

Grundlagsutskottet

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2018

INLEDNING

Remiss

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2018 (B 2/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, justitiekanslersämbetet
- biträdande justitiekanslerns ställföreträdare, avdelningschef Petri Martikainen, justitiekanslers-ämbetet
- kanslichef Tuula Majuri, justitiekanslersämbetet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I den allmänna översikten presenteras justitiekanslerns uppgifter och befogenheter. Dessutom redogörs det bland annat för justitiekanslersämbetets organisation och ekonomi. Vidare redogör berättelsen för justitiekanslerns övervakning av lagligheten i presidentens och statsrådets ämbetsåtgärder, tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, rätten till en rättvis rättegång, inklusive övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, och laglighetskontrollen av myndigheter och andra som utför offentliga uppdrag för varje enskilt förvaltningsområde. I det sista kapitlet ingår statistik över justitiekanslersämbetets åtgärder och arbetssituation.

Berättelsen innehåller som vanligt inledande ord av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. I sina inledande ord behandlar justitiekansler Pöysti ett begripligt språk som grund för delaktighet. Biträdande justitiekansler Puumalainen går i sin tur närmare in på resultaten av inspektionerna.

Betänkande GrUB 16/2020 rd

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman — arbetsfördelning och samarbete

I sitt inlägg går justitiekanslern också in på arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen och hur de kan utvecklas.

Enligt grundlagen har Finland två högsta laglighetsövervakare, det vill säga riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, och de har samma befogenheter. Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern får utfärdas genom vanlig lag, men ingenderas behörighet inom laglighetskontrollen får begränsas.

Grundlagsutskottet behandlade arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen i sina betänkanden om justitiekanslerns berättelser för 2014—2017 respektive justitieombudsmannens berättelser för 2014—2018 (GrUB 2/2019 rd, GrUB 5/2018 rd, GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd, GrUB 2/2016 rd, GrUB 8/2015 rd och GrUB 7/2015 rd). Arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna har utretts av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet. Arbetsgruppen blev klar med sitt betänkande i juni 2019. Grundlagsutskottet anser att det är viktigt att man snabbt går vidare i frågan, som utskottet har påskyndat redan tidigare.

Stärkt förhandsgranskning av författningar

Det är praxis att justitiekanslern övervakar lagligheten i lagar och förordningar när de bereds. Justitiekanslern yttrar sig då om förslagen i samband med de allmänna remissförfarandena och lämnar på begäran av ministerierna ställningstaganden i enskilda frågor. Regeringens propositioner och förordningar granskas också på begäran av ministerierna på förhand innan de föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Granskningar har begärts i mycket få fall. Exempelvis 2017 förhandsgranskades fem procent av alla propositioner. I början av 2018 vidtog justitiekanslern åtgärder för att effektivisera förhandskontrollen av lagförslagen genom att begära att få utkastet till propositioner för granskning i slutfasen av lagberedningen.

Enligt berättelsen genomfördes förhandsgranskningen av propositioner på så sätt att man valde ut de propositioner som skulle granskas utifrån en bedömning av hur angelägna de var innehållsmässigt. Bedömningen byggde på tillgängliga uppgifter. Vid bedömningen av propositionernas betydelse beaktades det hur de beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tillgodoser kraven på god förvaltning, hur rättsstaten fungerar, hur grundlagen tillämpas och tolkas och vilka betydande samhällseliga konsekvenser propositionerna har. Dessutom valde man ut exceptionellt omfattande propositioner, som det hade varit svårt att granska först vid föredragningen i statsrådet. Den som hade berett propositionen fick återkoppling om den preliminära granskningen. I vissa fall påpekades det vad som bör rättas eller kompletteras.

Principerna för god lagberedning har förhållandevis ofta varit ett tema i grundlagsutskottets praxis (se t.ex. betänkandena om justitiekanslerns berättelse för 2014, 2015 och 2016 GrUB 8/2015 rd, GrUB 3/2016 rd och GrUB 1/2017 rd samt GrUU 19/2016 rd). Grundlagsutskottet har framför allt understrukt att det är de berörda ministerierna som intar en nyckelposition när det gäller att beakta konstitutionella synpunkter inom lagberedningsprocessen. Det kan vara svårt att sena-

Betänkande GrUB 16/2020 rd

re rätta till fel och brister som kommer in i den fasen av lagberedningen. Ministerierna måste se till att de har tillräckligt med yrkeskunnig personal som också är uppmärksam på och insatt i grundlagsfrågor, anser grundlagsutskottet (GrUB 3/2016 rd). Utskottet vill särskilt understryka betydelsen av kvalificerade handläggare eftersom de spelar en stor roll för god lagberedning och påpekar dessutom att ministerierna bör vara extra uppmärksamma på att det finns tillräckligt många handläggare med stor erfarenhet av lagberedning (se GrUB 8/2015 rd, s. 3). Vidare är det viktigt att de yttranden och uppfattningar som justitiekanslern lägger fram i sin förhandsgranskning blir beaktade (GrUU 79/2018 rd, s. 3, och GrUU 19/2016 rd; se också GrUU 16/2016 rd, s. 4).

Redan tidigare har grundlagsutskottet ansett att justitiekanslersämbetet bör vidareutveckla formerna för förhandsgranskning av författningar och ge övervakningen en större roll med avseende på principerna för god lagberedning. Vidare har utskottet understrukit vikten av utvecklingsåtgärder och i synnerhet av verkningsfull övervakning (GrUB 5/2018 rd, s. 3). Utskottet anser att en mer systematisk förhandsgranskning av lagförslag är ett bra komplement till lagövervakningen.

Digitalisering inom den offentliga förvaltningen

Berättelsen går in på digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen och understryker dess betydelse för god förvaltning. Bland annat behandlas de problem med e-tjänster som justitiekanslersämbetet fått kännedom om via klagomål, och det redogörs för hur laglighetskontrollen har påverkats av digitaliseringen. Dessutom tar justitiekanslern i sin inledning ställning till vilken roll digitala tjänster spelar för språkliga rättigheter och delaktighet.

Justitiekanslern framhåller att det allmänna måste se till att alla har faktiska möjligheter att ha kontakt med förvaltningen. Detta innebär samtidigt att möjligheterna att ha kontakt med myndigheter på traditionellt sätt, såsom via pappersdokument och personligt besök, måste finnas kvar i tillräckligt stor utsträckning vid sidan av digitala tjänster. Dessutom är det viktigt att se till att båda nationalspråken får tillräckligt stor synlighet i digitala tjänster. Med tanke på språk och delaktighet är det också viktigt att automatiserade myndighetsförfaranden är begripliga och kontrollerbara. Grundlagsutskottet understryker med enfass att dessa synpunkter är relevanta. Det är av stor vikt att frågor kring digitalisering inom offentlig förvaltning och offentliga e-tjänster även i fortsättningen lyfts fram i laglighetskontrollen.

Våld i nära relationer — ett problem visavi de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Justitiekanslern behandlar genomförandet av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) som en särskild fråga i berättelsen. I granskningen av hur Istanbulkonventionen har genomförts samarbetade biträdande justitiekanslern bland annat med Brottsofferjouren och Förbundet för mödra- och skyddshem och deltog i en inspektion som Grevio, Europarådets organ för övervakning av tillämpningen av Istanbulkonventionen, gjorde. Grundlagsutskottet lyfter fram två beslut som biträdande justitiekanslern fattat efter 2018. De gäller skyldigheten att ta hänsyn till offret och avser polismyndigheter och anvisningar till polisen. Det har bland annat varit fråga om polisens skyldighet att registrera anmälningar om misshandel vid våld i parrelationer, att verkställa straffansvaret i sådana

Betänkande GrUB 16/2020 rd

situationer, att se till att målsägande blir tillräckligt informerad om stödtjänster för brottsoffer och att göra en bedömning av våldsriskerna och behovet av ett eventuellt temporärt besöksförbud. Enligt uppgifter till grundlagsutskottet bevakar justitiekanslersämbetet fortfarande hur Istanbulkonventionen genomförs och anvisningarna till polisen utvecklas. Utskottet anser frågan vara viktig och hänvisar samtidigt till sin etablerade ståndpunkt att det grundlagsfästa skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan hålla en högre nivå än den lägsta nivå som följer av människorättsförpliktelserna (se t.ex. GrUU 24/2016 rd, s 2, och GrUU 59/2014 rd, s. 4).

Handläggning av klagomål

Under 2018 inledde justitiekanslersämbetet 2 088 klagomål. Vidare inleddes 1 061 andra ärenden inom laglighetskontrollen.

Totalt avgjordes 2 950 klagomål. I slutet av året fanns det bara ett aktuellt ärende som var mer än ett år gammalt. Under året var de genomsnittliga tiderna och medianen för handläggning av klagomål en aning längre än de två föregående åren. Å andra sidan har justitiekanslersämbetets egna initiativ och inspektioner och kontrollbesök blivit betydligt fler.

Grundlagsutskottet går inte närmare in på enskilda avgöranden och ställningstaganden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 2/2019 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande GrUB 16/2020 rd

Helsingfors 28.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Leena Meri saf
ersättare Tom Packalén saf.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.