

Grundlagsutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (B 15/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande. Det har också remitterats till utrikesutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet, förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, underrättelsetillsynsutskottet, framtidsutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet för utlåtande. Tidsfrist: 1.3.2021.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- försvarsutskottet FsUU 5/2020 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 8/2020 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 1/2021 rd
- lagutskottet LaUU 1/2021 rd
- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 2/2021 rd
- revisionsutskottet ReUU 1/2021 rd
- kulturutskottet KuUU 2/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- ecklesiastikråd Pirjo Pihlaja, Kyrkostyrelsen
- professor Suvianna Hakalehto
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori

Betänkande GrUB 16/2021 rd

- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- forskardoktor Milka Sormunen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Enligt 109 § 2 mom. i grundlagen ska riksdagens justitieombudsman årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Berättelsen från justitieombudsmannen (JO) innehåller inlägg av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen samt avsnitt om dels de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, dels laglighetskontrollen inom olika sektorer. Berättelsen ger en överskådlig bild av justitieombudsmannens verksamhet och problemen inom laglighetskontrollen.

(2) Justitieombudsmannens berättelse för 2019 lämnades till riksdagen i juni 2020. Den remitterades till grundlagsutskottet i oktober samma år. De övriga fackutskotten gavs tillfälle att yttra sig i ärendet senast den 1 mars 2021. Riksdagsbehandlingen av berättelsen har alltså dragit relativt mycket ut på tiden bland annat till följd av coronarestriktionerna för behandlingen av ärenden i utskotten.

(3) Också grundlagsutskottet har – med anledning av utlåtandena från fackutskotten – hört exceptionellt många sakkunniga om berättelsen. De yttranden som utskottet har begärt och som ingår i de handlingar som avses i 43 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning framgår av utskottsprotokollet (PeVP 71/2021 vp och PeVP 93/2021 vp). Utskottet har inte behandlat andra yttranden som har kommit in i samband med ärendet.

(4) Grundlagsutskottet inskräper dessutom, precis som tidigare, att utskottets uppgifter läggs fast i 74 § i grundlagen och andra grundlagsbestämmelser och att utskottet inte tar upp enskilda medborgares skrivelser till behandling (PeVP 13/2019 vp, § 10, se även PeVP 95/2018 vp, § 14). Enskilda medborgares begäranden om undersökning och omprövning eller klagomål och andra liknande skrivelser till utskottet som gäller riksdagens justitieombudsmans verksamhet föranleder alltså inga åtgärder i utskottet. Utskottet betonar att det inte är besvärinstans i beslut som justitieombudsmannen fattar om klagomål.

JO:s verksamhet i siffror

(5) Under 2019 lämnades det in 6 300 klagomål, vilket är cirka 700 fler än 2018. Klagomålen har fortsatt att öka efter 2019. Samma år avgjorde justitieombudsmannen något över 6 000 klagomål.

(6) Vidare avgjorde JO ungefär 60 egna initiativ. Av klagomålen och initiativen resulterade omkring 15 procent i åtgärder från JO. Under året inspekterades 110 inrättningar. Ungefär hälften av inspektionerna var oanmälda, alltså överraskningsinspektioner.

Betänkande GrUB 16/2021 rd

(7) I slutet av 2019 fanns det inga aktuella klagomål som var över ett år gamla. Det är en viktig utveckling att justitieombudsmannens kansli har kunnat nå målet för handläggningstiden trots att klagomålen har blivit fler, framhåller utskottet.

Inläggen av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen

(8) Justitieombudsman Petri Jääskeläinen behandlar JO-institutionens utveckling. Biträdande justitieombudsman Sakslin tar i sitt inlägg upp garantier för ombudsmannens effektivitet och oberoende. Inläggen synliggör enligt grundlagsutskottet väl hur institutionen har utvecklats sedan den inrättades och fram till i dag.

(9) Biträdande justitieombudsman Sakslin redogör för de internationella skydds- och tillsynsmechanismerna för att stödja ombudsmännens oberoende, självständighet och effektivitet. Bland dem märks Parisprinciperna, som antogs av FN:s generalförsamling 1993, de 25 principer som Europarådets Venedigkommission godkände 2019 och som styr inrättandet av ombudsmannainstitutioner och deras verksamhet och en rekommendation som Europarådets ministerkommitté antog 2019. Grundlagsutskottet betonar vikten av dessa principer och understryker i övrigt JO-institutionens oberoende.

(10) Biträdande justitieombudsman Pölönen behandlar betydelsen av god förvaltning för att säkerställa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i den grundläggande utbildningen. Han påpekar bland annat att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och i synnerhet barnets rättigheter, är viktiga grundpelare också i undervisningsverksamhet. De ärenden som justitieombudsmannen behandlar i sin laglighetskontroll gäller vanligen brister i administrativa förfaranden och i beslutsfattande. Också grundlagsutskottet påpekade nyligen exempelvis att administrativa procedurbestämmelser också ska tillämpas inom småbarnspedagogisk verksamhet (GrUU 41/2021 rd, styckena 2–8).

Utlåtandena från utskotten

(11) Enligt de allmänna anvisningar (s. 20) som talmanskonferensen utfärdade den 11 december 2019 på grundval av 6 § 1 mom. 10 punkten och 43 a § 5 mom. i riksdagens arbetsordning ingår berättelsen från justitieombudsmannen i grundlagsutskottets ansvarsområde. De senaste åren har riksdagen i plenum remitterat berättelserna till fackutskotten för eventuella utlåtanden. Grundlagsutskottet har fått utlåtanden om den aktuella berättelsen från försvarsutskottet (FsUU 5/2020 rd), social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 8/2020 rd), förvaltningsutskottet (FvUU 1/2021 rd), lagutskottet (LaUU 1/2021 rd), arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 2/2021 rd), revisionsutskottet (ReUU 1/2021 rd) och kulturutskottet (KuUU 2/2021 rd).

(12) Revisionsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet (ReUU 1/2021 rd och ShUU 8/2020 rd) tar upp vissa problem inom barnskyddet. Grundlagsutskottet har redan tidigare tagit ställning till barnskyddsfrågor både i samband med lagstiftningsprojekt och i samband med justitieombudsmannens berättelse (GrUB 2/2019 rd, GrUU 45/2021 rd, GrUU 16/2019 rd och GrUU 64/2018 rd). För den aktuella berättelsen har utskottet hört sakkunniga om tillståndet inom barnskyddet i allmänhet och med avseende på konsekvenserna av coronapandemin i synnerhet.

Betänkande GrUB 16/2021 rd

(13) Revisionsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lyfter fram viktiga frågor. Enligt information till utskottet fokuserar justitieombudsmannen i sin laglighetskontroll av barnskyddet på övervakning av vård utom hemmet. Utskottet understryker dessutom vikten av att satsa på stödåtgärder inom barnskyddets öppenvård och på att upptäcka och förebygga problem hos familjer och barn i tid.

(14) Kulturutskottet hänvisar i sitt utlåtande (KuUU 2/2021 rd) till att det av berättelsen framgår att biträdande justitieombudsmannen har bedömt att det med avseende på elevernas jämlikhet, religionsfriheten samt den neutralitet och jämlika behandling som förutsätts av det allmänna i samband med religion och övertygelse i princip är problematiskt att avslutningsfester för skolterminen ordnas i en kyrksal (s. 339). Kulturutskottet anser att biträdande justitieombudsmannens ståndpunkt fortfarande delvis lämnar det öppnet om kyrkolokaler per automatik innebär att skolfesten är religiös eller inte, när innehållet i festprogrammet inte är religiöst. Därför föreslår kulturutskottet att grundlagsutskottet i sitt betänkande tar ställning till frågan.

(15) I enlighet med väletablerad praxis har grundlagsutskottet i behandlingen av de berättelser från justitiekanslern och justitieombudsmannen som avses i 108 respektive 109 § i grundlagen vanligen inte särskilt tagit ställning till de högsta laglighetsövervakarnas enskilda avgöranden eller ställningstaganden (se t.ex. GrUB 11/2021 rd, stycke 13 och de betänkanden som det hänvisas till där, dvs. GrUB 16/2020 rd, GrUB 5/2018 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd och GrUB 8/2015 rd).

(16) Justitiekanslern och justitieombudsmannen är enligt grundlagen jämbördiga laglighetsövervakare med avseende på uppgifter och behörighet. I förarbetena till grundlagen omtalas justitiekanslern och justitieombudsmannen uttryckligen som de högsta laglighetsövervakarna (RP 1/1998 rd, s. 165–166).

(17) Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar föreskrivs i 117 § i grundlagen. För undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandling av sådana åtal gäller det som sägs om medlemmarna i statsrådet i 114 och 115 §. Det betyder att åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning ska behandlas av riksrätten och att beslutet om väckande av åtal ska fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten i ämbetsåtgärden. Ärendet inleds enligt förfarandet i 115 § i grundlagen, där det står att undersökningen ska inledas i grundlagsutskottet. Riksdagen och dess grundlagsutskott har alltså som direkt grundlagsfäst uppgift att undersöka lagligheten av de högsta laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder och att övervaka deras verksamhet. Grundlagsbestämmelserna är enligt utskottet avsedda att vara uttömmande och detta framhäver vikten av oavhängighet i de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet (GrUU 14/2018 rd, s. 12).

(18) Grundlagsutskottet understryker vikten av de högsta laglighetsövervakarnas oberoende och anser det därför inte vara konstitutionellt helt korrekt att riksdagens fackutskott i sina utlåtanden till grundlagsutskottet behandlar enskilda klagomålsbeslut.

Betänkande GrUB 16/2021 rd

(19) En faktor som inte direkt berör året 2019 men som grundlagsutskottet tidigare har pekat på med avseende på grundlagen och konventionerna om mänskliga rättigheter är hur religionsfrihet och samvetsfrihet beaktas vid evenemang i skolor (GrUB 2/2014 rd, s. 2–6). Grundlagsutskottet ansåg att varken grundlagen eller Europadomstolens praxis medför något krav på att allt material med religiösa element måste avskaffas i skolornas verksamhet.

(20) Europadomstolen har i allmänhet i sina beslut om religionsfrihet och i synnerhet i frågor som rör artikel 2 i första tilläggsprotokollet understrukit de fördragsslutande staternas omfattande prövningsmarginal, som beror på att det finns stora skillnader mellan de europeiska länderna i kulturell och historisk utveckling (se t.ex. Lautsi m.fl. mot Italien, punkterna 61–62 och 68–69). Grundlagsutskottet anser att varken grundlagen eller Europadomstolens praxis medför något krav på att allt material med religiösa element måste avskaffas i skolornas verksamhet. Det ökar inte den religiösa toleransen att systematiskt undvika traditioner med religiöst ursprung, anser utskottet. Däremot är det viktigt att skolorna i sin verksamhet och anvisningarna för skolor tar hänsyn till de viktigaste principerna i Europadomstolens praxis, bland annat indoktrineringsförbudet, kravet på det allmännas neutralitet plus religiös tolerans och mångfald (GrUB 2/2014 rd, s. 4–5).

(21) Grundlagsutskottet upprepade också sin tidigare ståndpunkt om skolornas traditionella fester, nämligen att sådana fester inte kan betraktas som tillställningar för religionsutövning exempelvis bara på grund av att det sjungs en enskild psalm (GrUB 10/2002 rd, s. 7/II). Vidare ansåg utskottet att också andra liknande traditioner som i sig har religiöst ursprung kan ingå i skolornas traditionella fester (GrUB 2/2014 rd, s. 5). Utskottet såg det inte heller vara något problem med avseende på religionsfrihet och samvetsfrihet att skolorna ordnar årliga gudstjänster eller andra evenemang som kan betraktas som religionsutövning, om information om dem ges i förväg och deltagandet är frivilligt för alla (GrUB 2/2014 rd s. 5).

(22) Däremot kan evenemang med karaktär av religionsutövning (t.ex. religiösa morgonsamlingar och bordsböner i grupp) som eventuellt ordnas inom ramen för skolans normala dagliga verksamhet bli problematiska, särskilt med avseende på kravet på det allmännas neutralitet och indoktrineringsförbudet. Om skolan ordnar religiösa morgonsamlingar, ska också tidpunkten för dem meddelas i förväg. Var och en ska också ges möjlighet att avstå från att delta, underströk utskottet. Allmänt taget ansåg utskottet det vara väsentligt att elever eller vårdnadshavare har en faktisk och genuin möjlighet att välja om en elev ska delta i evenemang med religiösa inslag eller inte. Medan evenemangen pågår ska skolorna i mån av möjlighet ordna andra alternativ och meningsfull verksamhet. Dessutom ska det allmänna se till att inga elever stämplas eller drabbas av andra negativa effekter av att de deltar eller inte deltar i evenemangen (GrUB 2/2014 rd, s. 5–6).

(23) Grundlagsutskottet tog i det sammanhanget inte närmare ställning till kulturutskottets fråga om en skolfest blir religiös om den ordnas i en kyrkolokal. Utskottet vill därför precisera sin tidigare ståndpunkt och konstaterar att det är vanligt att kyrkolokaler används för olika typer av icke-religiösa evenemang, såsom konserter och andra föreställningar. Att en fest ordnas i en kyrka betyder således inte att tillställningen i sig är religiös eller att programmet är religionsutövning. Utskottet anser sammanfattningsvis att det inte strider mot grundlagen att en fest arrangeras i en kyrkolokal eller någon annan religiös lokal. Med avseende på det allmännas neutralitet kan det enligt utskottet i det hänseendet inte anses betydelselöst vilka alternativ skolorna i verkligheten har att välja mellan, när de ska bestämma plats för sina fester. Samtidigt betonar utskottet att använd-

Betänkande GrUB 16/2021 rd

ning av kyrkolokaler eller vilka andra uttalat religiösa lokaler som helst som festplats är förknippad med spänningar visavi religionsfrihet, likabehandling och neutralitet inom det allmänna. Spänningarna inverkar också till exempel på vilket innehåll som kan anses godtagbart, när fester som ingår i undervisningen ordnas i en sådan lokal. När en kyrkolokal eller någon annan religiös lokal används för skolfester måste skolan över hela linjen försäkra sig om att elevernas religions- och samvetsfrihet tryggas på lika villkor.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 15/2020 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 16.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna (delvis)
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst (delvis)
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Jani Mäkelä saf (delvis)

Betänkande GrUB 16/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.