

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2010 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2011

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 september 2010 regeringens proposition om statsbudgeten 2011 (RP 126/2010 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat att inom sin behörighet lämna ett utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Tiina Astola, regeringsråd, biträdande avdelningschef Heikki Liljeroos, biträdande avdelningschef Arto Kujala och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet

- budgetsekreterare Niko Ijäs, finansministeriet
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- lagman Eero Takkunen, Helsingfors tingsrätt
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- överdirektör Tuula Asikainen, Straffpåföljdsverket
- riksfogde Juhani Toukola, Riksfogdeämbetet
- direktör för rättshjälpsverksamheten Liisa Vehmas, Helsingfors rättshjälpsbyrå.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Helsingfors förvaltningsdomstol.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I budgetpropositionen för 2011 uppgår anslagen för justitieministeriets förvaltningsområde till 830 miljoner euro. Detta är 21 miljoner euro (3 %) mer än i 2010 års budget om man bortser från valutgifterna som varierar från år till år.

Utdragna rättegångar och domstolarnas och åklagarnas resurser

Rättsskyddet är en grundläggande rättighet enligt grundlagen och innefattar bl.a. rätten att utan dröjsmål få sin sak behandlad av myndighet.

Rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål finns också inskriven i Finlands internationella åtaganden.

Som det framgår av budgetpropositionen fälldes Finland 2000—2009 ca 90 gånger av Europadomstolen för rättegångar som inte slutförts inom rimlig tid. Störst är risken för att rättegången fördröjs särskilt när det handlar om omfattande ekobrott.

Enligt en undersökning gjord av högsta domstolen har antalet brottmål där hovrättsbehandlingen räckt mer än ett år minskat med ungefär en femtedel om man ser till de mål som avgjor-

des under första hälften av 2010. Men trenden är mycket vacklande från hovrätt till hovrätt; vid Åbo hovrätt har antalet brottmål av ovannämnt slag närapå halverats medan det vid Östra Finlands hovrätt mer än tredubblats. De motsatta trenderna antas delvis bero på att resurserna skurits ned vid Östra Finlands hovrätt medan Åbo hovrätt fått ett resurstillskott. Högsta domstolens undersökning visar också att hovrätterna under årets första hälft meddelat flera tiotals domar i brottmål där polisanmälan gjorts för fem år sedan eller ännu tidigare. Men tiotals brottmål av detta slag är fortfarande aktuella vid hovrätterna.

Lagutskottet har i många sammanhang framhållit att rättegångarna inte får bli oskäligt långa och att skillnaderna i behandlingstider på olika håll i landet inte får växa sig alltför stora (se LaUU 28/2009 rd, LaUU 19/2009 rd, LaUU 15/2006 rd, LaUU 7/2006 rd och LaUU 18/2004 rd). Högsta domstolens undersökning ger belegg för att rättegången fortfarande drar alltför långt ut på tiden i vissa brottmål. Detta trots att domstolarna i snitt lyckats hålla behandlingstiderna skäliga. Utskottet understryker att dröjsmålet med behandlingen av brottmål måste fås under kontroll med det snaraste och på ett hållbart sätt. Oskäligt långa rättegångar får inte bli ett bestående problem hos oss. Det krävs nära samverkan över administrativa gränser för att målet ska kunna nås. Därför är det alldeles förträffligt att justitieministeriet och inrikesministeriet sommaren 2010 tillsatte en arbetsgrupp för att ta fram en plan för de samlade åtgärder som behövs för att förhindra att rättsprocessen drar ut på tiden.

Den totala rättegångstiden inkluderar dels själva domstolsbehandlingen, dels förundersökning och åtalsprövning. Därför måste förundersökningsmyndigheterna, åklagarna och domstolarna visa kvalitet och effektivitet i sitt arbete. Resursunderskott eller något annat problem, om så bara i en endaste processfas, kan förlänga den totala behandlingstiden. Trots att orsakerna till de fördröjda rättegångarna är många och kräver en lång rad åtgärder, eventuellt också legislativa, för att kunna undanröjas, anser utskottet det

vara A och O att såväl domstolar som åklagare och förundersökningsmyndigheter har tillgång till adekvata resurser för ärendehantering (se LaUU 28/2009 rd och LaUB 3/2009 rd). Också behandlingsgången från tingsrätt till hovrätt och eventuellt vidare till högsta domstolen måste fungera och för det behöver de olika rättsinstanserna resurser. Dessutom måste resurserna inriktas på rätt sätt på såväl tingsrätts- som hovrättsplanet för att de regionala skillnaderna i behandlingstider inte ska växa sig alltför stora.

Lagutskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen nu lägger en lång rad förslag till ökade resurser för domstolar och åklagare. Domstolarna får 1 miljon euro för att bekämpa ekobrott och åklagarna 2,15 miljoner euro för samma ändamål plus för att avarbeta ärendebalansen. Dessutom föreslås åklagarna få 1 miljon euro extra för WinCapita-processen. Alla dessa tillägg bidrar till att förhindra att brottmålen drar ut på tiden.

Domstolarna och åklagarna får också tilläggsresurser (totalt 1,5 miljoner euro) för att genomföra en reform gällande åtalsrätten för lindrig misshandel (RP 78/2010 rd). Eftersom reformen kommer att ge åklagarna och domstolarna nya uppgifter och mer jobb är tilläggsresurserna absolut nödvändiga. Men lagutskottet ber finansutskottet notera att budgetpropositionen inte ger polisen mer pengar för att genomföra reformen. Behandlingen av RP 78/2010 rd i lagutskottet har emellertid tydliggjort att polisen kommer att få så mycket mer jobb med de nya fall som omfattas av straffsystemet att även polisen måste få adekvata resurser för att genomföra reformen om syftet med reformen ska nås.

Utskottet har redan tidigare framhållit behovet av att modernisera domstolarnas och åklagarnas informations- och ärendehanteringssystem (se LaUU 6/2010 rd och LaUU 15/2008 rd). En modern och fungerande informationsteknik gör behandlingen av ärenden effektivare och öppnar för bättre e-tjänster. Informations- och ärendehanteringssystemen hjälper i många stycken till att få kontroll över de utdragna rättegångarna, eftersom man med deras hjälp bättre kan följa hur länge rättegångarna pågått. Att re-

geringen nu föreslår 1 miljoner euro som ett första bidrag till moderniseringen av domstolarnas och åklagarnas ärendehanteringssystem är enligt utskottets mening en viktig öppning. Men enligt uppgift kommer de nya systemen att sammantaget kräva ca 10 miljoner euro. För att resultat ska nås måste utvecklingsarbetet få de pengar det kräver även under kommande år.

På tal om domstolarnas och åklagarnas resurser är det viktigt att minnas att merparten av de ovannämnda extraanslagen är örönmärkta. I och för sig är detta motiverat, eftersom resurserna då används för avsett ändamål. Men i övrigt tillgodoser budgetpropositionen i all synnerhet inte domstolarnas behov av basfinansiering. Detta är oroväckande med tanke på domstolväsendets funktionsförmåga och det krav på rättsskydd som de grundläggande rättigheterna och våra internationella åtaganden ställer.

Justitieministeriet rapporterar att domstolarnas ekonomiska utsikter försämrats avsevärt i år när bl.a. utgifterna för lokaler och informationsteknik stigit oförutsett mycket. Här handlar det om att basfinansieringen till domstolarna skulle kräva ett tillskott på över 3 miljoner euro 2011.

Om man vill att domstolarna ska fungera måste man också satsa på att förbättra deras förvaltning och verksamhet. Den uppgiften hör i dagsläget till justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning. Därför är det viktigt att avdelningens resurser stärks, menar utskottet.

Kampen mot svart ekonomi och ekobrottslighet

Enligt budgetpropositionen får specialindrivningen inom utsökningen och övervakningen av konkursbon ett permanent tillskott på 1,3 miljoner euro. Specialindrivningen har hittills funnits organiserad endast i Helsingfors och Rovaniemi, men kan nu tack vara de ökade anslagen utvidgas till hela landet. Det är angeläget och även motiverat med tanke på statsfinanserna att rikta in mer pengar på att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet, eftersom allt som fås in genom specialindrivning också gagnar staten som borgenär. Men det gäller att i fortsättningen ge akt på om det höjda anslaget är nog. Dessut-

om kräver bekämpningen av svart ekonomi och ekonomisk brottslighet tväradministrativt samarbete, understryker utskottet.

Omstruktureringar och anställda

Stora omstruktureringar har helt nyligen genomförts inom justitieministeriets förvaltningsområde: tingsrättsnätet och utsökningens centralförvaltning har setts över och kriminalvården och fängsvården sammanslagits. Just nu sitter en kommitté och grannar på hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätet.

Omstruktureringarna hoppas man ska generera stora resultat- och kvalitetsfördelar. Omstruktureringarna och målen med dem är i sig viktiga och värda stöd, menar utskottet. Men när omstruktureringar görs måste de personella konsekvenserna ges särskild uppmärksamhet, eftersom det skapar osäkerhet och gör det svårare att orka i arbetet särskilt om omlägningsarbetet drar ut på tiden och anslagsmarginalerna är snäva. Sjukfrånvaro och pensionsavgångar kan ge utslag i arbetsproduktiviteten och arbetskvaliteten och på så vis urholka de eftersträvade fördelarna.

Här vill utskottet särskilt lyfta fram sjukfrånvaron inom fängsvårdsväsendet. År 2009 uppgick sjukfrånvaron bland den personal som ansvarar för straffverkställigheten till 14,9 arbetsdagar per årsverke när motsvarande siffra exempelvis inom åklagarväsendet var 6,9.

Om man vill förbättra arbetshälsan och minska sjukfrånvaron bland fängelsepersonalen måste man se till att personalförvaltningen och ledarskapet är bra och fungerande inom hela fängsvårdsväsendet. Den turbulenta situation som rått i många år till följd av omorganisationer vid fängelser och i fängelsenätet måste absolut stabiliseras, menar utskottet. Personalen vid de väl fungerande öppna anstalter som man nyss i samband med omstruktureringen av fängelsenätet beslutade ska bevaras, t.ex. Pelso fängelse och Satakunta fängelses avdelning i Kijulo, ska inte behöva leva i ständig ovisshet om huruvida verksamheten vid respektive fängelser kommer att fortsätta eller inte. Vetskapen om det egna jobbet varaktighet hör till de starkaste faktorer då

det gäller att upprätthålla arbetshälsan och orka arbeta.

Arbetshälsan bör ges hög prioritet också inom rättsförvaltningens övriga sektorer. Enligt en färsk studie gällande rättskipningspersonalens arbetshälsa (Korkeimman oikeuden selvityksiä 1/2010) upplever en ansevärd del av domarna och föredragande att deras arbetsbörda är oskälig och den för arbete avsedda tiden alltför kort. Hälften ansåg att de inte hade tid med den utbildning som de bort få. De höga innehållsliga krav som ställs på domarnas och föredragandenas arbete i kombination med en enorm arbetsbörda kan bli ett hot mot personalens ork.

Offentlig rättshjälp

Budgetpropositionen har som ambition att korta ner väntetiderna till rättshjälpsbyråerna i huvudstadsregionen. Enligt information till utskottet hör pensioneringarna till de faktorer som påverkar väntetiderna i huvudstadsregionen (t.ex. på rättshjälpsbyrån i Esbo kommer flertalet anställda att gå i pension 2009—2011). Oftast har man låtit bli att tillsätta tjänster som blivit vakanta till följd av pensionering. Dessutom finns det en mängd utländska klienter i huvudstadsregionen som kräver en och en halv gång den tid som normalt reserveras för klienter.

För klienterna är det viktigt att de har tillgång till sakkunnig rättshjälp till rimligt pris vid rätt rätt tidpunkt. Men utifrån erhållen utredning gör utskottet trots allt den bedömningen att rättshjälpsbyråerna nu befinner sig i ett så trängt anslagsläge att de inte utan resurstillskott klarar av att korta ner väntetiderna. Det finns all anledning att trygga de statliga rättshjälpsbyråernas kapacitet, eftersom offentlig rättshjälp och allmän intressebevakning tillhandahålls av tjänstemän och ställer sig därmed billigare.

Forskning

Utskottet har upprepade gånger påtalat de obefintliga satsningarna på forskning inom justitieministeriets förvaltningsområde och Rättspolitiska forskningsinstitutets knappt tilltagna resurser (bl.a. LaUU 19/2009 rd, LaUU 5/2008 rd, LaUU 15/2008 rd, LaUU 12/2007 rd och LaUU

15/2006 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Rättspolitiska forskningsinstitutet är det minsta statliga institutet för sektorsforskning och resultaten av den forskning som bedrivs där spelar en mycket stor roll dels för en allmän utveckling av justitieministeriets förvaltningsområde, dels för lagberedningen. Forskningsbaserad kunskap om de rättsliga förhållandena tas också fram vid domstolar och universitet. Det är viktigt med brett upplagd forskning för att man ska få fram så heltäckande information till grund för beslutsfattandet som möjligt. Med hänvisning till sina tidigare utlåtanden anser utskottet att domstolarna och universitetet behöver mer pengar för utredningar och forskning (se LaUU 19/2009 rd och LaUU 15/2008 rd).

Riksdagen beviljade Rättspolitiska forskningsinstitutet ett extra anslag på 150 000 euro i 2010 års budget, men den summan saknas nu i budgetpropositionen. Regeringen konstaterar helt lakoniskt att målet är att under de närmaste åren förbättra Rättspolitiska forskningsinstitutets och ministeriets förutsättningar att mer heltäckande producera forskningsinformation om det rättsliga livet. Finansministeriet meddelar att man just nu är återhållsam med att ge de enskilda sektorsforskningsinstituterna mer resurser, eftersom staten under ledning av forsknings- och innovationsrådet och delegationen för sektorsforskning håller på att planera en strukturreform avseende sektorsforskningen och då kan anlägga en samlad syn på denna forskning. Lagutskottet anser trots allt att Rättspolitiska institutet redan nu måste ges mer resurser för att kunna stå på en hållbar grund utan att vänta på att den samlade bedömning som redan pågått en längre tid ska bli klar.

Brottsoffrens ställning

Människor som fallit offer för brott kan få psykiskt stöd, hjälp och råd bl.a. av Brottsofferjouren. De stödsökande blir hela tiden fler. I år har t.ex. kontaktagningarna med Brottsofferjouren ökat med mer än 40 procent och klientköerna blivit längre.

Stödtjänsterna för brottsoffer finansieras numera till övervägande del av Penningautomatföreningen. Enligt uppgift kommer t.ex. Brottsofferjouren inte att få mer pengar trots ökad efterfrågan, eftersom stödtjänsterna anses höra mer staten till att finansiera. Följden kan bli att stödtjänsterna minskar och blir sämre.

Utskottet ser med stor oro på situationen. Stödet till brottsoffer hör till de tjänster som bör finnas tillgängliga överallt i landet. Bäst skulle ni-

vån och tillgången på tjänster tryggas om ansvaret för kostnaderna lades på staten, menar utskottet.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml

Outi Mäkelä /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Kari Uotila /vänst
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Katja Taimela /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.