till sammans väntades de här ändringarna få som följd att det dagliga antalet fångar som avtjänade förvandlingsstraff i genomsnitt skulle sjunka till ungefär 20—40. En liknande utveckling väntades i fråga om det dagliga antalet fångar som avtjänade förvandlingsstraff för böter vid sidan av något annat fängelsestraff.

Enligt uppgift har antalet fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter sjunkit sedan i våras. Enligt meddelandet om fångtalet i början av oktober i år fanns det i fängelserna 62 fångar som avtjänade enbart förvandlingsstraff, vilket är hälften mindre än vid motsvarande tidpunkt i fjol. Antalet fångar som avtjänar förvandlingsstraff väntas sjunka ytterligare, tills konsekvenserna av lagändringarna visar sig fullt ut.

När riksdagen godkände den senaste lagändringen om utvidgat förbud mot att förvandla böter (RSv 79/2008 rd, LaUB 9/2008 rd — RP 164/2007 rd) förutsatte den att justitieministeriet bevakar och utvärderar effekterna av förvandlingsförbudet för böter och bl.a. ger akt på hur antalet bötesfångar utvecklas, bötesinkomsterna, bötesstraffets trovärdighet som straffrättslig påföljd i det fall att en person upprepat gör sig skyldig till mindre brott, effekterna för brottsligheten över lag, effekterna för företag i handelsbranschen samt för tingsrätter, kommuner och andra behöriga myndigheter, och att ministeriet lämnar en redogörelse om saken till lagutskottet före utgången av 2010. Samtidigt förutsatte riksdagen att regeringen omedelbart tar itu med en samlad analys av hur samhällspåföljden kan utvecklas och ser till att det i samband med analysen eller separat i samarbete mellan justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, kommunsektorn och övriga behöriga aktörer före utgången av 2009 bereds nödvändiga förslag till riksdagen om en lämplig samhällspåföljd för dem som faller utanför systemet med förvandlingsstraff för böter eller om andra åtgärder som ersätter förvandlingsstraff.

Dessutom förutsatte riksdagen att regeringen bereder en proposition med nödvändiga förslag till bestämmelser som utesluter strafforderförfa-

rande när den som begår en gärning genom sitt förfarande har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag. Lagutskottet har fått en preliminär analys av de ekonomiska konsekvenserna av en lagändring enligt uttalandet beroende av på vilket sätt den genomförs. Sammanfattningsvis kan man notera att lagändringen enligt en grov bedömning skulle leda till att det dagliga antalet fångar som avtjänar enbart förvandlingsstraff skulle stiga med 50—70 jämfört med hur mycket det väntas sjunka till följd av de ändringar som trätt i kraft 2008 och 2007. De rörliga kostnaderna (mat, kläder, mediciner och så vidare) skulle stiga med uppskattningsvis 450 000—630 000 euro. En liknande effekt väntas i fråga om dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter vid sidan av något annat straff. Sammanlagt beräknas det genomsnittliga fångtalet stiga med 90—120 och de rörliga kostnaderna inom fångvården med 810 000—1 080 000 euro. Utskottet påpekar att riksdagen har förutsatt att lagändringen bereds. Därför bör de resulterande kostnaderna beaktas i budgeten eller tilläggsbudgeten.

Genomförandet av produktivetsprogrammet

I propositionen om statsbudgeten för 2010 är omkostnadsmomentet för justitieministeriets förvaltningsområde minskat med ungefär 2,5 miljoner euro på grund av produktivetsprogrammet inom statsförvaltningen. Personalen ska minska med 172 årsverken 2010, vilket till en del har genomförts med framförhållning.

Ett flertal produktivetsprojekt genomförs inom förvaltningsområdet. De viktigaste under 2010 kommer som sagt att vara att se över nätverket av tingsrätter och inrätta Brottspåföljdsmyndigheten, men också att förenkla indrivningen av ostridiga fordringar, överlåta fastighetsinskrivningsärendena på Lantmäteriverket och inrätta Riksfogdeämbetet.

Tanken med produktivetsprojekten är att effektiviteten och produktiviteten ska förbättras avsevärt. Kostnadsfördelar väntas först på längre sikt. Under projektens övergångsperioder är det möjligt att kostnaderna tillfälligt också sti-

ger. Men arbetet för att genomföra projekten bör målmedvetet fortsätta. Det är påkallat att utfallet följs upp och att reformernas kriminalpolitiska och ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna utvärderas tväradministrativt och långsiktigt.

Produktivtetsöversynerna och omstruktureringsringarna inom justitieministeriets förvaltningsområde innebär också att informationssystemen måste ses över. En del av projekten går ut på att utveckla IT-förvaltningen och utöka e-tjänsterna. Utvecklingen av informationssystemen bör inte likna ett lapptäcke, utan översynen ska vara övergripande och utgå från behoven hos de olika grupperna av användare. Utskottet lägger vikt vid en analys över organisations- och sektorgränserna och samordning av projekt som pågår inom olika förvaltningsområden, så att det de facto leder till produktivitetsvinster och kostnadsfördelar.

Stärkt forskning

Forskningsbaserad kunskap om rättsförhållandena är A och O för en högkvalitativ lagberedning och en metodisk kriminalpolitik och annan rättspolitik. Utskottet har upprepade gånger framhållit att resurserna för rättspolitisk forskning måste ökas (LaUU 5/2009 rd, LaUU 15/2008 rd, LaUU 5/2008 rd, LaUU 12/2007 rd, LaUU

8/2007 rd, LaUU 15/2006 rd, LaUU 9/2006 rd). Frågan om resurser för långsiktig forskning kan inte lösas på ett hållbart sätt exempelvis genom tillfällig projektfinansiering.

I budgetpropositionen för 2008 ingick målet att förbättra villkoren för Rättspolitiska forskningsinstitutet. Men den föreliggande budgetpropositionen kommer inte att medge någon förbättring. Utskottet vill se snabba insatser för utveckling av forskningen och säker finansiering.

Behovet av analytisk uppföljning och utvärdering av verksamheten i domstolarna har blivit mer framträdande på senare år. Både högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har startat projekt och utredningar för att få aktuell information om rättskipningen. Informationen behövs för att bedöma produktiviteten och rättssäkerhetsnivån och kan användas som ett ledningsinstrument. Sådana studier bidrar också till handlingsprogrammet för bättre lagstiftning. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2009 och menar att de disponibla resurserna behöver stärkas och dirigeras till utredningar och forskning i domstolarna.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd (delvis)
Sampsä Kataja /saml (delvis)
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Raimo Piirainen /sd
Tuomo Puumala /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.