

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2010 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2011—2014

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 april 2010 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2011—2014 (SRR 2/2010 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetsekreterare Niko Ijäs och finanssekreterare Saija Kaukonen, finansministeriet
- överdirektör, avdelningschef Kari Kiesiläinen, biträdande avdelningschef Arto Kujala

och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet

- lagman Erkki Hämäläinen, Egentliga Finlands tingsrätt
- riksåklagare Matti Nissinen, Riksåklagarämbetet
- överdirektör Tuula Asikainen, Brottspåföljdsmyndigheten.

Samband med andra handlingar

Lagutskottet besökte Helsingfors rättshjälpsbyrå och fick då en inblick i rättshjälp och andra aktuella frågor inom den allmänna intressebevakningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Anslagsramen för justitieministeriets förvaltningsområde 2011 är 812 miljoner euro, vilket innebär en ökning med drygt 20 miljoner euro jämfört med regeringens tidigare rambeslut för året i fråga. Största delen av ändringarna ingår redan i 2010 års budget eller den andra tilläggsbudgeten för 2010.

Lagutskottet konstaterar att anslagssituationen fortsättningsvis är svår inom justitieministeriets förvaltningsområde. Enligt utskottet finns

det skäl att oroa sig för detta eftersom justitieministeriets förvaltningsområde omfattar statlig kärnverksamhet där verksamhetsförutsättningarna måste vila på en stabil grund oberoende av ekonomiska fluktuationer.

Utskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på resurserna åklagarna, de allmänna domstolarna och straffverkställigheten. Utskottet behandlar också anslagen för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi och dessutom kommenteras produktionen av tjänster för den allmänna intressebevakningen.

Åklagarna och de allmänna domstolarna

Utskottet noterar med tillfredsställelse att man i rambeslutet har beaktat att lindrig misshandel i närrelationer inte längre ska betraktas som ett målsägandebrott utan höra under allmänt åtal. I ramen anvisas domstolarna och åklagarna en anslagsökning om 1,5 miljoner euro årligen. I rambeslutet ges åklagarna dessutom 0,5 miljoner euro för bekämpning av ekonomiska brott och en engångsökning om 0,9 miljoner euro för Win Capita-målet. När det gäller bekämpning av våld i närrelationer noterar utskottet också att regeringens redogörelse behandlar åtgärder för att förbättra stödtjänsterna för brottsoffer. Utskottet påpekar ändå att rambeslutet ändå inte innehåller något förslag till resurser för ändamålet.

Lagutskottet understryker särskilt att det beslut om ökning av anslaget med 1,65 miljoner euro som riksdagen beslutat om i budgeten för 2010 saknas i rambeslutet. När ökningen behandlades i finansutskottet konstaterade det att resurssituationen inom åklagarväsendet måste noteras när finansramen för 2011—2014 bereds. Enligt finansutskottets uppfattning räcker det nuvarande antalet åklagare inte för att sköta de befintliga ärendena, vilket leder till en långsammare åtalsprövning och därigenom en längre behandlingstid (FiUB 45/2009 rd).

Enligt statsrådets redogörelse effektiviseras verkställandet av det straffrättsliga ansvaret genom ytterligare samverkan inom behandlingskedjan i fråga om brottmål och allokeringen av resurserna på ett balanserat sätt. Lagutskottet påpekar att det i så fall är viktigt att förbättra åklagarnas verksamhetsmöjligheter eftersom ett fungerande åklagarväsendet är en nödvändighet både för en snabb åtalsprövning och en flytande förundersökning och domstolsbehandling. Enligt utredning innebär det föreslagna anslaget att åklagarnas arbetssituation inte försvåras under detta år. Åklagarnas arbetsbörda är ändå väldigt stor och det finns inga tecken på att mängden arbete skulle minska. Den stora arbetsbördan tar sig också uttryck i att åklagarna har svårt att orka i arbetet. Situationen håller på att bli olidlig både för personalen och hela verksamheten. I synnerhet komplicerade brottsmål är väldigt krävande

och behandlingen från det att förundersökningen inleds till dess att en dom vinner laga kraft kan vara mycket lång. En viktig faktor när det gäller att korta behandlingstiderna är ett fungerande samarbete mellan åklagarna och förundersökningsmyndigheterna under förundersökningen, men enligt utredning är detta en omöjlighet för tillfället eftersom åklagarnas arbetsbörda är för stor. Med hänvisning till detta anser lagutskottet det nödvändigt att åklagarnas resurser stärks för att det ska vara möjligt att verkställa det straffrättsliga ansvaret och för att förbättra åklagarväsendets verksamhetsmöjligheter.

Åklagarväsendets möjligheter att fungera förbättras inte bara genom att de får ökade anslag utan också genom ny lagstiftning och utvecklade arbets- och verksamhetsmetoder. Utredning har visat att exempelvis det nya systemet med omvänd mervärdesskatt kan bidra till att lätta på åklagarnas arbetsbörda.

Under ramperioden börjar man genomföra den reform av tingsrättsnätverket som trädde i kraft i början av 2010. Reformen innebär att antalet tingsrätter halveras. Avsikten är att förbättra lagskipningens kvalitet och få effektivare tingsrätter. Men för att detta mål ska kunna nå anser utskottet det viktigt att tingsrätternas personella resurser och tillgång till ändamålsenliga lokaler säkerställs. Det anslag som reserverats för domstolarna i finansramen är fortfarande för litet. Det här är ett problem inte bara med tanke på tingsrättsreformen utan också rent principiellt eftersom domstolarnas resurser borde dimensioneras så att de klarar av att uppfylla de strikta och förpliktande krav som grundlagen och internationella åtaganden ställer när det gäller att förverkliga rättsskyddet och andra grundläggande rättigheter. Finland har under de senaste åren fått ett tiotal anmärkningar från Europadomstolen på grund av dröjsmål med rättegångar. Utskottet påpekar också att den ekonomiska recessionen har lett till att antalet mål som gäller fordringar, betalningsoförmåga och ekonomisk brottslighet har ökat kraftigt i synnerhet i tingsrätterna. Domstolarna borde därför snarare få mer resurser än mindre när den ekonomiska situationen i landet försämras.

Åklagarnas och de allmänna domstolarnas informations- och ärendehanteringssystem är numera behäftade med stora brister. Utskottet anser att tillräckliga resurser borde anslås för att förbättra systemen eftersom moderna och effektiva informationshanteringssystem gör det lättare att bland annat följa hur behandlingstiden för rättegångar utvecklas.

Straffverkställighet

Under ramperioden kommer straffverkställigheten att förbättras på många sätt. I början av 2010 sammanslogs Fångvårdsverket, Kriminalvårdsverket och Brottspåföljdsverket till en ny organisation inom brottspåföljdsväsendet. Organisationsreformen syftar till betydande öknings i effektivitet och produktivitet. Av statsrådets redogörelse framgår att tyngdpunkten i straffverkställigheten kommer att förskjutas från anstaltspåföljder till öppna påföljder och från slutna anstaltalter till öppna anstalter. Dessutom fortsätter utvecklingen av anstaltsbeståndet utifrån ett utvecklingsprogram som är under beredning. Enligt utredning är målet med att förbättra anstaltsbeståndet att underlätta övergången till öppnare straff och därmed stödja de intagnas frigivning och återanpassning i samhället.

Utskottet stöder rationella arrangemang inom brottspåföljdsområdet. Med hänvisning till sina tidigare utlåtanden (LaUU 19/2009 rd och LaUU 5/2009 rd) understryker utskottet ändå att åtgärderna i första hand måste syfta till att dimensionera och allokera resurserna så att de stöder det kriminalpolitiska målet att minska kriminaliteten och de kostnader den medför. Enligt utskottet är det viktigt att följa hur verkställigheten av straff förverkligas i praktiken med hänsyn till detta mål. När antalet fängelser och fängplatser reduceras måste man beakta att inga bestämda slutsatser kan dras utifrån fångtalets utveckling samtidigt som placeringar av fångar på över-skottsplatser inte kan anses vara en hållbar lösning i det fall att fångtalet igen börjar peka uppåt.

Enligt utredning ger rambeslutet möjligheter att slutföra den redan påbörjade saneringen och tillbyggnaden av fängelserna i Kuopio och S:t Michel. Dessutom kan vissa smärre sanerings- och underhållsprojekt förverkligas. För att slutgiltigt komma ifrån de s.k. baljcellerna och nå en situation där antalet slutna och öppna fängplatser står i en sådan relation att de ovan nämnda målen för straffverkställigheten kan förverkligas borde också vissa andra ombyggnads- och saneringsprojekt påbörjas vid andra fängelser under ramperioden. Enligt utredning är detta ändå inte möjligt utifrån den föreslagna finansramen. Utskottet finner det mycket oroväckande att man än en gång blir tvungen att skära ner på underhållet av fängelsebyggnader. Det finns en risk att uppskjutna reparationer orsakar oplanerade och omfattande kostnader.

Utskottet vill också påtala det faktum att Brottspåföljdsmyndighetens hyror till Senatsfastigheter fortgående stiger i förhållande till anslagen. År 2004 var hyrornas andel av brottspåföljdsområdets budgetutfall 13 procent medan den enligt prognoserna för 2011 stiger till 18 procent. Trots att nivån på anslaget har stigit i jämn takt har hyrornas andel av hela omkostnadsanslaget ökat med 5 procent (17 miljoner euro). Enligt utredning beror hyresstegringen på indexförhöjningar och extra hyror på grund av sanerings- och nybyggnadsprojekt.

Enligt utskottet är utvecklingen ohållbar på lång sikt med beaktande av brottspåföljdsmyndighetens basala uppgifter och utskottet understryker att problemet måste få en hållbar lösning. Utskottet har upprepade gånger påtalat den höga hyresnivån och kostnaderna för lokaler inom justitieministeriets förvaltningsområde (LaUU 19/2009 rd, LaUU 5/2009 rd, LaUU 15/2008 rd och LaUU 5/2008 rd) och konstaterat att det nuvarande systemet där höga hyror betalas för fängeslokaler till statens affärsverk är ohållbart (LaUU 15/2008 rd och LaUU 12/2007 rd). Finansieringen av lokalerna måste utgå från att fängelsernas behov är speciella och att deras verksamhet i praktiken inte kan flyttas till andra lokaler.

Bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi

I rambeslutet anvisas åklagarna 0,5 miljoner euro 2011 för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. Det här är en bra sak men utskottet anser att även domstolarna, specialindrivningen inom utsökningen och konkurstillsynen måste få motsvarande anslag för samma ändamål. En effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi kan ge betydande statsfinansiella fördelar och utskottet understryker därför att när behovet att se över ramstrukturen kommer upp nästa gång ska man även utreda möjligheterna att lämna utgifterna för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi utanför finansramarna.

Allmän intressebevakning

Enligt redogörelsen ska sättet att producera tjänster inom den allmänna intressebevakningen utvecklas utifrån den redogörelse som blir färdig 2010. Bakgrunden till utredningen är de krav på ytterligare nedskärningar som produktivetsprogrammet riktar mot justitieministeriets förvaltningsområde och där en del (90 årsverken) avses bli genomförd genom att man i intressebe-

vakningen delvis övergår till att utnyttja köptjänster.

Med hänvisning till det som utskottet har framfört tidigare påpekas det att intressebevakningstjänsterna måste ordnas så att tjänsterna håller hög kvalitet och är tillgängliga i hela landet. Om man överväger att köpa fler tjänster är det viktigt att det finns ett tillräckligt stort utbud på marknaden. (LaUB 8/2008 rd och LaUU 5/1997 rd). Utskottet understryker dessutom att när rättshjälpsbyråernas möjligheter att köpa allt mer intressebevakningstjänster från utomstående utreds finns det skäl att samtidigt lista fördelar och nackdelar med köptjänster och de totala kostnaderna jämfört med att tjänsterna produceras vid rättshjälpsbyråerna. Det kan inte anses rationellt att övergå till att utnyttja köptjänster bara för att nå produktivetsprogrammets mål om det på längre sikt blir klart dyrare att köpa tjänster än att producera dem vid statens rättshjälpsbyråer.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att finansutskottet beaktar det ovan sagda.

Helsingfors den 7 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Timo Kalli /cent
Oiva Kaltiokumpu /cent
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.