

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2004 rd

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 september 2003 riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002 till grundlagsutskottet för beredning (B 10/2003 rd).

Utlåtanden

Grundlagsutskottet har genom ett brev av den 4 februari 2004 berett förvaltningsutskottet och lagutskottet tillfälle att yttra sig om avsnittet "Övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer". Utlåtandena (FvUU 7/2004 rd och LaUU 7/2004 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Med anledning av berättelsen har utskottet hört

- riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio
- biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio.

Med anledning av avsnitten om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och om övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer har utskottet hört

- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- juris licentiat, assistent Paula Ilveskivi
- professor Tuomas Ojanen
- doktor i förvaltningsvetenskaper Jukka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002 har fått en ny layout. Berättelsen har också nu mera drag av en översikt. De ärendegrupperade översikterna har utvidgats medan referaten av enskilda klagomåls avgöranden blivit färre. Berättelsen är alltså överskådligare och lättare att läsa. Den ger en heltäckande bild av justitieombudsmannens övervakningsinsatser under 2002.

Under året lades allt fler av justitieombudsmannens avgöranden som lett till åtgärder ut på justitieombudsmannens webbplats. Genom att webbplatsen utvecklas blir det allt lättare för allmänheten att få tillgång till justitieombudsmannens avgöranden som lett till åtgärder. Grundlagsutskottets önskemål (GrUB 13/2000 rd och GrUB 1/2001 rd) har hörsammats när berättelsen setts över och informationen om avgörandena förbättrats.

Berättelsen är upplagd enligt traditionellt mönster och innehåller inlägg av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, en översikt av verksamheten, ett avsnitt om övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, ett avsnitt om övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer samt beskrivningar av justitieombudsmannens laglighetsövervakning inom olika områden.

Under 2002 avgjordes 2 984 laglighetsövervakningsärenden, en ökning jämfört med året innan (2 895). Samtidigt krympte den genomsnittliga handläggningstiden för klagomål från 8,9 till 7,8 månader. Antalet klagomål till justitieombudsmannen (2 588) var något fler än året förut (2 473). Trots status quo i fråga om det sammantagna antalet laglighetsövervakningsärenden ökade de ärenden som kräver justitieombudsmannens prövning totalt sett. Under verksamhetsåret gjordes något fler inspektioner (72) än ett år tidigare (63). Av berättelsen framgår att justitieombudsmannen i merparten (342) av de avgörande 2002 som lett till åtgärder (400) meddelat sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller fäst uppmärksamheten vid kravet på god förvaltningssed eller aspekter som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Av dessa var 169 klandrande och 173 handledande (siffrorna 2001 var 101 respektive 175). Justitieombudsmannen gav 16 anmärkningar och kom med två framställningar om ändring av lagstiftningen eller åtgärdande av ett missförhållande. Under verksamhetsåret förordnades inte om väckande av ett enda tjänsteåtal.

Justitieombudsmannen har enligt berättelsen särskilt arbetat på att få ned antalet klagomål som varit anhängiga under en lång tid. Arbetet har burit frukt. Behandlingstiderna har kunnat kortas ner tack vare en utvärdering och översyn av arbetsrutinerna.

Trenden går i rätt riktning inom laglighetsövervakningen om man ser till antalet avgjorda ärenden och handläggningstider. Utskottet anser att justitieombudsmannen i sin verksamhet fort-

farande bör arbeta på att avveckla anhopningen av klagomål på ett eller annat sätt.

Utskottet går inte närmare in på de enskilda avgörandena och ståndpunkterna.

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt 109 § 1 mom. i grundlagen övervakar justitieombudsmannen vid utövningen av sitt ämbete att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta övervakningsuppdrag skrevs in i grundlagen redan i samband med översynen 1995 av de grundläggande fri- och rättigheterna. Justitieombudsmannen har tillmötesgått grundlagsutskottets krav (GrUB 25/1994 rd, s. 7/I) genom att i sin årliga berättelse ta in ett avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I lagen om riksdagens justitieombudsman från 2002 ingår en uttrycklig bestämmelse om att justitieombudsmannen i sin berättelse ska fästa särskild uppmärksamhet vid hur dessa rättigheter tillgodoses.

I laglighetsövervakningen fokuseras allt mer på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I berättelsen återges i mån av möjlighet den iakttagelse, det ställningstagande eller den frågeställning som laglighetsövervakaren i det enskilda fallet har ansett vara relevant med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Detta ger en bra bild av vilka frågor inom denna kategori som förekommer inom laglighetsövervakningen. Många av justitieombudsmannens avgöranden gäller rätten till personlig frihet och integritet, skyddet för privatlivet, rätten att få handlingar av myndigheterna, rätten till social trygghet och tillgodoseende av rättssäkerheten.

Laglighetsövervakningen är av den arten att justitieombudsmannen i regel i sina ställningstaganden kommer med en bedömning av myndigheternas förfarande. Frågor om rättssäkerhet och en god förvaltning hör, som det påpekas i berättelsen, till kärnområdet för laglighetsövervakningen och att de återkommer år efter år. I klagomålen påtalas ofta brister i motiveringen till

beslut eller oskäligen dröjsmål i behandlingen av ett ärende. Grundlagsutskottet hoppas i likhet med justitieombudsmannen att kraven i den nya förvaltningslagen på en god förvaltning bidrar till att styra förvaltningsmyndigheternas agerande i dessa frågor.

Justitieombudsman Paunio vill i sitt inlägg fästa uppmärksamheten på familjevåldet, bostadslösheten, de värst utsatta barnens situation samt intoleransen mot och diskrimineringen av minoriteter. Biträdande justitieombudsman Rautio noterar att fängvården befinner sig i en situation där det växande fångantalet lett till problem med avseende på de internationella förpliktelserna visavi mänskliga rättigheter. Detta är, menar grundlagsutskottet, viktiga observationer med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannen har upprepade gånger i sina berättelser uppmärksammat problem i anslutning till förverkligandet av sociala rättigheter. Utskottet finner det viktigt att det inom statsrådet utreds vilka åtgärder påpekandena föranleder.

Övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer

Till de specialuppdrag som ålagts justitieombudsmannen hör övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer. I berättelsen har avsatts ett särskilt huvudavsnitt för teletvångsmedel och täckoperationer i enlighet med grundlagsutskottets krav (GrUB 15/2002 rd). Förfarandet tillåter grundlagsutskottet att höra sakkunniga om just dessa frågor och justitieombudsmannen att kommentera de frågor som kommer upp vid utfrågningen.

Inrikesministeriet ska enligt tvångsmedelslagen årligen till riksdagens justitieombudsman överlämna en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt om teknisk avlyssning. Ministeriet ska också lämna en likadan berättelse om teleövervakning och teknisk avlyssning med stöd av polislagen. Försvarsministeriet ska enligt lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten lämna en

berättelse till justitieombudsmannen om användning av teknisk avlyssning.

Teletvångsmedel består av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning. Tvångsmedlen är så till vida speciella att de tränger in i kärnområdet för ett flertal av de grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom teletvångsmedlen är hemliga har föremålet för dem knappast några möjligheter att reagera på dem. Av justitieombudsmannens berättelse framgår att klagomålen om teletvångsmedel inte är särskilt många.

Utskottet understryker vikten av aktivitet från justitieombudsmannens sida i övervakningen av teletvångsmedel. I övervakningen har det kommit fram omständigheter som är relevanta vid bedömningen av om objekten för teletvångsmedlen har ett fullgott skydd för sina grundläggande rättigheter eller inte. Primärt är det dock riksdagen som lagstiftare och domstolarna som lagskipare som ska dra upp gränserna för när teletvångsmedel får användas.

I skenet av det som relateras i berättelsen och i lagutskottets utlåtande förefaller det som om en del lagskipare fortfarande ryggar för och har problem med att tillämpa lagstiftningen om teletvångsmedel. En stötesten för den som ska tillämpa lagen kan vara att tvångsmedelslagen under årens lopp har ändrats ett flertal gånger. Lagen har därigenom blivit svårtydd och osystematisk. Grundlagsutskottet understryker att det behövs utbildning för att lagstiftningen ska kunna tillämpas på rätt sätt. Dessutom instämmer utskottet i lagutskottets uppmaning till en snabb översyn av tvångsmedelslagen.

Förvaltningsutskottet har helt rätt i att övervakningen måste vara kvalitativ. Det är utmärkt att det 2003 gjorts en lång rad åtgärder för att utveckla inrikesministeriets roll i övervakningen av teletvångsmedlen och att detta arbete fortsätter.

Genom nya bestämmelser i polislagen fick polisen från den 1 mars 2001 rätt till s.k. okonventionella brottsbekämpnings- och utredningsmetoder, dvs. täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Polislagens 32 a § föreskriver att inrikesministeriet årligen ska avge en be-

rättelse om användningen av täckoperationer till riksdagens justitieombudsman. Den operativa beredskapen för täckoperationer uppnåddes den 1 maj 2002, men polisen har använt sig av denna möjlighet endast ett fåtal gånger. Justitieombudsmannen stötte i laglighetsövervakningen 2002 ännu inte på täckoperationer.

Polisens befogenheter gällande täckoperationer ger polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. Med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör befogenheten användas med stor urskillnad (GrUU 5/1999 rd, s. 4—6). I egenskap av laglighetsövervakare spelar justitieombudsmannen en viktig roll i tillsynen över täckoperationer. I berättelsen påpekas

det att det är av största vikt att övervakningssystemet fungerar men att de som deltar i täckoperationer också måste få adekvat utbildning och annan nödvändig kompetens och att verksamheten måste ledas.

Förslag till beslut

Grundlagsutskottet föreslår

att riksdagen godkänner berättelsen och

att betänkandet sänds för kännedom både till riksdagens justitieombudsman och till regeringen för att delges också justitiekanslern i statsrådet.

Helsingfors den 16 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /r
Annika Lapintie /vänst
Markus Mustajärvi /vänst

Reino Ojala /sd
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Wallin.