

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2009 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2010—2013

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 31 mars 2009 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2010—2013 (SRR 3/2009 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten får lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet
- finanssekreterare Saija Kaukonen, finansministeriet.

Samband med andra handlingar

Utskottet besökte Helsingfors fängelse och orienterade sig då om projektet för att utveckla brottspåföljdssektorn och andra aktuella fångvårdsfrågor.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Anslagsramarna för justitieministeriets förvaltningsområde är 779 miljoner euro för 2010. Det är ungefär 2 miljoner mer än i de föregående ramarna. Trenderna inom ramarna uppges gå i två riktningar. Utskottet noterar med tillfredsställelse tillskotten för att stärka lagberedningen och trygga verksamheten vid högsta förvaltningsdomstolen. Men anslagsläget är fortsatt kärt på nästan alla omkostnadsmoment, särskilt för straffverkställighet, domstolar och utökningsväsendet.

Straffverkställighet och utveckling av brottspåföljdssektorn

När det gäller straffverkställigheten kommer man under ramperioden att genomföra ett omfattande program för att utveckla administrationen och verksamheten. Fångvårdsväsendet, Kriminalvårdsväsendet och Brottspåföljdsverket sammanslås den 1 januari 2010 till en ny organisation för brottspåföljdssektorn. Dessutom kommer brottspåföljdssektorns regionala struktur och anstaltsstruktur att ses över.

Utskottet välkomnar regeringens ambitioner att utveckla brottspåföljdssektorn och lägga upp verksamheten på ett lämpligt 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.

Enligt uppgift från Brottspåföljdsverket har fångantalet minskat ända sedan 2006. I fjol fanns det ca 3 500 fångar och antalet förväntas minska något under de närmaste åren. Men utskottet vill påpeka att fångantalet beror på en lång rad olika faktorer och att man därför inte kan dra några säkra slutsatser om hur siffran kommer att utvecklas. Detta är något som också bör vägas in när man diskuterar hur många fängelser och fängplatser det ska finnas.

Det är viktigt att renoveringen av fängelselokaler fortsätter. Här vill utskottet påminna om att problemet med så kallade baljceller ännu inte är löst på alla punkter (t.ex. LaUB 10/2005 rd, s. 3—4). Samtidigt som man minskar antalet fängplatser bör man också försöka minska antalet baljcellsavdelningar i stället för att stänga avdelningar där cellerna är som sig bör. Att snabbt inleda underhållsarbeten i fängelser kan dessutom bidra till att stimulera ekonomin, menar utskottet.

För att fängelselagens syften ska nås måste det finnas tillräckligt med personal inom fångvården. Särskilt det direkta arbetet med 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.

Undersökningsresultat som publicerades i slutet av 2008 pekar på en hög sjukfrekvens bland fångar. Drogproblem och psykisk ohälsa är vanliga och ungefär varannan fånge har dubbel diagnos. Det ställer stora krav på hälso- och sjukvården för fångar. Det gäller också att se till att vården fortsätter efter fängelsetiden.

Samarbete mellan brottspåföljdsmyndigheter, den kommunala social- och hälsovården och arbetskraftsmyndigheterna är följaktligen av största vikt för att fångarna ska få hjälp med att anpassa sig till samhället och återfallsbrottslighet stävjas.

Ett lagförslag gällande ungdomsstraff är just nu under beredning och ska enligt planerna lämnas till riksdagen i vår. Också andra nya påföljder planeras. Utskottet ser det som angeläget att lagförslagets kriminalpolitiska och ekonomiska effekter för såväl statens som kommunerna bedöms tvärsektoriellt och långsiktigt och att anslag avsätts i budgetpropositionen för reformerna. Kostnaderna för kommunerna måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Synpunkter på en del andra omstruktureringar

Adekvata resurser för domstolsväsendet

Under ramperioden kommer bl.a. tingsrätterna att omstruktureras i tre etapper. Det nya tingsrättsnätet ska gälla från den 1 januari 2010. I riksdagen pågår just nu behandlingen av en proposition om överföring av inskrivningsärenden som gäller fastigheter från tingsrätterna till lantmäteriverket. Dessutom kommer behandlingen av enkla indrivningsärenden att utvecklas bl.a. genom ökade möjligheter till elektronisk kundtjänst. Men att t.ex. ordna tingsrätternas funktioner och lokalfrågorna kräver en viss övergångstid. De mest brådskande lokalfrågorna måste i varje fall lösas redan under ramperioden.

Med tanke på individens rättssäkerhet är det viktigt att domstolsväsendet har adekvata resurser att tillgå för sina uppgifter och att resurserna fördelas rätt. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har fällt Finland åtskilliga gånger under de senaste åren för att rättegång inte hållits inom skäligen tid såsom Europakonventionen kräver. Utskottet påpekade i samband med den nya lagstiftningen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång att adekvata resurser är den effektivaste preventiva metoden mot dröjsmål med behandlingen (LaUB 3/2009 rd). Det är också viktigt att ta fram nya arbetsrutiner och utnyttja elektronisk kommunikation. Domstolarnas ärendehanteringssystem är något som absolut behöver ses över.

När lagförslag och budgetar bereds måste bedömningen av resursbehovet ske med hänsyn till reformer och utvecklingsmål inom andra förvalt-

ningsområden. Då man t.ex. snabbar upp behandlingen av asylansökningar måste man se till att behandlingen av överklagandena om asylbesluten inte börjar släpa efter i förvaltningsdomstolarna.

Intressebevakningen i förmyndarverksamheten

Intressebevakningstjänsterna inom förmyndarverksamheten som tidigare tillhandahållits av kommunerna överfördes den 1 januari i år på staten (Lag om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten 575/2008). Uppdraget handhas numera av de statliga rätts-hjälpsbyråerna. Lagen tillåter också upphandling av intressebevakningstjänster av tjänsteproducenter som uppfyller kriterierna i lagen.

Av de produktivitetsmål som ska uppnås inom justitieministerns förvaltningsområde före 2015 (90 årsverken) planeras en del bli genomförda genom upphandling av intressebevakningstjänster. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (LaUB 8/2008 rd — RP 45/2008 rd) och understryker vikten av att både standarden och den regionala tillgången på tjänster tryggas i hela landet i överensstämmelse med målen i lagen om en kommun- och service-strukturereform (169/2007). Behovet av intressebevakningstjänster kan antas öka efterhand som befolkningen blir äldre, och det är viktigt att man förvisar sig om att det finns tillräckligt med tjänstetillhandahållare då man funderar på att i större utsträckning lägga ut tjänsterna.

Ändringar i informationssystem

Omstruktureringarna inom justitieministeriets förvaltningsområde innebär också att informationssystemen måste ses över. Ovan nämndes bl.a. att domstolarnas ärendehanteringssystem behöver utvecklas och möjligheterna till elektronisk kundtjänst ökas. Ett nytt informationssystem för intressebevakning måste byggas upp i och med att intressebevakningen i förmyndarverksamheten flyttas över på staten. För utsökningsväsendet föreslås med start den 1 januari 2010 en ny centralförvaltningsmyndighet, Riks-

fogdeämbetet, som bl.a. ska upprätthålla och utveckla utsökningens nationella informationssystem och vara registeransvarig. Överflyttningen av fastighetsinskrivningsärendena från tingsrätterna till Lantmäteriverket innefattar alla uppgifter om ägande- och säkerhetsrätter i fråga om fastigheter. Vid överflyttningen måste man nogge akt på att uppgifterna i lagfarts- och inteckningsregistret är fortsatt tillförlitliga. För att reformen ska utfalla väl krävs det adekvata resurser för att lägga om informationssystemen och en fullgod beredskap för testning och ibruktagnings.

Lokalkostnaderna inom justitieministeriets förvaltningsområde

Utskottet har upprepade gånger påtalat de stora lokalkostnaderna inom justitieministerns förvaltningsområde (t.ex. LaUU 15/2008 rd, LaUU 5/2008 rd, LaUU 12/2007 rd). Enligt information var lokalkostnaderna 96,3 miljoner euro 2008. Hyresutgifterna har ökat från 2002 (50,5 miljoner euro) till 2008 (76,8 miljoner euro) med ca 52 procent. Lokalutgifterna påverkas också bl.a. av värdet på de säkerhets- och specialapparater som finns i domstolar och fängelser. Ungefär 80 procent av lokalerna inom justitieministeriets förvaltningsområde är hyrda av Senatfastigheter.

Enligt rambeslutet ska användningen av förvaltningsområdets lokaler förbättras för att resursanvändningen ska bli effektivare. Utskottet påpekar att justitieministeriets förvaltningsområde i allt väsentligt består av statens kärnfunktioner, som måste vara operativa under alla omständigheter. För att rättssäkerheten och andra grundläggande rättigheter ska tillgodoses får kostnaderna för lokaler och fastigheter absolut inte inkräkta på skötseln av de egentliga uppgifterna. Utskottet hänvisar också till sitt utlåtande LaUU 15/2008 rd och understryker att lokalanvändningen måste vara effektiv och rationell. Omstruktureringarna inom justitieministeriets förvaltningsområde bör utgå från att verksamheten blir funktionell. Möjligheterna att utnyttja redan renoverade lokaler bör undersökas.

Synpunkter på statliga inkomster

Produktivitetmålen för justitieministeriets förvaltningsområde har framför allt gällt utsökningsväsendet (109 årsverken), som enligt information närapå nåtts vid det här laget. Trots detta har indrivningsresultatet kunnat förbättras. Utskottet vill emellertid påpeka att antalet utmätningmän har en viss betydelse för hur mycket inkomster staten får in. Det finns ingen anledning att ställa ytterligare mål för utsökningsväsendet, menar utskottet.

Utskottet ställer sig bakom justitieministeriets ambition att få mer pengar för att stärka specialindrivningen. I dagsläget finns det i några utsökningsdistrikt enheter som specialiserat sig på att avslöja ekobrottslighet och svart ekonomi och återta vinning av brott. Med tanke på de stora ekonomiska intressen som är förknippade med den verksamheten är det möjligt att uppnå en avsevärd statsfinansiell nytta genom att stärka specialindrivningen, anser utskottet.

I samband med den nyaste lagändringen som gällde förvandlingsstraff för böter förutsatte utskottet bl.a. att man bevakar hur bötesinkomsterna påverkas av att förvandlingsstraffet frångås (LaUB 9/2008 rd). Justitieministeriet uppger att ändringar gjorts i statistiksystemet och att man därför nu bara kan göra en preliminär bedömning. När man tittar på det sammanlagda belopp som influtit enbart genom strafforderförfarande kan man sluta sig till att effekterna av ändringen gällande förvandlingsstraff kommer att vara obefintliga. En egentlig bedömning av utvecklingstrenden för bötesinkomster kan enligt uppgift levereras först när de första uppgifterna om hur mycket böter som influtit per månad i år finns att tillgå. Utskottet efterlyser aktuella uppgifter om hur bötesinkomsterna har utvecklats. Man måste vara beredd på att bötesinkomsterna också kan minska, understryker utskottet.

Satsningar på rättspolitisk forskning och utrednings- och bedömningsarbete vid domstolarna

Forskningsbaserad kunskap om rättsförhållandena är A och O för en högkvalitativ lagberedning

och en metodisk kriminalpolitik och annan rättspolitik. Utskottet har upprepade gånger under de senaste åren framhållit att resurserna för rättspolitisk forskning måste ökas (LaUU 15/2008 rd, LaUU 5/2008 rd, LaUU 12/2007 rd, LaUU 8/2007 rd, LaUU 15/2006 rd, LaUU 9/2006 rd). Men ramarna innehåller inget extra anslag för ändamålet. 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. Utskottet menar att detta borde vägas in i de finansiella ramarna för 2010—2013.

Också vid domstolarna har det visat sig behövas en analytisk uppföljning och bedömning. Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har startat var sitt projekt för att få aktuell information om rättskipningen. Det nuvarande informationsunderlaget ger inte all behövlig information. Informationen behövs för att bedöma produktiviteten och rättssäkerhetsnivån och kan användas som ett ledningsinstrument. Utskottet tycker det är bra att domstolarna försöker utveckla sin verksamhet och ser det som angeläget att de får mer resurser för utredning och forskning.

Utlåtande

Utskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan och

att följande ställningstaganden godkänns med anledning av redogörelsen:

1. För att de kriminalpolitiska målen ska nås behöver större resurser avsättas för justitieministeriets förvaltningsområde, särskilt fängvården.

2. 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.

Helsingfors den 28 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Markku Pakkanen /cent
Pirkko Ruuhonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.