

## Grundlagsutskottet

### Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2016

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2016 (B 8/2017 rd): Ärendet har inkommit 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 och biträdande justitieombudsmännen, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen 2014 och avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen 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 hur förbättringarna i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna fullföljs. Enligt avsnittet är de tio problem som redovisades i 2013 års berättelse i huvudsak fortfarande aktuella. Det är beklagligt att berättelsen ständigt måste lyfta fram samma problem. Myndigheterna ansvarar för att åtgärder vidtas med anledning av de missförhållanden som uppdragas 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. Å andra sidan är det välkommet att justitieombudsmannens ställningstaganden och framställningar följs tämligen väl. Det skvallrar inte bara om justitieombudsmannens och justitieombudsmannens kanslis resultat utan även om att laglighetskontrollen röner den respekt den förtjänar.

## Betänkande GrUB 2/2017 rd

Grundlagsutskottet välkomnar att fokus för justitieombudsmannens verksamhet på senare år allt klarare har förflyttats från tillsyn över myndigheternas verksamhet till främjande av de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannens arbete har påverkat myndighetsverksamheten, utvecklat rättsläget och främjat de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utskottet uppmuntrar justitieombudsmannainstitutionen att arbeta vidare i samma riktning.

### *Justitieombudsmannens verksamhet i siffror*

Under året inlämnades 4 922 klagomål, vilket är cirka 160 fler än 2015. Under året avgjordes 4 839 ärenden, det vill säga i stort sett lika många som anhängiggjordes.

Totalt 629 (13 %) av alla klagomål och egna initiativ ledde under 2016 till åtgärder från justitieombudsmannens sida. Antalet anmärkningar var 32, och i 462 fall delgav justitieombudsmannen sin uppfattning. Under behandlingen gjordes en rättelse i 12 fall. Antalet avgöranden som kan klassificeras som framställningar var 43, och i 79 fall noterades andra åtgärder. Under året ledde ett fall till tjänsteåtal. JO inspekterade 115 inrättningar.

Grundlagsutskottet ser det som viktigt att justitieombudsmannens kansli åtskilliga år i rad har nått målet på en behandlingstid på högst ett år och samtidigt har lyckats hålla antalet inspektioner på en relativt hög nivå. Målet för behandlingstiden uppställdes för något över fem år sedan och har sedan dess uppnåtts och etablerats som ny standard.

Utskottet går inte närmare in på enskilda avgöranden och ställningstaganden.

### *Laglighetskontrollen — arbetsfördelning och utveckling av samarbetet*

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen lyfter — nu för andra gången — i sin översikt fram behovet av att utveckla arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet så att deras uppgifter överlappar varandra så lite som möjligt. Jääskeläinen anser att det nuvarande överlappande systemet för de två högsta laglighetsövervakarna inte är det effektivaste eller mest ändamålsenliga med avseende på medborgarna och samhället.

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

Justitieombudsman Jääskeläinen menar att överlappningarna mellan justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter medför administrativ och annan tidsförlust, ovisshet för klagandena och allmänheten samt problem och risker med tanke på en enhetlig och konsekvent avgörandep Praxis. Dessa olägenheter, problem och risker kan i mycket hög grad avhjälpas utan begränsning av någondera laglighetsövervakarens behörighet, men genom en ändamålsenlig revidering av ar-

## Betänkande GrUB 2/2017 rd

betsfördelningslagen. De problem som beskrivits ovan har dels uppstått och dels ökat genom att det har skett en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter. Specialiseringen har ökat till följd av de särskilda uppgifter som justitieombudsmannen fått på grundval av internationella fördrag. Hit hör uppdragen som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT) och som nationell struktur enligt FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Om överlappningarna kunde avhjälpas eller reduceras skulle båda laglighetsövervakarna ges möjlighet att ytterligare utveckla sin verksamhet inom de ärendekategorier som skulle anvisas dem. En fördelning av uppgifterna skulle också tillåta att justitiekanslerns verksamhet i allt högre grad kunde lägga fokus på att stödja statsrådets lagberedningsarbete som en oberoende rättstjänst.

Grundlagsutskottet behandlade arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i sina betänkanden om justitiekanslerns och justitieombudsmannens berättelse för 2014 respektive -2016 (GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd, GrUB 8/2015 rd, GrUB 7/2015 rd). Utskottet hänvisar här till de synpunkter om samarbetet och arbetsfördelningen mellan aktörer som deltar i arbetet med att övervaka och stödja de grundläggande och mänskliga rättigheterna som framförs i utlåtandet om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd). Utskottet upprepar med emfas sina ståndpunkter i utlåtandet och ser det som viktigt att arbetsfördelningen och möjligheterna till större samarbete mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet utreds. Utskottet påpekar att det tagit ställning i frågan ett flertal gånger och vill se att utredningen framskrider snabbt. De olika områdena inom laglighetskontrollen har visserligen långa traditioner som bör respekteras, men laglighetskontrollen måste samtidigt följa med sin tid. En utveckling av systemet bör övervägas fördomsfritt.

### *Gottgörelsesystemet*

Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja frågar i sitt bidrag om justitieombudsmannen är en gottgörelseautomat. Justitieombudsmannen har i sin avgörandeverksamhet traditionellt utgått från att skadeståndsären den faller utanför ämbetets behörighet. Justitieombudsmannen har dock i årtionden, om än sällan, i enskilda fall gjort framställningar om ersättning av skador. Så har skett exempelvis när det med hänsyn till ärendets ringa omfattning har ansetts orimligt att den klagande måste gå till domstol för att få ersättning.

Biträdande justitieombudsman Pajuoja menar att justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse delvis beror på att man därigenom kan kompensera för luckor i den föråldrade skadeståndslagstiftningen. Även om bedömningen av förutsättningarna och förfarandet för husranssakan numera ska göras av domstol, är det inte heller i domstolarna klart hur gottgörelse ska utdömas. Biträdande justitieombudsman Pajuoja nämner som ett andra exempel de problem samt hundratals klagomål som i början av 2017 följde på att beviljandet av grundläggande utkomststöd överfördes från kommunerna till Folkpensionsanstalten. Klagomålen gällde lagstridiga dröjsmål i handläggningen av utkomststöd, problem i tolkningen av lagen samt köbildning av systemtekniska skäl. På grund av förseningarna beviljades närmare 150 000 kunder gottgörelse.

## Betänkande GrUB 2/2017 rd

Det var därför rationellt att ärendena sköttes direkt via Fpa enligt riktlinjerna i tidigare gottgörelsepraxis.

För att uppnå en rättvis behandling bör enligt biträdande justitieombudsman Pajuoja entydiga bestämmelser om gottgörelse införas i lagen. Det nuvarande systemet saknar en klar grund i lagstiftningen och får inte förbli permanent. Eftersom det redan finns rättspraxis och avgöranden om gottgörelse att utgå från, bör det enligt Pajuoja byggas upp ett enhetligt och rättvist regelverk om gottgörelse. Grundlagsutskottet menar att biträdande justitieombudsman Pajuojas uppfattning om behovet av en reform bör övervägas.

### *Yttrandefriheten*

Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin behandlar yttrandefriheten i sitt bidrag. I det demokratiska samhället bör administrationens verksamhet och försummelser övervakas även av medierna och allmänheten. I rättsstaten har publiken rätt att bli informerad i synnerhet om missbruk av makt.

Enligt grundlagens 12 § har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Stadgandet om grundrättigheten garanterar enligt förarbetena den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism.

Under året firades att tryckfrihetsförordningen trädde i kraft för 250 år sedan, och särskilt mot slutet av året fördes en livlig debatt om förhållandet mellan pressen och de politiska beslutsfattarna. Andra teman har varit pressens redaktionella frihet, självreglering av medierna och frågan om gränserna för den enskilda journalistens frihet.

Biträdande justitieombudsman Sakslin framhåller att en persons, exempelvis en tjänstemans, ställning kan medföra sådana särskilda skyldigheter eller ett sådant särskilt ansvar som påverkar bedömningen av huruvida en begränsning av yttrandefriheten är nödvändig och skälig. Av sådana personer kan också förutsättas att de utövar sin yttrandefrihet på ett sakligt och korrekt sätt. I likhet med biträdande justitieombudsman Sakslin understryker grundlagsutskottet det ansvar och de skyldigheter som är förknippade med yttrandefriheten.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 8/2017 rd.*

### ***Utskottets förslag till ställningstagande***

*Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.*

## Betänkande GrUB 2/2017 rd

Helsingfors 6.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst  
vice ordförande Tapani Tölli cent  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Ilkka Kantola sd  
medlem Antti Kurvinen cent  
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Leena Meri saf  
medlem Juha Rehula cent  
ersättare Markku Eestilä saml  
ersättare Johanna Ojala-Niemelä sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.