Utlåtande FvUU 5/2019 rd– B 11/2019 rd

Förvaltningsutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (B 11/2019 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 30.9.2019.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Heli Heikkola, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Aino Salmi, inrikesministeriet
- ledande expert Ari-Pekka Dag, inrikesministeriet
- resultatenhetschef Jaakko Purontie, Migrationsverket
- polisöverinspektör Janne Paavola, Polisstyrelsen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet har för behandling riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018. Behandlingen av berättelsen i riksdagen har reviderats på så sätt att fackutskotten kan lämna utlåtande till grundlagsutskottet i ärendet. Förvaltningsutskottet fokuserar med beaktande av sitt ansvarsområde på de avsnitt och iakttagelser i berättelsen som gäller polisen och utlänningsfrågor.

Polisen

Klagomål som gäller polisen är enligt justitieombudsmannens berättelse en av de största klagomålsgrupperna, enligt utskottets uppfattning på grund av att polisen i sina lagstadgade uppdrag tvingas ingripa i grundläggande och mänskliga rättigheter exempelvis vid användning av tvångsmedel. Justitieombudsmannen fick 2018 in totalt 634 klagomål om polisens verksamhet. Dessutom fick justitiekanslern in 350 klagomål om polisen, och direkt till polisen inlämnades 639 klagomål som behandlades internt inom förvaltningen. Av de klagomål som justitieombudsmannen

avgjorde ledde 79 till åtgärder. Mängden klagomål om polisen har de senaste åren varit rätt oförändrat. 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.

Det vanligaste ämnet för klagomål är enligt erhållen utredning 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 de förlängda undersökningstiderna och den låga andelen uppklarade brott i fråga om masskriminalitet beror dels på utredning av krävande brottsfall, dels på alltför knappa resurser för utredningen.

Riksdagens justitieombudsman gjorde i fjol 19 inspektioner hos polisen. Huvudvikten har lagts vid inspektioner av polishäkten. Enligt erhållen utredning har riksdagens justitieombudsman i början av 2019 lämnat en begäran om utredning och utlåtande i fråga om godkännande av polisens förvarslokaler. I inrikesministeriet pågår en total översyn av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. I samband med den ska också förfarandet för godkännande utredas.

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 polisinrättning har inrättats en rättsenhet med särskilt fokus på laglighetsövervakning. Polisens interna laglighetsövervakning, som finns nära den operativa verksamheten, har också enligt berättelsen en viktig position. Också korrigerande 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 säkerhetshot och innehållet i polisens uppgifter. Det minskade antalet polismän har exempelvis kunnat 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 allvarligare brott och brådskande utryckningar 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 målnivåerna för antalet poliser i det nuvarande säkerhets- och uppgiftsläget fram till 2025 till sammanlagt 7 850 årsverken.

Förvaltningsutskottet har i ett flertal sammanhang, bland annat i sina årliga utlåtanden om budgetramarna och ramarna för statsfinanserna (t.ex. FvUU 29/2018 rd och FvUU 13/2018 rd) och i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten konsekvent fäst allvarlig uppmärksamhet vid polisens minskande resurser. Utskottet gav en omfattande beskrivning av den förändrade säkerhetsmiljön exempelvis i sitt ovan nämnda betänkande FvUB 5/2017 rd och i utlåtandet om

propositionen med förslag till ändring av 10 § i grundlagen (FvUU 7/2018 rd). Analysen fokuserade på konsekvenserna av försämringen i säkerhetsmiljön i ett läge där de gamla så kallade traditionella myndighetsuppgifterna fortfarande måste skötas. Omställningen i polisens handlingsram hänger ihop med en ny typ av kriminalitet och hot. Centrala sektorer för polisen i detta sammanhang är cybersäkerhet, gängbildning, utslagning, utmaningar för polisväsendet i samband med invandring, terrorism och hybridhot.

Också polisens datasystemprojekt som berörs i berättelsen (det s.k. Vitja-projektet och vapendatasystemet) vars introduktion har fördröjts och lokalfrågorna har varit aktuella i förvaltningsutskottet under en längre tid. Utskottet har ansett det nödvändigt att satsa på dels beställar- och avtalskompetens, dels 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 mögel som gör att de inte kan användas. Utskottet har ansett att byggande, underhåll och reparation av säkerhetsmyndigheternas fastigheter bör skötas som en separat lösning.

Utlänningsärenden

Justitieombudsman fick 2018 in totalt 142 klagomål som gällde utlänningar. Av dem avgjordes 133. Typiska ämnen för klagomål var enligt berättelsen missnöje med myndigheternas förfarande, långa behandlingstider och förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed. Justitieombudsmannen gav under året Migrationsverket sex anmärkningar för lagstridigt förfarande. Av dem hade fem att göra med att den maximala behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband i utlänningslagen (9 månader) hade överskridits.

Förvaltningsutskottet har vid utfrågningen av sakkunniga gjorts uppmärksamt på att lagstiftningen under senare år huvudsakligen med anledning av EU-lagstiftningen har kompletterats med flera maximitider för hantering 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 efter att lagen trädde i kraft. Det har enligt erhållen utredning resulterat i att behandlingen av ansökningar som omfattas av skyldigheten att iaktta behandlingstider prioriteras medan behandlingstiderna för övriga ansökningar har blivit längre.

Antalet asylsökande har minskat betydligt jämfört med 2015, då över 30 000 sökte asyl i Finland. Anhopningen av ärenden hos Migrationsverket beror dock fortfarande på den ovan nämnda osedvanligt stora mängden asylsökande. Utskottet har redan tidigare noterat att andelen upprepade ansökningar av alla asylansökningar är stor. Utskottet konstaterar i sammanhanget att villkoren för prövning av upprepade ansökningar gjordes striktare genom en ändring i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juni 2019 (FvUB 32/2018 rd).

Utskottet konstaterar att ändringar i antalet aktualiserade ansökningar och bland annat de ovan nämnda lagfästa maximala behandlingstiderna inverkar betydligt på Migrationsverkets behov av resurser. Migrationsverket har också i övrigt fått fler uppgifter under de senaste åren. Genom ut-

veckling av asylprocessen har Migrationsverket tagit över uppgifter som tidigare skötts av polisen och Gränsbevakningsväsendet, däribland den asylutredning som görs i början av asylprocessen.

Enligt en utredning till utskottet har Migrationsverket under behandling cirka 6 000 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband. För 700 av dem har den lagstadgade maximala behandlingstiden överskridits. Också exempelvis handläggningstiderna för ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare har förlängts. 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. Ämbetsverket bör tillförsäkras tillräckligt med resurser.

Utskottet har exempelvis i sitt utlåtande om budgetpropositionen för innevarande år (FvUU 29/2018 rd) ansett att Migrationsverkets finansieringsläge för de kommande åren inger bekymmer. Det är nödvändigt att säkerställa verkets resurser på lång sikt, menar utskottet. Enligt erhållen utredning är Migrationsverket i färd med att få extra finansiering för 2020. Utskottet inskärper att utdragna behandlingstider för asylansökningar får betydande konsekvenser också på kostnaderna för mottagning av asylsökande. Samtidigt bör det noteras hur länge processen i sin helhet räcker och vilka resurser förvaltningsdomstolarna förfogar över.

Utskottet konstaterar ytterligare att verket fortsättningsvis bör satsa också på att utveckla processerna och att främja digitaliseringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 5/2019 rd

Helsingfors 26.9.2019

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 (delvis)
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd (delvis)
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.