

Till finansutskottet

Ärendet

Finansutskottet har berett samtliga utskott tillfälle att avge yttrande över proposition 2000/01:1 Budgetpropositionen för år 2001 i vad avser den ekonomiska politiken och förslag till statsbudget för år 2001, utgifternas fördelning på utgiftsområden och beräkningen av statsinkomsterna, låneramar m.m. i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att justitieutskottet såvitt avser statsbudgetens utgiftssida beretts tillfälle att yttra sig över yrkandena 8 och 10 i volym 1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m.

I yrkande 8 föreslår regeringen att riksdagen beslutar om fördelning av utgifterna för budgetåret 2001 på utgiftsområden i enlighet med vad regeringen föreslår (avsnitt 7.1, tabell 7.2).

I yrkande 10 föreslår regeringen att riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden för budgetåren 2002 och 2003 som riktlinje för regeringens budgetarbete (avsnitt 7.1, tabell 7.2).

Med anledning av propositionen har väckts bl.a. motionerna 2000/01: Fi208, Fi209, Fi210 och Fi211.

I motion Fi208 yrkandena 5 och 6 (Bo Lundgren m.fl. m) föreslås för år 2001 en utvidgning av ramen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet med 1 034,2 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag. För åren 2002 och 2003 föreslås att en ökning med 869 respektive 868,2 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag skall utgöra riktlinje för regeringens budgetarbete.

I motion Fi209 yrkandena 6 och 7 (Alf Svensson m.fl. kd) föreslås för år 2001 en utvidgning av ramen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet med 1 000 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag. För åren 2002 och 2003 föreslås att en ökning med 1 000 miljoner kronor för respektive år i förhållande till regeringens förslag skall utgöra riktlinje för regeringens budgetarbete.

I motion Fi210 yrkandena 4 och 5 (Lennart Daléus m.fl. c) föreslås för år 2001 en utvidgning av ramen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet med 260 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag. För åren 2002 och 2003 föreslås att en ökning med 320 miljoner kronor respektive 410 miljoner

kronor i förhållande till regeringens förslag skall utgöra riktlinje för regeringens budgetarbete.

I motion Fi211 yrkandena 6 och 8 (Lars Leijonborg m.fl. fp) föreslås för år 2001 en utvidgning av ramen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet med 402 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag. För åren 2002 och 2003 föreslås att en ökning med 482 miljoner kronor för respektive år i förhållande till regeringens förslag skall utgöra riktlinje för regeringens budgetarbete.

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

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Indelningen i politikområden

I riksdagsordningen finns bestämmelser om rambudgetering och utgiftsområden. Dessa tillämpades första gången i budgetarbetet hösten 1996. En utvärdering av den nya budgetprocessen finns i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) som för närvarande remissbehandlas.

I budgetpropositionen introducerar regeringen begreppet politikområden. Dessa har inte samma indelning som budgetens utgiftsområden. Införandet av politikområdena syftar till att avgränsa statlig verksamhet i politiskt relevanta sakområden, dvs. områden som är lämpliga för inbördes avvägningar och prioriteringar (budgetpropositionen vol. 1 s. 177 och s. 245). Syftet med politikområden syns alltså i stort vara detsamma som det som gäller för utgiftsområdena (se 1993/94:TK1–3, 1993/94:KU18 s. 32 f och 1995/96:TK2 s. 3–4, 1995/96:KU21). En sammanställning över politikområdena och relationen mellan politikområden och utgiftsområden finns i budgetpropositionen vol. 1 s. 178 resp. s. 195.

Enligt riksdagsordningen 4.6.4. bereder justitieutskottet ärenden om bl.a. utsökningsväsendet och anslag inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Indelningen i politikområden innebär att utgiftsområde 4 delas upp på två politikområden, dels Skatt, tull och exekution med verksamheten vid kronofogdemyndigheterna (politikområde 3) som huvudsakligen tillhör skatteutskottets beredningsområde, dels Rättsväsendet som innehåller övrig verksamhet inom utgiftsområde 4 (politikområde 4). Regeringen föreslår också ett nytt mål för politikområdet Skatt, tull och exekution. Detta mål inkluderar alltså kronofogdemyndigheterna. Däremot föreslår regeringen inte att riksdagen skall fastställa något mål för politikområdet Rättsväsendet. Regeringens syn på förhållandet mellan mål för utgiftsområden och mål för politikområden har inte klargjorts i budgetpropositionen.

Utskottet kan se många fördelar med indelningen i politikområden. Det finns emellertid också en del frågetecken som redan antydningssvis nämnts. Utskottet vill här särskilt peka på de problem som uppstår när beredningsansvaret för ett politikområde enligt riksdagsordningen är delat på flera utskott – som exempel kan nämnas att justitieutskottet beretts tillfälle att yttra sig till skatteutskottet över målen för politikområde 3 såvitt avser utsökningsväsen-

det. Som utskottet ser det kan det alltså inte uteslutas att vissa förändringar i den nya ordningen bör aktualiseras.

Utgiftsområde 4

Inledning

Inom utskottets beredningsområde faller utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Utgiftsområdet omfattar anslag till bl.a. polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten och kronofogdemyndigheterna. För budgetåret 2000 anslogs drygt 22,7 miljarder kronor. De största anslagen är polisorganisationen med 11,6 miljarder kronor, kriminalvården med 3,8 miljarder kronor och domstolsväsendet med 3,4 miljarder kronor.

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

De budgetpolitiska målen innebär bl.a. att statens utgifter skall rymmas inom det av riksdagen beslutade utgiftstaket. Utgiftstaket för staten är fördelat på utgiftsområden. Beslutet om utgiftstak för ett visst år fattas med framförhållning. Våren 1998 beslutade riksdagen sålunda om utgiftstaket för år 2001 och våren 1999 fattades motsvarande beslut avseende år 2002. Våren 2000 fastställdes utgiftstaket för år 2003. Vissa tekniska justeringar har därefter gjorts och utgiftstaken har alltså bestämts till 792, 817, respektive 847 miljarder kronor för vart och ett av åren 2001, 2002 och 2003. I vårens ärende gjordes också, liksom tidigare år, en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden. I budgetpropositionen lägger regeringen nu fram ett justerat förslag till beslut om utgiftstak och utgiftsramar för utgiftsområdena samtidigt som regeringen beträffande år 2001 också föreslår en fördelning på anslag inom respektive utgiftsram. I fyra partimotioner Fi208 (m), Fi209 (kd), Fi210 (c) och Fi211 (fp) har också väckts yrkanden om utgiftsramarnas storlek. Yrkandena har redovisats ovan såvitt avser utgiftsområde 4. Till frågan om fördelning på anslag återkommer utskottet i sitt budgetbetänkande 2000/01:JuU1.

Utgiftstaket för staten fastställdes alltså i våras (prop. 1999/2000:100, bet. 1999/2000:FiU20, 1999/2000:JuU4y) till 792 miljarder kronor för budgetåret 2001. Regeringen föreslår nu, med hänvisning till bl.a. att kommunsektorns skatteinkomster på grund av regelförändringar kommer att öka, att utgiftstaket för år 2001 skall bestämmas till 789 miljarder kronor och att utgiftstaket för åren 2002 och 2003 bestäms till 814 respektive 844 miljarder kronor. Det bör i sammanhanget nämnas att en princip i budgetsystemet är att ett fastställt utgiftstak inte skall ändras; det fastställda utgiftstaket skall, såsom föreslås i förevarande fall, i princip bara bli föremål för tekniska justeringar.

De i motionerna framförda yrkandena bygger på ett utgiftstak som är lägre än såväl det riksdagen tidigare beslutat om som det som regeringen nu föreslår. – Här bortses från att det i motion Fi208 framförs ett yrkande avseende år 2001 som är något högre än regeringens förslag. Detta yrkande sammanhänger med att vissa kostnader föreslås överförda från kommunerna till

staten; tas hänsyn här till innebär också yrkandet i motion Fi208 ett lägre utgiftstak för år 2001 än det som tidigare beslutats respektive regeringen nu föreslår. – Samtidigt föreslås i samtliga här aktuella motioner ökning av utgiftsramen för rättsväsendet. Ett bifall till yrkandena förutsätter med andra ord en omfördelning från andra utgiftsområden till utgiftsområde 4. Detta utskott har emellertid endast att yttra sig över frågor som rör utgiftsområde 4. De övergripande frågorna liksom frågor om prioriteringar mellan utgiftsområdena ankommer det inte på utskottet att ta ställning till. Utskottet vill dock åter erinra om att verksamheten inom rättsväsendet intar en särställning i förhållande till övrig statlig verksamhet i det att verksamheten utgör en grundläggande förutsättning för ett fritt och demokratiskt samhälle. Denna särställning utgör också en självklar grund för prioritering av behoven inom utgiftsområde 4 framför behoven inom många andra utgiftsområden.

Utgiftsramen för åren 2001–2003

Regeringens förslag och motionsförslagen framgår av följande tabell.

Utgiftsområde 4 (miljoner kronor)

	2001	2002	2003
Förslag i budgetpropositionen (prop. 2000/01:1)	23 973	25 082	25 726
<i>Ändringsförslag:</i>			
Fi208 yrkandena 5 och 6 (m)	+1 034,2	+869	+868
(v)	0	0	0
Fi209 yrkandena 6 och 7 (kd)	+1 000	+1 000	+1 000
Fi210 yrkandena 4 och 5 (c)	+260	+320	+410
Fi211 yrkandena 6 och 8 (fp)	+402	+482	+482
(mp)	0	0	0

Regeringen föreslår alltså att rättsväsendets utgiftsram bestäms till knappt 24 miljarder kronor för år 2001 och preliminärt 25,1 respektive 25,7 miljarder för åren 2002 och 2003. Förslaget innebär i enlighet med vad som beslutades i våras att rättsväsendet tillförs 1 000 miljoner kronor för år 2001, 1 500 miljoner kronor för år 2002 och 1 600 miljoner kronor för år 2003. För år 2001 föreslås merparten, 575 miljoner kronor, fördelas till polisorganisationen medan huvuddelen av återstoden tillförs kriminalvården, domstolsväsendet och åklagarverksamheten med respektive 271, 120 och 25 miljoner kronor. För anslagen till Rättsmedicinalverket och Brottsoffermyndigheten föreslås höjningar med 7 respektive 2 miljoner kronor. En i stora drag motsvarande fördelning, dock med större tyngdpunkt på polisen, redovisas för de kommande två åren. Härutöver föreslås vissa omfördelningar inom utgiftsområdet respektive mellan utgiftsområde 4 och andra utgiftsområden. Slutligen föreslås vissa tekniska justeringar, bl.a. pris- och löneomräkning.

Regeringen konstaterar att den ekonomiska situationen inom rättsväsendet är ansträngd och att den, som uttalades i 2000 års ekonomiska vårproposition, noga kommer att följa rättsväsendets verksamhet och resultat och åter-

komma till riksdagen om de ytterligare insatser som erfordras för att fullfölja statsmakternas intentioner i fråga om utvecklingen av rättsväsendet.

Regeringens förslag bygger på att moderniseringen av rättsväsendet skall fortsätta och att medborgarperspektivet därvid skall vara en utgångspunkt. Nyttan för den enskilde medborgaren av tilltänkta förändringar och reformer skall stå i fokus. Rättsväsendet skall alltså målmedvetet utvecklas mot bakgrund av medborgarnas behov och samhällets utveckling så att det även i morgondagens samhälle kan fungera som rättsstatens garant för medborgarnas rättssäkerhet och rättstrygghet.

Regeringens förslag för åren 2002 och 2003 innebär en ytterligare kraftig förstärkning av rättsväsendet med en än starkare tyngdpunkt på polisens behov.

I inledningen till detta yttrande har redovisats Moderata samlingspartiets, Kristdemokraternas, Centerpartiets och Folkpartiet liberalernas yrkanden om ramar för rättsväsendet i motionerna Fi208 (m), Fi209 (kd), Fi210 (c) respektive Fi211 (fp). Motionsyrkandena bygger på att de fyra partierna gjort andra bedömningar av behoven inom respektive anslag än regeringen.

I motion Fi208 (m) föreslås att utgiftsramen för år 2001 skall ökas med drygt 1 000 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag. Härav skulle 895 miljoner kronor tillföras polisorganisationen, 80 miljoner kronor domstolsväsendet och knappt 70 miljoner kronor kriminalvården. Förslaget innehåller också förstärkningar till åklagarorganisationen och Rättsmedicinalverket och en minskning av anslaget till kronofogdemyndigheterna. Förslagen följs i stort upp avseende åren 2002 och 2003.

I motion Fi209 (kd) föreslås att utgiftsramen för år 2001 skall ökas med 1 000 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag. Härav skulle 290 miljoner kronor tillföras polisorganisationen, 350 miljoner kronor tillföras domstolsväsendet och 250 miljoner kronor tillföras kriminalvården. Förslaget innehåller också förstärkningar till åklagarorganisationen, bidrag till brottsförebyggande arbete och Brottsoffermyndigheten. Förslagen följs i stort upp avseende åren 2002 och 2003.

I motion Fi210 (c) föreslås att utgiftsramen för år 2001 skall ökas med 260 miljoner kronor. Härav skulle 200 miljoner kronor tillföras polisorganisationen, 59,5 miljoner kronor tillföras kriminalvården och 0,5 miljoner kronor tillföras Brottsoffermyndigheten. Förslagen följs i stort upp avseende åren 2002 och 2003.

I motion Fi211 (fp) föreslås att utgiftsramen för år 2001 skall ökas med 402 miljoner kronor. Härav skulle 220 miljoner kronor tillföras polisorganisationen, 100 miljoner kronor tillföras domstolsväsendet och 56 miljoner kronor anslaget till rättshjälpskostnader – det sistnämnda beloppet i syfte att återställa rättshjälpsförmånerna till vad som gällde före den 1 december 1997. Förslaget innehåller också förstärkningar till åklagarorganisationen och Brottsoffermyndigheten med 10 respektive 16 miljoner kronor. Förslagen följs i stort upp avseende åren 2001 och 2002.

Utskottet konstaterar först att regeringens förslag innebär en betydande förstärkning av rättsväsendet. Det handlar om inte mindre än en miljard kronor redan nästa budgetår och 1,5 respektive 1,6 miljarder för de två

kommande åren. Sett över hela planeringsperioden kan ändå, som regeringen framhåller (s. 15), den ansträngda ekonomiska situationen inom rättsväsendet göra att utgifterna kan komma att överstiga anslagsramarna under budgetperioden. Detta betyder att vissa myndigheters nuvarande anslagskrediter kan vara otillräckliga. Utskottet vill i sammanhanget dock erinra om att utskottet, i likhet med regeringen, anser att förändrings- och rationaliseringsarbetet skall fortsätta. Å andra sidan vill utskottet också erinra om att den kraftfulla satsning som nu görs på polisen bör komma att få effekt även på verksamheten inom de efterföljande myndigheterna i rättskedjan under planeringsperioden. Detta är ägnat att ytterligare förstärka behovet av ett kraftfullt förnyelsearbete. Ändå måste utskottet konstatera att det inte är lätt att förutse det framtida medelsbehovet. Regeringen har, såvitt utskottet kan förstå, dragit samma slutsats. Regeringen avser således (s.17) att noga följa rättsväsendets verksamhet och resultat och återkomma till riksdagen om de ytterligare insatser som erfordras för att fullfölja statsmakternas intentioner för utvecklingen av rättsväsendet. Utskottet, som delar regeringens bedömningar såväl i fråga om medelsbehovet som i fråga om prioriteringar inom utgiftsområdet, känner mot den bakgrunden ingen oro för att rättsväsendets behov inte skulle tillgodoses också i ett något längre perspektiv. Utskottet tillstyrker alltså regeringens förslag och avstyrker samtliga här aktuella motionsyrkanden. När det gäller yrkandet i motion Fi211 om rättshjälpen vill utskottet tillägga att det enligt utskottets mening inte finns någon anledning för riksdagen att inta någon annan ståndpunkt än att reformens principer står fast.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet yrkandena 8 och 10 i budgetpropositionen för 2001 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. och avstyrker motionerna Fi208, Fi209, Fi210 och Fi211 i motsvarande delar såvitt avser utgiftsområde 4.

Stockholm den 24 oktober 2000

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Margareta Sandgren (s), Ingemar Vänerlöv (kd), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Göran Norlander (s), Anita Sidén (m) och Johan Pehrson (fp).

Avvikande meningar

1. Gun Hellsvik (m), Maud Ekendahl (m), Jeppe Johnsson (m) och Anita Sidén (m) anför:

I takt med att rättsväsendet uppvisar allt tydligare tecken på att befinna sig i djup kris har människors tilltro till statsmakterna försvagats. I en rad olika avseenden får medborgarnas behov av rättssäkerhet och rättstrygghet stå tillbaka därför att de rättsvårdande myndigheterna inte längre klarar av att fullgöra sina uppgifter på ett godtagbart sätt. De eftersatta behoven är på praktiskt taget alla områden stora; detta gäller inte minst polisen där det finns ett mycket stort uppdämt behov av personalförstärkning, kompetensutveckling och vidareutbildning. Enligt vår bedömning är regeringens förslag till förstärkning av rättsväsendet helt otillräckligt. Vi föreslår alltså att utgiftsområdet för de kommande tre åren tillförs 2,7 miljarder kronor utöver regeringens förslag. Härav bör utgiftsramen redan nästa år ökas med drygt 1 034 miljoner kronor. Samtidigt skärper vi kraven när det gäller resultatuppföljning och gott ledarskap. Enligt vår mening bör finansutskottet alltså tillstyrka motion Fi208 i berörda delar. När det gäller fördelningen på anslag av de extra medel vi föreslår hänvisar vi till motion 2000/01:Ju927 som kommer att behandlas i justitieutskottets budgetbetänkande 2000/01:JuU1.

2. Ingemar Vänerlöv (kd) och Ragnwi Marcelind (kd) anför:

Kristdemokraterna har motsatt sig de nedskärningar som skett inom rättsväsendet under senare år. De eftersatta behoven är nu mycket stora, särskilt inom de tre största myndigheterna polisen, domstolsväsendet och kriminalvården som sammantaget svarar för över 80 % av verksamheten inom utgiftsområdet. Regeringens förslag i dessa delar innebär inte en tillräcklig prioritering. Även det brottsförebyggande arbetet är eftersatt i regeringens förslag. Med hänvisning till det anförda anser vi att utgiftsramen för rättsväsendet för de kommande tre åren bör tillföras 3 miljarder kronor utöver regeringens förslag. Härav bör utgiftsområdet tillföras en miljard kronor redan nästa budgetår. Enligt vår mening bör finansutskottet alltså tillstyrka motion Fi209 i berörda delar. När det gäller fördelningen på anslag av de extra medel vi föreslår hänvisar vi till motion 2000/01:Ju913 som kommer att behandlas i justitieutskottets budgetbetänkande 2000/01:JuU1.

3. Gunnel Wallin (c) anför:

En av statens kärnuppgifter är att tillgodose den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet för att därigenom öka människors trygghet och livskvalitet. Det är av avgörande betydelse att de rättsvårdande myndigheterna ges tillräckliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Situationen inom rättsväsendet lämnar dessvärre mycket i övrigt att önska. Resursbristen är särskilt besvärande inom polisen, men också inom kriminalvården finns eftersatta behov. Mot den bakgrunden anser jag att utgiftsramen för de kommande tre åren bör tillföras 990 miljoner kronor utöver regeringens förslag. Enligt min mening bör finansutskottet alltså tillstyrka motion Fi210 i berörda delar. När det gäller fördelningen på anslag av de extra medel jag föreslår hänvisar jag till

motion 2000/01:Ju926 som kommer att behandlas i justitieutskottets budgetbetänkande 2000/01:JuU1.

4. Johan Pehrson (fp) anför:

Att upprätthålla rättsordningen är en av de verkligt genuina uppgifterna för det offentliga. Därför måste det finnas resurser så att uppgifterna kan fullföljas på ett tillfredsställande sätt. Detta är dessvärre inte längre fallet. Det finns en rad eftersatta behov, särskilt inom polisen och domstolsväsendet men också brottsofferverksamheten måste förstärkas. Jag vill också åter upprepa min ståndpunkt att den s.k. rättshjälpsreformen är ett misslyckande och att reglerna bör återföras till vad som gällde före år 1997. Mot den bakgrunden anser jag att utgiftsramen för de kommande tre åren bör tillföras 1 366 miljoner kronor utöver regeringens förslag. Enligt min mening bör finansutskottet alltså tillstyrka motion Fi211 i berörda delar. När det gäller fördelningen på anslag av de extra medel jag föreslår hänvisar jag till motion 2000/01:Ju933 som kommer att behandlas i justitieutskottets budgetbetänkande 2000/01:JuU1.