

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2006 rd

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2005

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 maj 2006 riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2005 (B 6/2006 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

- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- juris licentiat Maija Sakslin
- doktor i förvaltningsvetenskaper, docent Jukka Viljanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2005 presenterar precis som under tidigare år välformulerat och överskådligt justitieombudsmannens verksamhet och de vanligaste problemen inom laglighetsövervakningen. Den innehåller inlägg av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen om aktuella frågor, en översikt av verksamheten 2005, kommentarer om problem visavi de grundläggande fri- och rättigheterna, ett avsnitt om övervakning av teletvångsmedel och täckoperationer samt en beskrivning av justitieombudsmannens laglighetsövervakning enligt sakområden. Berättelsen ger en god uppfattning om justitieombudsmannens verksamhet under året.

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. De grundläggande fri- och rättigheterna intar en dominerande roll i laglighetsövervakningen, och detta löper enligt traditionellt mönster som en röd tråd genom hela berättelsen.

Under 2005 avgjordes 3 491 laglighetsövervakningsärenden, en ökning jämfört med året innan (3 286). Den genomsnittliga handläggningstiden för klagomål (6,1 månader) var avsevärt kortare än 2004 (7,6 månader). Antalet klagomål till justitieombudsmannen (3 352) var fler

än året förut (2 950). Under verksamhetsåret gjordes färre inspektioner (76) än ett år tidigare (81). Av berättelsen framgår det att sammanlagt 513 avgöranden ledde till åtgärder 2005. Justitieombudsmannen gav anmärkning i 40 och meddelade sin uppfattning i 429 fall. I den senare gruppen var 209 klandrande och 220 handlande. Under verksamhetsåret förordnades inte om väckande av ett enda tjänsteåtal.

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

Övervakning 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 televlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning samt en utredning om användningen av teknisk observation i straffanstalterna. Tullstyrelsens utredning om hur tullen använder teletvångsmedel återges i en bilaga till berättelsen. Också försvarsministeriet lämnar årligen en berättelse om användning av teknisk avlyssning inom försvarsmakten.

Domstolar beviljade polisen avsevärt färre televlyssningstillstånd (1 506) än året innan (2 028). Tullen fick i stort sett lika många tillstånd (164) som året förut (171). Antalet teleövervakningstillstånd som beviljades polisen med stöd av tvångsmedelslagen (1 419) fortsatte minska 2005 (1 822 år 2004). Tullen beviljades något fler teleövervakningstillstånd (352) än året förut (316).

Justitieombudsmannen har spelat en viktig roll när det gällt att övervaka teletvångsmedlen och utveckla övervakningssystemen. Men lag-

lighetsövervakningen kan bara utgöra ett komplement till de förvaltningsinterna övervakningsmekanismerna. Dessutom får man inte glömma bort domstolarna som tillämpar tvångsmedelslagstiftningen och deras roll och uppgifter när det gäller att värna rättssäkerheten för dem som utsätts för tvångsmedel.

Utskottet har tidigare påpekat att tvångsmedelslagstiftningen är behäftad med brister och har krävt att den ses över. Klara, tydliga och konsekventa rättsregler som uppfyller de krav på de grundläggande fri- och rättigheterna bör vara målet för en reform, anser utskottet. Det kan hända att målet inte nås utan en översyn av tvångsmedelslagstiftningen också till andra delar än bara teletvångsmedlen. Samtidigt är det viktigt att förutsättningslöst göra en utvärdering av vilka utvecklingsbehov det finns inom rättssäkerheten och övervakningen och att i förekommande fall lägga fram förslag till reformer av lagstiftningen (GrUU 11/2005 rd, s. 3/I). Fortsatta insatser inom statsrådet för en översyn av tvångsmedelslagstiftningen behövs definitivt, menar utskottet.

En polisman har enligt polislagen rätt att företa en täckoperation eller använda sig av bevisprovokation genom köp, om detta är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa brott. Polislagens 32 a § föreskriver att inrikesministeriet årligen ska avge en berättelse om användningen av täckoperationer till riksdagens justitieombudsman. Polisens befogenheter gällande täckoperationer ger polisen rätt att inom givna gränser bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. Med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör befogenheterna användas med stor urskillnad (GrUU 5/1999 rd, s. 4—6). I egenskap av laglighetsövervakare har justitieombudsmannen en viktig roll i tillsynen över täckoperationer.

Övrigt

Utan anknytning till berättelsen för 2005 vill utskottet utifrån ett grundlagsperspektiv ta upp frågan om friheten när det gäller kommunika-

tion med ett innehåll som kan karaktäriseras som religiöst.

Till yttrandefriheten enligt grundlagens 12 § 1 mom. hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena till bestämmelsen måste den ses som mycket omfattande. Med spridning avses följaktligen i bestämmelsen alla former av publikation, distribution och förmedling av meddelanden (RP 309/1993, s. 60—61). Det grundlagsfästa skyddet för yttrandefriheten omfattar information, yttranden och andra meddelanden oberoende av innehållet (RP 309/1993 rd. s. 60/II). Spridning av religiösa meddelanden omfattas alltså av grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet. Även artikel 10 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skyddar yttrandefriheten.

Till religions- och samvetsfriheten enligt grundlagens 11 § hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Rätten att ge uttryck för sin övertygelse är en ytterligare bekräftelse för den frihet gällande livsåskådningsrelaterad kommunikation som följer av grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet. Spridning av religiösa budskap är verksamhet som är särskilt tryggad enligt grundlagen, som riksdagens justitieombudsman helt riktigt påpekat i ett tidigare sammanhang.¹

Tankefriheten, samvetsfriheten och religionsfriheten enligt artikel 9 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra utöva sin religion eller tro offentligt eller enskilt genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor. Rätten att exempelvis genom undervisning försöka övertyga andra ingår enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i denna frihet. Den i artikeln garan-

terade rätten att byta religion eller tro kan i annat fall förbli en död bokstav.²

Religions- och yttrandefriheten bygger på generella idéer om ett pluralistiskt och tolerant samhälle. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har utifrån dessa premisser av hävd ansett att yttrandefrihetsartikeln i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter även omfattar meddelanden som av någon del av befolkningen kan uppfattas som kränkande, chockerande eller störande.³ Å andra sidan är det klart att de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna inte täcker t.ex. spridning av religiösa eller andra meddelanden genom användning av våld⁴ eller aggressiva metoder.⁵

Grundlagen och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skyddar mycket starkt friheten när det gäller religiös och annan livsåskådningsrelaterad kommunikation. Den friheten har alla individer som omfattas av finsk jurisdiktion och alla religiösa samfund i Finland. Bestämmelser om eventuella begränsningar i kommunikationsfriheten kan utfärdas genom lag, men då måste de generella kraven på begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna vara uppfyllda. Bestämmelserna måste bl.a. vara godtagbara och nödvändiga samt vara exakta och noga avgränsade.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att riksdagen godkänner berättelsen och

¹ Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet år 2000, s. 290.

² Kokkinakis mot Grekland (25.5.1993), punkt 31 i domen.

³ Exempelvis Handyside mot Förenade Konungariket (7.12.1976), punkt 49 i domen.

⁴ Kokkinakis mot Grekland (25.5.1993), punkt 48—49 i domen.

⁵ Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet år 2000, s. 290.

GrUB 17/2006 rd — B 6/2006 rd

*att betänkandet sänds för kännedom
både till riksdagens justitieombudsman*

*och till regeringen för att delges också
justitiekanslern i statsrådet.*

Helsingfors den 13 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen
utskottsråd Petri Helander.