

Till finansutskottet

Ärendet

Finansutskottet har berett samtliga utskott tillfälle att avge yttrande över proposition 1996/97:1 Budgetpropositionen för år 1997 jämte motioner i vad avser den ekonomiska politiken och förslag till statsbudget för budgetåret 1997, utgifternas fördelning på utgiftsområden och beräkningen av statsinkomsterna, garantier, låneramar m.m. i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att utskotten såvitt avser statsbudgetens utgiftssida beretts tillfälle att yttra sig över yrkandena 2 och 3 i proposition 1996/97:1 Finansplan m.m. avsnitt 1.

I yrkande 2 föreslår regeringen att riksdagen för budgetåret 1997 beslutar om fördelning av utgifterna på utgiftsområden i enlighet med vad regeringen anfört i tabell 4.14, avsnitt 4.4.5 i propositionen.

I yrkande 3 föreslår regeringen att riksdagen för budgetåren 1998 och 1999 godkänner den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden som riktlinjer för regeringens budgetarbete i tabell 4.14, avsnitt 4.4.5 i propositionen.

Med anledning av propositionen har väckts bl.a. motionerna 1996/97: Fi204 samt Fi210–214.

I motion Fi204 yrkandena 3 och 4 (Carl Bildt m.fl. m) föreslås en utvidgning av ramen jämfört med regeringens förslag för år 1997 med 227 miljoner kronor såvitt avser utgiftsområde 4 Rättsväsendet (utg.omr. 4). För åren 1998 och 1999 föreslås en utökning med 532 respektive 548 miljoner kronor.

I motion Fi210 yrkande 2 (Olof Johansson m.fl. c) yrkas bifall till regeringens förslag till utgiftsramar för åren 1997–1999.

I motion Fi211 yrkandena 3 och 4 (Lars Leijonborg m.fl. fp) föreslås en utvidgning av ramen jämfört med regeringens förslag för år 1997 med 50 miljoner kronor såvitt avser utgiftsområde 4. För åren 1998 och 1999 föreslås en utökning med 132 respektive 257 miljoner kronor.

I motion Fi212 yrkande 2 (Gudrun Schyman m.fl. v) föreslås en minskning av ramen jämfört med regeringens förslag för år 1997 med 2 miljoner kronor såvitt avser utgiftsområde 4.

I motion Fi213 yrkandena 2 och 3 (Marianne Samuelsson mp) yrkas bifall till regeringens förslag till utgiftsramar för åren 1997–1999.

I motion Fi214 yrkandena 2 och 3 (Alf Svensson m.fl. kd) föreslås en utvidgning av ramen jämfört med regeringens förslag för år 1997 med 300 miljoner kronor såvitt avser utgiftsområde 4. För åren 1998 och 1999 föreslås en ökning med 630 miljoner kronor vardera året.

Utskottet avgränsar sitt yttrande till att avse ramen för utgiftsområde 4 och därmed sammanhängande frågor.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Bakgrund

I höst tillämpas för första gången den behandlingsordning som kallas för rambeslutsmodellen när det gäller fastställandet av statsbudgeten. Nyordningen innebär att beslut om statsbudgeten fattas i två steg. I det första steget beslutar riksdagen om det samlade budgetutrymmet med en fördelning på 27 utgiftsområden. Riksdagen fastställer alltså en utgiftsram för varje utgiftsområde. I det andra steget fördelas utgiftsramen på de olika anslagen inom respektive utgiftsområde. Beredningen av budgetpropositionen sker i det första steget i finansutskottet och i det andra steget i respektive fackutskott.

Rambeslutsmodellen har kombinerats med ett utgiftstak för de statliga utgifterna. Ett principbeslut i den delen fattades våren 1995 (prop. 1994/95:150, FiU10, rskr. 447). Enligt principbeslutet skall utgiftstaket vara nominellt, flerårigt och omfatta hela den offentliga sektorn. Att taket anges i nominella termer innebär att det inte skall justeras med hänsyn till inflationen när det väl lagts fast. Våren 1996 fattade riksdagen ett beslut om ett treårigt utgiftstak som omfattade åren 1997–1999. Genom beslutet lades fast bl.a. utgiftsramar för staten inklusive socialförsäkringssektorn men exklusive statsskuldräntor. Taket skall, enligt vad riksdagen uttalat, inte omprövas om inte särskilda omständigheter föranleder det. Samtidigt beslutade riksdagen om en preliminär fördelning av statens utgifter på utgiftsområdena (prop. 1995/96:150, FiU10, rskr. 304).

Genom dessa beslut har riksdagen alltså under våren 1996 fattat beslut dels om ett statligt utgiftstak för åren 1997–1999, dels om en preliminär fördelning på utgiftsområdena för samma period.

Inledning

Inom utskottets beredningsområde faller utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Utgiftsområdet omfattar anslag till bl.a. polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården, kronofogdemyndigherna, Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Gentekniknämnden, Brottsoffermyndigheten och rättshjälpskostnader. För budgetåret 1995/96 anslags 31 119 miljoner kronor för utgiftsområdet. Härav har för år 1996 beräknats 21 600 miljoner kronor. De tyngsta anslagsposterna är polisen med 11 528, domstolsväsendet med 2 915 och kriminalvården med 3 917 miljoner kronor.

Inom rättsväsendets verksamhet kan urskiljas två huvudsakliga områden. Det ena området rör kriminalpolitiken, sammanfattningsvis frågor om brott och straff och, inte minst, frågor som rör brottsförebyggande verksamhet. Inom detta område har utskottet beredningsansvaret såväl för den materiella lagstiftningen, t.ex. brottsbalken, som för budget- och organisationsfrågor. Det andra området rör rättskipningen och organisationen av rättsväsendet som i sin tur påverkar den enskildes möjlighet att komma till sin rätt t.ex. i tvister mot andra enskilda eller mot staten. Inom detta område bereder utskottet frågor om den processrättsliga lagstiftningen samt budget- och organisationsfrågor medan de materiella regler som tillämpas, t.ex. beträffande köp och avtal, byggnadslagstiftning och skatter, ligger utanför utskottets beredningsområde.

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Den centrala uppgiften för rättsväsendets myndigheter är att värna den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Detta ger verksamheten inom rättsväsendet en särställning i den statliga verksamheten, och den är en förutsättning för ett fritt och demokratiskt samhälle. Uppgiften fullgörs bl.a. genom att myndigheterna inom rättsväsendet förebygger och beivrar brott och sörjer för verkställighet av utdömda straff. Inom rättsväsendet löses också tvister, såväl mellan enskilda som mellan enskilda och det allmänna. Vidare verkställs rättsanspråk som inte kan regleras på frivillig väg.

Verksamheten inom rättsväsendet är i princip av den karaktären att den är och också fortsättningsvis bör vara en statlig angelägenhet. Detta ställer särskilda krav på verksamheten. Sådana krav är t.ex. att polisen har resurser att förebygga och bekämpa brott, att enskilda som vänder sig till domstolarna kan få sin sak prövad på ett rättssäkert sätt och inom rimlig tid och att verkställigheten av straff präglas av säkerhet och humanitet.

Under senare år har rättsväsendet i likhet med all annan statlig verksamhet varit föremål för ett omfattande besparingsarbete som har grundats på beslut av riksdagen. Också i årets budgetproposition och i de med anledning av propositionen väckta motionerna står besparingsfrågan i fokus såvitt gäller utskottets beredningsområde.

I riksdagens beslut med anledning av vårpropositionen bestämdes ramen för utgiftsområdet för år 1997 till preliminärt 21 189 miljoner kronor. I budgetpropositionen föreslår regeringen nu en utgiftsram på drygt 20 824 miljoner kronor. Skillnaden mellan det preliminära beslutet och regeringens förslag är främst att hänföra till att 354 miljoner kronor har förts över till utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. De överförda medlen avser bl.a. kostnader för asyl- och medborgarskapsutredningar, förvar samt transporter av avvisade och utvisade personer. Vissa tekniska justeringar av ramen har också gjorts.

Regeringens förslag innebär att kostnaderna inom rättsväsendet skall minska med 630 miljoner kronor t.o.m. budgetåret 1998. Härav avser 300 miljoner kronor budgetåret 1997. Regeringen föreslår att besparingen läggs ut med 287 miljoner kronor på anslaget till kriminalvården medan återstoden, 13 miljoner kronor, läggs på anslaget till rättshjälpskostnader. För budgetå-

ren 1998 och 1999 beräknar regeringen utgiftsområdets ram till 21 115 miljoner kronor respektive 21 817 miljoner kronor. I sitt preliminära förslag för år 1998 anger regeringen att besparingarna bör fördelas med 136 miljoner kronor på kriminalvården, 55 miljoner kronor på polisväsendet, 25 miljoner kronor på åklagarväsendet och 114 miljoner kronor på rättshjälpen. Det finns vidare ett tidigare fastlagt besparingskrav på Rättsmedicinalverket och Kronofogdemyndigheterna som för budgetåren 1997 och 1998 motsvarar 3 % per år. För år 1999 görs inga preciseringar om besparingar i budgetpropositionen.

Regeringens förslag om utgifternas fördelning på utgiftsområden beträffande åren 1998 och 1999 skall utgöra riktlinjer för regeringens fortsatta budgetarbete. I budgetpropositionen anför regeringen (utg.omr. 4 avsnitt 3.4) att fördelningen av besparingarna på anslagen för år 1998 kan komma att ändras med hänsyn till hur de verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningarna utvecklas inom respektive myndighetsområde.

Överväganden

Utskottet kan redan inledningsvis slå fast att utskottet inte har några invändningar mot förslaget om att överföra medel för asyl- och medborgarskapsutredningar m.m. till utgiftsområde 8. Utskottet tillstyrker alltså den minskning av ramen för utgiftsområde 4 som blir en följd av förslaget.

Ett tak för statens utgifter avseende budgetåren 1997–1999 lades som nämnts ovan fast i våras (prop. 1995/96:150, FiU10, JuU6y m.fl. yttranden, rskr. 304). Samtidigt gjordes en preliminär fördelning av de statliga utgifterna på utgiftsområdena för åren 1997–1999. Principen är att utgiftstaket för respektive år inte skall omprövas om inte särskilda omständigheter föranleder det.

Det sagda leder utskottet till att konstatera att en ökning av en utgiftsram måste finansieras genom en motsvarande minskning av en annan utgiftsram om det inte finns särskilda skäl för en omprövning av utgiftstaket.

Regeringen anför i budgetpropositionen att det inte finns skäl för omprövning av utgiftstaket för staten. I motionerna görs inte heller gällande att det finns sådana skäl. Utskottet kan inte heller från sitt perspektiv se någon anledning till omprövning av utgiftstaket. Icke desto mindre vill utskottet i korthet anlägga några synpunkter på de yrkanden i motionerna Fi204, Fi211, Fi212 och Fi214 som berör utgiftsområde 4.

Utskottet har vid flera tillfällen under senare år (senast i sitt yttrande 1995/96:JuU6y till finansutskottet med anledning av vårpropositionen) understrukt såväl att rättsväsendet inte kan undantas från besparingskrav som att besparingar inom rättsväsendet i första hand bör åstadkommas genom ändringar i rättsreglerna och genom struktur- och organisationsförändringar. Utskottet har också tillstyrkt de förslag på området som regeringen lagt fram; senast i vårpropositionen där regeringen föreslog ett besparingsbeting för rättsväsendet på 670 miljoner kronor t.o.m. budgetåret 1998.

Utskottet som alltjämt har denna inställning kan alltså inte stödja yrkandet i motion Fi214 om att rättsväsendet helt skall undantas från besparingar.

Utskottet föreslår att finansutskottet avstyrker bifall till motion Fi214 (kd) yrkandena 2 och 3.

I motion Fi204 yrkandena 3 och 4 (m) föreslås en utökning av ramen för år 1997 med 227 miljoner kronor och för åren 1998 och 1999 med 532 respektive 548 miljoner kronor. I motionen anför sammanfattningsvis att regeringens förslag innebär otillräckliga resurser för polisen, åklagarverksamheten och kriminalvården samt, när det gäller de kommande åren, även för domstolsväsendet. Det handlar vid sidan av generella förstärkningar inom de angivna verksamhetsområdena bl.a. om att redan nu återuppta grundutbildningen vid Polishögskolan och om att avsätta resurser för Schengensamarbetet.

Utskottet noterar att Rikspolisstyrelsen anser att grundutbildningen av poliser inte behöver starta förrän år 1998. Utskottet utgår vidare från att regeringen i sitt förslag tagit hänsyn till de kostnader som åtaganden inom det internationella samarbetet kan medföra. Med hänsyn till utskottets nyss redovisade inställning till besparingar inom rättsväsendet kan utskottet inte heller tillstyrka generella förstärkningar på olika områden. Utskottet föreslår alltså att finansutskottet avstyrker bifall till motion Fi204 i här behandlade delar.

I motion Fi211 yrkandena 3 och 4 (fp) föreslås ramökningar i förhållande till regeringsförslaget med 50, 132 respektive 257 miljoner kronor. Av Folkpartiets motion 1996/97:Ju218, som utskottet kommer att behandla i sitt budgetbetänkande, framgår att ramökningen för år 1997 främst skall användas för att förstärka polisens resurser för bekämpning av kriminella motorcykelorganisationer.

Utskottet anmärker först att utskottet redan i samband med att utgiftstaket fastställdes avstyrkte ett liknande motionsyrkande (1995/96:6y). – Utskottet kan naturligtvis instämma i att det är nödvändigt att tillräckliga resurser finns för att bekämpa nämnda organisationer lika väl som annan organiserad, kriminell verksamhet. Detta är också en grundläggande polisiär uppgift som måste prioriteras vid fördelning av medel inom polisverksamheten. Att det av regeringen framlagda förslaget inkluderar medel för bekämpandet av sådan brottslighet är självklart, och motionen bör således redan av den anledningen inte föranleda någon ökning av den föreslagna utgiftsramen. Härtill kommer utskottets nyss redovisade inställning i besparingsfrågan. Utskottet föreslår att finansutskottet avstyrker bifall till motion Fi211 i här behandlade delar.

I motion Fi212 yrkande 2 (v) begärs en minskning av utgiftsramen med 2 miljoner kronor. I motionen föreslås att anslaget till Säkerhetspolisen skall minskas med 50 miljoner kronor. Härav skall 35 miljoner kronor tillföras anslaget till kronofogdemyndigheterna för bekämpning av ekonomisk brottslighet och förbättrad indrivning och 13 miljoner kronor anslaget till rätts-hjälpskostnader medan återstående 2 miljoner kronor innebär en minskning av utgiftsramen.

Ett bifall till motion Fi212 i denna del skulle innebära en betydande neddragning av Säkerhetspolisens verksamhet. Detta är utskottet inte berett att tillstyrka. Utskottet anmärker också att bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten är ett prioriterat område i regeringens budgetförslag. Hänsyn har således redan tagits till behoven på detta område. Utskottet är som fram-

gått inte heller berett att tillstyrka generella förstärkningar på något verksamhetsområde. Utskottet föreslår att finansutskottet avstyrker bifall till motion Fi212 i denna del.

Utskottet tillstyrker alltså propositionen och motionerna Fi210 och Fi213 såvitt avser utgiftsområde 4.

Innebörden i det beslut som utskottet nu förordat är, beträffande åren 1998 och 1999, att regeringens preliminära beräkning för utgiftsområde 4 skall ligga till grund för det fortsatta budgetarbetet. Utskottet vill därför i detta sammanhang framföra några allmänna reflektioner beträffande utgiftsramen för rättsväsendet för åren 1998–1999.

Enligt utskottets mening måste det uppmärksammas att det finns flera förutsättningar för att verksamheten inom rättsväsendet skall kunna drivas inom den preliminära ramen med bibehållen kvalitet. Regeringen diskuterar också denna fråga i budgetpropositionen (utg.omr. 4 avsnitt 3.4). Sålunda är en förutsättning att redan beslutade organisationsförändringar får en kostnadsbesparande effekt. Vidare gäller att andra sådana förändringar som nu diskuteras, t.ex. på kriminalvårdens område, genomförs och att resultatet blir det önskade. Slutligen krävs också att de lagändringar som regeringen förelagt (t.ex. prop. 1996/97:9 Ny rättshjälpslag) eller avser att förelägga riksdagen också antas. Utskottet kan sålunda svårligen se att det skulle vara möjligt att inom ramen för en i allt väsentligt oförändrad struktur genomföra besparingar av den storleksordning som är aktuell för de närmsta åren. Utskottet vill här också påminna om vad utskottet inledningsvis anförde om den särställning inom den statliga verksamheten som rättsväsendet intar. Utskottet utgår från att regeringen vid sitt förslag till fördelning på utgiftsområden för åren 1998–1999 tar hänsyn till vad utskottet nu anför, och utskottet föreslår att finansutskottet erinrar regeringen härom.

Stockholm den 22 oktober 1996

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Lars-Erik Lövdén (s), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Sigrid Bolkéus (s), Göthe Knutson (m), Märta Johansson (s), Ingbritt Irhammar (c), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Pär Nuder (s), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp) och Rolf Åbjörnsson (kd).

Avvikande meningar

1. Gun Hellsvik, Göthe Knutson, Anders G Högmark och Maud Ekendahl (alla m) anför:

Av erfarenhet vet vi att tunga besparingar på en del av rättsväsendet drabbar även övriga delar. Färre poliser leder till färre brottsutredningar, som i sin tur leder till att färre åtal väcks. Antalet brottslingar som lagförs vid domstolarna minskar, vilket i sin tur leder till att antalet intagna på fängelser och häkten minskar och att medborgarnas rättstrygghet hotas. Man får inte, vilket görs i regeringens budgetproposition, bortse från kopplingen som finns mellan senare års försvagning av framför allt polisväsendet och det minskade antalet fängelsedomar. Så snart den nuvarande underbudgeteringen avseende polisens verksamhet upphör och polisen återfår de resurser som krävs för att kunna bedriva en effektiv brottsbekämpning kommer det verkliga resursbehovet för rättsväsendet att kunna bedömas.

Enligt vår mening har de redan gjorda besparingarna inom rättsväsendet fått allvarliga konsekvenser. Det finns en rad oroande tecken som kan nämnas. Den påbörjade utbyggnaden av närpolisverksamheten har på flera håll stannat av, och polisens arbete med förundersökningar har eftersatts. Domstolarna har tvingats säga upp icke ordinarie domare och minska antalet tingsnotarier. Våldsbrottsligheten ökar samtidigt som allt färre döms till fängelse. Härutöver ställs nya krav på verksamheten inom rättsväsendet inte minst genom EU-samarbetet och samarbetet inom Schengen.

Enligt vår mening bör utgiftsramen för utgiftsområde 4 långsiktigt höjas med 500 miljoner kronor uppräknat i respektive års penningvärde jämfört med regeringens förslag. Vi anser alltså att finansutskottet bör tillstyrka Moderaternas motion Fi204 yrkandena 3 och 4 såvitt avser utgiftsområde 4 medan propositionen och övriga motioner bör avstyrkas i denna del. Detta innebär att utgiftsramen för rättsväsendet bestäms till 21 052 miljoner kronor för år 1997, 21 647 miljoner kronor för år 1998 och 22 365 miljoner kronor för år 1999.

2. Siw Persson (fp) anför:

För min del anser jag att det uppstått en kritisk situation genom de kriminella motorcykelgångens framfart. Inget samhälle kan tolerera sådana organisationer utan en kraftfull reaktion. Detta kräver ökade resurser till polisen. Även i övrigt är de besparingar på rättsväsendets område som regeringen föreslår orealistiskt stora. Det krävs alltså ett visst tillskott utöver regeringens förslag. Jag anser att finansutskottet bör tillstyrka Folkpartiets motion Fi211 yrkandena 3 och 4 såvitt avser utgiftsområde 4 medan propositionen och övriga motioner bör avstyrkas i denna del. Detta innebär att utgiftsramen för utgiftsområde 4 bestäms till 20 875 miljoner kronor för år 1997, 21 247 miljoner kronor för år 1998 och 22 074 miljoner kronor för år 1999.

3. Alice Åström (v) anför:

Inledningsvis vill jag framföra Vänsterpartiets uppfattning att något beslut om utgiftstak överhuvudtaget inte borde ha fattats, och Vänsterpartiet avvisar följaktligen regeringens förslag om utgiftsramar för år 1998 och 1999.

Enligt min mening är det nödvändigt med en minskning av utgiftsramen för utgiftsområde 4 för att finansiera andra angelägna ändamål. Detta bör ske genom att anslaget till Säkerhetspolisen minskas med 50 miljoner kronor. Av detta belopp bör 35 miljoner kronor omfördelas inom rättsväsendet till kroatofogdemyndigheterna medan återstoden, 15 miljoner kronor, kommer att utgöra en besparing på utgiftsramen.

Jag anser alltså att finansutskottet med anledning av Vänsterpartiets motion Fi212 yrkande 2 såvitt avser utgiftsområde 4 och med avslag på propositionen och övriga motioner i denna del bör föreslå riksdagen att bestämma utgiftsramen för rättsväsendet för år 1997 till 20 809 miljoner kronor.

4. Rolf Åbjörnsson (kd) anför:

En utgångspunkt för att demokratin skall kunna fungera är att rättsväsendets myndigheter har tillräckliga resurser och kan fungera väl i praktiken. Regeringens förslag om ytterligare besparingar på rättsväsendet är därför oacceptabelt. För min del anser jag att samtliga neddragningar inom rättsväsendet bör avvisas. Jag anser alltså att finansutskottet bör tillstyrka bifall till Kristdemokraternas motion Fi214 yrkandena 2 och 3 såvitt avser utgiftsområde 4 medan propositionen och övriga motioner bör avstyrkas i denna del. Detta innebär att utgiftsramen för utgiftsområde 4 bestäms till drygt 21 124 miljoner kronor för år 1997, 21 115 miljoner kronor för år 1998 och 21 817 miljoner kronor för år 1999.