

Grundlagsutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015 (B 11/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Berättelsen från riksdagens justitieombudsman innehåller bidrag från justitieombudsmannen (JO) och biträdande justitieombudsmännen, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen 2015 och avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna samt om laglighetsövervakningen enligt sakområde. Berättelsen ger en överskådlig bild av justitieombudsmannens verksamhet och problemen inom laglighetsövervakningen. Grundlagsutskottet fäster än en gång särskild uppmärksamhet vid avsnittet om de största bristerna och förbättringarna i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt avsnittet är de tio problemen i 2013 års berättelse i huvudsak fortfarande aktuella. Det är beklagligt att JO måste lyfta fram samma problem på nytt varje år. Myndigheterna ansvarar för att åtgärder vidtas med anledning av de missförhållanden som uppdagas i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, så att motsvarande situationer kan förebyggas i framtiden. Utskottet vill se att statsrådet och de berörda myndigheterna snabbt vidtar åtgärder för att rätta till de problem som påtalats upprepade gånger.

Grundlagsutskottet välkomnar att fokus för justitieombudsmannens verksamhet på senare år allt klarare har förflyttats från tillsyn över myndigheternas verksamhet till främjande av mänskliga rättigheter. JO:s arbete har påverkat myndighetsverksamheten, förbättrat rättsläget och främjat de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet uppmuntrar justitieombudsmannainstitu-

Betänkande GrUB 2/2016 rd

tionen att arbeta vidare i samma riktning. Utskottet ser också positivt på att det i vissa fall har räckt med att justitieombudsmannens kansli har tagit kontakt för att myndighetsarbetet ska styras i en riktning som bättre genomför de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Av övriga metoder anser utskottet det fortfarande som motiverat att JO i klara fall gör en framställning om förlikning eller ersättning för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister ska undvikas (se GrUB 12/2010 rd, s. 4).

Justitieombudsmannens specialuppdrag baserade på internationella avtal

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen lyfter i sin översikt fram JO:s uppgift som övervakare av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde för Finlands del i kraft efter utgången av 2015. I och med ratificeringen av konventionen har JO blivit en del av den mekanism som avses i artikel 33 i konventionen och vars uppgift är att främja, skydda och övervaka att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses. Justitieombudsmannens kansli har förberett sig för denna nya uppgift under året och även tidigare. Att tillgodose dessa rättigheter var kansliets grund- och människorättstema redan 2014 och det fortsatte 2015. Frågor i anslutning till temat har tagits upp bland annat vid justitieombudsmannens samtliga inspektionsbesök. Fler inspektioner är förr har också gjorts i boendeenheter för personer med funktionsnedsättning.

Riksdagens justitieombudsman är också den nationella förebyggande mekanism som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr. Denna tillsynsuppgift sköter justitieombudsmannen genom kontroller på ställen där frihetsberövade personer hålls. Kontrollerna stöder övervakningen enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, eftersom en del av boendeenheterna för personer med funktionsnedsättning också omfattas av kontroll enligt det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr.

Grundlagsutskottet anser att dessa på internationella åtaganden baserade inspektionsuppdrag är viktiga och instämmer i JO:s uppfattning att tillsyn på eget initiativ är extra viktigt med tanke på alla med funktionsnedsättning.

Barns olika ställning inom småbarnspedagogiken

Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuojä frågar i sin översikt hur man ordnar en god småbarnspedagogisk verksamhet. Verksamheten innefattar daghem eller familjedagvård. Biträdande justitieombudsmannen vill särskilt peka på att den småbarnspedagogiska verksamheten genomförs i ett läge där kommunernas resurser avviker betydligt från varandra. När denna verksamhet ordnas har kommunen rätt att erbjuda invånarna tjänster av högre kvalitet eller större omfattning än vad miniminivåerna kräver. Samtidigt hänvisar biträdande JO emellertid särskilt till att utbildningsstyrelsen har uttryckt oro över att de kvantitativa miniminivåer som fastställts också innebär ett innehållsmässigt minimum. Enligt honom kan detta i sista hand leda till en situation där verksamheten utifrån de riksomfattande grunderna inte längre genomförs på lika grunder på olika orter eller i fråga om enskilda barn.

Grundlagsutskottet anser att biträdande justitieombudsmannens anmärkning är relevant. Utskottet vill påminna om att även om jämlikheten, som tryggas i 6 § i grundlagen, inte i sig hindrar att

Betänkande GrUB 2/2016 rd

lokala särförhållanden beaktas (se GrUU 45/2016 rd, s. 5), får särbehandlingen inte vara godtycklig eller oskäligen. Utskottet anser att det finns skäl att utreda metoderna för att trygga jämlikheten inom småbarnspedagogiken.

De grundläggande fri- och rättigheterna och besparingarna inom de offentliga finanserna

Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin rubricerar i sin översikt ”De grundläggande rättigheterna och besparingarna inom den offentliga ekonomin. Hon ägnar också uppmärksamhet åt sparbeting som gäller rättsväsendet. Utifrån de klagomål som lämnats till justitieombudsmannen kan det noteras att långa handläggningstider medför problem i ärenden som kräver snabb behandling. JO har under sina inspektioner också observerat att otillräckliga resurser i relation till arbetsmängden har lett till utbrändhet bland domare och annan personal. Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister när det gäller domstolars strukturella oberoende nämns också bland de tio mest centrala problemen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Grundlagsutskottet anser att de problem som tas upp i berättelsen är allvarliga. Utskottet menar att det i ett längre perspektiv är nödvändigt att genomdriva ändamålsenliga reformer med avseende på bl.a. rättsvårdens struktur och processer och att göra insatser för att förbättra rättssäkerheten så att den ligger på en nivå som motsvarar grundlagens krav och åtagandena i de människorättskonventioner som är bindande för Finland. Utskottet har ansett att projekten i reformprogrammet för rättsvården till största delen är motiverade och efterlyst snabbare beredning av lagstiftningsändringar och andra åtgärder på lämpligt sätt (GrUU 29/2014 rd). Åtgärderna för att effektivisera rättsvården och ge medborgarna bättre och mer lättillgänglig rättssäkerhet bör beredas på bred bas, menar utskottet.

Utskottet vill fortfarande understryka att basfinansieringen av de myndigheter som ansvarar för att rättssäkerheten tillgodoses måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärligt läge (GrUU 19/2016 rd, GrUU 14/2016 rd, GrUU 9/2016 rd och GrUU 29/2014 rd). Påpekandets relevans sträcker sig långt utanför justitieministeriets förvaltningsområde exempelvis genom de ärenden som behandlas i allmänna domstolar och i förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Till syvende och sist är det fråga om att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och också om att sörja för att samhället fungerar.

Grundlagsutskottet uppmärksammar också mer allmänt att trots att statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur enligt utskottets etablerade praxis kan vara en godtagbar grund för att i viss mån också ingripa i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd) får bestämmelserna sammantaget inte äventyra en grundlagstryggad grundläggande fri- eller rättighet (GrUU 14/2015 rd, s. 3). Dessutom har grundlagsutskottet utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 4–5, och GrUU 21/2016 rd, s. 3) också tillmätt det konstitutionell betydelse att en försämring tidsmässigt begränsas till den tid de offentliga finanserna förväntas vara allvarligt ansträngda (se GrUU 11/2015 rd, s. 3, och GrUU 10/2015 rd, s. 3) och hur nivån på förmåner ligger i förhållande till läget i de offentliga finanserna (se t.ex. GrUU 12/2015 rd, s. 3). Utskottet anser det också vara klart att försämringarna inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 14/2015 rd, s. 3).

Betänkande GrUB 2/2016 rd

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet – utveckling av arbetsfördelningen och samarbetet

Enligt grundlagen har Finland två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, vilka har samma behörighet. Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan laglighetsövervakarna får utfärdas genom vanlig lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen begränsas. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) är justitiekanslern befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs bland annat i ärenden som gäller personer som berövats friheten. Justitiekanslern ska överföra sådana ärenden till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

Grundlagsutskottet behandlade i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014 (GrUU 52/2014 rd, s. 5) övervaknings- och stödstrukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och ansåg det vara viktigt att vidareutveckla samarbetet och arbetsfördelningen mellan aktörerna på detta fält och såg det också som viktigt att minska överlappande funktioner genom att utnyttja expertisen inom olika sektorer så ändamålsenligt som möjligt. Utskottet har upprepat sin uppfattning i sina betänkanden om justitieombudsmannens och justitiekanslars berättelser för 2014 (GrUB 7/2015 rd och GrUB 8/2015 rd).

Utskottet upprepar igen med enfass dessa ståndpunkter och ser det som viktigt att möjligheterna att utveckla arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern utreds.

Förfarande vid offentligt samfund som fordringsägare

I avsnittet om laglighetsövervakningen enligt sakområden uppmärksammas bland annat förfarandet när ett offentligt samfund är fordringsägare. Biträdande justitieombudsmannen har utifrån klagomål och observationer betonat kommunens ansvar vid övervakningen av att inkassoföretaget, på uppdrag för kommunen, förfar korrekt vid indrivningen. Biträdande justitieombudsmannens eget initiativ om samkommuners övervakningsskyldighet var fortfarande aktuellt när berättelsen lämnades.

Grundlagsutskottet betonar betydelsen av myndighetssamarbete också när en privat aktör agerar på uppdrag av en myndighet. Utskottet har i sin praxis tillmätt målet att främja gäldenärers möjligheter att klara sig betydelse med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 27/2004 rd och GrUU 33/2002 rd). Utskottet fäster på allmän nivå uppmärksamhet vid att förfarandet för uttag av offentligrättsliga avgifter och indrivning av offentliga samfunds övriga fordringar ska vara lagenligt, korrekt och skäligt.

Justitieombudsmannens verksamhet i siffror

Under året inlämnades 4 759 klagomål, vilket är cirka 150 fler än 2014. Under samma tid avgjordes nästan 4 800 ärenden, dvs. omkring 40 fler än vad som inlämnades.

Betänkande GrUB 2/2016 rd

Målet att alla klagomål ska behandlas inom ett år uppnåddes 2015. Vid årsskiftet fanns inte ett enda anhängigt klagomål som var över ett år gammalt.

Totalt 834 (17 %) av alla klagomål och egna initiativ ledde 2015 till åtgärder från justitieombudsmannens sida. Under året utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal ska väckas. Antalet anmärkningar var 11, och i 644 fall delgav justitieombudsmannen sin uppfattning. Under behandlingen gjordes en rättelse i 30 fall. Antalet avgöranden som kan klassificeras som framställningar var 28, och i 121 fall noterades andra åtgärder. Under 2015 genomfördes inspektioner av 152 objekt, vilket är nästan 37 procent mer än föregående år.

Grundlagsutskottet ser det som viktigt att justitieombudsmannens kansli redan för tredje året i rad nådde målet på en behandlingstid på högst ett år och samtidigt lyckades höja antalet inspektioner.

Utskottet går inte närmare in på enskilda avgöranden och ställningstaganden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 11/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 20.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent

Betänkande GrUB 2/2016 rd

medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.