

Lagutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (B 15/2020 rd): Ärendet har lämnats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 1.3.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Riksdagens justitieombudsman (JO) ska årligen till riksdagen lämna en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. I berättelsen behandlas bland annat hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts och redogörs det för laglighetsövervakningen enligt sakområden.

I början av den pågående valperioden sågs riksdagsbehandlingen av berättelsen över så att fackutskotten kan lämna utlåtande om den till grundlagsutskottet. Lagutskottet lämnade sitt första utlåtande om berättelsen för 2018 (LaUU 3/2019 rd — B 11/2019 rd). Lagutskottet välkomnade det nya behandlingssättet och ansåg att det ger nya möjligheter att få fördjupad information och föra diskussion inom respektive fackutskotts ansvarsområde (se LaUU 3/2019 rd, s. 1).

Den aktuella berättelsen är riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2019 och samtidigt den andra berättelsen som utskottet lämnar utlåtande om. Lagutskottet har behandlat berättelsen inom sitt eget verksamhetsområde, det vill säga i synnerhet beträffande domstolar och justitieförvaltning, åklagarväsende, brottspåföljd, utsökning och intressebevakning. Utskottet ser det som mycket viktigt att JO:s laglighetsövervakning och dess åtgärder för att stärka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna omfattar myndigheterna inom utskottets an-

Utlåtande LaUU 1/2021 rd

svarsområde (se LaUU 3/2019 rd, s. 1). Utskottet går inte närmare in på justitieombudsmannens enskilda avgöranden och ställningstaganden.

Långa handläggningstider i rättsprocesser

I berättelsen sammanställs de viktigaste bristerna i hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (s. 139—144). De långa behandlingstiderna i rättsprocesserna är ett problem med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som lyfts fram och som har relevans för lagutskottets ansvarsområde. Långa väntetider på rättegång har länge varit ett problem i Finland, som har kommit fram både i den nationella laglighetsövervakningen och redan tidigare i Europadomstolens rättspraxis. Trots vissa lagreformer som förbättrat läget händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt mycket tid i anspråk. Vidare kan enligt berättelsen rättegångskostnaderna och rättegångsavgifterna vara ett hinder för rätts säkerheten.

Lagutskottet anser det vara mycket oroväckande med avseende på rättsstaten och rättssäkerheten att rättegångstiderna är så långa och att situationen inte har kunnat rättas under årens lopp (se LaUU 3/2019 rd samt bl.a. LaUB 13/2012 rd, LaUU 13/2010 rd, LaUU 28/2009 rd och LaUU 5/2009 rd, och de utlåtanden som nämns i dem). Situationen försämras ytterligare av coronapandemin. Utskottet anser det vara både nödvändigt och motiverat att göra en omfattande utredning inklusive åtgärdsförslag av hur rättsstatsprincipen och rättssäkerheten tillgodoses och vilka lagstiftningsmässiga och andra metoder som behövs för att säkerställa och stärka dem. I det här sammanhang hänvisar utskottet också till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2021, där utskottet ser allvarligt på de bristande resurserna för att säkerställa och stärka rättsstaten. Utskottet ansåg att resursläget var otillfredsställande och att det är nödvändigt att utreda hur stora anslag aktörerna inom förvaltningsområdet skulle behöva för att säkerställa tillräcklig och hållbar finansiering av rättsstaten och rättsvården (se LaUU 8/2020 rd, s. 1 och 2).

Enligt berättelsen bidrar bland annat den alltför knappa resurstilldelningen i hela straffprocesskedjan till att behandlingen av brottmål drar ut på tiden. Också lagutskottet har redan länge och upprepade gånger påmint om att en fungerande kedja i straffrättsvården kräver balanserad och tillräcklig resurstilldelning till alla myndigheter som ingår i straffprocesskedjan, alltså polis, åklagare, domstolar, rättshjälp och Brottspåföljdsmyndigheten (se LaUU 3/2019 rd samt bl.a. LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 15/2016 rd och LaUU 6/2015 rd).

Brottspåföljdsområdet

Enligt rapporten är klagomål som gäller brottspåföljdsområdet en av de största ärendegrupperna och åtgärdsgraden är hög (s. 221). Av berättelsen framgår det bland annat att det upprepade gånger har uppdragats brister i den juridiska kompetensen hos tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten och att lagstridigt eller felaktigt förfarande ofta hänger samman med det beslutsförfarande som föreskrivs i förvaltningslagen eller med andra rättssäkerhetsgarantier (s. 224). Problemen har pågått länge. Med hänvisning till observationerna i berättelsen anser utskottet det viktigt att satsa på mer utbildning och större kompetens för tjänstemännen på Brottspåföljdsmyndigheten. Enligt uppgifter som utskottet fått under behandlingen av berättelsen har läget förbättrats i det hänseende.

Utlåtande LaUU 1/2021 rd

det. Också planerna för strafftiden är fortfarande förknippade med en del problem (s. 228), även om situationen också där har förbättrats enligt vad utskottet erfar.

Enligt uppgifter till utskottet kom det 2019 fram att lagstiftningen om fångar och häktade behöver preciseras på flera ställen, bland annat restriktioner i fångars rätt att röka. Regeringen lämnade senare en proposition (RP 165/2020 rd) om frågan. Behandlingen av propositionen pågår fortfarande i utskottet. Enligt uppgifter till utskottet har justitieministeriet för avsikt att inleda en mer omfattande utredning av behovet att revidera fängelselagen och häktningslagen. Utskottet välkomnar en sådan översyn.

En observation som JO vill rikta strålkastarna på är problemen med var personer från organiserade kriminella grupper är placerade i vissa fängelser. Medlemmar från kriminella grupper i ett fängelse hade utövat påtryckningar på andra i fängelset och fängelset vidtog därför senare åtgärder för att rätta till läget med hjälp av omplaceringar. Här hänvisar lagutskottet till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2021, där utskottet uttrycker sin oro över den strama ekonomiska situationen vid Brottsförmyndigheten och konsekvenserna för bland annat säkerheten i fängelserna (se LaUU 8/2020 rd, s. 7). Med hänvisning till inkommen information ansåg utskottet att myndigheten har för få anställda i förhållande till antalet fångar, anstaltsstrukturen och effektmålen för verkställigheten, vilket speglas i säkerhetsläget i fängelserna. Situationen kräver enligt utskottet dels snabba och långsiktiga åtgärder som ökar resurserna, dels praktiska åtgärder vars tillräcklighet och funktion bör följas noggrant.

Enligt utskottet bidrar Brottsförmyndighetens knappa personalresurser till att fångarna får tillbringa alltför lite tid utanför cellen och att det ordnas för få verksamheter för dem. Dessa missförhållanden behandlas i berättelsen som ett exempel på vanliga granskningsresultat och en stor brist i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (s. 131 och 229).

Av berättelsen framgår det att det under året inte längre fanns så kallade baljceller. Lagutskottet välkomnar detta, eftersom det redan länge har påtalat missförhållandet (se bl.a. LaUU 6/2015 rd, LaUU 17/2014 rd, LaUU 9/2014 rd, LaUU 12/2013 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 10/2012 rd, LaUU 5/2012 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 6/2010 rd, LaUU 28/2009 rd, LaUU 19/2009 rd och LaUU 5/2009 rd).

Åklagarväsendet

I berättelsen behandlas bland annat åklagarnas roll som undersökningsledare vid polisbrottmål (s. 177 och 178). JO anser det vara otillfredsställande att åklagarväsendet inte har rätt att använda informationssystemet för polisärenden för att övervaka åklagarundersökningsledarnas och andra åklagares eller polisanställdas arbete, när de deltar i förundersökningen av ett polisbrottmål. Enligt JO bör informationssystemen kunna utnyttjas på ett sätt som det krävs för effektiv övervakning som stöder ett trovärdigt system. Lagutskottet håller med JO i frågan.

Enligt uppgifter till utskottet har åklagare som är undersökningsledare ännu inte fått tillgång till informationssystemen. JO har bett åklagarväsendet lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av iakttagelserna. Åklagarväsendet har meddelat justitieombudsmannen att

Utlåtande LaUU 1/2021 rd

ärendet är problematiskt och att det samarbetar med Polisstyrelsen i ärendet. Utskottet ser den här typen av samarbete som viktigt och välkomnar samarbetet.

Hemliga metoder för inhämtande av information

Av berättelsen framgår det att bland annat kraven på teletvångsmedel har undersökts under året och att inspektionerna pekar på ett behov av att revidera 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen, som föreskriver om teleövervakning med samtycke från innehavaren av en teleadress eller teleterminalutrustning. Enligt uppgift tillåter lagen inte att tvångsmedlet tillämpas utan samtycke från målsäganden vid försök till dråp när målsäganden är vid liv, även om målsäganden på grund av sina skador är oförmögen att ge sitt samtycke. Därför bör tvångsmedelslagen kompletteras med befogenheter för teleövervakning i fall när innehavaren av en teleadress eller teleterminalutrustning har blivit offer för ett allvarligt våldsbrott och på grund av det misstänkta brottet är oförmögen att ge sitt samtycke, trots att han eller hon inte har avlidit till följd av brottet. JO har sänt en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för bedömning av om lagstiftningen eventuellt behöver ses över.

Lagutskottet anser det viktigt att justitieministeriet i sin kommande revidering av tvångsmedelslagen tar ställning till JO:s förslag om ändrad lagstiftning.

Betalningsanmärkningar

Av berättelsen framgår det att JO i sin laglighetsövervakning har behandlat klagomål där domen i tvistemål har lett till en anteckning om betalningsstörning, trots att det har varit fråga om ett genuint avgörande i en tvist om betalningsskyldighet, inte om insolvens (s. 234). Justitieministeriets informationssystem bör inte ge ut den här typen av uppgifter som strider mot kreditupplysningslagen och personuppgiftslagen till kreditupplysningsbolag. Justitieministeriet har senare lagt till en ny kod i systemet Tuomas som kan användas för att förhindra att pågående avgöranden som har bestridits lämnas över till ett kreditupplysningsbolag. Hur anvisningen om koden har följts kontrollerades under året vid en inspektion på Helsingfors tingsrätt (BJO/1406/2019). Biträdande justitieombudsmannen (BJO) har enligt kompletterande uppgifter till utskottet fortsatt med utredningen av hur koden används på eget initiativ (BJO/5561/2019; pågående). Utskottet betonar vikten av att anteckningarna om betalningsstörningar är korrekta och anser det motiverat att situationen ovan utreds ytterligare.

Intressebevakning

Enligt berättelsen är ärenden inom området intressebevakning en relativt liten ärendegrupp vid riksdagens justitieombudsmans kansli, men till följd av de många kopplingarna till grundläggande fri- och rättigheter trots det en mycket viktig grupp (s. 312). Klagomålen om intressebevakning gäller enligt berättelsen oftast intressebevakare och avser bland annat de dispositionsmedel som ges till huvudmannen, betalning av räkningar, intressebevakningens nödvändighet eller onödighet och hur denna fråga utreds, intressebevakarens kontakter med huvudmannen eller närstående, huvudmannens eller anhörigas rätt att få uppgifter om skötseln av ärenden, försäljning av huvudmannens egendom och behandling av lös egendom. Av berättelsen framgår det också att en betydande del av statskontorets ersättningsavgöranden 2019 gällde de statliga rättshjälps- och intressebevakningsdistrikts intressebevakningsbyråer (s. 145 och 146). Det rörde sig bland annat

Utlåtande LaUU 1/2021 rd

om olika typer av försummelse (underlåtenhet att väcka talan, indrivningsåtgärder, utebliven ansökan om förmåner, utebliven uppsägning av onödiga avtal etc.).

Lagutskottet anser att den laglighetsövervakning som riksdagens justitieombudsman utövar över intressebevakningen är viktig. Övervakningen gäller grundläggande fri- och rättigheter för människor som inte själva förmår driva sina intressen. Här vill utskottet också peka på att rättshjälp och intressebevakning är den enda sektor inom justitieministeriets förvaltningsområde som inte har något nationellt centralt ämbetsverk. I vissa andra sammanhang har utskottet ansett att det vore bra att ha som mål att inrätta en central myndighet, eftersom det skulle samordna styrsystemet i förhållande till andra aktörer inom justitieministeriets förvaltningsområde och förbättra möjligheterna att förenhetliga rättshjälps- och intressebevakningsverksamheterna och tjänsterna inom ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning i hela landet (LaUU 5/2019 rd, LaUU 3/2020 rd och LaUU 8/2020 rd).

Barnets rättigheter

Lagutskottet anser det vara extra viktigt att JO genom laglighetsövervakningen också kontrollerar att barnens rättigheter tillgodoses (se LaUU 3/2020 rd, s. 3).

Under behandlingen av berättelsen fick utskottet ytterligare information från riksdagens justitieombudsmans kansli om barnets rättigheter i de ärendegrupper som hör till lagutskottets ansvarsområde. I den kompletterande informationen lyfts i synnerhet svåra vårdnadstvister om barn fram. JO får klagomål från föräldrar som upplever att de har blivit fel behandlade i vårdnadstvister. Enligt vad utskottet erfar har JO dock bara mycket begränsade möjligheter att vidta åtgärder i vårdnadstvister, och klagomål resulterar bara sällan i att åtgärder vidtas. JO ingriper exempelvis inte i pågående ärenden. Det största problemet enligt den kompletterande informationen är dock att svåra och långvariga vårdnadstvister utgör en uppenbar risk för barnets välfärd. Följaktligen bör myndighetsförfarandena vid vårdnadstvister bedömas noggrannare för att man ska kunna upptäcka missförhållanden och utvecklingsbehov i barns grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Lagutskottet anser JO:s iakttagelser viktiga och ställer sig bakom förslaget om en noggrannare bedömning av myndighetsförfarandena vid vårdnadstvister.

En positiv omständighet är enligt utskottet att den kompletterande informationen visar att det nästan inte alls lämnats några klagomål mot förfarandet för medling i tvister om underhållsskyldighet och umgängesrätt i domstolarna, så kallad Follo-medling.

I närmare uppgifter från justitieombudsmannens kansli lyfts dessutom behovet av att revidera bestämmelserna om underhåll för barn fram. Bestämmelser om barns rätt till underhåll och fastställande av underhållsbidrag ingår i lagen om underhåll för barn, som trädde i kraft den 1 januari 1976. Justitieministeriets anvisning om bedömning av storleken på underhållsbidraget för barn från 2007 har spelat en framträdande roll för tolkningen av lagen (justitieministeriets publikation 2007:2; på finska). Anvisningen har inte setts över sedan dess utom beträffande de vägledande beloppen och anvisningen beaktar inte lagstiftningsreform om växelvis boende som trädde i kraft den 1 december 2019. Anvisningen motsvarar inte heller i övrigt till alla delar dagens krav, enligt informationen till utskottet. Med hänvisning till iakttagelserna ovan anser lagutskottet det vara befogat att göra en bedömning av behoven att revidera bestämmelserna om underhåll för barn.

Utlåtande LaUU 1/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.2.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd
ersättare Veikko Vallin saf.

Sekreterare var

utskottsrad Marja Tuokila.