

Lagutskottet

Regeringens årsberättelse 2014

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Ärende

Regeringens årsberättelse 2014 (B 9/2015 rd): Ärendet har inkommit till lagutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- kanslichef Tiina Astola, justitieministeriet.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av
- Polisstyrelsen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagutskottet har behandlat berättelsen utifrån de uttalanden som riksdagen godkänt på förslag från utskottet. Uttalandena gäller justitieministeriets förvaltningsområde.

Uttalanden som kan strykas

Utskottet anser att de åtgärder som vidtagits med anledning av följande uttalanden har varit tillräckliga eller att uttalandena i övrigt inte längre är aktuella:

— *Bestämmelsen om tid för väckande av talan i lagen angående införande av lagen om faderskap* RP 56/2004 rd

Riksdagen förutsatte år 2005 att regeringen utreder vilka problem som 7 § 2 mom. i lagen angående införande av lagen om faderskap (701/1975) ger upphov till och att den förelägger riksdagen de lagförslag som eventuellt visar sig vara nödvändiga på grundval av utredningen. Enligt bestämmelsen gäller fem års talerätt för att fastställa faderskapet för barn som fötts utom äktenskapet innan faderskapslagen (700/1975) trädde i kraft (den 1 oktober 1976). Europadomstolen har

Utlåtande LaUU 3/2015 rd

efter det gett ett flertal avgöranden där den ovillkorlighet och inflexibilitet som hänför sig till talerätten har ansetts kränka Europakonventionen. Också högsta domstolen har i vissa fall ansett att en ovillkorlig talerätt står i strid med Europakonventionen men också med skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen.

Sommaren 2014 lämnade regeringen en proposition om att lagen om faderskap och lagen angående införande av lagen om faderskap upphävs och ersätts med en ny faderskapslag (RP 91/2014 rd). I propositionen föreslog regeringen att talerätten i fråga om fastställande av faderskapet för barn som fötts utom äktenskapet före den gällande faderskapslagens ikraftträdande ska återinföras fullt ut. Riksdagen godkände lagförslagen i slutet av 2014 och ändringarna träder i kraft den 1 januari 2016. Uttalandet föranleder inga nya åtgärder, så det kan strykas.

— Utvecklande av förvandlingsstraff för böter RP 164/2007 rd

Riksdagen förutsatte den 18 juni 2008 att regeringen ser till att polisens bötesföreskrifter uppdateras vid första tillfälle med hänsyn bl.a. till rättspraxis på senare tid och att de även i övrigt förtydligas efter behov, och att den bereder en proposition med nödvändiga förslag till bestämmelser som utesluter strafforderförfarande när den som begår en gärning genom sitt förfarande har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag för att överlämnas till riksdagen i samband med en totalreform av ordningsbots- och strafforderförfarandet, eller i förekommande fall som en särskild proposition så att den kan sättas i kraft samtidigt med det nu godkända lagförslaget (uttalande 1).

I regeringens årsberättelse står det att polisen år 2014 reviderade sina bötesanvisningar så att upprepade brott beaktas mer än tidigare. Dessutom lämnade regeringen i december 2014 en proposition (RP 291/2014 rd) med förslag om att strafföreläggande eller bötesföreläggande inte ska tillämpas i brottmål, om den bötfälldes tidigare bötesstraff, med anledning av att gärningarna är upprepade och likartade, visar på uppenbar likgiltighet för förbud och påbud i lag och för de påföljder som har bestämts för brott mot dem. Avsikten var att de som gör sig skyldiga till upprepad bötesbrottslighet ska kunna dömas till förvandlingsstraff, om böterna inte kan drivas in. Riksdagen slutförde behandlingen av propositionen i mars 2015. Uttalandet föranleder inga nya åtgärder.

I anknytning till RP 164/2007 rd förutsatte riksdagen också att regeringen omedelbart tar itu med en samlad analys av hur samhällspåföljden kan utvecklas och ser till att det i samband med analysen eller separat i samarbete mellan justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, kommunsektorn och övriga behöriga aktörer före utgången av 2009 bereds nödvändiga förslag till riksdagen om en lämplig samhällspåföljd för dem som faller utanför systemet med förvandlingsstraff för böter eller om andra åtgärder som ersätter förvandlingsstraff (uttalande 2).

I årsberättelsen står det att möjligheten att införa en samhällspåföljd avsedd uttryckligen för bötesfångar har utretts men att det inte hittats något genomförbart alternativ till att verkställa förvandlingsstraff i fängelse. Men det har ansetts att det kunde vara lämpligt att hänvisa en del av de mindre bemedlade bötfällda till exempelvis rehabilitering för missbrukare i stället för att placera dem i fängelse. Enligt berättelsen inledde Brottsförbyggmyndigheten 2014 ett pilotprojekt där

Utlåtande LaUU 3/2015 rd

personer som dömts till förvandlingsstraff i högre grad hänvisas till missbrukar- och boendetjänster i samarbete mellan Brottspåföljdsmyndigheten och andra aktörer.

I sitt betänkande (LaUB 36/2014 rd) om proposition RP 291/2014 rd ansåg lagutskottet att det är beklagligt att det i fråga om innehållet i förvandlingsstraffet inte finns något alternativ till fängelse inom synhåll. Det innebär enligt utskottets mening att missbrukarvården och andra åtgärder får en accentuerad vikt i fråga om bötesfångarna. Utskottet ställde sig positivt till Brottspåföljdsmyndighetens försök. Det är viktigt att utvärdera fördelarna och nackdelarna när försöket avslutats. Om försöket visar sig vara framgångsrikt är det viktigt att det får en fortsättning och om möjligt också kan utvidgas.

I anknytning till den föreliggande årsberättelsen anser utskottet med hänvisning till det ovanstående att uttalande 2 kan strykas. Men utskottet upprepar ståndpunkterna i betänkande LaUB 36/2014 rd om missbrukarvård för bötesfångar och pilotförsöket på Brottspåföljdsmyndigheten.

I anknytning till RP 164/2007 rd förutsatte riksdagen också att justitieministeriet bevakar och utvärderar effekterna av förvandlingsförbudet för böter och bl.a. ger akt på hur antalet bötesfångar utvecklas, bötesinkomsterna, bötesstraffets trovärdighet som straffrättslig påföljd i det fall att en person upprepat gör sig skyldig till mindre brott, effekterna för brottsligheten över lag, effekterna för företag i handelsbranschen samt för tingsrätter, kommuner och andra behöriga myndigheter, och att ministeriet lämnar en redogörelse om saken till lagutskottet före utgången av 2010 (uttalande 3).

En undersökning gjord av Rättspolitiska forskningsinstitutet om konsekvenserna av att minska förvandlingsstraffen för böter lämnades enligt årsberättelsen till riksdagen i början av 2011. Enligt undersökningen har det inte haft någon inverkan på brottsligheten att det inte längre går att förvandla böter som dömts ut genom strafforderförfarande, och samhällets kostnader för förvandlingsstraff för böter har som helhet minskat. Uttalande 3 kan följaktligen strykas.

— *Övervakning av förundersökningsmyndigheternas verksamhet och beslut om hemliga metoder för att inhämta information RP 222/2010 rd*

När riksdagen antog den nya förundersökningslagen och tvångsmedelslagen förutsatte den att regeringen utreder om det utöver dagens system för att övervaka användningen av hemliga tvångsmedel bör inrättas ett expertorgan för att övervaka förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel (uttalande 1).

I årsberättelsen står det att statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och förtäckt inhämtande av information (122/2014), som trädde i kraft den 17 februari 2014, i detalj föreskriver om bl.a. registrering av användning av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information. Polisstyrelsen har i enlighet med förordningen tillsatt en grupp som ska följa användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information och som består av företrädare för inrikesministeriet, polisen, gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten och Tullen.

Utlåtande LaUU 3/2015 rd

Lagutskottet har fått en utredning av Polisstyrelsen om gruppens uppgifter och verksamhet. Efter erhållen information anser utskottet att uttalande 1 inte längre kräver några åtgärder.

— *Effekterna av åldersgränserna för adoption* RP 47/2011 rd

När riksdagen antog den nya adoptionslagen 2001 förutsatte den att justitieministeriet observerar och bedömer effekterna av den övre åldersgränsen för adoptionssökande och även effekterna av att den övre åldersgränsen och den största tillåtna åldersskillnaden mellan adoptionssökande och barn som ska adopteras gäller samtidigt och att ministeriet lämnar lagutskottet en utredning om detta före utgången av 2014.

Justitieministeriet lämnade utredningen till utskottet i slutet av 2014. Ministeriet hade begärt information från adoptionsnämnden, tjänsteleverantörerna och adoptionsrådgivningen i de största kommunerna om hur kraven på åldersgränser tillämpas. I utredningen står det att den övre åldersgränsen mycket sällan har varit aktuell i adoptionsnämnden. Social- och hälsovårdsverket i Helsingfors hade heller inte under den tid som utredningen gällde fått vetskap om några fall där det lett till oskäliga situationer att åldersgränserna tillämpas samtidigt. Tjänsteleverantörerna lyfte för sin del fram att det har varit en positiv ändring för barnets bästa att åldersgränserna har skrivits in i lagen och att det har underlättat för adoptionsrådgivarna i deras arbete. Remissinstanserna anser ändå att det är viktigt att lagen tillåter prövning i varje enskilt fall.

Remissinstanserna kom med varierande synpunkter på hur adoptionslagen påverkat den internationella adoptionen. Å ena sidan ansåg de att åldersgränserna i adoptionslagen inte har haft någon inverkan på utbudet av adoptionsfamiljer vid internationella adoptioner utan att det finns andra orsaker till att internationella adoptioner blivit ovanligare i Finland, t.ex. de långa väntetiderna och adoptivbarnens särskilda behov. Å andra sidan menade en del av remissinstanserna att antalet sökande inom internationell adoption har minskat på grund av åldersgränserna.

I sin bedömning påpekar justitieministeriet att de lagfästa åldersgränserna inte har tillämpats strängt kategoriskt utan att avvikelsekriterierna har beaktats. Enligt bedömningen har det inte framkommit några akuta behov att ändra adoptionslagen.

Lagutskottet noterar att justitieministeriet har lämnat utredningen enligt uttalandet inom den angivna tidsfristen. Uttalandet kan alltså strykas. Utskottet anser ändå att analysen av lagstiftningens konsekvenser har försvårats av att utredningen gjorts så kort tid efter att adoptionslagens bestämmelser om åldersgränser trädde i kraft. Därför är det viktigt att justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet fortsatt bevakar och analyserar hur kraven på åldersgränser tillämpas och i synnerhet hur det påverkar de internationella adoptionerna, också med hänsyn till att remissinstanserna hade skilda meningar om effekterna på internationella adoptioner. Utskottet vill också betona betydelsen av de lagfästa avvikelsekriterierna och prövningen i varje enskilt fall när kraven på åldersgränser tillämpas. Här hänvisar utskottet till motiveringen och exempelfallen i betänkandet (LaUB 9/2011 rd) om reformen av adoptionslagstiftningen.

— *Underrättelse om användningen av hemliga tvångsmedel* RP 14/2013 rd

Utlåtande LaUU 3/2015 rd

När riksdagen godkände proposition RP 14/2013 rd förutsatte den att regeringen före utgången av 2014 lämnar en utredning om tillämpningen av regelverket om underrättelse om användningen av hemliga tvångsmedel. Uttalandet godkändes utifrån lagutskottets betänkande (LaUB 17/2013 rd). Lagutskottet såg det som viktigt att regeringen följer och bedömer hur bestämmelserna tillämpas i synnerhet med avseende på informationskällornas säkerhet och rättsskydd.

Justitieministeriet lämnade en utredning i december 2014. Där står det att ministeriet hade begärt information från försvarsministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet och Riksåklagarämbetet om hur bestämmelserna tillämpas. Men det visade sig att bestämmelserna hade hunnit gälla så kort tid att det ännu inte fanns några erfarenheter av hur de fungerade.

Lagutskottet noterar att justitieministeriet har lämnat utredningen enligt uttalandet inom den angivna tidsfristen. Följaktligen kan uttalandet strykas. Men med hänsyn till att bestämmelserna hade hunnit vara i kraft så kort tid innan utredningen gjordes ser utskottet det som viktigt att justitieministeriet tillsammans med inrikesministeriet fortsatt följer upp och bedömer hur bestämmelserna fungerar utifrån erfarenheterna.

Uttalanden som ska stå kvar

Övriga uttalanden som riksdagen godkänt på förslag av lagutskottet är fortfarande behövliga och bör alltså stå kvar.

När riksdagen utifrån proposition RP 79/2010 rd godkände ändringen av strafflagens bestämmelser om mutbrott förutsatte den att regeringen skyndsamt börjar bereda ett förslag till lagstiftning om kriminalisering av missbruk av inflytande.

I årsberättelsen står det att justitieministeriet den 25 april 2014 tillsatte en arbetsgrupp som skulle utreda bl.a. olika lagstiftningsalternativ när det gäller att kriminalisera missbruk av inflytande i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering (arbetsgruppen för utredning av vissa behov av ändringar i bestämmelserna om mutbrott, JM 7/41/2014). Justitieministeriet uppger att arbetsgruppen lämnade ett betänkande våren 2015. Arbetsgruppen ansåg inte att det fanns tillräckliga grunder för en särskild straffbestämmelse om missbruk av inflytande. Därför föreslås det inga ändringar i lagstiftningen i det avseendet.

Justitieministeriet uppger att arbetsgruppens betänkande har varit på remiss. Ungefär hälften av remissinstanserna instämde med arbetsgruppen medan andra hälften förordade en kriminalisering av missbruk av inflytande. Justitieministeriet har ännu inte lagt fram några riktlinjer för hur fortsättningen ska bli i den här frågan.

Utskottet noterar att uttalandet godkändes utifrån lagutskottets betänkande (LaUB 45/2010 rd). I betänkandet ansåg utskottet att det var viktigt att kriminalisera missbruk av inflytande och förutsatte med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 68/2010 rd) att beredningen av en kriminalisering skyndsamt inleds för att komplettera lagstiftningen mot korruption.

Utskottet ser allvarligt på att det nu gått fem år sedan uttalandet godkändes men att inget förslag till lagstiftning som förutsätts i uttalandet har beretts. Med hänsyn till att justitieministeriets ar-

Utlåtande LaUU 3/2015 rd

betsgrupp inte föreslår några ändringar i lagstiftningen vill utskottet understryka att riksdagen i sitt uttalande uttryckligen förutsätter att ett förslag till lagstiftning bereds för att kriminalisera missbruk av inflytande. Utskottet ser det som viktigt att ett förslag till lagstiftning som förutsätts i uttalandet bereds och föreläggs riksdagen så snart som möjligt.

När riksdagen antog den nya förundersökningslagen och tvångsmedelslagen (RP 222/2010 rd) förutsatte den att regeringen utreder och överväger att låta besluten om hemliga metoder att inhämta information ingå i domstolarnas behörighet (uttalande 2). Innan nya projekt som gäller hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information inleds är det ändamålsenligt att få erfarenheter av hur de nya förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagar som trädde i kraft i början av 2014 fungerar, står det i årsberättelsen. Det är också nödvändigt att man känner till hur de ändringar i lagstiftningen som inverkar på skyddspolisens ställning fungerar. Uttalande 2 kan inte strykas eftersom det ännu inte utretts eller övervägts om rätten att fatta beslut om hemliga metoder att inhämta information bör ingå i domstolarnas behörighet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.9.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Niilo Keränen cent
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Tom Packalén saf
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
ersättare Veera Ruoho saf

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.