

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2008 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2009

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2008 en proposition om statsbudgeten för 2009 (RP 116/2008 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat att lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet i de delar propositionen hänför sig till dess ansvarsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör, avdelningschef Kari Kiesiläinen, biträdande avdelningschef Olavi Kaukonen och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jyri Inha och finanssekreterare Saija Kaukonen, finansministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- lagman Eero Takkunen, Helsingfors tingsrätt

- överdomare Liisa Talvitie, Vasa förvaltningsdomstol
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottsåpföljdsverket, även som representant för Fångvårdsväsendet
- överdirektör Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- generaldirektör Tuomas Pöysti och ledande förvaltningsrevisor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Helsingfors hovrätt
- marknadsdomstolen
- försäkringsdomstolen.

Dessutom har lagutskottet besökt

- Åbo hovrätt
- Åklagarämbetet i Egentliga Finland
- Västra Finlands regionfängelse i Åbo
- Finlands Juristförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I budgetpropositionen för 2009 föreslås 795 miljoner euro för justitieministeriets förvaltnings-

område. Det är 46 miljoner euro (6 %) mer än i den ordinarie budgeten för 2008. Om man räknar bort de årligen växlande valutgifterna, har förvaltningsområdets anslag ökat med 36 miljoner euro (5 %) sedan 2008. Av tillskottet förkla-

ras 13,6 miljoner euro med att intressebevakningstjänsterna i förmyndarverksamhet har förts över från kommunerna till de statliga rättshjälpsbyråerna.

I sitt utlåtande om budgetpropositionen koncentrerar sig utskottet på avsnittet om justitieministeriets förvaltningsområde, speciellt domstolsväsendet, straffverkställigheten och utvecklingen av forskning och lagberedning.

Domstolsväsendet

Enligt budgetpropositionen är målet att förkorta domstolarnas behandlingstider och minska de regionala skillnaderna i dem. I anslagen för domstolsväsendet föreslås en prisnivåkorrigering och ett extra engångsanslag för att avveckla anhopningen av ärenden. Enligt produktivhetsprogrammet är målet för domstolsväsendet att spara in 43 årsverken 2009.

En översyn av tingsrätterna bereds där tanken är att de nya enheterna ska kunna inleda sin verksamhet i början av 2010. Målet är att det ska finnas 27 tingsrätter mot nuvarande 54. Syftet med reformen av tingsrätterna är att göra lagskipningen kvalitativt bättre och arbetet i tingsrätterna effektivare. Samtidigt ska behandlingen av ostridiga fodringar göras elektronisk, utvecklas och koncentreras och en överföring av inskrivningsärenden som gäller fastigheter till Lantmäteriverket beredas. Omstruktureringen av tingsrätterna är en viktig reform och därför måste det ses till att de nödvändiga resurserna är på plats.

Bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning ska ses över i början av 2009 (RP 85/2008 rd). I propositionen kommer det att föreslås ändringar bland annat i bestämmelserna om användningen av nämndemän. Förändringen i nämndemannasystemet förväntas spara in kostnader på sikt. Justitieministeriet räknar med att man hösten 2009 kommer att kunna dra preliminära slutsatser av inbesparingarnas storlek. Utskottet inskärper att besparingarna till följd av översynen av nämndemannasystemet bör riktas in på att avveckla anhopning av ärenden i tings-

rätterna. Särskilt viktigt är det att förstärka dommarresurserna.

Utskottet har erfarit att det finns ett behov av att utveckla datasystemen både i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Datasystemen är delvis föråldrade och inte längre kompatibla med andra förvaltningsområdens och parters system. Med hänsyn bland annat till ambitionen att göra domstolarna effektivare och öka den elektroniska kommunikationen är det viktigt att adekvata resurser avsätts för att få datasystemen att fungera och utveckla dem.

Synpunkter på kriminalpolitiken

Kriminalpolitiken har som mål att minska kriminaliteten och kostnaderna för den. Det kräver gemensam målformulering och gemensamma riktlinjer inom flera olika förvaltningsområden. I den offentliga förvaltningen är de viktigaste aktörerna inom kriminalpolitiken justitieministeriet och dessutom inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och kommunerna. Utskottet vill särskilt framhålla hur viktigt det är med förebyggande insatser och bättre missbrukarhabilitering.

Totalreformen av fängelselagen som trädde i kraft i början av 2006 har som mål att förebygga återfallsbrottslighet och för det ändamålet måste resurser avsättas bland annat för arbetsverksamhet för fångar, för att upprätta individuella planer och ordna annat närarbete bland fångar och för att sätta in effektivare stödåtgärder efter frigivningen. Det är viktigt att man håller fast vid målen i fängelselagen. Om målen i fängelselagen uppfylls, betyder det avsevärda besparingar så vitt utskottet kan se. Men justitieministeriet och statens revisionsverk bedömer att produktivhetsprogrammet kommer att göra det svårt att nå målen med de föreslagna resurserna.

Den totala behandlingstiden för krävande brottmål ska förkortas genom effektivare förundersökningssamarbete mellan polis och åklagare och åklagare och domstolar. Riksåklagarämbetet räknar med att året 2009 blir en stor utmaning i och med att krävande brottmål binder upp en allt större del av åklagarresurserna. Utan ett

betydande resurstillskott kommer året 2010 senast att betyda stora personalminskningar. Om personalen minskar, får det direkta effekter för åklagarväsendets möjligheter att satsa på svåra ärenden som redan länge varit under åtalsprövning. Utskottet menar att en jämn personalutveckling spelar en nyckelroll för en effektiv verksamhet.

Särskilda frågor kring straffverkställighet

I budgetpropositionen framhålls det att antalet fångar har minskat sedan 2006 och att det förväntas minska ytterligare 2009. År 2009 beräknas det genomsnittliga antalet fångar vara 3 450, eller omkring 100 färre än de var 2007.

Utskottet noterar att man i anslagen för omkostnader för verkställighet av straff (25.40.01) har beaktat den minskade användningen av förvandlingsstraff för böter (-900 000 euro). Anslaget har dessutom dimensionerats efter hur det minskade antalet fångar har inverkat på de rörliga kostnaderna (-1 260 000 euro). Ett av de viktigaste målen för justitieministeriets förvaltningsområde är att minska återfallsbrottsligheten. Utskottet anser att de resurser som frigörs bör användas för att främja detta syfte. Dessutom är det viktigt att räkna med ersättande åtgärder för förvandlingsstraff för böter enligt de uttalanden som riksdagen godkänt utifrån utskottets betänkande och med kostnaderna för dem. Dessutom bör man klarlägga kostnaderna för förbudet mot förvandlingsstraff för andra förvaltningsområden och näringslivet och följa upp effekterna av att förvandlingsstraffet för böter slopas (LaUB 9/2008 rd — RP 164/2007 rd).

Utskottet ser möjligheter att rationalisera verksamheten t.ex. när fängvården och Kriminalvårdsverket slås ihop 2009. Här vill utskottet framhålla att antalet personer i fängvårdens ledning har ökat med övergången till regionfängelser i slutet av 2006. Enligt Brottsförhållandenverket förklaras detta i långa stycken med att bestämmelserna i fängelselagen binder de viktigaste befogenheterna uttryckligen vid benämningarna direktör och biträdande direktör. Antalet ledande tjänster har sedan oktober 2006 minskat från

122 till nuvarande 99. Utskottet poängterar ändå att det med tanke på målen i fängelselagen är viktigt att personalen är rätt dimensionerad och att resurser inriktas framför allt på närarbete bland fångarna, som arbetsverksamhet och utbildning.

Inom straffverkställighet är målet enligt produktivhetsprogrammet att minska personalen med 41 årsverken 2009. Störst kommer minskningarna att vara 2010 och 2011. Enligt Brottsförhållandenverket räknar man med en stor omstrukturering inom straffverkställigheten från och med 2010. Förberedelser pågår inom utvecklingsprojektet Riseala 2010, som bland annat beaktar de centrala förslagen i utredningsman Wuolijokis rapport. Projektet förbereder bland annat en gemensam organisation för brottsförhållandenområdet. Den ska införas i början av 2010. Åtgärderna är nödvändiga för att målen med produktivhetsprogrammet ska nås. Nya övervakningsmetoder tack vare modern teknik gör att man i allt högre grad kan förskjuta tyngdpunkten mot öppna påföljder. Därmed kan allt mer resurser sättas in på att minska återfallsrisken och stödja frigivningen. Men utskottet framhåller att till exempel ett övervakningsstraff kräver omfattande beredning med fången och andra samarbetsparter. Dessutom måste det avsättas adekvata personella resurser på själva övervakningen för att den ska ske på behörigt sätt.

Kostnader för lokalteter

Utskottet har senast i sitt utlåtande om ramar för statsfinanserna 2009—2012 uppmärksammat de höga hyrorna och övriga lokalitetskostnader inom justitieministeriets förvaltningsområde (LaUU 5/2008 rd — SRR 2/2008 rd). Kostnaderna för domstolsväsendets och fängvårdens lokalteter påverkas delvis av värdet på säkerhets- och specialutrustning i byggnaderna. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2008 (LaUU 12/2007 rd) och anser att det nuvarande systemet är otillfredsställande, dvs. att man betalar höga hyror till ett statligt af-färsverk för domstolarnas och fängvårdens lokalteter. Statens revisionsverk noterar att skillna-

den mellan de stegrade hyrorna inom justitieministeriets förvaltningsområde, inte minst Brottpåföljdsverket, och priskorrigeringsindex, alltså basprisindex för hemmamarknaden, som används för att beräkna ramarna för statsfinanserna och budgetpropositionen har minskat. Men ökningen i hyresutgifter har varit snabbare än den allmänna prisutvecklingen.

I budgetpropositionen ökas omkostnadsanslagen för fängvården för att hyresutgifterna kommer att stiga till följd av saneringar enligt programmet för utveckling av lokaliteterna. Men fängvårdens resurser är fortsatt knappa och medger så vitt justitieministeriet och statens revisionsverk kan se inte någon lösning t.ex. på frågan om baljceller inom den närmaste framtiden, åtminstone inte i alla delar. Till resursbehovet bidrar också den snabba ökningen i kostnaderna för fastighetsunderhåll; den var 9 procent högre under andra kvartalet 2008 mot samma period 2007. Utskottet poängterar att kostnaderna för fastigheter och lokaliteter inte får urholka möjligheterna att sköta själva uppgifterna.

Utskottet understryker att lokaliteterna bör användas effektivt och planmässigt. Omstruktureringar inom justitieministeriets förvaltningsområden bör utgå från att verksamheten ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Möjligheter att utnyttja redan renoverade lokaliteter bör beaktas.

Utveckling av forskning och lagberedning

Det behövs heltäckande forskning för en systematisk utveckling av kriminalpolitiken, rättssäkerheten och lagstiftningen. I samband med lagreformer har lagutskottet regelmässigt krävt uppföljning och utvärdering av lagändringarnas konsekvenser. År 2006 antogs ett handlingsprogram för bättre lagstiftning, där man som ett av de största problemen med lagberedningen nämner bristerna i kunskapsunderlaget för lagberedningen, som avsaknaden av forskning om lagstiftningen som stöder lagberedningen. Statens revisionsverk har också uppmärksammat frågan i sina granskningsberättelser. Behovet av rättspolitiska och kriminologiska forskningsdata har ökat avsevärt på 2000-talet. Skälen är många,

som internationaliseringen, den allmänna tekniska och vetenskapliga utvecklingen, de fortsatta omvärldsförändringarna och det nya resultatstyrningssystemet, som har ökat behovet av information om effektiviteten på alla förvaltningsnivåer. Också det civila samhället och den allmänna rättspolitiska debatten ställer ökade förväntningar på den rättspolitiska och kriminalpolitiska forskningen.

Utskottet har upprepade gånger framhållit behovet av mer anslag för den rättspolitiska forskningen (LaUU 5/2008 rd, LaUU 12/2007 rd, LaUU 8/2007 rd, LaUU 15/2006 rd, LaUU 9/2006 rd och LaUU 18/2004 rd). Rättspolitiska forskningsinstitutet är det minsta statliga institutet för sektorsforskning. Enligt budgetpropositionen är målet under de närmaste åren att underlätta för Rättspolitiska forskningsinstitutet och ministeriet att ta fram mer heltäckande forskningsdata om det rättsliga livet. Men i den föreliggande propositionen finns inget extra anslag för detta. Utskottet anser att frågan om resurser för långsiktigt forskningsarbete inte går att lösa på ett bestående sätt till exempel med tillfällig projektfinansiering.

Domstolarna har också konstaterat att de behöver analytiska uppföljningsdata. Med hjälp av startpengar från finansministeriet har högsta förvaltningsdomstolen hösten 2008 inlett ett forskningsprojekt om det operativa sambandet mellan förvaltning och förvaltningsprocess och de samhälleliga effekterna av förvaltningsdomstolarnas beslut, en så kallad pyramidundersökning. Undersökningen ger viktigt extra material för utvärdering av produktivetsprogrammets innehåll och för handlingsprogrammet för bättre lagstiftning. För att forskningen ska kunna slutföras behövs det ytterligare finansiering, som dock inte finns i budgetpropositionen för 2009. Högsta domstolen kommer inom kort att påbörja en undersökning om hur hela rättskedjan fungerar i olika delar av landet. Det nu tillgängliga statistiska och övriga dataunderlaget ger inte tillräckligt analytisk jämförbar information, utan informationen måste samlas in separat. Den behövs för utvärdering av rättssäkerhetens kvalitet och bindande grundläggande och mänskliga

rättigheter samt som ledningsverktyg. För att systemet ska gå att leda effektivt behövs det information för att det ska gå att styra verksamheten och fördela resurserna och för att ta fram olika slag av indikatorer och nyckeltal. Utskottet omfattar domstolarnas mål för att utvärdera och utveckla sin egen verksamhet och anser att domstolarnas resurser för utredning och forskning behöver förstärkas.

Forskningsbaserad kunskap om de rättsliga förhållandena tas fram inte bara av Rättspolitiska forskningsinstitutet och domstolarna utan också i andra enheter, som universitet och Polisyrkeshögskolan. Det är viktigt med brett upplagd forskning för att man ska få fram så heltäckande information till grund för beslutsfattandet som möjligt.

Syftet med arbetet med att utveckla författningsberedningen är att lagstiftningen ska vara så tydlig och begriplig som möjligt. Det förbättrar medborgarnas och företagens rättssäkerhet och minskar förvaltningens och rättsväsendets arbete med verkställighet och lagskipning. Det är viktigt att handlingsprogrammet för bättre lagstiftning genomförs, anser utskottet. Behovet av att utveckla lagstiftningens kvalitet har också tagits fram bland annat i statens revisionsverks berättelse till riksdagen för finansåret 2007 (B 15/2007 rd). Det behövs mer samarbete över sektorsgränserna i lagberedningen. Utvärderingen av författningarnas effekter kräver särskild uppmärksamhet. Dessutom är det viktigt att förstärka lagberedarnas kunskaper och stöd-tjänsterna till dem och att engagera de viktigaste aktörerna i samarbete i olika faser av lagberedningen.

Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och framhåller att det måste ses till att det inom jus-

titieministeriets förvaltningsområden finns tillgång till adekvata granskningsresurser och grundlagsexpertis. I samband med budgetpropositionen för 2008 ökade riksdagen anslagen till justitieministeriets förvaltningsområde med 150 000 euro för ökad grundlagsexpertis inom ministeriets lagberedning (25.01.21). I budgetpropositionen för 2009 finns emellertid inte något sådant anslag. Det är inte fråga om en engångsutgift, utan det handlar om ett bestående behov av att förbättra granskningen och grundlagsexpertisen till stöd för lagberedningen i hela statsrådet. Finansieringen måste ordnas på bestående basis.

Till slut vill utskottet framhålla att dataombudsmannens resurser måste förstärkas. Dataombudsmannen upprätthåller och främjar den grundläggande rätten till privatliv och förtroendet för samhällets tjänster och deltar i utvecklingen av informationssamhället i Finland och EU. Dataombudsmannen deltar som central expert i beredningen av lagstiftning om skydd för personuppgifter. Med hänsyn till dataombudsmannens betydande roll i samhället och allt mer omfattande uppgifter går resursfrågan enligt utskottets mening inte att lösa bara genom att anställa fler föredragande. Utskottet tillstyrker det förslag som statens revisionsverk kommer med i sin granskningsrapport (161/2008) att det ska inrättas en tjänst för en biträdande dataombudsman.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

LaUU 15/2008 rd — RP 116/2008 rd

Helsingfors den 10 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.