



Dröjsmål vid distribueringen av tingsrätternas domar

ANHÄNIGGÖRANDE

Justitieministeriet meddelade i september 2019 justitiekanslern att till följd av felaktig användning av domstolarnas program för brottmålsdomar (RITU) hade knappt 600 i första hand fängelse- och bötesdomar inte nått de verkställande myndigheterna. Ministeriets meddelande åtföljdes av Rättsregistercentralens promemoria om saken. Enligt promemorian fanns det sammanlagt 579 sådana tingsrättsärenden som nämndes i justitieministeriets meddelande i RITU-systemet. De äldsta var från 2013 och de senaste från april 2019.

Jag beslöt att på eget initiativ inom ramen för laglighetskontrollen utreda tingsrätternas förfarande vid distribueringen av domar. Ärendet anhängiggjordes ursprungligen i justitiekanslersämbetet med diarienummer OKV/22/50/2019. I det nya ärendehanteringssystem som togs i bruk i justitiekanslersämbetet i maj 2020 fick ärendet det nya diarienumret OKV/411/70/2020.

UTREDNING

Jag bad att justitieministeriet skulle skicka över det material som samlats i samband med utredningen av ärendet. Jag bad att ministeriet samtidigt skulle meddela på vilket sätt utredningen av ärendet fortfarande eventuellt pågick vid ministeriet och vilka åtgärder ministeriet eventuellt skulle vidta i ärendet. Justitieministeriets gav sitt svar i september 2019.

Helsingfors, Vasa, Östra Finland och Rovaniemi hovrätter har på de sätt som framgår nedan lämnat in tingsrätternas utredningar om RITU-distribueringen till justitiekanslersämbetet.

Ytterligare information och material om ärendet har inhämtats hos Rättsregistercentralen. I materialet ingår bland annat förteckningar över hur de ovannämnda 579 målen och ärendena var fördelade mellan tingsrätterna 2019. I förteckningarna finns registrerat respektive ärendes diarienummer, svarandens namn, den grövsta brottsrubriceringen, typ av avgörande (civilrättslig dom, brottmålsdom, mellandom eller vitesärende) och avgörandedatum. Rättsregistercentralen har också fogat noggrannare anteckningar till förteckningarna, till exempel om de bötes- och vitesbelopp som dömts ut.

Från Rättsregistercentralen har våren 2022 dessutom inhämtats förteckningen "Distribution ej utförd", som kördes i juli 2021 och av vilken framgår de icke distribuerade tingsrättsdomar med statusen "Färdig" som då fanns i RITU-systemet, samt förteckningen "Ingen klarmarkering", av vilken framgår de domar som då fortfarande hade statusen "Avgjord".

ANTECKNING

Rovaniemi hovrätt lämnade i december 2019 justitiekanslersämbetet de ovannämnda utredningarna om RITU-distribueringar från hovrättsdistriktets tingsrätter. Materialet från hovrätten anhängiggjordes i justitiekanslersämbetet med diarienummer OKV/57/31/2019. I det nya ärendehanteringssystem som togs i bruk i justitiekanslersämbetet i maj 2020 fick ärendet det nya diarienumret OKV/482/31/2020, och det behandlas i detta beslut tillsammans med mitt eget initiativ OKV/411/70/2020.

AVGÖRANDE

1. Bestämmelser

Enligt 1 § 1 mom. 1 punkten (348/2020) i lagen om Rättsregistercentralen (625/2012) är Rättsregistercentralen ett ämbetsverk som hör till justitieministeriets förvaltningsområde och som har till uppgift att vara personuppgiftsansvarig för informationssystem och register inom justitieministeriets förvaltningsområde enligt vad som särskilt föreskrivs om dem samt förmedla av justitieförvaltningsmyndigheterna anmälda uppgifter till andra myndigheter.

Med stöd av 5 § i lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (372/2010), som var i kraft under händelsetiden 2013-2019, är justitieförvaltningsmyndigheterna skyldiga att ansluta sig till justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem och att via systemet förmedla meddelanden och information till andra myndigheter enligt vad som föreskrivs i lagen i fråga eller andra lagar och enligt vad som föreskrivs med stöd av dem. Lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem har upphävts genom lagen om justitieförvaltningens nationella informationsresurs (955/2020), som trädde i kraft i början av 2021.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem ska domstolarna utan hinder av sekretessbestämmelserna anmäla sina avgöranden eller uppgifter om slutresultatet av dem till det register över avgöranden och meddelanden om avgöranden som hör till justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem samt göra sådana anteckningar om avgjorda ärenden som krävs för uppfyllande av den lagstadgade anmälningsskyldigheten, eller på något annat sätt överföra uppgifterna till Rättsregistercentralen för registrering i informationssystemet eller förmedling till någon annan myndighet.

Enligt 6 § 3 mom. i lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem föreskrivs genom förordning av justitieministeriet om

- 1) det sätt på vilket information överförs till informationssystemet,
- 2) tidpunkterna för registrering och annan överföring,
- 3) registreringsformen och överföringsblanketterna,
- 4) andra tekniska detaljer som ska iaktas vid registreringen.

Enligt 3 § 1 mom. i justitieministeriets förordning om antecknande av uppgifter i registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (1024/2010) ska justitieförvaltningsmyndigheter som anslutit sig till justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem registrera sina avgöranden eller domslut i registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden samt i registret göra de anteckningar om ärenden som avgjorts som krävs för att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt de lagar som nämns i momentet.

Enligt 4 § i förordningen ska domstolarna i sina meddelanden bestämma om distributionen av de uppgifter som ingår i avgörandet genom att registrera distributionsanvisningar och inom den särskilt föreskrivna tidsfristen för sändande av meddelanden via registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden meddela att uppgifterna kan sändas till mottagarna enligt distributionsanvisningarna. För att fullgöra anmälningsskyldigheten ska domstolarna också göra nödvändiga anteckningar om anmärkningar, om ett avvikande förfarande måste iaktas vid förmedling eller mottagande av meddelanden.

I 5 § i förordningen föreskrivs om tidsfristerna för meddelanden och anteckningar. Enligt 1 mom. ska justitieförvaltningsmyndigheterna anteckna uppgifterna om sina domar eller beslut i registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden genast när uppgiften om att avgörandet vunnit laga kraft har klarlagts eller genast när rättshjälpsbyrån har fattat sitt beslut. Enligt 2 mom. ska tingsrätterna registrera meddelanden eller göra andra anteckningar i registret när tiden för besvär och motbesvär har löpt ut. Om missnöje inte har anmälts i ett ärende, ska meddelandet

eller en annan anteckning registreras genast när den föreskrivna tiden för missnöjesanmälan har löpt ut.

I 2 kap. 1 a § 2 mom. i fängelselagen, i 81 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder och i 4 § i lagen om verkställighet av böter som var i kraft 2019 föreskrevs om skyldighet för domstolen att föra in uppgifter i registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (efter lagändringen 955/2020 "informationsresurs"). Fängelselagens 2 kap. 1 a § har senast ändrats genom lag 1302/2021. 81 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder har i sin tur upphävts genom lag 1304/2021.

I 8 kap. i strafflagen föreskrivs det bland annat om när utdömt straff förfaller. Exempelvis ett fängelsestraff på viss tid förfaller, om inte verkställigheten av straffet, räknat från den dag då den lagakraftvunna domen gavs, har börjat inom fem år, om straffet är högst ett år (10 § 2 mom. 4 punkten). Ett bötesstraff (också utdömt vite) förfaller likaså när fem år har förflutit från den dag då den lagakraftvunna domen gavs, om inte den bötfällda därförinnan har dömts till ett förvandlingsstraff (13 § 1 mom.). Ett ungdomsstraff förfaller, om verkställigheten inte har börjat inom tre år från den dag då den lagakraftvunna domen gavs (12 a §). Enligt lagen förfaller dock aldrig ett fängelsestraff på livstid och ett fängelsestraff på viss tid som dömts ut för vissa allvarliga brott (10 § 1 mom.).

2. Utredningen

2.1 Dröjsmål vid distribueringen 2013-2019 och utredningar

Av handlingarna framgår att Rättsregistercentralen i samband med utredningen av vissa icke allokerade avgifter som redovisats till centralen i juli och augusti 2019 utredde tingsrättsdomar som fortfarande hade statusen "Avgjord" i RITU-systemet. Enligt RITU-anvisningen ska man gå vidare från statusen "Avgjord" genom att ge domen statusen "Färdig", och vid behov utföra distribuering enligt anvisningen till exempelvis den verkställande myndigheten. I Rättsregistercentralens utredning framgick det att det fanns totalt 579 dylika domar med statusen "Avgjord" i RITU-systemet, av vilka de äldsta var från 2013 och de senaste från april 2019.

Rättsregistercentralen gick därefter igenom tingsrätternas öppna ärenden som gällde distribueringen av domar. Enligt Rättsregistercentralens promemoria daterad 11.9.2019 hittades då 40 domar som inte längre kunde verkställas på grund av preskription. Av dessa gällde 29 bötesstraff (1 ordningsbot, 4 böter och 24 viten), 10 ersättningsbeslut samt ett ungdomsstraff. Enligt tillgängliga uppgifter fanns det inga sådana domar som inte längre skulle kunna verkställas på grund av preskription vid tingsrätterna inom Åbo hovrätts hovrättsdistrikt.

Däremot fanns det inte vid någon tingsrätt en enda fängelsedom som inte skulle kunna verkställas på grund av preskription.

I Rättsregistercentralens promemoria konstateras det att verkställigheten av ett ungdomsstraff skulle ha preskriberats till följd av dröjsmål vid distribueringen av domen. I promemorian finns antecknat numret på den dom som gäller ungdomsstraffet. Enligt uppgifter som fått senare från Rättsregistercentralen har svaranden ändå inte dömts till ungdomsstraff genom den dom som har det aktuella numret i RITU-systemet. Inte heller i efterhand har det hittats någon annan motsvarande dom gällande ett ungdomsstraff som inte skulle ha kunnat verkställas på grund av preskription. Enligt Rättsregistercentralen går det inte längre att fullständigt utreda om ett dylikt ungdomsstraff som inte har kunnat verkställas på grund av preskription har förekommit under händelsetiden. Den dom som har det nummer som nämnts i promemorian har dock i vilket fall som helst inte varit en dylik dom som inte har kunnat verkställas på grund av preskription.

Enligt Rättsregistercentralens promemoria förekom det i RITU-distribueringarna sådana faktiska dröjsmål, som orsakar fel även i straffregisteruppgifterna, i sammanlagt 12 sådana mål och ärenden där straffet var ovillkorligt fängelse och i 15 mål och ärenden där straffet var villkorligt fängelse. I promemorian uppräknas de tingsrätter där dessa dröjsmål hade förekommit. Dröjsmål hade förekommit i alla hovrättsdistrikt utom Åbo hovrättsdistrikts tingsrätter. Av materialet framgår att det vid tingsrätterna dessutom har förekommit flertalet sådana, framför allt bötes- och vitesärenden, där verkställigheten inte har preskriberats men RITU-distribueringen ändå fördröjts.

Helsingfors, Östra Finlands och Rovaniemi hovrätter lämnade vid årsskiftet 2019-2020 justitiekanslersämbetet de utredningar som de inhämtat om tingsrätternas RITU-distribueringar inom deras hovrättsdistrikt. Helsingfors hovrätt lämnade samtidigt justitiekanslersämbetet hovrättspresidentens sammandrag och ställningstagande rörande RITU-distribueringar som tingsrätterna inom hovrättsdistriktet inte hade utfört 2013-2019.

Vasa hovrätt lämnade i juni 2020 justitiekanslersämbetet hovrättsdistriktets granskares berättelser om de granskningar som utförts vid två tingsrätter 2019. I berättelserna framfördes omständigheter i anslutning till problem med tingsrätternas RITU-distribueringar. Hovrätten lämnade dessutom justitiekanslersämbetet berättelser om två särskilda granskningar som utförts vid två andra tingsrätter inom hovrättsdistriktet, där temat var problem i anslutning till RITU-distribueringarna.

2.2 Orsaker till försummelser vid distribueringen och åtgärder för att säkerställa distribueringen

Tingsrätterna har framfört bland annat följande orsaker till försummelser med RITU-distribueringarna:

"Det har funnits brister i grundutbildningen om RITU-systemet i samband med införandet av systemet. Inte ens alla RITU-utbildare har vetat hur man kan följa att distribueringarna slutförs i systemet. Det har uppenbarligen getts för litet undervisning eller ingen undervisning alls om detta. Det verkar som om inte heller RITU-utbildarna skulle ha fått tillräcklig utbildning om detta."

"I tingsrätten har det i samband med införandet av RITU-systemet getts anvisningar om att kontrollera ärendenas status i RITU. Det har inte förekommit någon regelbunden övervakning från chefens sida i RITU-systemet, eftersom man inte varit medveten om problemet."

"I tingsrätten har man inte hittills regelbundet och systematiskt för hela tingsrättens del eller heltäckande för enskilda domares del följt att samtliga avgöranden ändras från avgjord-status till färdig-status i RITU."

"Inte i någon tingsrätt har det funnits ett systematiskt system för hela tingsrätten där man centralt med jämna mellanrum skulle granska att avslutade ärenden med avgjord-status har ändrats till färdig-status. ---"

"Användarna och cheferna har inte vetat hur man kan följa distribueringarna i Ritu. Handläggarna har litat för mycket på systemen. Enskilda användare har inte kunnat använda Ritu. När det har varit stressigt har distribueringarna inte slutförts."

"Bristerna i distribueringarna har berott på mänskliga fel. Felen upplevdes i stor utsträckning bero på oklara anvisningar och bristande övervakning."

"Bristerna i distribueringarna har berott på mänskliga fel eller outhärdade systemfel".

"Vitesavgörandet träffas separat från huvudsaken, vilket leder till att man glömmer informationen om att avgörandet vunnit laga kraft. Vid tvistemål ska ersättning som tilldöms staten behandlas i systemet för brottmålsdomar, vilket även tidigare har lett till andra slags problem, eftersom systemet är främmande för till exempel domare och sekreterare som är specialiserade på tvistemål eller för oerfarna tingsnotarier."

Tingsrätterna har dessutom berättat om flera olika åtgärder med vilkas hjälp de i fortsättningen försöker säkerställa att distribueringarna sköts korrekt. Tingsrätterna har föreslagit bland annat följande:

"I fortsättningen kontrolleras ärendenas avgjord-status avdelningsvis av chefen för avdelningen varje kvartal."

"Numera är det praxis i tingsrätten att den RITU-ansvariga tingssekreteraren följer distribueringarna regelbundet. Också de avdelningsansvariga samt cheferna för avdelningarna kontrollerar distribueringarna regelbundet med åtminstone tre månaders mellanrum."

"Tingsrätten fäster i fortsättningen uppmärksamhet vid att avgjorda ärendens status kontrolleras regelbundet i RITU-systemet. Rättskipningspersonalen har getts anvisningar om saken."

"Efter att saken avslöjades har behovet av att repetera RITU:s bruksanvisningar och särskilt frågor som gäller RITU-distribueringen påpekats för tingsrättens anställda. För alla RITU-användare har tingsrätten ordnat intern utbildning (2 st.), där man praktiskt gått igenom hur RITU-distribueringar görs och följs. Tingsrätten har gett en [ny] anvisning om distribueringen av domar via RITU och om övervakningen av dem."

"Saken har behandlats tillsammans med hela personalen. Vikten av noggranna anteckningar om Ritu-ärenden har påpekats. Tingssekreteraren ska en gång i månaden kontrollera att avgjorda ärenden har tilldelats färdig-status på korrekt sätt. Tingssekreterarnas ansvarsperson kontrollerar en gång i månaden att alla ärenden som behandlats och avgjorts i RITU-programmet har tilldelats färdig-status på korrekt sätt."

"Tingsrätten har nu utarbetat separata anvisningar om slutförandet av avgöranden i RITU och användning av RITU:s sökfunktioner för alla domare, tingsnotarier och tingssekreterare som handlägger brottmål."

"Tingsrätten har beslutat att införandet av alla avgöranden i RITU övervakas som följer: på avdelningarna tas sådana handläggar-specifika RITU-utskrifter som det är fråga om fyra gånger per år för alla handläggares del och de ges till avdelningschefen; vid behov, om det förekommer dröjsmål, begär avdelningschefen att få en utredning av handläggaren om orsakerna till ett dröjsmål samt vidtar behövliga åtgärder med anledning av dröjsmålet; samtidigt skrivs det ut en tingsrättsspecifik lista över de ärenden som avses ovan; införandet av avgöranden i RITU med färdig-status följs likaså fyra gånger per år i tingsrättens ledningsgrupp efter att utskrifterna tagits."

2.3 Förteckningar som gäller eventuella senare dröjsmål vid distribueringen

Justitieministeriet framförde i sitt svar från september 2019 att en förteckning över domstolarnas avgöranden med statusen "Färdig" som inte distribuerats körs en gång per år. Det är fråga om förteckningen "Distribution ej utförd". Utifrån denna förteckning tar Rättsregistercentralen direkt kontakt med respektive ärendes handläggare. Enligt justitieministeriet har man i samband med utredningen av de föreliggande händelserna från 2019 beslutat att göra en motsvarande körning av ärenden med statusen "Avgjord", där dessa avgöranden körs som en förteckning tillsammans med ärenden med statusen "Färdig", och den information som på detta sätt fås delges förutom handläggaren också ämbetsverkets (tingsrättens) chefsdomare.

Förteckningen "Ingen klarmarkering" är enligt Rättsregistercentralen en förteckning över sådana ärenden där RITU-avgörandet fortfarande har statusen "Avgjord", dvs. användaren har inte berett och skött det till slut. Det är alltså fråga om sådana ärenden vilkas antal i den föreliggande ärendehelheten 2019 ursprungligen uppgick till sammanlagt 579. I fråga om avgöranden med statusen "Avgjord" är det inte möjligt att till exempel utföra distribueringar eller sluta sig till om de vunnit laga kraft. Användaren måste först ändra avgörandets status till "Färdig" i RITU-systemet. I förteckningen "Ingen klarmarkering" har det också funnits många sådana avgöranden med statusen "Avgjord" där det inte har funnits något behov av distribueringar eller slutsatser om laga kraft. Mellandomar är exempel på sådana avgöranden.

Enligt Rättsregistercentralen har avgöranden som ingår i förteckningen "Distribution ej utförd" statusen "Färdig" i RITU-systemet, men distribueringarna av dem har inte skötts. Orsaken kan vara till exempel att användaren har glömt att godkänna distribueringarna, att det inte finns något behov av att distribuera avgörandet eller att det har funnits en störning i det avsändande eller det mottagande systemet.

I fråga om ärenden med statusen "Avgjord" har det inte heller funnits någon möjlighet att utföra distribueringar, eftersom avgörandet först måste vara antecknat som färdigt. De avgöranden med statusen "Färdig" som inte har distribuerats är tekniskt sett mer färdiga. Med avseende på distribueringarna ska emellertid båda förteckningarna följas och i båda förteckningarna finns sådana avgöranden beträffande vilka distribueringar saknas, trots att de borde ha utförts.

Rättsregistercentralen har i februari 2022 lämnat justitiekanslersämbetet förteckningen "Distribution ej utförd", som körts i juli 2021 och av vilken framgår de domar med statusen "Färdig" som inte distribuerats i RITU-systemet enligt tingsrätt. Enligt förteckningen fanns det över tusen sådana domar, men i fråga om största delen hade distribueringen enligt Rättsregistercentralen inte fördröjts desto mera eller så hade distribuering över huvud inte behövts. Av de tingsrättsspecifika anteckningarna i förteckningen framgår ändå att

Rättsregistercentralen hösten 2021 flera gånger separat hade påmint tingsrätterna om att distribueringen ännu inte hade skötts.

I merparten av fallen hade tingsrätten skött distribueringen samma dag som Rättsregistercentralen hade påpekat saken eller inom några dagar. Enligt anteckningarna i förteckningen hade Rättsregistercentralen ändå i knappt tio fall under våren innevarande år varit tvungen att på nytt påminna tingsrätterna om att distribueringen fortfarande inte föreföll ha skötts trots tidigare påminnelse.

Rättsregistercentralen har i april 2022 lämnat justitiekanslersämbetet förteckningen "Ingen klarmarkering" som körts i juli 2021, av vilken framgår tingsrätternas domar med statusen "Avgjord" som inte distribuerats i RITU-systemet enligt tingsrätt. Enligt förteckningen fanns det inalles 345 sådana domar, då antalet 2019 var 579 och enligt Rättsregistercentralens statistik 2020 inalles 82.

Rättsregistercentralen har poängterat att antalet 345 är från tidpunkten då förteckningen kördes. I de tingsrättsspecifika förteckningarna är inte tillnärmelsevis lika många avgöranden inte klarmarkerade som i statistiken. Efter att förteckningen kördes har största delen av avgörandena blivit "färdiga", dvs. klarmarkerats och eventuella RITU-distribueringar har skötts. Rättsregistercentralen har också när den tingsrättsspecifika förteckningen skickades till respektive tingsrätt i september 2021 i sitt följebrev konstaterat följande: *"Rättsregistercentralen har gjort en körning i Ritu av brottmålsdomar med statusen Avgjord som getts före 1.5.2021. Bifogat sänder vi de brottmålsdomar som getts i er domstol för kontroll av färdigställande och eventuella distribueringar. Förteckningen har körts i juli, så uppgiften av avgörandenas status har kunnat ändras efter det."*

Av de tingsrättsspecifika anteckningarna i förteckningen "Ingen klarmarkering" framgår att Rättsregistercentralen hade under våren innevarande år i drygt tio fall varit tvungen att separat påminna tingsrätterna om att det fortfarande föreföll finnas öppna frågor beträffande färdigställande och eventuella distribueringar av domarna i den nämnda förteckningen.

Det är skäl att precisera att Rättsregistercentralen inte i sig till exempel har bett tingsrätterna om någon förklaring till varför RITU-distribueringen inte har skötts i de ärenden som framgår av ovannämnda förteckningar eller varför ett ärende till exempel fortfarande har statusen "Avgjord". Det är i stället fråga om att Rättsregistercentralen har bett tingsrätterna att själva utreda framför allt RITU-distribueringsbehovet i fråga om de ärenden som framgår av förteckningarna samt att utföra behövliga distribueringar. Rättsregistercentralen har dessutom en eller flera gånger påmint tingsrätterna om respektive enskilt ärende när man senare märkt att saken inte har korrigerats.

3. Bedömning

3.1 RITU-distribueringens betydelse

Jag har i januari 2019 meddelat mitt beslut (OKV/3/50/2018) som gällde dröjsmål vid distribueringen av hovrätternas brottmålsdomar. Vid utredningen av detta ärende, som jag undersökte på eget initiativ, framgick det att det under åren 2013-2017 i många fall hade skett försummelse i fråga om korrekta distribueringar av brottmålsdomar i RITU-systemet vid alla hovrätter utom en. Som längst hade det vid hovrätterna förekommit försummelse vid distribueringen av domar under flera års tid. Det verkade alltså vara fråga om ett mycket omfattande och långvarigt problem.

I det ovannämnda beslutet konstaterade jag allmänt att straffverkställigheten utgör en väsentlig del både av realiseringen av straffansvaret och av ett trovärdigt straffrättsligt system. Den verkställande myndigheten måste få information om straff och ersättningar som dömts ut och om deras laga kraft för att kunna vidta åtgärder för att verkställa domarna. En allmän utgångspunkt kan anses vara att straffet ska verkställas så snart domen blivit verkställbar. Oftast är det både i den dömdes och i samhällets intresse att tiden mellan det att brottet begåtts och straffet avtjänas inte förlängs grundlöst.

Jag anser att dessa omständigheter är lika viktiga även vid bedömningen av tingsrätternas eventuella försummelse med RITU-distribueringar.

Att tingsrätternas domar inte distribueras via RITU kan inte bara leda till dröjsmål med verkställigheten och preskription utan också ha andra negativa påföljder för det straffrättsliga systemets funktion, till exempel bristfälliga anteckningar i straffregistret. Om ett fängelsestraff inte antecknas i straffregistret, kan straffet inte beaktas på behörigt sätt när straffet för ett eventuellt nytt brott bestäms, till exempel som hinder för villkorligt straff, när tillämpningen av en skärpningsgrund provas eller för att lindra ett nytt straff. Om ett villkorligt fängelsestraff inte antecknas i straffregistret, får till exempel en åklagare som handhar ett annat ärende inte kännedom om det och kan därför inte kräva att straffet ska verkställas på grund av det nya brottet. Om RITU-distribueringarna fördröjs, fördröjs på motsvarande sätt inledandet av indrivning av böter och viten samt ersättningar som tilldömts staten. I slutändan kan indrivningen förhindras helt och hållet på grund av preskription.

Om RITU-distribueringarna av domar fördröjs så länge att verkställigheten av en dom och ovannämnda indrivning förhindras på grund av preskription, kan det betraktas som en mycket allvarlig försummelse.

3.2 Dröjsmål vid distribueringar 2013-2019

Av ärendehelheten har det framgått att dröjsmål vid RITU-distribueringar har 2019 förekommit i sammanlagt 12 sådana ärenden där straffet har varit ovillkorligt fängelse, och i 15 sådana ärenden där straffet har varit villkorligt fängelse. Dröjsmålen vid RITU-distribueringarna har fördröjt verkställigheten av domarna och även föranlett bland annat fel i straffregisteruppgifterna. Enligt utredningen har ändå inte en enda sådan fängelsedom blivit preskriberad. Ärendena har i huvudsak varit sådana där tingsrättens dom har getts 2019, dvs. distribueringen har under händelsetiden i månadsskiftet augusti-september 2019 som längst fördröjts med ungefär ett halvt år eller något mer. Det har således inte varit fråga om något särskilt långt dröjsmål med distribueringen.

Enligt Rättsregistercentralen har det förekommit sammanlagt 39 fall där indrivningen har förhindrats på grund av preskription. Av dessa har 10 gällt ersättningsärenden, 4 böter, 24 viten och en ordningsbot. Det har ändå inte varit fråga om några särskilt stora ersättningsbelopp, eftersom det sammanlagda beloppet av till exempel de ovannämnda bötesärendena där verkställigheten preskriberats har varit 440 euro och av vitesärendena 10.400 euro.

Dessutom har det ursprungligen i samband med utredningen nämnts att verkställigheten av ett ungdomsstraff som meddelats i april 2016 skulle ha preskriberats på grund av dröjsmål vid distribueringen, men det har inte gått att få säkerhet om existensen av något sådant ärende, och enligt min uppfattning går det inte att få ytterligare utredningar om saken.

Tingsrätterna har presenterat flera såväl enskilda som mer allmänna orsaker till att distribueringen av domar inte har gjorts på det sätt som bestämmelserna och anvisningarna förutsätter. I vissa fall har utebliven distribuering förklarats bero snarare på problem med RITU-systemet än enskilda tjänstemäns vårdslöshet vid tingsrätterna. I mitt ovannämnda beslut från januari 2019 framförde jag att RITU-systemet kritiserats framför allt i början när det infördes 2013 bland annat för att det var svårt och arbetskrävande att använda särskilt i omfattande brottmål. Problem med RITU-systemet har också tagits upp bland annat i ärendet OKV/10/50/2015, som den tidigare justitiekanslern Jaakko Jonkka behandlade på eget initiativ. Det sistnämnda ärendet gällde dock inte uttryckligen frågor med anknytning till distribueringen av domar.

Det är skäl att påpeka att hovrätterna utarbetar en berättelse över sådant som de iakttagit i samband med tillsynen över tingsrätterna. Berättelsen delges justitiekanslern. I de brev som jag årligen skickar till hovrätterna utifrån berättelserna förmedlar jag sådana iakttagelser som gjorts i justitiekanslersämbetets verksamhet och som kan främja planeringen av hovrätternas granskningsverksamhet. Eftersom det inte förekommit sådana brister som de som beskrivs ovan i hovrätternas RITU-distribueringar, konstaterade jag i mina brev till hovrätterna 2019 att

det skulle kunna vara skäl för hovrätterna att fästa uppmärksamhet även vid distribueringen av tingsrätternas brottmålsdomar i RITU-systemet. Bakgrunden till detta budskap var de iakttagelser som jag gjort under granskningar i tingsrätterna inom ramen för laglighetskontrollen.

De föreliggande problemen vid RITU-distribueringen av tingsrätternas domar framkom efter att jag skickat de ovannämnda breven, men innan hovrätterna 2019 hann fästa uppmärksamhet vid saken i sin granskningsverksamhet. Jag har också i mina brev till hovrätterna 2020 och 2021 upprepat att samma tema fortfarande är aktuellt. År 2020 företog hovrätterna knappt några granskningar av tingsrätterna på grund av covid-19-pandemin. Hittills har justitiekanslersämbetet fått från två hovrätter information av de granskningar som hovrätterna utförde 2021. Helsingfors hovrätt lämnade i februari 2022 justitiekanslersämbetet sin berättelse om saken, av vilken framgår att hovrätten i år kommer att slutföra de granskningar av tingsrätterna som avbröts 2020 på grund av covid-19-pandemin. Vasa hovrätt lämnade förra veckan justitiekanslersämbetet sin motsvarande berättelse av vilken inte framgår att i de två granskade tingsrätterna skulle ha förekommit större problem i RITU-distribueringarna.

På det sätt som framgår av avsnitt 2.2 förklarar de eventuella problem som hänför sig till RITU-systemet ändå inte merparten av de ärenden i den föreliggande ärendehelheten där tingsrätterna borde ha utfört distribuering av domarna. Enligt tingsrätternas utredningar har personalen också ansett att ett problem är att anvisningarna om RITU-systemet är bristfälliga.

Jag betonar att jag redan i samband med min bedömning av försummelser med RITU-distribueringarna av hovrätternas brottmålsdomar framförde att anvisningarna om distribueringen av tingsrätternas och hovrätternas domar i RITU är mycket detaljerade. Jag har haft tillgång till en sammanställning av den allmänna bruksanvisningen för RITU som Rättsregistercentralen gett mig redan tidigare och som gäller distribueringen av tingsrätternas och hovrätternas domar. När jag bedömde försummelseerna med RITU-distribueringarna vid hovrätterna konstaterade jag att det enligt min åsikt inte hade framkommit något sådant som skulle ha föranlett ytterligare åtgärder i fråga om själva RITU-systemet. Inte heller den bedömning av försummelseerna med RITU-distribueringar vid tingsrätterna som jag gjort nu ger anledning till något sådant. Enligt den information jag fått kommer den Materialbank (AIPA) som ska ersätta RITU-systemet som det ser ut nu att införas redan i år.

Av tingsrätternas utredningar att döma tycks åsikterna om brister i anvisningarna snarare rikta sig mot tingsrätternas interna anvisningar, framför allt till den del som det har varit fråga om uppföljning och övervakning av RITU-distribueringarna. I utredningarna har det påpekats att varken användarna av systemen eller cheferna har helt och hållet vetat hur distribueringarna har kunnat följas och övervakas i RITU. Det förefaller klart att under händelsetiden har tingsrätterna med några undantag åtminstone inte systematiskt och heltäckande följt och övervakat att RITU-distribueringarna utförs i enlighet med bestämmelserna och anvisningarna.

Enligt utredningen har en enskild faktor som förklarar dröjsmålen med distribueringarna varit mänskliga misstag hos tingsrätternas personal. Misstagen tycks i första hand handla om antingen okunskap om användningen av RITU eller glömska på grund av stress. I flera fall har det inte gått att utreda orsaken till att distribueringen inte sköts. Detta är i för sig förståeligt till exempel för att tiden går och handläggarna byts ut.

Tingsrätterna bör organisera sina förfaranden och eventuella anvisningar som gäller RITU-distribueringar så att distribueringarna sköts korrekt. Tingsrätterna har också i sina utredningar berättat om flera åtgärder med vilkas hjälp de försöker säkerställa korrekta RITU-distribueringar. Utifrån det som tingsrätterna framfört förefaller det som om tingsrätterna skulle vara medvetna om sakens allvar och vikten av distribueringarna. Tingsrätterna har till exempel framfört att deras interna anvisningar om framför allt uppföljning och övervakning av RITU-distribueringarna har utökats efter det inträffade och i fortsättningen kommer RITU-distribueringarna att följas och övervakas på ett heltäckande, systematiskt och regelbundet sätt genom dessa nya anvisningar. De åtgärder som tingsrätterna meddelat tycks rikta sig mot de problem som har lett till att RITU-distribueringarna har försummats och de är behövliga och motiverade.

Försummelseorna med distribueringen av tingsrätternas domar via RITU förefaller ha varit tämligen omfattande och långvariga, så problemet har varit allvarligt. Å andra sidan måste man komma ihåg att i tingsrätterna meddelas varje år tiotusentals brottmålsdomar och i förhållande till detta är antalet fall där en korrekt RITU-distribuering har försummats inte stort. Det är naturligtvis självklart att varje behövlig RITU-distribuering ska skötas korrekt. Härigenom skyddas resultaten av det arbete som utförts inom det straffrättsliga systemet.

3.3 Eventuella senare dröjsmål vid distribueringen

Av Rättsregistercentralens material framgår det att 2021 tycks det fortfarande ha förekommit dröjsmål i tingsrätterna vid distribueringarna av domar i RITU-systemet. Jag finner det oroväckande att det igen tycks förekomma rikligt med dröjsmål vid distribueringarna, framför allt därför att tingsrätterna har berättat om flera olika åtgärder med vilkas hjälp de försöker säkerställa korrekta distribueringar.

Den föreliggande ärendehelheten anhängiggjordes när det framgick att i tingsrätterna hade 2019 inalles 579 domar fortfarande statusen "Avgjord" i RITU-systemet (visserligen var det endast i en del fall fråga om faktiskt dröjsmål vid distribueringen). Av Rättsregistercentralens aktuella material framgår det att 2020 fanns det inalles 82 sådana domar och 2021 rentav 345. Antalet domar som fortfarande har statusen "Avgjord" har alltså börjat öka på nytt efter den klara förbättringen efter 2019. Detta torde med största sannolikhet också betyda att detsamma gäller försummelseorna med RITU-distribueringarna.

Å andra sidan har tingsrätterna enligt de uppgifter som framgår av materialet i huvudsak utfört RITU-distribueringar mycket snabbt efter att Rättsregistercentralen separat påpekat saken hösten 2021. Efter 2019 är eventuella dröjsmål vid RITU-distribueringarna naturligtvis också klart kortare än 2019, eftersom man utifrån den inhämtade utredningen kan sluta sig till att behövliga RITU-distribueringar då utfördes på korrekt sätt. Man kan anta att efter 2019 har det således inte längre kunnat finnas några fall där verkställigheten skulle ha preskriberats på grund av dröjsmål vid distribueringen.

Man måste emellertid komma ihåg att en snabb och korrekt RITU-distribuering hör till tingsrätternas och inte Rättsregistercentralens uppgifter. Tingsrätterna ska naturligtvis själva följa med att de sköter sin lagstadgade verksamhet. Det är inte heller enbart fråga om att säkerställa att tingsrättens arbete är resultatrikt. Det arbete som utförts inom den föregående straffrättsliga kedjan går till spillo, om distribueringen inte sköts korrekt i tingsrätten.

Av denna orsak anser jag att det är särskilt oroväckande att Rättsregistercentralen i flera fall har varit tvungen att rentav upprepade gånger påminna vissa tingsrätter om att de inte tycks ha vidtagit behöriga åtgärder i fråga om de ärenden som framgår av förteckningarna "Ingen klarmarkering" och "Distribution ej utförd", som kördes 2021, för att RITU-distribueringarna ska skötas korrekt.

4. Slutsatser och åtgärder

Enligt uppgifter från Rättsregistercentralen har det 2019 vid alla tingsrätter funnits omständigheter i RITU-distribueringarna som krävt utredning. Min avsikt har inte varit att utreda den uttryckliga orsaken till varför varje enskild RITU-distribuering inte hade skötts eller blivit fördröjd. Huvudvikten har i stället legat på att utreda de eventuella strukturella eller andra allmänna omständigheter som gjort att tingsrätterna har försummat RITU-distribueringarna av domar 2013-2019 samt att försöka medverka till att motsvarande försummelse inte inträffar i framtiden.

Jag anser det centralt att tingsrätterna organiserar sina förfaranden när det gäller RITU-distribueringarna, inklusive uppföljning och övervakning av distribueringarna, samt eventuella anvisningar så att distribueringarna sköts korrekt. I detta beslut har jag tagit upp åtgärder som tingsrätterna meddelat och som jag anser motiverade för att säkerställa korrekta distribueringar. Det är motiverat att de delges alla tingsrätter.

Utifrån en helhetsbedömning av saken har jag ingen orsak att inom ramen för laglighetskontrollen rikta kritik mot någon enskild tingsrättstjänsteman eller tingsrätt. När hovrätterna inhämtat utredningar av tingsrätterna och i övrigt utrett saken har de delvis redan

uppmärksammat vissa tingsrätter på omständigheter som hänför sig till en korrekt skötsel av RITU-distribueringarna.

Med stöd av vad som anförts ovan anser jag det tillräckligt att delge alla tingsrätter de synpunkter om en korrekt skötsel av RITU-distribueringarna som jag uttalat i detta beslut. Jag sänder mitt beslut hovrätterna till kännedom, och ber att de i ovannämnda syfte vidarebefordrar mitt beslut till tingsrätterna inom sina hovrättsdistrikt.

År 2021 tycks det fortfarande ha funnits brister i skötseln av RITU-distribueringarna vid tingsrätterna. På grund av det som jag konstaterat i avsnitt 3.3 kommer jag i fortsättningen att utreda separat varför vissa tingsrätter trots påminnelser från Rättsregistercentralen inte har vidtagit åtgärder för att RITU-distribueringarna ska skötas korrekt. Jag behandlar det ärendet som ett separat laglighetskontrollärende på eget initiativ med diarienummer OKV/1503/70/2022.

Rättsregistercentralen har meddelat att man i maj-juni innevarande år kommer att köra nya förteckningar över distribueringen av tingsrätternas domar, dvs. de ovannämnda förteckningarna "Ingen klarmarkering" och "Distribution ej utförd". Rättsregistercentralen har sagt att man senare kommer att skicka tingsrätterna påminnelser som gäller förteckningarna.

Jag ber att Rättsregistercentralen tillställer justitiekanslersämbetet dessa förteckningar och senare påminnelser till tingsrätterna efter att de blivit färdiga.

Jag sänder mitt beslut också Domstolsverket till kännedom. Jag ber att Domstolsverket senast 30.9.2022 meddelar hur distribueringspåminnelser som gäller domar och den automation som stödjer användaren i AIPA-systemet har beaktats samt hur uppföljningen av distribueringar har beaktats i systemet.

Jag sänder mitt beslut också justitieministeriet till kännedom.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Referendarieråd

Markus Löfman