

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2006 rd

### Regeringens proposition om statsbudgeten för 2007

*Till finansutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 15 september 2006 regeringens proposition om statsbudgeten för 2007 (RP 122/2006 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna ett utlåtande som gäller utskottets behörighetsområde till finansutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- justitieminister Leena Luhtanen

- kanslichef Kirsti Rissanen, justitieministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- biträdande riksåklagare Jorma Kalske, Riksåklagarämbetet
- generaldirektör Esa Vesterbacka, fängvårdsverket
- direktör Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- generalsekreterare Markku Ylönen, Finlands Advokatförbund
- ordförande Arsi Rantanen, Julkiset Oikeusavustajat ry.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

###### *1 Avgränsning av utlåtandet*

I sitt utlåtande koncentrerar sig lagutskottet på justitieministeriets förvaltningsområde och särskilt de allmänna domstolarnas, åklagarväsendets och fängvårdsväsendets resurser samt finansieringen av forskning inom justitieministeriets förvaltningsområde. Dessutom behandlar utskottet anslagen för offentlig rättshjälp och brottskadeersättningar.

###### *2 Allmänna domstolar*

I budgetpropositionen sägs att det vid domstolarnas rättskipning är fråga om en rättsstats och

ett välfärdssamhälles grundläggande förutsättningar. Ett samhälleligt effektmål för domstolsväsendet, vilket är av grundläggande karaktär för hela samhället, är att garantera att rättsfriden bevaras. I relation till detta ska rättsväsendet garantera rättssäkerheten med iakttagande av vederbörligt rättsligt förfarande, främja det allmänna välbefinnandet genom att garantera en högklassig rättssäkerhet och trygga att förtroendet bevaras. Inom rättspolitiken fästs särskild vikt vid snabbhet, regional jämlikhet och kostnadernas skälighet i fråga om rättssäkerheten.

Lagutskottet instämmer i konstaterandena ovan och tillstyrker målen. Utskottet har tidigare betonat betydelsen av ett fungerande rättsväsende för basstrukturen i ett demokratiskt sam-

hålle och ansett att det redan av principiella skäl är nödvändigt att domstolar och andra statliga konfliktlösningsorgan ges tillräckliga verksamhetsförutsättningar (se LaUU 7/2006 rd). Enligt utskottet räcker emellertid anslagen i budgetpropositionen inte till detta.

Ett sätt att nå målen i budgetpropositionen uppges vara att påskynda sammanslagningen av tingsrätterna. Lagutskottet har tidigare tillstyrkt strävan efter större domstolsenheter (se LaUU 7/2006 rd och LaUU 18/2004 rd). Samtidigt har utskottet påpekat att tingsrätternas rättstjänster bör vara tillgängliga för alla och att förverkligandet av de språkliga rättigheterna bör tryggas i praktiken. Utskottet upprepar dessa ståndpunkter och understryker betydelsen av systematisk planering då tingsrätterna slås samman. Det är speciellt viktigt att tingsrätternas personal i god tid kan bereda sig på de kommande förändringarna.

De allmänna domstolarnas personal beräknas minska med 28 personer 2007 jämfört med 2006. Även om man har försökt utveckla rättegångsförfarandena och göra dem mer flexibla på olika sätt medför personalnedsättningarna oundvikligen en risk att behandlingstiderna blir ännu längre eller att beslutens kvalitet blir lidande för att verksamheten ska behålla sin kvantitativa nivå. Detta leder i sin tur till att besluten allt mer tenderar att bli överklagade, vilket återspeglas speciellt i hovrätternas arbetsmängd. Av orsakerna ovan anser lagutskottet att antalet domartjänster vid tingsrätterna inte längre kan minskas och att de planerade nedsättningarna därför måste göras på något annat sätt.

Utskottet har upprepade gånger påpekat att rättegångarna inte får bli oskäligt långa och att det inte får uppstå stora skillnader i behandlingstiderna på olika håll i landet (se LaUU 7/2006 rd och LaUU 18/2004 rd). Utskottet har också hänvisat till att Europeiska människorättsdomstolen redan i flera fall har ansett att Finland har brutit mot bestämmelsen om rättvis rättegång i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på grund av att rättegångsförfarandet tagit så lång tid. I synnerhet med tanke på detta anser utskottet att det är oroväckande att det främs-

ta målet för rättskipning vid domstolarna enligt budgetpropositionen endast är att behålla behandlingstiderna på den uppnådda nivån.

För domstolsväsendets verksamhetsbetingelser föreslås ett tilläggsanslag på 1,5 miljoner euro. Enligt motiveringen ska resurserna närmast avsättas för marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen, som är mycket överbelastade. Detta är i sig motiverat. Samtidigt beräknas tingsrätternas andel av anslaget för domstolsväsendet uppgå till 125 miljoner euro, vilket är bara 300 000 euro mer än i fjolårets budgetproposition. De genomsnittliga behandlingstiderna, som beskriver situationen i tingsrätterna, uppskattas i fråga om omfattande tvistemål förbli på målnivån 2006, medan behandlingstiderna för brottmål väntas bli något längre.

När det gäller hovrätterna är de stora regionala skillnaderna i de genomsnittliga behandlingstiderna mest oroväckande. Medan Kouvola hovrätt i genomsnitt avgjorde ärendena inom 5,1 månader år 2005, var motsvarande siffra i Helsingfors hovrätt 11,2 månader. Målet är att genom en omDispositionering av personella resurser minska denna ungefär sex månaders skillnad till fyra månader under 2007. Lagutskottet bedömer att ett sådant mål inte kan nås endast genom att personalen omDispositioneras. Så som även tidigare budgetpropositioner visar har behandlingstiderna i Helsingfors hovrätt varit problematiskt långa i flera års tid.

Med beaktande av det som sagts ovan anser lagutskottet att behövliga anslag bör anvisas i årets budget för kortare behandlingstider vid de allmänna domstolarna och att tilläggsanslaget för hovrätter åtminstone i första hand bör anvisas uttryckligen Helsingfors hovrätt.

### *3 Åklagarväsendet*

För åklagarväsendet gäller det allmänna effektivitetsmålet att åtalsprövningen ska gå snabbt på det sätt som parternas rättssäkerhet och straffrättsliga ansvar kräver. Resurserna fördelas i synnerhet till krävande brottmål och brottmål som har samhälls betydelse, såsom ekonomiska brott och narkotikabrott samt organiserad brottslighet.

Antalet ärenden som de lokala åklagarna behandlar beräknas förbli ungefär på samma nivå 2006—2007 som 2005. Även om en snabb behandling allmänt betonas i fråga om åklagarväsendet är målet för den genomsnittliga åtalsprövningstiden 2,0 månader 2007. Det betyder att den genomsnittliga åtalsprövningstiden blir ännu längre, för år 2005 var den 1,8 månader och år 2006 beräknas den bli 1,9 månader. Även om antalet ärenden som legat för åtalsprövning i över sex månader har minskat, går utvecklingen i en oroväckande riktning, anser utskottet.

I början av oktober i år infördes en skriftlig straffprocess som beräknas frigöra ca 9—15 åklagares arbetsinsats per år (se RP 271/2004 rd, s. 32). För närvarande behandlar utskottet också en proposition med förslag till reform av åklagarväsendets lokala organisation (RP 84/2006 rd), där syftet är att minska antalet åklagarenheter till 15. Hur reformen kommer att påverka åklagarväsendets arbetsmängd är det ännu för tidigt att bedöma.

Enligt en beräkning som riksåklagarämbetet lämnat till lagutskottet kommer det föreslagna anslaget om 31,8 miljoner euro för åklagarväsendet inte att täcka dagens personalutgifter. Därför måste ungefär 20 åklagartjänster lämnas otillsatta (se också FvUU 38/2006 rd). Även om tillsättningen delvis kunde täckas med överförda anslag är det uppenbart att åklagarna kommer att minska i antal.

Anslagen för åklagarväsendet räcker enligt lagutskottet inte till för att det straffrättsliga ansvaret ska förverkligas tillräckligt snabbt och på tillbörligt sätt. Därför anser utskottet att åklagarväsendet bör få ett verksamhetsanslag om minst 1 miljoner euro mer än vad som föreslagits för att det ska kunna behålla sin funktionsförmåga på dagens nivå.

#### *4 Fångvårdsväsendet*

Av budgetpropositionen framgår att antalet fångar är över 40 procent större år 2005—2006 än det var i slutet av förra årtiondet. År 2005 var antalet i genomsnitt 3 888 och beräknas vara uppe i 3 950 år 2006. Ändringarna i verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och de nya

bestämmelserna om villkorlig frigivning och övervakad frihet på prov väntas dock få en reducerande effekt på fångantalet, som antas uppgå till 3 800 i genomsnitt år 2007. Men det finns bara 3 636 platser för fångar i fängelserna. Belägningsgraden på de slutna anstalterna var 123 procent och i öppna fängelser 101 procent 2005.

Lagutskottet har i flera olika sammanhang uppmärksammat den fortsatta svåra situationen inom fångvården (se LaUU 18/2005 rd, LaUU 18/2004 rd och LaUU 7/2003 rd). Svårigheterna påvisas av att 3,5 miljoner euro har anvisats för utgifter av engångsnatur inom fångvårdsväsendet, både i den andra tilläggsbudgeten för 2005 och i den första tilläggsbudgeten för 2006. Lagutskottet ser det som mycket positivt att denna summa nu anvisas permanent för fångvårdsväsendet i budgetpropositionen. Samtidigt konstaterar utskottet att budgetpropositionen också innehåller ett anslag om 1,8 miljoner euro för verkställighet av den nya fängelselagen, vilket tillsammans med den tidigare beviljade finansieringen betyder 2,8 miljoner euro. När fängelselagen stiftades ansåg lagutskottet att detta var det minimibelopp som behövdes för genomförandet av den nya lagen (LaUB 10/2005 rd, s. 4/II). Så som framgår av budgetpropositionen lyckas man inte med detta anslag höja andelen fängelsefångar som deltar i verksamhet jämfört med nivån 2005. Enligt målet för 2007 kommer i genomsnitt bara 63 % av fängelsefångarna att delta i verksamhet. Det betyder att vi inte ens kommer nära målet att placera alla fångar i verksamhet efter behov.

Utskottet har påpekat att det ökade fångantalet och de strama anslagen också har betydande personalpolitiska följder. År 2000 var förhållandet mellan fångantalet och personalens årsverken vid fångvårdsväsendet 1,1 och år 2005 var det uppe i 1,42. Utskottet uttrycker också sin oro över att de anställda som ansvarar för verkställigheten av straff var sjukskrivna 14,3 arbetsdagar i genomsnitt per årsverke 2005, medan motsvarande siffra t.ex. vid de allmänna domstolarna var 7,5.

Utskottet har vetskap om att regeringen under denna valperiod kommer att överlämna en pro-

position till riksdagen där syftet är att minska på användningen av förvandlingsstraff för böter och därmed också på fångantalet. Det är viktigt att propositionen innehåller förslag som gör det möjligt att permanent och väsentligt minska antalet personer som avtjänar förvandlingsstraff för böter utan att systemet för verkställighet av böter förlorar sin förebyggande effekt. Samtidigt är det dock klart att en sådan reform inte kan lösa eller ens i väsentlig grad lindra de aktuella problemen inom fängsvården. Utskottet bedömer att det krävs en bestående nivåhöjning på 4—5 miljoner euro för att en tillfredsställande situation ska uppnås. Insatsen kunde skapa grunden för uppnåendet av målen i den nya fängselslagen förutsatt att fångantalet samtidigt minskar som planerat enligt justitieministeriets mål.

#### *5 Forskningsverksamhet inom justitieministeriets förvaltningsområde*

I sitt utlåtande (LaUU 18/2004 rd) om budgetpropositionen för 2005 påtalade lagutskottet att satsningen på forskning inom justitieministeriets förvaltningsområde är så obetydlig. Budgetpropositionen för 2007 innehåller inte heller några förslag på hur detta missförhållande kunde avhjälpas.

För forskning används enligt uppgift absolut minst pengar inom justitieministeriets förvaltningsområde — bara två miljoner euro — jämfört med andra ministerier. Enligt utredningsman Jussi Huttunens rapport 2004 om strukturell och funktionell utveckling av den statliga sektorforskningen bör Rättspolitiska forskningsinstitutets och justitieministeriets obundna forsknings- och utvecklingsanslag utökas betydligt.

Enligt handlingsprogrammet för bättre lagstiftning, som statsrådets kansli låtit utarbeta, är det ett betydande problem inom lagberedningen att kunskapsunderlaget är bristfälligt. Exempelvis finns det så lite lagstiftningsforskning till stöd för beredningen.<sup>1</sup> Inom justitieministeriets förvaltningsområde är forskningens kvantitet

och kvalitet beroende av just Rättspolitiska forskningsinstitutets resurser. För närvarande har institutet 17 personer anställda med budgetfinansiering och dessutom arbetar årligen 2—5 forskare och 3—4 forskningsassistenter med hjälp av projektfinansiering. Institutets budget är bara ca 1,3 miljoner euro. De här resurserna räcker praktiskt taget närmast till forskning i brottslighet så som dold brottslighet och vissa enstaka typer av brott. Däremot räcker resurserna inte till forskning t.ex. kring påföljdssystemet och dess effektivitet eller domstolsväsendets verksamhet, även om sådan forskning vore ytterst viktig för beslutsfattandet i samhället. Utifrån de iakttagelser som riksdagens justitieombudsman gör i sin särskilda berättelse<sup>2</sup> har lagutskottet också påpekat att vi i Finland inte har någon statistik eller aktuell forskning kring våld mot barn och tendenserna inom området (LaUU 9/2006 rd). I sitt betänkande om berättelsen ansåg också grundlagsutskottet det vara befogat att utveckla statistikföringen och forskningen (se GrUB 7/2006 rd).

Lagutskottet anser att den aktuella situationen är ohållbar med tanke på en rationell rättspolitik och lagberedning. Därför är det nödvändigt med en markant höjning av Rättspolitiska forskningsinstitutets finansiering. Enligt utskottets uppfattning kan för lagberedningen viktiga resultat nås redan genom en statsekonomiskt liten satsning och samtidigt används samhällets resurser mer planmässigt och ändamålsenligt. Därför föreslår utskottet att ett tilläggsanslag på 1,2 miljoner euro anvisas Rättspolitiska forskningsinstitutet redan i denna budget.

#### *6 Offentlig rättshjälp och brottsskadeersättningar*

Utöver det ovan anförda har lagutskottet fäst uppmärksamhet vid två enskilda frågor som gäller justitieministeriets förvaltningsområde: resurserna för offentlig rättshjälp och anslaget för brottsskadeersättningar.

<sup>1</sup> Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Del 1. Statsrådets kansli publikationsserie 8/2006, s. 158.

<sup>2</sup> Särskild berättelse från justitieombudsmannen 2006: barn, familjevåld och myndigheternas ansvar (B 1/2006 rd)

Under 2005 inkom totalt ca 53 500 ärenden till rättshjälpsbyråerna. Antalet beslut om rättshjälp för kunderna hos privata ombud var 22 500. Dessa siffror visar att privata rättsbiträden utgör en väsentlig del av det offentliga rättshjälpssystemet. Systemet är i sig självt mycket viktigt för likabehandlingen av medborgarna och individens rättssäkerhet. Enligt budgetpropositionen var ersättningarna till privata rättsbiträden i genomsnitt 976 euro per part i fjol. Nu föreslås anslagen för dessa ersättningar bli nedskurna med två miljoner euro. I ljuset av de genomsnittliga kostnaderna ovan betyder detta i sista hand att ungefär 2 000 mindre bemedlade personers rättshjälp måste ordnas på annat sätt, närmast av rättshjälpsbyråerna själva.

Under rättshjälpsbyråernas och konsumenttvistenämndens gemensamma omkostnadsmoment föreslås ett nettoanslag om 22 705 000 euro, dvs. 854 000 euro mer än i budgeten för 2006. I anslaget beaktas ett tillägg om 300 000 euro för en utvidgning av konsumenttvistenämndens befogenheter. Dessutom innehåller summan drygt 300 000 euro för övergången till ett nytt lönesystem. I ljuset av dessa siffror menar lagutskottet att nedskärningen av anslaget för arvoden till privata rättsbiträden helt klart kommer att försämra möjligheterna speciellt för mindre bemedlade att få effektiv rättshjälp när de behöver sådan. Därför anser utskottet att detta anslag inte bör sänkas nu. Sådana sparåtgärder kan övervägas först när lagstiftningen om rättshjälp har ändrats på det sätt som avses i budgetpropositionen.

I början av detta år trädde den totalreviderade brottsskadelagen i kraft (se LaUB 16/2005 rd — RP 192/2005 rd). I fråga om ersättningar syftar reformen till att de ska vara så jämförbara som möjligt med de ersättningar som domstolarna utdömer med stöd av skadeståndslagen. I sin proposition bedömde regeringen att detta medför tilläggsutgifter på minst 1,4 miljoner euro för staten. Därför föreslås i budgetpropositionen sammanlagt 9,65 miljoner euro enligt dispositionsplanen för brottsskadeersättningar och ersättningar till oskyldigt häktade och dömda.

Summan innehåller ett tillägg på 1,4 miljoner euro jämfört med fjolåret just för att brottsskadelagen trätt i kraft. Av det gemensamma anslaget har andelen för ersättningar till oskyldigt häktade och dömda varit ungefär en miljon euro, vilket betyder att ca 8,65 miljoner euro kan användas för brottsskadeersättningar.

Lagutskottet har fäst uppmärksamhet vid att utgifterna för brottsskadeersättningar upprepade gånger har täckts med tilläggsbudgetar, vilket inte kan anses vara befogat. Den totala summan av brottsskadeersättningarna 2006 kommer att vara ca 10,25 miljoner euro. Det bör dock beaktas att den nya lagen av praktiska skäl inte just alls ännu har inverkat på detta utfall. Om ersättningarna till oskyldigt häktade och dömda förblir på sin etablerade nivå och den totala summan av brottsskadeersättningar — utan hänsyn till den nya lagens inverkan — förblir ungefär densamma som förut, krävs det 1,6 miljoner euro mer enbart för den nuvarande ersättningsnivån än vad som föreslås i budgetpropositionen. Ytterligare med beaktande av att ersättningsnivån kommer att stiga med uppskattningsvis 1,4 miljoner till följd av den nya brottsskadelagen bör anslaget för brottsskadeersättningar enligt lagutskottets åsikt höjas med 3 miljoner euro jämfört med det anslag som nu anvisas i budgetpropositionen.

#### **Utlåtande**

Lagutskottet anför för finansutskottet

*att det i budgeten för 2007 för allmänna domstolar beviljas tilläggsanslag för kortare behandlingstider och att anslaget i fråga om hovrätter i synnerhet anvisas för att avveckla anhopningen av ärenden i Helsingfors hovrätt,*

*att åklagarväsendet anvisas ett tilläggsanslag om minst 1 miljon euro i budgeten för 2007*

*att en nivåförhöjning med minst 4 miljoner euro görs i anslagen för fångvården i budgeten för 2007,*

**LaUU 15/2006 rd — RP 122/2006 rd**

*att ett tilläggsanslag om 1,2 miljoner euro beviljas för Rättspolitiska forskningsinstitutet i budgeten för 2007,*

*att anslaget för ersättningar till privata rättsbiträden inte minskas i budgeten för 2007 och*

*att ett tilläggsanslag om 3 miljoner euro anvisas för ersättningar enligt brotts-skadelagen i budgeten för 2007.*

Helsingfors den 12 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna  
vordf. Susanna Rahkonen /sd  
medl. Esko Ahonen /cent  
Leena Harkimo /saml  
Lasse Hautala /cent  
Tatja Karvonen /cent  
Petri Neittaanmäki /cent  
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /saml (delvis)  
Tero Rönni /sd  
Petri Salo /saml  
Pertti Salovaara /cent  
Minna Sirnö /vänst  
Juhani Sjöblom /saml  
Timo Soini /saf  
Astrid Thors /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.