

Förvaltningsutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Tommi Viljanen, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Jarmo Tiukkanen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Marika Suutala, Migrationsverket
- polisöverinspektör Pekka-Matias Väisänen, Polisstyrelsen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet har för behandling riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019. Förvaltningsutskottet fokuserar i likhet med sitt utlåtande om den föregående berättelsen (FvUU 5/2019 rd) med beaktande av sitt ansvarsområde på de avsnitt och iakttagelser i berättelsen som gäller polisen och utlänningsfrågor.

Utlåtande FvUU 1/2021 rd

Polisen

Polisklagomål är enligt riksdagens justitieombudsmans berättelse en av de största klagomålsgrupperna. Detta beror enligt utskottets uppfattning på att polisen vid skötseln av sina lagstadgade uppgifter blir tvungen att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna exempelvis när den använder tvångsmedel. Justitieombudsmannen fick 2019 i totalt 752 klagomål om polisens verksamhet (632 klagomål 2018). Dessutom fick justitiekanslern in 352 klagomål om polisen, och direkt till polisen inlämnades 650 klagomål som behandlades internt inom förvaltningen. Av de klagomål som justitieombudsmannen avgjorde ledde 82 till åtgärder 2019. Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan det enligt berättelsen inte dras några direkta slutsatser om polisarbetets tillstånd, eftersom det dagligen utförs tusentals polisinsatser och klagomålen endast utgör ett blygsamt sampel av dem. Riksdagens justitieombudsman gjorde under berättelseåret 14 inspektioner hos polisen. Huvudvikten har liksom tidigare lagts vid inspektioner av polishäkten.

Det vanligaste ämnet för klagomål är enligt erhållen utredning liksom föregående år missnöje med att polisen inte inleder förundersökning eller att åklagaren på framställning av polisen fattat beslut om att begränsa förundersökningen. Det bör i sammanhanget konstateras att förundersökning endast verkställs om det i ärendet enligt polisens bedömning finns skäl att misstänka brott. Vanliga ämnen för klagomål är också förundersökningens längd, husrannsakan, frihetsberövande och frågor med koppling till offentlighetslagen. Utskottet har tidigare konstaterat att den förlängda undersökningstider och den låga andelen uppklarade brott i fråga om masskriminalitet beror dels på utredning av krävande brottsfall, dels på alltför knappa resurser för utredningen. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att ärenden som genom polisens eller åklagarens beslut helt eller delvis lämnas utan prövning kan ha stor betydelse ur en vanlig medborgares synvinkel. Detta kan på längre sikt bidra till att försvaga det straffrättsliga systemets legitimitet och förtroendet för polisen.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att laglighetskontrollens övervakning av polisen enligt utredning har inverkat på utvecklingen av polisarbetet och att polisstyrelsen på ordinarie basis har vidtagit åtgärder för att korrigera missförhållanden som iakttagits i justitieombudsmannens avgörandepraxis. Förvaltningsutskottet konstaterar att polisens interna laglighetsövervakning under de senaste åren har blivit effektivare bland annat därför att det i varje polisnärhet har inrättats en rättsenhet med särskild fokus på laglighetsövervakning. Polisens interna laglighetsövervakning, som finns nära den operativa verksamheten, har också enligt berättelsen en viktig position. Också korrigering åtgärder kan vid behov vidtas snabbt.

Utskottet ser det som viktigt att justitieombudsmannens berättelse också lyfter fram polisens resurser och hur de inriktas, antalet poliser, nya säkerhetsshot och innehållet i polisens uppgifter. Det minskade antalet polismän har exempelvis kunna leda till förlängda hanteringstider och även i övrigt till försämring av kvaliteten på polisens tjänster. Det kan ha äventyrat likvärdigheten eller i övrigt tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Utskottet konstaterar att polisen redan nu har varit tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarigare brott och brådskande uttryckningar samt koncentrera resurserna till de största tätorterna enligt antalet uppdrag. Polisens resurser är avsevärt sämre i Finland än i de övriga nordiska länderna. Utskottet har i sitt betänkande om redogörelsen om den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd) definierat målnivåer-

Utlåtande FvUU 1/2021 rd

na för antalet poliser i det nuvarande säkerhets- och uppgiftsläget fram till 2025 till sammanlagt 7 850 årsverken. Utskottet kommer att granska denna fråga omsorgsfullt bland annat i samband med behandlingen av den nya redogörelsen för den inre säkerheten som ska lämnas under vårsessionen 2021.

I berättelsen lyfter man vidare fram att vissa av polisens informationssystemprojekt (det så kallade VITJA-projektet och vapenregistersystemet) fördröjts. Dessa ärenden och ärenden som gäller polisens lokaler har redan under en längre tid behandlats i förvaltningsutskottet. Utskottet har ansett det nödvändigt att fokusera dels på beställar- och avtalskompetens, dels på systemleverantörernas förutsättningar att uppfylla beställarnas förväntningar och krav på fungerande, användbara, användarvänliga och kompatibla datasystem. I avtalskompetensen ingår också att hantera kostnaderna för drift av IKT-systemen under deras livscykel.

Lokaler i dåligt skick bidrar till problem i polisarbetet. En stor del av polisens lokaler är så gamla att de kräver ombyggnad, och en del har allvarliga problem med inomhusluft eller mögelskador som gör att de inte kan användas. Enligt justitieombudsmannen ger ställningen som hyresgäst i Senatfastigheter ibland bara dåliga alternativ. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att riksdagen vid godkännandet av lagstiftningen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter i december 2020 förutsatte att regeringen före ingången av höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse om Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter och hela Senatkongressen (RSv 194/2020 rd — RP 31/2020 rd). Redogörelsen ska granska bland annat statens lokalförvaltning i dess helhet, dess organisation, verksamhetsprinciper, reglering, kundens ställning, kostnader, serviceavtal med eventuella anknytande meningsskiljaktigheter, systemets konsekvenser för myndigheternas förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter och lokalförvaltningens ansvar bland annat för brister i lokalernas skick.

Utlänningsärenden

Justitieombudsmannen fick 2019 in totalt 161 klagomål som gällde utlänningar. Av dem avgjordes 158. Typiska ämnen för klagomål var enligt berättelsen missnöje med myndigheternas avslag på ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl samt långa behandlingstider och förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed. Under berättelseåret lämnade justitieombudsmannen 11 anmärkningar till Migrationsverket om lagstridigt förfarande (6 anmärkningar 2018). Av dessa gällde åtta överskridandet av den lagstadgade maximibehandlingstiden (9 månader) för en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband, och i tre fall var det fråga om överskridandet av den i lagen föreskrivna behandlingstiden (4 månader) för en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete. Också klagomål som kommit direkt till Migrationsverket samt klagomål som behandlats av inrikesministeriet och justitiekanslersämbetet har oftast gällt Migrationsverkets långa behandlingstider.

Utskottet konstaterade redan i samband med föregående berättelse att lagstiftningen under senare år huvudsakligen med anledning av EU-lagstiftningen har kompletterats med flera maximitider för behandling av ansökan om uppehållstillstånd. Exempelvis i utlänningslagens 98 a §, som trädde i kraft den 20 juli 2018, sägs det att ett asylbeslut i regel ska fattas inom sex månader från det att ansökan har lämnats in. Bestämmelsen tillämpas på asylansökningar som har lämnats in efter att lagen trädde i kraft. Det har resulterat i att behandlingen av ansökningar som omfattas av

Utlåtande FvUU 1/2021 rd

skyldigheten att iaktta behandlingstider prioriteras medan behandlingstiderna för övriga ansökningar har blivit längre.

Utskottet konstaterar att Migrationsverkets resurser för närvarande inte räcker till för en tillfredsställande skötsel av de lagstadgade skyldigheterna att iaktta handläggningstider, och inte heller för att trygga en i alla avseenden högkvalitativ och smidig process. Utskottet har betonat vikten av att tillförsäkra myndigheten tillräckliga resurser. Också justitieombudsmannen har konstaterat att Migrationsverket behöver mer resurser och eventuellt nya arbetssätt. Migrationsverkets anslag har därför ökat med 10 miljoner euro för att trygga beslutsresurserna och med 3 miljoner euro för att minska anhopningen av asylansökningar i statsbudgeten för 2020 och 2021. Migrationsverkets anslagssituation är på grund av dessa tillägg av engångsnatur relativt god 2021, men anslagsnivån är otillräcklig i förhållande till ämbetsverkets verksamhet för åren 2022—2024.

Enligt den utredning som fåtts eftersträvar man i inrikesministeriets projekt Migrationsverket i framtiden att under innevarande år utreda vilken anslagsnivå som är tillräcklig för att verket ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter. Det är nödvändigt att trygga Migrationsverkets verksamhetsförutsättningar också på lång sikt, anser utskottet. Utskottet konstaterar att man när beslut om resurserna till migrationsmyndigheterna fattas bör beakta processens totala längd och i synnerhet förvaltningsdomstolarnas resurser. Handläggningstiderna för utlänningsärenden är för närvarande långa också vid fullföljdsdomstolarna, och mängden ärenden inverkar också på handläggningstiderna för andra ärendegrupper.

Utskottet konstaterar ytterligare att verket fortsättningsvis bör satsa också på att utveckla processerna och att främja digitaliseringen. Migrationsverket utvecklar och gör sina processer smidigare inom ramen för den gällande lagstiftningen. För att göra tillståndprocesserna smidigare utnyttjas redan nu delautomatisering av processerna, där en del av tillståndsvillkoren kan kontrolleras automatiskt. Alla beslut bekräftas dock manuellt. Utskottet konstaterar att den allmänna lagstiftningen om automatiskt beslutsfattande nu bereds under ledning av justitieministeriet. Enligt utskottets uppfattning förutsätter målen för en total behandlingstid på en månad för arbetstillståndsärenden och två veckor för uppehållstillstånd för experter att en automatiserad beslutsprocess införs, vilket blir möjligt först efter att den allmänna lagstiftningen trätt i kraft.

I riksdagens justitieombudsmans berättelse nämns att Europadomstolen har gett Finland en fällande dom den 14 november 2019 i ett ärende som gäller internationellt skydd, N.A. mot Finland (25244/18). Migrationsverket har analyserat beslutet och som en extra åtgärd gått igenom 319 lagakraftvunna och verkställbara asylbeslut för att säkerställa att förbudet mot tillbakasändning iakttas. Enligt erhållen utredning har endast 3 procent av de granskade besluten uppvisat brister i denna granskning. Utskottet konstaterar att en brottsutredning sedermera har inletts i ett ärende som hänför sig till nämnda dom. Utredningen visade att den person som avses i Europadomstolens dom och som Finland inte beviljat internationellt skydd inte hade dödats i Irak, utan fortfarande levde, i strid med Europadomstolens felaktiga uppfattning. Helsingfors tingsrätt dömde den 11 februari 2021 svarandena till ovillkorliga fängelsestraff för grov förfalskning och grovt bedrägeri. Enligt ett meddelande om tingsrättens dom hade de svarande 2017—2019 tillsammans med medgärningmän i Irak färdigställt fyra falska handlingar av irakiska myndigheter (bl.a. dödsattest). Dessa hade enligt domen använts som vilseledande bevis vid Helsingfors förvaltningsdomstol i ett ärende som gällde uppehållstillstånd och avvisning samt vid Europeiska domstolen för

Utlåtande FvUU 1/2021 rd

de mänskliga rättigheterna i ett ärende som gällde kränkning av artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen (rätt till liv och förbud mot tortyr).

Övrigt

Klagomål som gäller Gränsbevakningsväsendet anförs i allmänhet sällan. Detta har också varit fallet under berättelseåret 2019. Från och med våren 2020 har Gränsbevakningsväsendet på grund av covid-19-pandemin allokerat personal- och materielresurser från övervakningen av Schengenområdets yttre gränstrafik och yttre gränser till övervakningen av trafiken vid de inre gränserna efter statsrådets beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna samt temporär stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken från och med den 19 mars 2020. Riksdagens biträdande justitieombudsman gav i sammanhanget i slutet av 2020 ett omfattande avgörande om Gränsbevakningsväsendets förfarande vid övervakningen av trafiken vid de inre gränserna. I beslutet betonas finska medborgares grundlagsenliga rätt att lämna landet och anlända till landet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.2.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Utlåtande FvUU 1/2021 rd

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.