

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2009 rd

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2007

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 maj 2008 Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2007 (B 5/2008 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio, biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen och biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt, riksdagens justitieombudsmans kansli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2007 presenterar precis som tidigare år välformulerat och överskådligt justitieombudsmannens verksamhet och de vanligaste problemen inom laglighetsövervakningen. Berättelsen innehåller inlägg av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen om aktuella frågor och justitieombudsmannainstitutionen 2007. I avsnitten om JO:s särskilda uppgifter behandlas övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, teletvångsmedel och övriga metoder för att inhämta information plus täckoperationer, bevisprovokation och förhindrande att informationsinhämtning avslöjas. Dessutom ingår rapporter om laglighetsövervakning enligt sakområden.

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. Justitieombudsmannen förutsätts i 12 § i lagen om riksdagens justitieombudsman i sin berättelse fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessa grundläggande och mänskliga rättigheter intar en dominerande ställning i laglighetsövervakningen, vilket löper som en röd tråd genom hela berättelsen.

I berättelsen för 2006 kommenterar justitieombudsman (JO) Riitta-Leena Paunio de strukturella möjligheterna att främja de mänskliga rättigheterna. Hon nämnde uttryckligen tanken på en särskild nationell institution för mänskliga rättigheter som lyfts fram på det internationella planet. Enligt internationella rekommendationer, de s.k. Parisprinciperna, ska en sådan insti-

tution vara oberoende och självständig, ha en pluralistisk sammansättning och ges ett brett upplagt uppdrag att främja och värna de mänskliga rättigheterna. Den kunde till exempel bevakat läget på nationell nivå, lämna rekommendationer och lägga fram förslag till hur de mänskliga rättigheterna kunde främjas och dessutom sprida information om frågorna.

I Finland har vi riksdagens justitieombudsman och justiekanslern i statsrådet och en rad myndigheter och delegationer som arbetar med mänskliga rättigheter. Dessutom finns det forskningsinstitut och organisationer som arbetar med dessa frågor. Strukturerna är relativt splittrade, och det finns också rum för förbättring när det gäller att samordna människorättsarbetet. Samarbetet kan förbättras när det gäller till exempel insamling och analys av information, men också när det gäller utredningar och rapporter.

I sitt betänkande om berättelsen för 2006 ansåg utskottet det vara befogat att inrätta ett nationellt institut för mänskliga rättigheter. När man överväger olika alternativ på inrättande och organisation är det viktigt att notera att institutet inte får inkräkta på JO:s ställning eller resurser, inte heller på JO:s uppgifter och befogenheter att bevaka de grundläggande och de mänskliga rättigheterna (se GrUB 8/2007 rd, s. 2).

Utskottet upprepar sina tidigare ställningstaganden. Samtidigt påpekar det att frågan sedermera varit föremål för en lagmotion (LM 28/2008 rd — Jacob Söderman /sd m.fl.) och att regeringen inlett arbetet med frågan. Projektet bör fortsatt snabbt gå framåt, menar utskottet. Enligt uppgift har JO:s kansli redan i sin verksamhets- och ekonomiplan för 2009—2012 beaktat den möjligheten att institutet kommer att placeras i anknytning till kansliet.

Särskilda teman som JO och biträdande JO lyft fram

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio granskar justitieombudsmannainstitutionens inflytande. Det är ett aktuellt ämne eftersom den första undersökningen av inflytandet offentliggjordes i november 2007. Slutsatsen var då den att JO:s verksamhet haft genomslag även om det ob-

serverats att det tar tid att påverka författningar. I synnerhet JO:s egna initiativ och inspektioner visade sig ha märkbar effekt. JO påpekar att de som genomförde undersökningen därför ställde frågan om justitieombudsmannen ska ges större rätt att själv bestämma när ett klagomål ska bli föremål för undersökning. Då skulle resurserna kunna allokeras mer ändamålsenligt.

Den största utmaningen är enligt JO att kartlägga vilket genomslag övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna haft. JO konstaterar att myndighetsverksamheten granskas med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna i varje ärende som undersöks. Också i ärenden som behandlas på eget initiativ gäller frågor som är känsliga i fråga grundläggande och mänskliga rättigheter, och samma synvinkel syns i hur motiven till avgörandena är formulerade.

Utskottet anser att JO-institutionen valt rätt linje. Det är motiverat att de grundläggande och mänskliga rättigheterna är en genomgående princip i all lagövervakning. Liksom JO säger kan de högsta lagövervakarna genom rättidiga utredningar och ställningstaganden i rätt frågor ha ett inflytande när det gäller att upptäcka och rätta till problem och missförhållanden i myndighetsverksamheten.

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen tittar på betydelsen av JO:s åtalsrätt. Ser man bara på antalet åtal som väckts har denna rättighet ingen stor betydelse. Enligt biträdande JO är det ändå i praktiken så att ärenden där det förekommer brottsmisstankar redan från första början styrs till polisen för förundersökning och sedan eventuellt vidare till åtalsprövning. Således är det i själva verket ett bevis på att det straffprocessuella systemet fungerar när JO sällan behöver utnyttja sin åtalsrätt.

Grundlagsutskottet har i sin granskning av bestämmelserna om högsta åklagare konstaterat att det är fråga om en reglering av stor principiell betydelse när utomstående ges rätt att övervaka domstolarnas laglighet och väcka åtal (se GrUU 32/1996 rd, s. 2) Detta konstaterande kan generaliseras att gälla de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt över lag. Att åtalsrätten i praktiken

utnyttjas så pass sällan bör uttryckligen ses som bevis för lagövervakningsinstitutionernas föregripande verkan och proportionaliteten inom åtgärdsprövningen.

Biträdande JO Jukka Lindstedt behandlar rättigheter och bemötande när det gäller beväringar i ett tjugoårsperspektiv. Han slår fast att tjänstgöringssäkerheten alltid har varit en viktig fråga som JO noggrant följt upp, men att förväntningarna ökat. Detta är ett tecken på den generella samhällsutvecklingen som innebär att staten i allt större utsträckning förväntas garantera sina medborgare säkerhet i alla situationer.

Skyldigheten att försvara landet enligt 127 § 1 mom. i grundlagen är i sig en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter, påpekar utskottet. Men inskränkningar i värnpliktigas och andra militärpersoners grundläggande fri- och rättigheter ska i regel ändå bedömas mot de allmänna villkoren, och i förekommande fall mot de särskilda villkoren, för att begränsa dessa rättigheter (RP 309/1995 rd, s. 24—25). Utom att begränsningarna ska vara godtagbara måste de vara noggrant avgränsade och proportionella samt — på samma sätt som när det handlar om att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna för dem som är intagna i anstalt (se t.ex. GrUU 20/2005 rd, s. 2/I, GrUU 21/2006 rd, s. 2/II, GrUU 58/2006 rd, s. 3/I) — tillgodose de värnpliktigas rättsskydd (se GrUU 9/2007 rd, s. 2). Utskottet anser att den tillsyn som JO utövar över beväringarnas ställning och behandling är en av de viktigaste garantierna för detta rättsskydd.

JO:s verksamhet i siffror

Under rapporteringsåret inkom det sammanlagt 3 857 nya ärenden som gällde laglighetsövervakning till JO. Detta är klart mindre än toppåret 2006, då antalet sådana ärenden som kom in var 4 241. Sammanlagt avgjorde JO 3 963 sådana ärenden 2007. Antalet avgjorda klagomål var det största någonsin, hela 3 544.

Flest avgöranden som gällde klagomål och egna initiativ träffades i sociala trygghetsfrågor. Dessa utgjorde 20 procent av alla avgöranden. Andra stora ärendegrupper gällde polismyndig-

heterna (16 procent av alla avgöranden), hälso- och sjukvården (11 procent), fängvården (10 procent) och domstolarna (7 procent). Den största ökningen ägde rum i fråga om klagomålen på fängsvårdsväsendet: sammanlagt avgjordes 24 procent fler klagomål än 2006.

År 2007 meddelades sammanlagt 619 avgöranden som ledde till åtgärder. Detta är ca 17 procent av alla avgöranden som gällde klagomål och egna initiativ. Den vanligaste åtgärden var meddelande (519 fall) och anmärkning (41 fall). Ett fall ledde till tjänsteåtal. Under året inspekterades 69 objekt, jämfört med 70 året innan. Omfattningen på JO:s verksamhet märks också på att JO-kansliets två jurister tog emot 2 500 kundsamtal 2007. Antalet kundbesök uppgick å sin sida till cirka 150.

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

Utskottet har i samband med behandlingen av berättelsen på begäran fått en redogörelse för klagomålens behandlingstider och information om de klagomål som behandlats i mer än två år. Under redogörelseåret var den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gällde laglighetsövervakning i slutet av året 7,0 månader, vilket var något mer än året innan då den var 6,1 månader. I slutet av oktober 2008 var något under 2 000 klagomål aktuella på JO-kansliet. Av dem hade cirka 500 väckts för mer än ett år sedan och cirka 20 för mer än två år sedan. I slutet av november 2008 var det äldsta klagomålet från januari 2006.

JO-kansliet har enligt utskottets uppfattning lyckats väl med att öka antalet avgöranden i förhållande till antalet inkomna klagomål, särskilt när man beaktar att antalet klagomål under de fem senaste åren ökat med mer än 40 procent. Den uppenbara orsaken till den ökningen är att det är så lätt att ta kontakt elektroniskt: i slutet av 2008 utgjorde klagomålen per e-post hela 42 procent av alla klagomål.

Att avgörandet i ett klagomål kan dröja mer än ett år är trots allt inte ett tillfredsställande sakförhållande. Därför menar utskottet att det är ytterst viktigt att JO:s kansli fortsätter att försöka korta ned behandlingstiderna på klagomålen.

GrUB 4/2009 rd — B 5/2008 rd

Vid behov måste behövliga lagstiftningsinitiativ tas i anknytning till detta.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att riksdagen inte har något att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors den 27 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.