

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (RP 179/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Timo Makkonen, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- kanslichef Tuula Majuri, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- kanslichef Matti Marttunen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 april 2022.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget först och främst med avseende på grundlagsbestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarna. Regeringen anser att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Betänkande GrUB 3/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås en ny lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Samtidigt upphävs den gällande lagen med samma namn.

(2) I den nya lagen föreslås mer omfattande bestämmelser om grunderna för uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna än i den gällande lagen. I lagförslaget beaktas enligt propositionen de högsta laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning samt deras specialområden enligt internationella överenskommelser och deras faktiska specialområden. Avsikten är att fördelningen av uppgifter nu ska bygga på ett mycket mer omfattande antal ärenden.

(3) Bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter finns i 108 § i grundlagen och bestämmelser om riksdagens justitieombudsmans uppgifter i 109 § i grundlagen. Enligt 110 § 2 mom. i grundlagen kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen begränsas. Den här bestämmelsen i grundlagen utgör grund också för det nu aktuella lagförslaget.

(4) Grundlagsutskottet har åtskilliga gånger behandlat arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, framför allt i sina betänkanden om justitiekanslerns respektive justitieombudsmannens berättelser (se t.ex. GrUB 2/2019 rd, GrUB 5/2018 rd, GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd, GrUB 2/2016 rd, se också GrUB 52/2014 rd). Utskottet har också sett det som viktigt att reda ut och förtydliga uppgiftsfördelningen och utveckla samarbetet mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, och utskottet har även skyndat på en utredning i ärendet (GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd, se också GrUB 16/2020 rd).

(5) Utskottet har betonat att de olika områdena inom laglighetskontrollen visserligen har långa traditioner som bör respekteras, men att laglighetskontrollen samtidigt måste följa sin tid. En vidareutveckling av systemet bör därför övervägas fördomsfritt (GrUB 5/2018 rd). Utskottet konstaterar också att laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning bör utvecklas hållbart över tid och att den inte bör grunda sig exempelvis på enskilda laglighetsövervakares personliga inriktning.

(6) Grundlagsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna behövs och fyller sitt syfte och föreslår att de godkänns med ändringarna nedan.

(7) Grundlagsutskottet har tidigare noterat den ökade arbetsbördan inom laglighetskontrollen (GrUB 1/2022 rd, stycke 13). Utskottet ser det som viktigt att det avsätts tillräckliga resurser för laglighetskontrollen.

Betänkande GrUB 3/2022 rd

Kommentarer till enskilda bestämmelser

(8) Regeringen föreslår att uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna genomförs på så sätt att 2 § i lagen ska föreskriva om de uppgifter som ska koncentreras till justitiekanslern i statsrådet och 3 § ska föreskriva om de uppgifter som ska koncentreras till riksdagens justitieombudsman. Bestämmelser om överföring av ärenden föreslås i 4 § och bestämmelser om informationsutbyte i 5 §.

(9) Enligt den föreslagna 2 § 1 punkten är riksdagens justitieombudsman befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och som gäller statsrådet och en medlem av statsrådet samt republikens president. I specialmotiveringen till bestämmelsen hänvisas det bland annat till justitiekanslerns särskilda uppdrag enligt 108 § i grundlagen att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder samt till de närmare bestämmelserna i lagen om justitiekanslern när det gäller justitiekanslerns uppgift i denna övervakning.

(10) Inom ramen för sina uppgifter ska justitiekanslern enligt 108 § i grundlagen också på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Justitiekanslern ska enligt 111 § i grundlagen vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, ska justitiekanslern enligt 112 § i grundlagen framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

(11) Grundlagsutskottet noterar att utöver justitiekanslerns uppgift enligt 108 § i grundlagen har också justitieombudsmannen enligt grundlagen uppdrag som gäller övervakning av statsrådet, ministrarna och presidenten. Enligt 112 § i grundlagen, som gäller laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, har också justitieombudsmannen rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder, om justitieombudsmannen finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning. Undersökning av lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder kan enligt 115 § i grundlagen inledas också genom justitieombudsmannens anmälan till grundlagsutskottet. Enligt 113 § i grundlagen kan justitieombudsmannen initiera ett fullföljande av republikens presidents straffrättsliga ansvar. Justitieombudsmannen har dessutom enligt 111 § i grundlagen rätt att närvara vid statsrådets sammanträden och vid föredragningar för republikens president.

(12) Bestämmelserna i grundlagen medför således parallell behörighet för justitiekanslern i laglighetskontrollen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. De särskilda bestämmelserna i grundlagens 108, 111 och 112 § om justitiekanslerns övervakningsbehörighet och uppgifter ändrar enligt grundlagsutskottets uppfattning inte principen att också justitieombudsmannens övervakning har stor betydelse för laglighetskontrollen i stort. Det saknar heller inte betydelse att justitiekanslern ska dels övervaka lagligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder (108 § 1 mom. i grundlagen), dels ge råd i juridiska frågor (108 § 2 mom. i grundlagen). Sammantalet anser grundlagsutskottet att det inte är ändamålsenligt att föreskriva om

Betänkande GrUB 3/2022 rd

uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna på det sätt som nu föreslås. Utskottet föreslår att 2 § 1 punkten stryks ur lagförslaget.

(13) Enligt den föreslagna 2 § 2 punkten ska justitieombudsmannen vara befriad från uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i ärenden som omfattas av behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och som gäller de rättsliga förutsättningarna för tryggheten av en sund miljö och biologisk mångfald och beaktandet av en hållbar utveckling i samband med dem samt möjligheterna att påverka beslutsfattandet i fråga om dessa förutsättningar. I propositionen motiveras den föreslagna bestämmelsen bland annat med att de grundläggande miljö rättigheterna får ökad betydelse och tyngd och att antalet miljörelaterade normer som baserar sig på bindande internationella avtal ökar. Målet är också mer allmänt att fördela laglighetsövervakarnas uppgifter med beaktande av den expertis och särskilda kompetens som båda ämbetsverken redan förvärvat och även behoven av laglighetskontroll med betoning på vissa perspektiv och sektorer till följd av samhällsutvecklingen och internationella fenomen.

(14) I motiven till lagförslaget kopplas bestämmelserna i 2 § 2 punkten till övervakningen av tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna enligt 20 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har ofta framhållit att det inte finns någon prioriteringsordning för de grundläggande fri- och rättigheterna och att det vid bedömningen är fråga om att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 8, GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 10/2014 rd, s. 4).

(15) När det föreskrivs om uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna genom vanlig lag inskränks ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen. Eftersom uppgiftsfördelningen föreslås bli genomförd så att någondera laglighetsövervakaren befrias från sina uppgifter i fråga om de uppgifter som koncentreras till den andra laglighetsövervakaren, ska uppgiftsfördelningen dock vara tillräckligt tydlig och entydig. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är enligt motiveringen att beskriva att den laglighetskontroll som föreslås bli koncentrerad till justitiekanslern uttryckligen ska inriktas på de rättsliga förutsättningarna för tryggheten av miljön, inte bara i det nuvarande samhällssystemet utan också med hänsyn till en hållbar utveckling som beaktar nuvarande och kommande generationers behov. Avsikten är enligt motiven inte heller att koncentrera klagomål som gäller tillgodoseendet av enskilda miljö rättigheter och miljöfrågor till justitiekanslern.

(16) Enligt grundlagsutskottets uppfattning blir uppgiftsfördelningen mellan laglighetsövervakarna i 2 § 2 punkten tämligen oklar i ljuset av bestämmelsen och dess motivering. Utskottet föreslår därför att 2 § 2 punkten stryks ur lagförslaget.

Behovet av att utveckla den högsta laglighetskontrollen

(17) Uppgifterna och befogenheterna för justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman grundar sig på bestämmelserna i grundlagen. Utgångspunkten för beredningen av den nu föreslagna lagen har varit att utveckla arbetsfördelningen och samarbetsmöjligheterna mellan de högsta laglighetsövervakarna inom de ramar som fastställs i grundlagen.

Betänkande GrUB 3/2022 rd

(18) Det förekommer överlappningar i den laglighetskontroll som utförs av justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Men i nuläget finns det också stora skillnader när det gäller fokusområden, vilket också framgår av propositionen (s. 6—15). Grundlagsutskottet anser att utvecklingen kan beskrivas som så att justitieombudsmannens verksamhet starkt fokuserar på att avgöra klagomål som gäller utövning av offentlig makt, medan justitiekanslerns roll snarare går ut på laglighetskontroll av statsrådets verksamhet.

(19) Internationellt sett är det sällsynt att ha två aktörer som högsta laglighetsövervakare med i hög grad parallell behörighet och med uppdrag att behandla klagomål. Grundlagsutskottet anser det motiverat att behovet av en totalreform av den högsta laglighetskontrollen utreds. Utredningen bör också omfatta grundlagsbestämmelserna om frågan. Den bör bland annat ta upp justitiekanslerns uppgifter som rådgivare i juridiska frågor och laglighetsövervakare för republikens president och statsrådet, laglighetskontrollen av domstolarnas verksamhet med avseende på domstolsväsendets oberoende samt innehållet i och garantierna för de högsta laglighetsövervakarnas oavhängighet.

DETALJMOTIVERING

2 §. Uppgifter som ska koncentreras till justitiekanslern i statsrådet. Av de orsaker som närmare framgår av utskottets överväganden föreslår utskottet att 1 och 2 punkten stryks. Punkterna 3—5 blir således 1—3 punkten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 179/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande GrUB 3/2022 rd

Utskottets ändringsförslag

Lag

om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

I denna lag föreskrivs det om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman utan att begränsa någons behörighet i fråga om laglighetskontrollen.

2 §

Uppgifter som ska koncentreras till justitiekanslern i statsrådet

Riksdagens justitieombudsman är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och som gäller

~~1) statsrådet och en medlem av statsrådet samt republikens president,
2) de rättsliga förutsättningarna för trygandet av en sund miljö och biologisk mångfald och beaktandet av en hållbar utveckling i samband med dem samt möjligheterna att påverka beslutsfattandet i fråga om dessa förutsättningar,~~

- 1) utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll,
- 2) organisering av åtgärderna mot korruption,
- 3) offentlig upphandling, konkurrens och ärenden som gäller statligt stöd.

3 §

Uppgifter som ska koncentreras till riksdagens justitieombudsman

Justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), Försvarsutbildningsföreningen som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) samt militära rättegångar,

Betänkande GrUB 3/2022 rd

2) polisundersökning, befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter, straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning, dock inte utebliven förundersökning eller avbrytande och begränsning av förundersökning,

3) hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten,

4) fängelser och andra sådana anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt,

5) uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014),

6) uppgifterna för den nationella oberoende tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll (FördrS 27/2016),

7) tillgodoseendet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande,

8) tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen,

9) allmän intressebevakning,

10) tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk,

11) tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

4 §

Inbördes överföring av ärenden

I de fall som avses i 3 § överför justitiekanslern ett ärende till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken. Justitiekanslern övervakar trots det som föreskrivs i 3 § de allmänna förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra rättigheter när regeringsmakt utövas och i ärenden inom regeringsmaktens ansvarsområde.

I de fall som avses i 2 § överför justitieombudsmannen ett ärende till justitiekanslern, om justitieombudsmannen inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådass behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det är ändamålsenligt med tanke på gemensam behandling av ärenden med sakligt samband eller om det av andra skäl är motiverat.

Vid överföring av klagomål ska klaganden underrättas om överföringen.

5 §

Ömsesidigt informationsutbyte

Justitiekanslern och justitieombudsmannen ska utbyta information med varandra i syfte att främja effektivitet i den högsta laglighetskontrollen och enhetlighet i beslutspraxis.

Betänkande GrUB 3/2022 rd

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20

Genom denna lag upphävs lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990).

Helsingfors 5.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.