

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om riksdagens justitieombudsman

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 november 2001 en proposition med förslag till lag om riksdagens justitieombudsman (RP 202/2001 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, riksdagens kansli
- biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om riksdagens justitieombudsman. Den reglering som nu ingår i instruktionen för riksdagens justitieombudsman föreslås till största delen bli lyft upp på lagnivå. Förslaget innehåller en ny bestämmelse om skyldighet för justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen att lämna en redogörelse för sådana bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av deras förutsätt-

ningar att sköta sina uppgifter som justitieombudsmän.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så fort som möjligt efter det att den har blivit antagen och stadfäst.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen harmonierar lagförslaget med grundlagen och kan därmed behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Huvudsyftet med propositionen är att lyfta den reglering som i detta nu ingår i instruktionen för riksdagens justitieombudsman på lagnivå. Skälet är framför allt 80 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfär-

das genom lag. Grundlagsutskottet framhöll behovet av att bereda en lag om riksdagens justitieombudsman i samband med att det behandlade förslaget till gällande instruktion för riksdagens justitieombudsman (GrUB 7/2000 rd, s. 2/II). Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning fin-

ner utskottet propositionen behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

3 §. Undersökning av klagomål. I lagförslaget saknas en bestämmelse om upplysningar som skall inhämtas för utredning av ärenden motsvarande bestämmelsen i 5 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Utskottet anser att en bestämmelse av detta slag bör fogas till bestämmelserna om undersökning av klagomål och därför har 1 mom. kompletterats i enlighet med detta. Det finns inte ett likadant behov av att reglera saken i 4 § om justitieombudsmannens eget initiativ, eftersom ärendet anhängiggörs på annat sätt.

6 §. Handräckning. Utskottet påpekar att det faktum att denna paragraf har placerats in i 1 kap. om laglighetskontroll samtidigt innebär att regleringen bara omfattar de av justitieombudsmannens uppgifter som hänför sig till laglighetskontroll.

7 §. Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar. I paragrafen konstateras genom hänvisning justitiemannens rätt att med stöd av 111 § 1 mom. i grundlagen få upplysningar. På denna punkt kan det anses att grundlagen avser en allmän rätt att få upplysningar som inte är beroende till exempel av om upplysningar eller dokument är sekretessbelagda eller inte utan av vad justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll. Men som utskottet tidigare konstaterat (GrUB 6/2000 rd, s. 2/II och GrUB 7/2000 rd, s. 2/I) finns det "andra saker som kan begränsa rätten att få upplysningar; bland annat räknas rätten att inte behöva vittna mot sig själv till de rättsskyddsgarantier som faller under begreppet rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § grundlagen".

Enligt paragrafens lydelse omfattar justitiemannens rätt att få upplysningar de "övervakade" som avses i 1 §. I detta sammanhang är det dock möjligt att missuppfatta begreppet så att rätten att få upplysningar bara gäller dem som vid respektive tillfälle är föremål för justitieombudsmannens konkreta övervakning. För att för-

tydliga saken på denna punkt och för att skapa större överensstämmelse mellan bestämmelsen och grundlagen har utskottet strykt "av de övervakade" i paragrafen.

9 §. Hörande av parter. Avsikten med paragrafen är att den övervakade skall höras innan saken avgörs, om det finns risk för att han kan utsättas för kritik. Enligt utskottets uppfattning bör paragrafen tolkas så att en skyldighet att höra den övervakade föreligger också i det fall då det finns anledning att anta att laglighetskontrollen resulterar i meddelande av uppfattning eller uppmärksamgörande med stöd av 10 § 2 mom.

Enligt den föreslagna lydelsen skall "den som saken gäller" ges tillfälle att bli hörd. På grund av begreppet övervakad, som antagits som teknisk term i propositionen, är det dock entydigare att samma begrepp används också på denna punkt i bestämmelsen. Utskottet har ändrat lagens lydelse i enlighet med detta.

Beträffande paragrafrubriken är det skäl att påpeka att part är den vars intresse, rätt eller skyldighet ett beslut gäller. I ett klagomålsärendet kan också någon annan än den övervakade, i praktiken den klagande, i undantagsfall åtminstone i teorin vara part. Med hänsyn till detta är rubriken alltför generell och därför har utskottet preciserat den.

10 §. Anmärkning och uppfattning. Paragrafens 1 mom. gäller en anmärkning för framtiden. Den övervakade kan ges en anmärkning, om han eller hon har handlat lagstridigt. Enligt den föreslagna lydelsen kan anmärkningen ges "den som saken gäller". På grund av att begreppet övervakad har antagits som teknisk term i propositionen vore det dock mera konsekvent att bestämmelsen gäller en anmärkning till en övervakad, som beroende på fallet kan vara en fysisk person eller en myndighet eller någon annan sammanfattning. Utskottet har ändrat lydelsen i enlighet med detta.

12 §. Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande. Enligt förslaget skall 1—13 § i lagen om förvaltningsförfarande iakttas vid justitieombudsmannens laglighetskontroll. Med hän-

syn till att begreppet statlig förvaltningsmyndighet i sin vida bemärkelse i lagen om förvaltningsförfarande också omfattar riksdagens justitieombudsman (RP 88/1981 rd, s. 10/I) betyder förslaget att 14—28 § i lagen om förvaltningsförfarande, dvs. partsbestämmelserna, i sin helhet inte iakttas. Utskottet anser att en undantagsreglering som denna inte är acceptabel, trots att det i behandlingen av klagomål vanligen räcker med enbart tillämpning av 1—13 § lagen om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd, s. 8/II. I dessa ärenden är det vanligtvis inte fråga om beslut om någons fördel, rättighet eller skyldighet i den mening som avses i 1 § 1 mom. i denna lag. Om ett klagomål exceptionellt blir ett sådant partsärende är det med hänsyn till 21 § i grundlagen viktigt att lagen om förvaltningsförfarande är tillämplig i alla delar.

Mot bakgrund av hur lagen om förvaltningsförfarande kommit till är det således klart att lagen bör tillämpas både på justitieombudsmannens laglighetskontroll och förvaltningsärenden vid justitieombudsmannens kansli. Det bestäms utifrån lagen om förvaltningsförfarande i vilka delar lagen är tillämplig i konkreta ärenden. Inskränkningen i 1 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande kan dessutom spela en viss roll. Där sägs att lagen inte tillämpas på förundersökning i brottmål. Enligt utskottets mening är det inte motiverat att i den lag som nu skall stiftas frånga dessa utgångspunkter i lagen om förvaltningsförfarande. Därför har utskottet strukit paragrafen.

13 (14) §. *Bindningar.* I paragrafen föreslås skyldighet för justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen att lämna en redo-

görelse för vissa av sina bindningar till riksdagen. Redogörelsen skall ges efter valet och dessutom skall uppgifter som förändras under mandatperioden anmälas. Utskottet understryker det som sägs i propositionens motivering om att det vore skäl att ta in en bestämmelse om detta i riksdagens arbetsordning. Det kan till exempel bli fråga om att komplettera 29 § i arbetsordningen. Ett likadant behov av komplettering följer av 10 § 3 mom. lagen om statens revisionsverk, som gäller uppgifter som generaldirektören för revisionsverket skall lämna till riksdagen.

Valet av justitieombudsman och biträdande justitieombudsman föregås numera av en preliminär fas, där grundlagsutskottet med stöd av 11 § 1 mom. riksdagens arbetsordning gör en bedömning av dem som anmält sig för ämbetet före valet i plenum. I detta förfarande har utskottet givetvis en möjlighet att begära redogörelser av de anmälda också om sådana förbindelser som avses i lagförslaget.

22 (23) §. *Ikraftträdande.* Den just nu vakanta tjänsten som biträdande justitieombudsman tillsätts räknat från den 1 april 2002. Av denna orsak och med hänsyn till övergångsbestämmelserna i föreslagna 23 § bör lagen lämpligen träda i kraft den 1 april 2002 eller vid en senare tidpunkt.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Laglighetskontroll

1 och 2 §
(Som i RP)

3 §

Undersökning 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 underlåtit att fullgöra sin skyldighet. *I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.*

(2 mom. som i RP)

4—6 §
(Som i RP)

7 §

Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att (*utesl.*) få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §
(Som i RP)

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

(2 mom. som i RP)

11 §
(Som i RP)

12 §
(*Utesl.*)

2 kap.

Berättelse som skall ges till riksdagen och redogörelse för bindningar

12 och 13 (13 och 14) §
(Som i RP)

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen

14—19 (15—20) §
(Som i RP)

4 kap.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 och 21 (21 och 22) §
(Som i RP)

5 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

22 och 23 (23 och 24) §
(Som i RP)

Helsingfors den 22 februari 2002

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.