

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2014 rd

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 april 2014 statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018 (SRR 4/2014 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de permanenta fackutskotten får lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ekonomidirektör Tapio Laamanen, avdelningschef, överdirektör Kari Kiesiläinen och avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- president Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- president Timo Esko, Åbo hovrätt

- avdelningsdirektör Jouko Räsänen, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Marjatta Mäenpää, Helsingfors förvaltningsdomstol
- försäkringsdomare Olli Olanterä, försäkringsdomstolen
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- överdirektör Tuula Asikainen, Brottsåtgärdsverket
- ledande förvaltningsfogde Petteri Katajisto, Riksfogdeämbetet
- förvaltningschef Kaijus Ervasti, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- verkställande direktör Jari Sarjo, Senatfastigheter.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- inrikesministeriet
- marknadsdomstolen
- Helsingfors rättshjälpsbyrå.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I planen för de offentliga finanserna uppgår anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde i medeltal till 897 miljoner euro per år under ramperioden 2015—2018. Jämfört med årets anslagsnivå är besparingarna under ramperioden uppskattningsvis 40,7 miljoner euro 2018. Av denna summa utgör nya besparingar enligt beräkningarna 24,4 miljoner euro, medan andelen

tidigare beslutade besparingar som ska inledas först 2015 är 8,8 miljoner euro. Vidare ingår besparingar på 7,5 miljoner euro som uppstår på grund av att de tilläggsanslag som anvisats under de senaste åren upphör.

Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på de resurser som finns att tillgå för rättsvård, straffverkställighet och rättpolitisk forskning. Utskottet känner på de grunder som anförs nedan dock

särskild oro för finansieringen av straffverkställigheten.

Allmänt i relation till justitieministeriets förvaltningsområde

Inom justitieministeriets förvaltningsområde har anslagsläget varit ansträngt redan länge och stramas ytterligare åt i ljuset av rambeslutet. Det finansiella underskottet och nedskärningsbehovet är i högsta grad oroväckande för rättsväsendet, eftersom det handlar om statliga kärnfunktioner som bör kunna finansieras också under ekonomiskt kärva tider. Med tanke på att personalutgifterna utgör 75—85 procent av förvaltningsområdets kostnader, leder sparkravet oundvikligen till nedskärningar i personalnumerären.

På det hela taget är det enligt utskottet klart att bantningen av anslagsnivån förutsätter nödvändigtvis som motvikt sådana reformer i strukturen och verksamheten som minskar finansieringsbehovet. Det väsentliga är vilken volym och art resurserna för handläggningen håller i förhållande till ärendenas svårighetsgrad. I rättsvården spelar en rätt avvägd satsning och trygghad kvalitet en viktig roll med tanke på rättssäkerhetens innehåll och en rationell allokering av resurserna.

De centrala projekten under planperioden för rättsväsendets del hänför sig till det reformprogram för rättsvården som sträcker sig fram till 2025 (Reformprogram för rättsvården 2013—2025, Betänkanden och utlåtanden 16/2013) och de riktlinjer som utgår från programmet. Syftet är att i ett hårdare ekonomisk läge trygga rättsskyddet. Hälften av programmets närmare 60 projekt startades i fjol.

Enligt utredning till utskottet utarbetades reformprogrammet i en situation där de besparingar som man kunde räkna med inom justitieministeriets förvaltningsområde under de närmaste åren var uppskattningsvis cirka hälften av dem som statsrådets redogörelse innebär om den realiseras. Därför anser lagutskottet att det gäller att snabbt överväga om det finns behov att komplettera reformprogrammet. Enligt inkommen utredning verkar det varken i reformprogrammet eller

i övrigt finnas speciellt många lagstiftnings- eller andra projekt som kan antas minska myndigheternas arbete. Också i det avseendet understryker utskottet att det brådskar med att genomföra projekten i reformprogrammet.

Som en positiv faktor noterar utskottet att ämbetsverkens omkostnadsmoment i planen för de offentliga finanserna årligen utökas med ett kalkylmässigt tillägg som motsvarar indexförhöjningen av utgifterna för lokaler. Generellt sett fäster utskottet uppmärksamhet vid att hyreskontrakten för justitieförvaltningens lokaler är långfristiga och att villkoren är osmidiga, vilket gör det svårt att genomföra nödvändiga lokalförnyelser och nå besparingar (se LaUB 2/2013 rd).

Åklagar-och domstolsväsendet och annan rättsvård

Redogörelsen konstaterar att för åklagarväsendets verksamhet är det väsentligt att effektivisera förundersökningssamarbetet, främja ibruktandet av ett försnabbat rättegångsförfarande och göra beslutspraxisen mera enhetlig. Enligt utredning till utskottet är målen uppenbarligen värda understöd men i och med ramuppgörelsen verkar de vara svåra att uppnå.

Redogörelsen nämner att det i reformprogrammet för rättsvård har föreslagits att ett domstolsverk inrättas för att sköta domstolsadministrationen. Fördelarna och nackdelarna med att inrätta ett domstolsverk och kostnadseffekterna av inrättandet utreds. Lagutskottet anser att en sådan utredning är motiverad men konstaterar utifrån inkommen utredning att det är uppenbart att den föreslagna reformen snarare ökar än minskar rättsväsendets utgifter. På sikt kan dock situationen vara en annan.

På det hela taget uttrycker utskottet sin oro för att de planerade nedskärningarna i rättsvården är så betydande att de förlänger handläggningstiderna och äventyrar medborgarnas rättssäkerhet. Det bör noga övervägas att det inte uppstår "flaskhalsar" i rättsprocesserna på grund av att arbetsbördan hos olika myndigheter och de resurser som tilldelats dem varierar. Det här inne-

bär att man särskilt tryggar verksamhetsförutsättningarna för de domstolar och andra enheter för rättsvård som är mest belastade.

På basis av erhållen utredning är ett av syftena med datasystemreformen att förbättra förutsättningarna för arbete. Till exempel är det möjligt att på ett modernt sätt effektivisera arbetet genom ett gemensamt ärendehanteringssystem för åklagarväsendet och allmänna domstolar (AIPA). Polisen håller samtidigt på att ersätta sitt eget system med ett nytt datasystem, Vitja. Dessa system behövs för att garantera verksamheten och klienternas rättssäkerhet. Det är viktigt att resurserna för och ett välplanerat genomförande av projekten tryggas så snabbt som möjligt. Dessutom ska man se till att systemen är kompatibla.

Brottspåföljdsmyndigheten

Enligt erhållen utredning är situationen särskilt svår för Brottspåföljdsmyndigheten där det pågående anpassningsprogrammet inte räcker till för att balansera verksamheten under ramperioden. Brottspåföljdsmyndighetens lokalvision och lokalplan som blev färdiga hösten 2013 måste justeras i och med rambeslutet. Det också i regeringsprogrammet inskrivna målet att frångå cellerna utan toalett kan inte genomföras, eftersom det i rambeslutet inte beviljades tilläggsanslag för ombyggnad av fängelset i Tavastehus. Utskottet anser att det är en ovälkommen utveckling (se LaUU 12/2013 rd, LaUU 6/2013 rd).

Utskottet erinrar om det som sades i det föregående rambeslutet (SRR 3/2013 rd): "Projekt för ombyggnad av fängelserna i S:t Michel och Helsingfors genomförs, liksom en del av ombyggnaden av fängelset i Tavastehus, och projekten beviljas under ramperioden tilläggsfinansiering på 5,2 miljoner euro." Dessutom lades fängelset i Fredrikshamn ner i början av 2013 på basis av ett tidigare rambeslut. Utskottet anser att de tidigare besluten om fängelsernas ombyggnadsprojekt och fängelsenätets omfattning inte ska ändras, åtminstone inte på något nämnvärt sätt.

De nya anslagsminskningarna torde till stor del drabba personalen, vilket på grund av verksamhetens natur har en direkt effekt på arbetets innehåll. De ständiga personalnedskärningarna försvårar genomförandet av brottspåföljderna, vilket baserar sig framförallt på växelverkan mellan människorna och övervakning som utförs av människor.

I genomförandet av fängelsestraff och samhällspåföljder ser man till att genomförandet är säkert, tillförlitligt och tryggt. Förutsättningarna för ett liv fritt från brott för dem som avtjänar straff förbättras och risken för att göra sig skyldig till nya brott minskas. Lagutskottet understryker att en alltför kraftig nedskärning av Brottspåföljdsmyndighetens resurser kan avspeglar sig i säkerheten i samhället.

Rättspolitisk forskning

I samband med totalreformen av statens forskningsinstitut och forskningsfinansiering sammanslås Rättspolitiska forskningsinstitutet med Helsingfors universitet vid ingången av 2015. Lagutskottet har upprepade gånger i sina utlåtanden betonat den rättspolitiska forskningens betydelse som stöd för lagberedningen men också för utvärderingen av ändringar i lagstiftningen.

Lagutskottet anser att resurserna för Rättspolitiska forskningsinstitutet ska stärkas på det sätt som beslutats i statsrådets principbeslut om en totalreform av statens forskningsinstitut och forskningsfinansiering (5.9.2013). I anslutning till detta understryker utskottet att när institutet sammanslås med Helsingfors universitet ska en sådan organisatorisk och finansiell struktur skapas att institutet får behålla sina resurser för kriminologisk och rättspolitisk forskning i sin helhet.

Ställningstagande

Lagutskottet anför

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

LaUU 9/2014 rd — SRR 4/2014 rd

Helsingfors den 7 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /ml
Arja Juvonen /saf
Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml

Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens handlingsplan för de rättspolitiska riktlinjer som skrivits in i regeringsprogrammet lyfter idealiskt fram de kriminalpolitiska målen att förebygga brott, upprätthålla ett förutseende och pålitligt straffrättsystem, verkställa det straffrättsliga ansvaret, säkerställa att brottspåföljdssystemet fungerar samt trygga offrets ställning (Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering s. 28).

Däremot är det en annan linje som dras upp för åtgärderna inom justitieministeriets förvaltningsområde i rambeslutet för de statsfinanserna. I dessa förvaltningsområdesvisa riktlinjer är särskilt samhällspåföljderna föremål för utveckling av brottspåföljdssystemet. I den utsträckning det är möjligt flyttas också tyngdpunkten till öppna anstalter och övervakad frihet på prov (Planen för de offentliga finanserna 2015—2018, s. 34).

Sannfinländarna kan inte godkänna en sådan här plan för brottspåföljdssystemet som dessutom är delvis motstridig med regeringsprogrammet. Det bör påpekas att de utvecklingsobjekt som regeringen nu föreslår på det rättspolitiska området gäller de nyaste strafformer som ska ersätta fängelsestraff. Sannfinländarna anser att den här typen av planer för att utveckla brottspåföljdssystemet är ett steg i fel riktning.

För det första bör noteras att det först efter en längre tid är möjligt att göra en omfattande kartläggning av alla de effekter som de ifrågavarande strafformerna har. Till exempel övervakad frihet på prov infördes som ett nytt skede vid frigivning från fängelse i påföljdssystemet i Finland först 2006. För det andra är det viktigt att straffet är en lag föreskriven negativ påföljd för gärningsmannen. Sannfinländarna anser en sådan rättspolitik som regeringen driver och där utvecklingen går mot att minska användningen av fängelsestraff inte på något sätt uppfyller de allmänna grundläggande kriminalpolitiska målen. Det är särskilt i detta sammanhang skäl att bland målen understryka betydelsen av att bekämpa och förebygga brott. För laglydnadens,

rättvisans och den goda ordningens skull borde strafflagstiftningen snarare utvecklas i en riktning där straffen inte är orimligt lindriga.

Dessutom utgår rättsväsendets viktiga projekt i regeringens rambeslut under planeringsperioden från att 2014 utreda fördelarna och nackdelarna med att organisatoriskt slå ihop de högsta domstolarna. Utifrån utredningen fattas beslut om eventuella fortsatta åtgärder och om behovet av en utredning av fördelarna och nackdelarna med en sammanslagning av de separata domstolslinjerna. Dessa viktiga projekt inom rättsväsendet är förknippade med många problem.

Den ekonomiska nyttan med struktur- och organisationsreformen inom domstolsväsendet är överlag oklar. Sparkraven i statsfinanserna äventyrar också verksamheten inom rättsväsendet på många sätt. Detta leder till att oväsentliga besparingar förutsätter en minskning av personalen i domstolarna. Konsekvensen blir att rekrytering och inskolning av nya föredraganden som flyttats över till nya domstolar leder till ett minskat antal beslut och förlängda handläggningstider. När man dessutom har bedömt att antalet ärenden vid domstolarna ökar kommer rättssäkerheten för individen att försvagas. Detta står i konflikt med att reformprogrammet för rättsvård har som mål att trygga rättsskyddet.

I och med den anslagsram som anvisats för åklagarväsendet inom justitieministeriets ram är också negativa konsekvenser att vänta. Tilläggsatsningen på bekämpning av den grå ekonomin, som ingår i åklagarväsendets ram, upphör 2016. Framför allt när det gäller bekämpningen av den grå ekonomin är dock en långvarig och planmässig verksamhet samt en tillräcklig permanent finansbas nödvändig. Sannfinländarna anser att stora ekonomiska brott allt för ofta är lönsamma för gärningsmannen. Gränsen mellan ekonomisk brottslighet och grå ekonomi är suddig. Ekonomisk brottslighet är ett exempel på en sådan ny brottslighet där gärningsmännen är välinsatta aktörer på området och planmässigt kalkylerar och tar risken att begå brott. I och

med regeringens riktlinjer för rättsväsendet i rambeslutet kan man i ljuset av fakta i fråga om den här typen av brottslighet i sin tur räkna med att benägenheten att ta risker inom den grå ekonomin kommer att öka ytterligare.

Dessutom anser Sannfinländarna att regeringens sätt att regelmässigt flytta över svåra frågor till olika arbetsgrupper för utredning inte är god samhällspolitik. Vår utskottsgrupp anser att regeringen saknar mod i sina åtgärder. Sannfinländarna anser att den samhälleliga styrningen inte kan bygga på att bilda olika arbetsgrupper, särskilt med tanke att arbetsgruppernas resultat nödvändigtvis aldrig kommer att leda till beslut.

Avvikande mening

Vi föreslår

*att finansutskottet i sitt beslut beaktar synpunkterna i den avvikande mening-
en, dvs. att man konstaterar att de cen-
trala projekten i samband med reform-
programmet för rättsvård inom justitie-
ministeriets förvaltningsområde och de
riktlinjer som utgår från programmet
inte är god rättspolitik.*

Helsingfors den 7 maj 2014

Arja Juvonen /saf
Kaj Turunen /saf