

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2005 rd

### Regeringens proposition om statsbudgeten för 2006

*Till finansutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 22 september 2005 en proposition om statsbudgeten för 2006 (RP 119/2005 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet till de delar den hänför sig till utskottets behörighetsområde.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Jussi Pajuoja och regeringsråd Merja Muilu, justitieministeriet
- biträdande riksåklagare Jorma Kalske, Riksåklagarämbetet

- generalsekreterare Päivi Korpiola, konsumentklagonämnden
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- advokat Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund
- projektsamordnare Tero Leino, Finlands Konsumentförbund r.f.
- vice ordförande Eero Ollikainen, Kuluttajat — Konsumenterna ry
- ordförande, häradsåklagare Harri Lindberg, Suomen Syyttäjähdistys ry.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Förbundet för Finsk Handel FH rf
- Finlands Juristförbund
- Finlands Domareförbund.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

###### **1 Avgränsning av utlåtandet**

I sitt utlåtande har lagutskottet koncentrerat sig på justitieministeriets förvaltningsområde och särskilt åklagarväsendets och konsumentklagonämndens resurser.

Dessutom har utskottet i ljuset av budgetpropositionen i all korthet sett på hur dess tidigare kommentarer om fångvårdens och domstolsväsendets resurser har utfallit i praktiken.

###### **2 Åklagarväsendet**

*Åklagarväsendet — omvärld och mål*

Åklagarväsendets verksamhet påverkas direkt av den rådande brottsligheten. Som framhålls i propositionen har några stora förändringar i brottsligheten i Finland inte skett under de senaste åren. Den statistikförda misshandelsbrottsligheten har visserligen ökat något på sikt. Ändringarna i alkohollagstiftningen 2004 avspeglas också i antalet våldsbrott och brott i direkt anknytning till bruket av alkohol. Men ökningen

har stannat av den senaste tiden. Enligt motive-  
ringen pekar trenden för narkotikabrott och  
egendomsbrott neråt.

I samband med beredningen av budgetpropo-  
sitionen har regeringen ställt som mål för justi-  
tiedepartementets förvaltningsområde bl.a. att uti-  
från programmet för den inre säkerheten och  
programmet för minskat våld reducera framför  
allt narkotika-, vålds- och återfallsbrottslighe-  
ten och den ekonomiska brottsligheten. Målen  
motsvarar också justitiedepartementets prioritering-  
ar för kriminalpolitiken, som dessutom omfattar  
ambitionen att minska ungdomsbrottsligheten.  
Metoderna för att nå målen är framför allt brotts-  
bekämpning, snabbt verkställande av straffrätts-  
ligt ansvar, åklagarnas effektiva grepp och över-  
gripande ansvar för behandlingen av brottmål  
och effektivare åtgärder för att verkställa straff  
för att minska återfallsbrottsligheten.

#### *Antalet ärenden och behandlingstider vid åklagarväsendet*

I förklaringen till åklagarväsendet i budgetpropo-  
sitionen betonas betydelsen av en skyndsam  
behandling. För åklagarväsendet gäller det all-  
männa effektivitetsmålet att åtalsprövningen ska  
gå snabbt på det sätt som parternas rättssäkerhet  
och straffrättsliga ansvar kräver och med tillbö-  
rliga processmetoder. Målet är en snabbare be-  
handling än i snitt inte minst när det gäller ung-  
domsbrott och brottmål där förundersökningen  
har dragit exceptionellt långt ut på tiden.

Lagutskottet anser att målen är helt riktiga.  
Framför allt när det gäller brott begångna av  
unga är det viktigt att behandlingstiderna är korta,  
eftersom en snabbt utdömd påföljd på goda  
grunder kan antas vara effektivare än ett straff  
som utdöms en längre tid efter handlingen. Men i  
normala fall går största delen av den totala be-  
handlingstiden åt till förundersökningen och då  
vinner man ännu inte nödvändigtvis särskilt  
mycket tid med tanke på hela processen genom  
att påskynda enbart åtalsprövningen. Utskottet  
ser det därför som viktigt att Riksåklagarämbe-  
tet fortsatt arbetar för att utredningen samt  
åtals-, domstols- och verkställighetsfasen när det

gäller brott begångna av unga fungerar så frik-  
tionsfritt som möjligt.<sup>1</sup>

Utifrån antalet ärenden ställer sig utskottet  
ändå tveksamt till åklagarväsendets möjligheter  
att uppnå målen för en skyndsam behandling i  
propositionen. År 2003 tog de lokala åklagaren-  
heterna emot 82 104 ärenden mot hela 87 795  
året därefter. Åklagarna avgjorde 81 166 ären-  
den 2003 mot 86 700 år 2004. Genom att avgöra  
fler ärenden har åklagarväsendet lyckats hålla  
den genomsnittliga åtalsprövningstiden mer el-  
ler mindre konstant trots att antalet ärenden har  
ökat. År 2004 var den 1,6 månader. Enligt upp-  
gift till utskottet har det ökade antalet ärenden  
dock betytt att de länge anhängiga ärendena har  
blivit fler. År 2003 hade 1 592 ärenden legat hos  
åklagaren i över sex månader mot hela 1 932 år  
2004. År 2003 fanns det i sin tur 326 ärenden  
som legat hos åklagaren i över ett år. I slutet av  
juni 2005 var antalet redan uppe i 477.

#### *Åklagarväsendets personella resurser och ut- vecklingsinsatser*

Det ökade antalet ärenden hos åklagarväsendet  
har än så länge inte visat sig som en väsentlig  
förlängning av de genomsnittliga åtalspröv-  
ningstiderna, eftersom verkets produktivitet och  
lönsamhet samtidigt har förbättrats. År 2004 av-  
gjordes rent av 8 procent mer ärenden än året  
innan trots att personalen höll sig i stort sett  
oförändrad. Också kostnaderna per enhet och  
ärende minskade med mer än 4 procent 2004.  
Enligt budgetpropositionen är det meningen att  
ytterligare öka antalet avgjorda ärenden per års-  
verke från 268 år 2004 till 275 år 2006. Men ut-  
skottet anser att läget inte länge till kan hållas  
under kontroll enbart genom att höja produktivi-  
tetsmålen.

Enligt utredningar till utskottet pågår det ett  
flertal reformprojekt inom åklagarväsendet för  
att omallokera de befintliga personella resurserna.  
Genom omorganisering av åklagarväsendet  
försöker man till exempel säkerställa en lämplig  
fördelning av åklagare över hela landet. Också

<sup>1</sup> Se Riksåklagarämbetets årsberättelse 2004.

åklagarväsendets personalstruktur ska ses över så att de besparingar som man vinner genom att minska på övriga tjänster kan användas för att inrätta nya åklagartjänster. Det är än så länge svårt att bedöma vilka effekter reformerna får. Det går inte heller att säga exakt hur stora besparingar i årsverken de processuella reformer som ligger i riksdagen — framför allt införandet av skriftligt förfarande i den straffrättsliga processen — i slutändan ger.

Därför är det enligt utskottets mening nödvändigt att man noga följer upp vilka konsekvenser reformprojekten får för de personella resurserna och den vägen för åtalsprövningstiderna 2006. Om tiderna trots reformerna förlängs måste situationen omedelbart åtgärdas genom att åklagarväsendet anvisas nödvändiga extra resurser.

#### *Ekobrottsåklagare*

Utskottet har särskilt uppmärksammat ekobrottsåklagarnas verksamhet som det ser som ett lyckat exempel på nyttan av att åklagarna specialiserar sig. För tillfället finns det 27 heltidsanställda och 25 deltidanställda ekobrottsåklagare inom åklagarväsendet. År 2004 avgjorde de heltidsanställda ekobrottsåklagarna 255 ärenden mot 246 året innan. Det bevisar vilken roll ekobrottsåklagarnas verksamhet spelar för samhället att det ekonomiska intresse som var involverat i åtalen 2004 uppgick till minst 15,7 miljoner euro.<sup>2</sup>

I budgetpropositionen föreslås ett tilläggsanslag på 1,5 miljoner euro för polisväsendet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Enligt tidigare beräkningar motsvaras fem nya årsverken vid polisen för undersökning av ekonomisk brottslighet av ett årsverke för åtal för ekonomisk brottslighet. Detta uppfylldes i budgeten för 2005. Enligt denna beräkning motsvarar en ökning på 1,5 miljoner euro inom polisväsendet ett tillägg på 300 000 euro i åklagarväsendets anslag. Men i budgetpropositionen anvisas ett tillägg på bara 100 000 euro till åklagarväsendet

för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Det kalkylerade underskottet är således 200 000 euro. För att åtalsprövningen vid ekonomiska brott inte ska gröta ihop sig och åtalsprövningstiderna därmed förlängas bör åklagarväsendet anvisas ett extra anslag av den storleken för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Utskottet anser att det är nödvändigt bland annat för att man annars inte kan uppnå målet i regeringens program för den inre säkerheten om kortare behandlingstider för ekonomiska brott.<sup>3</sup>

#### *Åklagarväsendets verksamhetsvillkor i övrigt*

Utskottet har också uppmärksammat åklagarväsendets tekniska verksamhetsvillkor. I budgetpropositionen anvisas en miljon euro för data-tjänster och andra informationsförvaltningstjänster. Men justitieministeriets dataförvaltningseenhet beräknar att det verkliga behovet ligger omkring 1,5 miljoner euro. Det föreslagna anslaget räcker bara till för att underhålla de befintliga systemen och därför är det enligt lagutskottets mening nödvändigt att det anvisas ytterligare 500 000 euro för datatjänster och andra informationsförvaltningstjänster.

### **3 Konsumentklagonämnden**

#### *Konsumentklagonämndens nuvarande resursbehov*

I motiveringen till budgetpropositionen framhålls allmänt om de juridiska tjänsterna att rättskyddet bör vara jämnt fördelat över hela landet och kunna tillhandahållas på ett tidigt stadium genom ett lämpligt och flexibelt förfarande och till skäliga kostnader. För ett sådant flexibelt förfarande speciellt i konsumentfrågor står konsumentklagonämnden, som den 1 september 2005 flyttades över från handels- och industriministeriet till justitieministeriets förvaltningsområde.

Konsumentklagonämndens främsta uppgift är att komma med skriftliga rekommendationer om

<sup>2</sup> Se Riksåklagarämbetets årsberättelse 2004.

<sup>3</sup> Se Trygghet i vardagen. Program för den inre säkerheten. Statsrådets principbeslut 23.9.2004.

hur tvister gällande köp av konsumtionsnyttigheter mellan konsumenter och näringsidkare ska lösas när konsumenter har hänskjutit dem till nämnden för behandling. Vidare ger nämnden rekommendationer om hur tvister gällande borgen och tredjemanspant samt bostadsköp ska lösas. Innan nämnden lämnar sin skriftliga rekommendation till lösning försöker den få till stånd förlikning mellan parterna genom att föreslå förlikning. Utöver sin grundläggande uppgift ger konsumentklagonämnden utlåtanden till domstolar och tillhandahåller rådgivning bl.a. till konsumentrådgivare.

För konsumentklagonämnden är problemet de långa behandlingstiderna som beror på anhopningen av ärenden inte minst på nämndens avdelning för bostadsköp. År 2004 var den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden i allmänna avdelningens sektioner 7,7 månader mot 13,9 månader för avdelningen för bostadsköp. Enligt utskottets mening kan den sistnämnda behandlingstiden anses oskäligt lång inte minst med hänsyn till hur viktiga frågor som gäller bostadsköp är för enskilda människor som söker rättskydd. Också biträdande justitiekanslern har två gånger — senast 2003<sup>4</sup> — fäst avseende vid konsumentklagonämndens behandlingstider. Enligt biträdande justitiekanslern kan behandlingstiderna i nämnden inte ses som tillfredsställande med tanke på kravet i 21 § 1 mom. i grundlagen att ärenden ska behandlas utan dröjsmål. Det är viktigt att konsumentklagonämnden så snart som möjligt kan utveckla sina verksamhetsvillkor till den nivå som 21 § 1 mom. i grundlagen förutsätter.

Också lagutskottet understryker betydelsen av att behandlingen sker utan dröjsmål i utskottet. Det är viktigt inte bara för den enskilda person som lämnat in ett klagomål utan också för den näringsidkare som klagomålet riktar sig till, eftersom det ligger i bådars intresse att tvisten blir löst så fort som möjligt. Att nämndens avgöranden spelar en stor roll bevisas också av deras höga efterlevnadsgrad. År 2004 var den enligt

<sup>4</sup> Biträdande justitiekanslerns beslut 24.9.2003, Dnr 784/1/01.

preliminära uppgifter 77 procent av alla de gottgörelserekommendationer som nämnden hade efterlevnadsuppgift om.<sup>5</sup> I budgetpropositionen ställs 75—80 procent som efterlevnadsmål för rekommendationerna.

Antalet klagomål som lämnats in till nämnden har klart ökat på senare år. År 1998 var de t.ex. 2 782 mot 3 982 år 2004. Under 2005 beräknas de uppgå till omkring 4 000. Trots att nämndens produktivitet per årsverke har ökat avsevärt under de två senaste åren<sup>6</sup> är det enligt lagutskottets mening klart att behandlingstiderna inte kan förkortas utan mer personal. För att behandlingstiderna ska kunna ställas på en tillbörlig nivå krävs det enligt justitieministeriets uppskattning att nämnden får sammanlagt tre fast anställda föredragande och två inspektörer. Lönekostnaderna inklusive arbetsgivaravgifter vore i detta fall omkring 200 000 euro per år.

Enligt lagutskottet är det alltså nödvändigt att konsumentklagonämnden får ett tilläggsanslag på minst 200 000 euro i budgeten för 2006 för att kunna anställa personal.

#### *Planer på att utvidga konsumentklagonämndens behörighet*

Lagutskottet har vidare uppmärksammat att justitieministeriet i augusti 2005 har tillsatt en arbetsgrupp för att förbereda en utvidgning av nämndens behörighet till att också omfatta tvister som gäller uthyrning av bostadslägenhet och bostadsrätter samt börsplaceringar. Vidare ska arbetsgruppen utreda om konsumentklagonämnden kan införa ett särskilt förfarande för grupp-talan med en myndighet som initiativtagare.

Lagutskottet påminner att det i samband med nedläggningen av bostadsdomstolarna krävde faktiska och adekvata åtgärder för att ta fram olika modeller för hur tvister i bostadsfrågor ska lösas (se LaUB 8/2002 rd). Utskottet hänvisar till

<sup>5</sup> Se Konsumentklagonämndens verksamhetsberättelse 2004.

<sup>6</sup> Se Konsumentklagonämndens verksamhetsberättelse 2004. Enligt den uppgick antalet slutprodukter per årsverken 2002 till 117,5 och 2003 och 2004 till 127 respektive 142.

detta sitt tidigare övervägande och understryker att om de planerade reformerna genomförs, bör det samtidigt ses till att konsumentklagonämnden har de nödvändiga personella resurserna för detta. Annars finns det risk för att reformerna i syfte att förbättra rättsskyddet bara blir skenbara på grund av de långa behandlingstiderna.

#### 4 Fångvården och domstolsväsendet

I sitt utlåtande (LaUU 7/2003 rd) om budgetpropositionen för 2004 koncentrerade lagutskottet sig på anslagen för fångvården. I våras antog riksdagen ett omfattande lagpaket som avsåg en översyn av systemet för straffverkställighet. I det sammanhanget upprepade lagutskottet sina farhågor för fångvårdens anslag och framhöll att regeringens förslag om extra finansiering på 2,8 miljoner euro är ett absolut minimum för att lagen ska kunna verkställas på behörigt sätt (LaUB 10/2005 rd, s. 5/I). Utskottet hänvisar till sitt övervägande och anser att det inte minst med hänsyn till det fortsatt ökade antalet fångar är nödvändigt att anslagen för fångvården systematiskt höjs.

I sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2005 såg lagutskottet på behandlingstiderna både i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolarna (LaUU 18/2004 rd). Det kan konstateras om motiveringen till budgetpropositionen att behandlingstiderna t.ex. vid förvaltningsdomstolarna knappast kan förkortas i ljuset av de uppställda målen. Också ambitionerna på att förkorta behandlingstiderna i tingsrätterna förefaller ganska anspråkslösa. Vad gäller behandlingen av tvistemål i tingsrätterna uppmärksammar lagutskottet alldeles särskilt ambitionen i budgetpropositionen för 2005 att behandlingen av ärenden i tingsrätten inte gärna får ta över ett år. I budgetpropositionen för 2006 finns inte längre något sådant mål. Utskottet anser att det redan av rättssäkerhetsskäl inte finns någon orsak att ge avkall på ambitionen.

Som utskottet ser det påverkas målen för behandlingstiderna i propositionen framför allt av de föreslagna tjänsteavgörandena, dvs. att nya tjänster kan inrättas bara om gamla dras in i mot-

svarande mån. Också om det på det här sättet går att inrätta något fler domartjänster kan de i det stora hela inte förväntas påverka domstolarnas kapacitet för avgöranden i nämnvärd grad. I statsrådets beslut om ramarna för statsfinanserna<sup>7</sup> ställer regeringen som mål att i snitt hälften av statens arbetsplatser som frigörs genom naturlig avgång ska tillsättas fram till 2011. Utskottet har ännu inte i detta sammanhang bedömt beslutets effekter för domstolarnas verksamhet utan kommer att se på saken när det behandlar budgetpropositionen för 2007.

Av orsakerna ovan upprepar lagutskottet sina kommentarer från i fjol om domstolarnas personella resurser. Samtidigt understryker det att avgörandena om domstolsväsendets personella resurser kraftfullare bör ta fasta på ambitionen att förkorta behandlingstiderna i domstolarna.

#### Utlåtande

Lagutskottet anför för finansutskottet

*att det i budgeten för 2006 bör anvisas ett tilläggsanslag på 200 000 euro till åklagarväsendet för bekämpning av ekonomisk brottslighet,*

*att anslaget för åklagarväsendets data-tjänster och andra informationsförvaltningstjänster i budgeten för 2006 ökas med 500 000 euro,*

*att konsumentklagonämnden anvisas ett tilläggsanslag på minst 200 000 euro i budgeten för 2006 för att anställa ny personal i syfte att förkorta behandlingstiderna,*

*att domstolsväsendet och fångvården anvisas extra anslag i budgeten för 2006 dels för att förkorta ärendenas behandlingstider i domstolarna, dels för att lösa fängelsernas problem med det ökade antalet fångar och*

<sup>7</sup> Ramarna för statsfinanserna 2006—2009. Statsrådets beslut 11.3.2005.

**LaUU 18/2005 rd — RP 119/2005 rd**

*att finansutskottet i samband med behandlingen av budgetpropositionen uppmärksammar behovet av att öka jus-*

*titieministeriets utgiftsram för 2007 för att fångvården ska kunna ordnas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 14 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna  
medl. Esko Ahonen /cent  
Leena Harkimo /saml  
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 Siirö /vänst  
Timo Soini /saf  
Astrid Thors /sv  
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.