

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterde den 28 oktober 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet (RP 205/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion med förslag till lag om en nationell institution för mänskliga rättigheter (LM 28/2008 rd — Jacob Söderman /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 24 april 2008.

Presentationsanförande

Med stöd av 39 § 5 mom. i arbetsordningen har utskottet valt utskottets vice ordförande Söderman för att föredra betänkandet i plenum.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Janina Groop-Bonde-stam, justitieministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, riksdagens kansli
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Jaakko Jonkka och biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, Justitiekanslersämbetet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Matti Pellonpää.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Regeringens proposition

I propositionen föreslås det att till lagen om riksdagens justitieombudsman fogas ett nytt kapitel om det operativt sett självständiga och oberoende Människorättscentret som ska vara verksamt i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli.

För Människorättscentret föreslås sådana uppgifter för främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som inte sköts i tillräcklig utsträckning eller på ett tillräckligt koordinerat sätt. Människorättscentret ska enligt förslaget ha en direktör som riksdagen väljer och en människorättsdele-

gation som riksdagens justitieombudsman till-
sätter. Preskriptionstiden för klagomål föreslås
även bli sänkt från fem till två år.

Bestämmelserna om undersökning av klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet föreslås även bli ändrade.

Därtill föreslås att justitieombudsmannen ska kunna kalla ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter när ett verkligt behov uppstår, oavsett om den biträdande justitieombudsmannens förhinder är kort- eller långvarigt.

Lagen om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman avses träda i kraft vid ingången av 2012. Lagarnas bestämmelser om behandling av klagomål och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen avses dock träda i kraft så snart som möjligt.

Lagmotion

I lagmotionen föreslås att det inrättas ett oberoende nationellt människorättsinstitut i anslutning till justitieombudsmannens kansli i enlighet med de s.k. Parisprinciperna. Institutet skulle ha i uppgift att på ett allmänt plan främja de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt ta initiativ i sådana frågor.

Människorättsinstitutet skulle ha en delegation med bred bas, ett sekretariat som leds av en generalsekreterare och ett arbetsutskott som leder och övervakar institutionen. Finansieringen ska basera sig på anslag i statens budget som en egen budget i anslutning till justitieombudsmannen och under riksdagens huvudtitel. I samband med inrättandet måste det reserveras tillräckliga resurser för avlönande av tre sekreterare i inledningsfasen. Utredningar kunde göras med hjälp av utomstående experter. Det nationella människorättsinstitutets första fasta anslag kunde vara ca 400 000 euro.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen förerslår att i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli inrättas det självständiga och oberoende Människorättscentret i överensstämmelse med de s.k. Parisprinciperna. I propositionen föreslås dessutom vissa ändringar i bestämmelserna om behandlingen av klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna. Med hänvisning till propositionen och annan utredning konstaterar utskottet att propositionen är behövlig och lämplig. Utskottet förordar lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

Inrättande av människorättscentret

Justitieombudsmannens kansli är ett ämbetsverk i anslutning till riksdagens kansli. Enligt 119 §

1 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelserna om förvaltningen under riksdagen särskilt genom lag. Av förarbetena framgår att den nya utgångspunkten för bestämmelsen ska vara att förvaltningen under riksdagen ska kunna regleras genom lag (RP 1/1998 rd, s. 75/II). Med formuleringen "särskilt genom lag" har man å andra sidan gett uttryck för att förvaltning som ställs direkt under riksdagen är en exceptionell lösning. Det är emellertid möjligt att med stöd av 119 § 1 mom. i grundlagen ge riksdagen en direkt förvaltningsuppgift genom en vanlig lag (RP 1/1998 rd, s. 174/I). Grundlagen lägger med andra ord inga hinder i vägen för att inrätta Människorättscentret i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli på det sätt som föreslås i propositionen (jfr. GrUU 2/2006 rd, s. 2/I). Förslaget ligger i linje med grundlagsutskottets ståndpunkt till inrättande av ett nationellt människorättsinstitut enligt Parisprinciperna.

Människorättscentrets uppgifter

Enligt 19 d § i lagförslag 1 ska Människorättscentret främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det kan utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses samt ta initiativ och ge utlåtanden för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättsinstitutet ska också delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom ska centret sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I kombination med justitieombudsmannens laglighetsövervakningsuppgifter täcker Människorättscentrets uppgifter in det uppgiftskomplex som enligt de Parisprinciper som FN:s nationalförsamling fastställde 1993 hör till en nationell människorättsinstitution. Justitieombudsmannens uppgifter i fråga om laglighetskontroll och klagomålsärenden är enligt Parisprinciperna en fakultativ uppgift.

Enligt 19 d § 2 mom. i lagförslag 1 i propositionen hör behandlingen av klagomål inte till människorättsinstitutets uppgifter. Denna bestämmelse är viktig med tanke på arbetsfördelningen mellan centret och de högsta laglighetsövervakarna. Förutom att centret inte behandlar klagomål kan det inte heller på eget initiativ börja behandla eller yttra sig om enskilda fall som hör till de högsta laglighetsövervakarna.

Människorättscentrets direktör

Regeringen föreslår att riksdagen väljer en direktör för Människorättscentret för en mandattid om fyra år. Direktören skulle därmed väljas på samma sätt som riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän. Om detta finns bestämmelser i grundlagens 38 § 1 mom. och i 11 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning.

Före valet ska grundlagsutskottet göra en utvärdering av de sökande.

Genom detta sätt att välja direktör vill man understryka Människorättscentrets operativa självständighet. En direktör som är vald av riksdagen ger dessutom verksamheten auktoritet och synlighet.

Bestämmelser om att personval ska förrättas av riksdagens plenum ska införas bara efter noggrant övervägande. Människorättscentrets eller dess direktörs operativa kontakter till riksdagen är så fåtaliga att det föreslagna, relativt tunga förfarandet, inte är motiverat enligt utskottet. Utskottet föreslår därför att direktören utnämns av riksdagens justitieombudsman efter att denne har hört grundlagsutskottet. Utnämning förfarandet motsvarar det som tillämpas vid val av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsmän.

Människorättsdelegationen

Människorättscentret ska ha en människorättsdelegation. I 19 e § föreslås bestämmelser om tillsättning, mandattid, sammansättning och uppgifter. Enligt paragrafens 1 mom. ska delegationen bestå av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av dem. I propositionsmotiven (s. 30) sägs att ministerierna, kommunerna eller arbetsmarknadsparterna inte är avsedda att vara representerade i delegationen. Utskottet anser att det inte finns någon anledning att direkt utesluta exempelvis representanter för arbetsmarknadsparterna från medlemskap i delegationen.

Behandling av klagomål till de högsta laglighetsövervakarna

I propositionen föreslås en ändring av 3 § (behandling av klagomål) i lagen om riksdagens justitieombudsman och 4 § (behandling av klagomål) i lagen om justiekanslern i statsrådet. De föreslagna ändringarna ökar de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt när det gäller vilka åtgärder ett enskilt klagomål kräver. Dess-

utom föreslås det att preskriptionstiden för klagomål förkortas från fem till två år. Klagomål som är äldre än två år behandlas inte om inga särskilda skäl föreligger.

Utskottet anser det lämpligt att samordna bestämmelserna om behandling av klagomål till justitieombudsmannen och justitiekanslern. Utskottet har ofta tagit upp frågan om behandling av klagomål och bestämmelserna om det (se t.ex. GrUB 12/2009 rd, GrUB 10/2009 rd, GrUB 5/2009 rd, GrUB 1/2008 rd). Det ökade antalet klagomål och försöken att korta behandlingstiderna kräver större flexibilitet och bättre arbetsmetoder. Detta har ansetts möjligt redan med stöd av de gällande bestämmelserna.

Utskottet föreslår att 3 § i lagförslag 1 och 4 § i lagförslag 2 ändras så att de får ett nytt 1 mom. med samma innehåll som den första meningen i de gällande paragrafernas 1 mom. om tröskeln för att ta upp ett ärende för prövning. Det andra momentet ökar laglighetsövervakarnas prövningsrätt när det gäller vilken typ av utredning och andra åtgärder laglighetsövervakaren anser att det finns skäl att inleda med anledning av klagomålet.

Utskottet föreslår att paragraferna kompletteras med nya 4 mom. I de nya momenten finns en bestämmelse om att laglighetsövervakaren utan dröjsmål skall underrätta klaganden ifall ett ärende inte leder till åtgärder. Bestämmelsen motsvarar praxis i modern, god förvaltning. Ett klagomål leder inte till åtgärder exempelvis när ärendet inte hör till laglighetsövervakaren, möjligheten att anföra klagomål har preskriberats, ärendet är aktuellt i en behörig myndighet eller det finns möjlighet att överklaga genom ordinarie rättsmedel.

Utskottet föreslår dessutom att paragraferna kompletteras med nya 5 mom. Laglighetsövervakaren kan överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden skall informeras om överföringen. Laglighetsövervakarna ska bestämma en tid inom vilken myndigheten skall underrätta laglighetsövervakaren om sitt beslut eller andra åtgärder. Om laglighetsövervakaren anser att myndighetens åtgärder el-

ler beslut inte är tillräckliga eller sakliga, skall laglighetsövervakaren själv att ta saken till behandling.

Satsningar på verksamhetsformerna

Det finns skäl att ytterligare förbättrat de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsformer med utgångspunkt i medborgarnas behov. För den som klagar är det viktigt att så snabbt som möjligt få hjälp med att driva ett ärende. De gällande bestämmelserna kompletterade med de nya bestämmelserna om behandling av klagomål öppnar för nya sätt att arbeta.

Med stöd av med 11 § i lagen om riksdagens justitieombudsman kan denne i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan göra en framställning till en behörig myndighet om förlikning i ett ärende. Justitieombudsmannen har också kommit med ståndpunkter där myndigheter har rekommenderat att ersätta en skada¹. Utskottet finner en framställning om förlikning och ersättning motiverad i klara fall för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas.

Lag om ändring av 4 och 29 § i lagen om riksdagen tjänstemän

Inrättandet av Människorättscentret i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli kräver en ändring av lagen om riksdagen tjänstemän.

4 §. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om de tjänster som specificeras i statsbudgeten. Utskottet föreslår att momentet kompletteras med ett omnämnande om Människorättscentrets direktör. Punkt 2 i momentet har upphävts genom

¹ Ulla-Majja Lindström: Gottgörelse av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna — exempel på beslutspraxis, s. 73 —89 i verket Riksdagens justitieombudsman 90, Sastamala 2010.

lag 608/2007. Utskottet föreslår att momentets nuvarande 3 och 4 punkt blir 2 och 3 punkt, varvid omnämmandet om Människorättscentrets direktör tas in i den nya 2 punkten, som gäller de specificerade tjänsterna vid riksdagens justitieombudsman kansli.

29 §. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om de tjänster som specificerar i statsbudgeten. Utskottet föreslår att momentet kompletteras med ett omnämmande om Människorättscentrets direktör. Punkt 2 i momentet har upphävts genom lag 608/2007. Utskottet föreslår att momentets nuvarande 3 och 4 punkt blir 2 och 3 punkt, varvid omnämmandet om Människorättscentrets direktör tar in i den nya 2 punkten, som gäller de specificerade tjänsterna vid riksdagens justitieombudsman kansli.

Med stöd av 71 § 1 mom. 3 punkten i lagen om riksdagens tjänstemän beslutar riksdagens justitieombudsman på föredragning om förflyttning

av direktören för Människorättscentret med stöd av 25 §, ombildning av tjänsteförhållandet till tjänsteförhållande på deltid, skriftlig varning, permittering, avstängning från tjänsteutövning, uppsägning och hävning av tjänsteförhållandet.

Motionen

Utskottet har godkänt lagförslagen utifrån propositionen och föreslår följaktligen att lagförslaget i lagmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1 och 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

godkänner ett nytt lagförslag 3 och

förkastar lagmotion LM 28/2008 rd.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) 3 §, rubriken för 3 kap., 17 § 2 mom., 19 a § 1 mom. samt 20 och 21 §, av dem rubriken för 3 kap. och 19 a § 1 mom., sådana de lyder ändrade i lag 804/2007, samt

fogas till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

3 §

Behandling av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller un-

derlåtit att fullgöra sin skyldighet *eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat. (Nytt 1 mom.)*

(2 mom. som 1 mom. i RP)

(3 mom. som 2 mom. i RP)

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det be-

handlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning. (Nytt 4 mom.)

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt. (Nytt 5 mom.)

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör

17 och 19 a §
(Som i RP)

3 a kap.

Människorättscentret

19 b §
(Som i RP)

19 c §

Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en (*utesl.*) direktör, som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsman direktören för en mandatperiod om fyra år.

(2 mom. som i RP)

19 d, 19 e, 20 och 21 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) 4 och 5 § samt rubriken för 6 § som följer:

4 §

Behandling av klagomål

Justitiekanslern undersöker ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att

fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. (Nytt 1 mom.)

(2 mom. som 1 mom. i RP)

(3 mom. som 2 mom. i RP)

Justitiekanslern ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitiekanslern, för att det behandlas vid en behö-

rig myndighet eller kan överklagas genom ordinarie rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning. (Nytt 4 mom.)

Justitiekanslern kan överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut el-

ler sina åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman föreskrivs särskilt. (Nytt 5 mom.)

5 och 6 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

3.

Lag

om ändring av 4 och 29 § i lagen om riksdagens tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) 4 § 2 mom. och 29 §, sådana de lyder i lag 1189/2004, 545/2006 och 608/2007, som följer:

4 §

Följande tjänster samt tjänster som till tjänsteställningen motsvarar dem eller är högre får inte inrättas, indras eller tjänstebenenämningen ändras, om inte varje tjänst specificerats i statsbudgeten:

1) vid riksdagens kansli: tjänsterna som riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektör, direktör för internationella enheten och säkerhetsdirektör,

2) vid riksdagens justitieombudsmans kansli: tjänsten som kanslichef och tjänsten som direktör för Människorättscentret,

3) vid statens revisionsverk: tjänsten som generaldirektör, och

4) vid forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: tjänsten som direktör.

29 §

Utöver vad som i 30 § föreskrivs om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då det med beaktande av tjänsteförhållandets art finns ett godtagbart och motiverat skäl för uppsägningen:

1) riksdagens kansli: riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och in-

formationsdirektören, direktören för internationella enheten och säkerhetsdirektören,

2) riksdagens justitieombudsmans kansli: kanslichefen och direktören för Människorättscentret, och

3) forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: direktören.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som krävs för verkställigheten av
denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.*

Helsingfors den 2 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.