

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2009 rd

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2008

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 juni 2009 riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2008 (B 4/2009 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
- assistent Juha Lavapuro
- juris licentiat Maija Sakslin.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— doktor i administrativa vetenskaper, docent Jukka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2008 presenterar i likhet med sina föregångare 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 2008. I avsnittet om JO:s särskilda uppgifter behandlas dels fall där de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte tillgodosetts, dels övervakningen av teletvångsmedel, täckoperationer och bevisprovokation. 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 och löper på sedvanligt sätt som en röd tråd genom hela berättelsen.

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio kommenterar i sitt inlägg hur justitieombudsmannainstitutionen utvecklats dels i Finland, dels ute i

världen. Utifrån sin långa erfarenhet tecknar hon en sammanhållen bild av hur justitieombudsmannainstitutionen expanderat och hur laglighetskontrollen förändrats. I sin internationella översikt pekar hon på vad som skiljer och vad som förenar justitieombudsmännen. Ett utmärkande drag för dem alla att de är oavhängiga och att de försvarar medborgarnas rättigheter och utvecklar förvaltningen med metoder som bygger på institutionens ställning, inte genom befallningar eller särskilda myndighetsbefogenheter. Det finns en stark koppling mellan ombudsmannainstitutionens expansion och den ökade medvetenheten om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Trots varierande roller och prioriteringar har ombudsmännens uppdrag ett nära samband med rättsstatsutvecklingen och det förbättrade skyddet för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Även här hos oss har laglighetstillsynen förändrats efter hand. JO:s roll som åklagare är inte längre lika markant, medan uppdraget att påverka tjänstemännens verksamhet fått större tyngd. Den större medvetenheten om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har påverkat även den finländska JO:s verksamhet under de senaste decennierna. Ett viktigt steg för Finlands del var tillträdet till Europakonventionen 1990. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna fick JO uppdraget att övervaka att de mänskliga och grundläggande rättigheterna tillgodoses. Detta ändrade enligt justitieombudsman Paunio på ett avgörande sätt fokuseringen i JO:s arbete så att det numera är människornas rättigheter snarare än myndigheternas skyldigheter som står i centrum.

Justitieombudsman Paunio yttrar sig ogillande över att ingenting tycks hända med alla de otaliga problem med att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna som bl.a. justitieombudsmännen upprepade gånger påtalat i sina berättelser och avgöranden. Hon har med oro märkt att det tydligen måste internationell kritik till för att åstadkomma en skärpning inom beslutsfattandet och förvaltningen här hemma.

Utskottet anser att oroade kommentarer av detta slag bör tas på allvar, särskilt när de kom-

mer från en erfaren laglighetsövervakare. Förvaltningarna måste reagera på laglighetsövervakarnas ståndpunkter och åsikter om lagens tillämpning och om behövliga ändringar i lagstiftningen och i förekommande fall utan dröjsmål introducera en ny verksamhetskultur. Särskilt när fokus måste läggas på samma problem gång på gång, tyder det på strukturella brister som det allmänna måste ge högsta prioritet att avhjälpa. För att ge ytterligare eftertryck åt denna skyldighet behöver informationen om laglighetsövervakarnas åsikter få större spridning. Detta är något som bör vägas in t.ex. när den nya människorättsinstitutionens roll diskuteras. Det kunde enligt utskottet vara bra att i laglighetsövervakarnas årliga berättelser särskilt ange de återkommande problem som förvaltningarna inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet.

JO:s verksamhet i siffror

Under rapporteringsåret kom det in 4 107 nya ärenden som gällde laglighetsövervakning till JO. Detta är klart mer än året innan (3 857). Sammanlagt avgjorde JO 4 114 laglighetskontrollärenden 2008. Antalet inlämnade klagomål (3 694) och antalet avgjorda klagomål (3 720) var det största någonsin.

De största ärendegrupperna gällde social trygghet (18 procent av alla avgöranden), polismyndigheterna (16 procent), fängsvården (12 procent), hälso- och sjukvården (11 procent) och domstolarna (6 procent). I likhet med 2007 ökade antalet klagomål på fängsvården markant. I de övriga stora ärendegrupperna var andelen ungefär densamma som ett år tidigare.

År 2008 meddelades 667 avgöranden som ledde till åtgärder. Detta är ca 18 procent av alla avgöranden som gällde klagomål och egna initiativ. Den vanligaste åtgärden var att JO meddelade sin uppfattning (559 fall) och gav en anmärkning (32 fall). Under året utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal ska väckas. Under året inspekterades 71 objekt (69 året innan). Ett nytt inslag var de oanmällda fängelseinspektionerna.

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

Behandlingen av klagomål

Antalet klagomål och andra laglighetskontrollärenden har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Enbart under de fem senaste åren har antalet klagomål ökat med 48 procent. I synnerhet självbetjäningen på webben har gjort att klagomålen blivit fler.

Trots ärendetillströmningen har behandlingstiderna för klagomål inte blivit längre under de senaste åren. Det beror främst på att behandlingen av klagomål har effektiviserats genom nya arbetsrutiner och verksamhetsmetoder och genom satsningar på utbildning och arbetshälsa. Kansliets nya elektroniska ärendehanteringssystem väntas ge kortare behandlingstider.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att JO-kansliet aktivt arbetat på att korta behandlingstiderna. I den mån det låter sig göra kunde kansliet i fortsättningen t.ex. gå in för större flexibilitet i undersökningen av klagomål och i arbetsrutiner för att nå de uppställda målen. Detta kan enligt utskottets mening generera positiva effekter för medborgarnas rättssäkerhet och ge JO-verksamheten större genomslag.

Enligt berättelsen vore det angeläget att ge JO en större rätt att pröva vilka klagomål som tas till behandling. JO kunde då bedöma om det med tanke på antingen individens rättssäkerhet eller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns behov av att undersöka klagomålen. Detta anses kräva ändringar i åtminstone 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman. Frågan har hänskjutits till en arbetsgrupp vid justitieministeriet vars mandat löper ut sommaren 2010.

Utskottet anser förslaget vara välbefogat. JO bör kunna omprioritera verksamheten och fokusera på ärenden där den klagandes rättssäkerhet eller grundläggande och mänskliga rättigheter i övrigt kräver att behandlingen sker snabbt och effektivt. Om undersökningströskeln höjs blir det också lättare att avdela mer resurser för egeninitierade undersökningar och inspektioner. Utskottet menar att 2 och 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman som föreskriver

om minimikravet på innehållet i klagomål och förutsättningarna för undersökning av klagomål med sin nuvarande skrivning inte utesluter att prövningsrätten i fråga om undersökningen av klagomål breddas och undersökningströskeln höjs åtminstone i någon mån.

I JO:s verksamhet väger medborgaraspekten mycket tungt. För den klagande är det oftast angeläget att snabbt få hjälp. En del av klagomålen och andra brev gäller myndigheter eller andra som sköter ett offentligt uppdrag; där kan det räcka med att JO-kansliet under mindre formella former tar kontakt med instansen eller tjänstemannen i fråga för att frågan ska bli utredd eller förfarandet korrigeras. Utskottet menar att fler sådana kontakter, som inte alltid behöver kombineras med begäran om utredning, kan bidra till att behandlingstiderna blir kortare.

JO:s åtalsrätt

Tjänsteåtal är det strängaste instrument JO förfogar över. Men JO kan avstå från att väcka åtal trots att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, om JO bedömer att det räcker med en anmärkning.

Utskottet behandlade utifrån biträdande justitieombudsman Jämskeläins inlägg betydelsen av JO:s åtalsrätt i sitt betänkande om riksdagens justitieombudsmans berättelse 2007 (GrUB 4/2009 rd, s. 2—3). Utskottet konstaterade då att det faktum att åtalsrätten i praktiken utnyttjas så pass sällan uttryckligen bör ses som bevis för lagövervakningsinstitutionernas föregripande verkan och proportionaliteten inom åtgärdsprövningen. Utskottet upprepar sin ståndpunkt men vill samtidigt påpeka att tröskeln för att väcka tjänsteåtal inte får läggas för högt i enskilda fall.

Förslag till beslut

Grundlagsutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande ställningstagande:

Riksdagen har inte något att anmärka med anledning av berättelsen.

GrUB 10/2009 rd — B 4/2009 rd

Helsingfors den 17 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.