

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av Finlands grundlag samt av vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 november 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av Finlands grundlag samt av vissa lagar som har samband med den (RP 102/2003 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen

- riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio
- generaldirektör Tapio Leskinen, statens revisionsverk
- justitieminister Johannes Koskinen och lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att Finlands grundlag ändras. Genom en ny bestämmelse i grundlagen ska det bli möjligt att genom vanlig lag föreskriva om utlämning och överföring av finska medborgare till ett annat land mot deras vilja, förutsatt att deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras där. Ett villkor är att utlämningen eller överföringen sker med anledning av brott eller att syftet med den är rättegång eller verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn. Grundlagens regler om riksdagens justitieombudsman föreslås bli kompletterade med en bestämmelse om ställföreträdare för

de biträdande justitieombudsmännen. Enligt förslaget väljer riksdagen en ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsmän för en mandattid på fyra år. Regeringen föreslår att i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden och i lagen om riksdagens justitieombudsman görs de ändringar som följer av detta. Grundlagen föreslås dessutom bli kompletterad med en bestämmelse som ger generaldirektören för statens revisionsverk rätt att närvara och yttra sig i riksdagens plenum.

De föreslagna lagarna avsågs träda i kraft den 1 januari 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmän motivering**Allmänt om grundlagsändringar*

Ett av syftena med den drygt fem år gamla nya grundlagen var att vi skulle få en relativt beständig grundlag. Ambitionen var att utforma lagen med hänsyn till de konkreta och omedelbara behoven av sådana ändringar i den då gällande författningen (RP 1/1998 rd, s. 31/II) som kunde tänkas få en tillräckligt omfattande politisk uppbackning. Utgångspunkten var att grundlagen åtminstone i en nära framtid inte skulle behöva ändras (RP 1/1998 rd, s. 31/II). Man gick t.ex. in för att ge bestämmelserna en tillräckligt generell utformning med undvikande av tidsbundna tekniska bestämmelser och detaljer (RP 1/1998 rd, s. 34/II).

Bedömningen av om det finns ett behov av att ändra grundlagen bör enligt utskottets mening utgå från tanken om grundlagens relativa beständighet. Det rimmar illa med grundlagens status som fundament för stats- och rättsordningen att det hela tiden läggs fram krav på att den ska ändras. En drivfjäder till grundlagsreformen var den takt i vilken grundlagarna ändrades och antalet partiella reformer, något som ansågs inverka menligt på grundlagarnas värdighet och rättsliga status (RP 1/1998 rd, s. 22/I och 32/II).

Det gäller att vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Man får inte sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utgående från en bred debatt i strävan efter samsyn.

Med hänvisning till propositionen och övriga utredning anser utskottet att propositionen generellt sett är nödvändig och ändamålsenlig. Ut-

skottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Utlämnning och överföring av finska medborgare till ett annat land

Grundlagens 9 § 3 mom. föreslås bli kompletterad så att det blir möjligt att i lag föreskriva att finska medborgare mot sin vilka får utlämnas eller föras till ett annat land med anledning av brott eller för rättegång eller för att ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn ska kunna verkställas. Som villkor ställs att deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras i mottagarlandet.

När de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades formulerades nu gällande 9 § 3 mom. som ett ovillkorligt förbud. Enligt momentet får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Bestämmelsen fick sitt innehåll på förslag från grundlagsutskottet (GrUB 25/1994 rd, s. 8-9). Utskottet ansåg då att en medborgares rätt att under alla omständigheter få stanna kvar i sitt eget land är en så grundläggande rättighet att det inte är skäl att medge avvikelser från detta i en grundlag. I och med den ovillkorliga lydelsen var det enligt utskottet klart att det måste föreskrivas i grundlagsordning om utlämnning av en medborgare.

Den villkorlösa bestämmelsen har sedermera blivit ett problem i och med att man i samband med totalöversynen av grundlagen anammade principen om att undantagslagar ska undvikas. Utgångspunkten är att man ska vara restriktiv med undantagslagar som stiftas i grundlagsordning (GrUB 10/1998 rd, s. 21/II, GrUU 66/2002 rd, s. 5, GrUU 46/2004 rd, s. 3, GrUU 25/2005 rd, s. 5). Bestämmelserna i grundlagen har därför såvitt möjligt formulerats med hänsyn till att undantagslagar inte behöver stiftas i större utsträckning (RP 1/1998 rd, s. 35/II).

Numera regleras utlämnningen av medborgare uteslutande i undantagslagar. Grundlagens skrivning motsvarar alltså inte längre det faktiska rättsläget. Utskottet noterade sakläget när det

behandlade ett förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (GrUU 42/2001 rd, s. 3/II). Utskottet ansåg att rambeslutet innebär att möjligheten att överlämna en finsk medborgare för brott till en annan EU-medlemsstat blir huvudregel och inte bara ett undantag vid grova brott och menade att 9 § 3 mom. i grundlagen därmed blir klart vilseledande. Utskottets ståndpunkt var då att det i ett konstitutionellt perspektiv är ohållbart om det faktiska rättsliga läget i landet i en sådan sak grundar sig på ett beslut som genomförts genom en speciallag, som i väsentlig grad avviker från lydelsen i grundlagen.¹

Propositionen främsta syfte här är att anpassa grundlagens lydelse till det faktiska rättsläget, som bygger på Finlands internationella förpliktelser och EG-rätten. De tunga fakta som läggs fram ovan talar för att lydelsen behöver justeras. Detta gäller i all synnerhet den föreslagna möjligheten att genom lag föreskriva om utlämning och överföring av finska medborgare "när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet med den är rättegång". Passusen om verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn är kanske inte absolut nödvändig med hänsyn till alla omständigheter förknippade med barns rätt att få föra sin talan. Men förslaget kan anses göra rättsläget tydligare och lättare att förstå, menar utskottet. Lydelsen omfattar t.ex. de verkställighetsåtgärder som avses i 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn och i rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar. Förordningen ålägger Finland bland annat att verkställa beslut som en domstol i den stat där barnet har sin hemvist fattat om exempelvis placering av barnet i familjehem eller på en institution. Lik-

artade skyldigheter påförs staten genom 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Den konventionen har Finland i likhet med de övriga EU-staterna undertecknat och åtgärder för ratificering av det har initierats.

Med tanke på medborgarnas rättssäkerhet räcker det enligt utskottet med att utlämnings- och överföringsmöjligheten på föreslaget sätt begränsas till länder där de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten kan garanteras. Det faller sig naturligt att till stöd för tolkningen av begränsningen ta motiven till det förslag till bestämmelse med liknande innehåll som ingick i propositionen om revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningen förutsätter enligt motiven att man redan när lagen stiftas försäkras sig om rättsskyddet i det land som en person kan utlämnas eller överlämnas till. Exempelvis straffsystemet i respektive land kan ha betydelse för denna prövning. Utgångspunkt för en bedömning av vad begreppet rättssäkerhet innehåller är grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna och Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 55-56).

Ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsmän

Systemet med ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen upphävdes genom en grundlagsändring 1997 samtidigt som systemet med två biträdande justitieombudsmän infördes. Genom att inrätta en andra tjänst som biträdande justitieombudsman ökade man kapaciteten att avgöra ärenden vid justitieombudsmannen kansli i ett läge där antalet klagomål kunde bedömas ha ökat permanent. Att det finns tre personer som kan avgöra ärenden kan i dagsläget anses vara ett måste för en effektiv justitieombudsmannaverksamhet. Indragningen av en ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen och avsaknaden av ett ersättande vikariesystem har visat sig vara ett problem när någon av de biträdande justitieombudsmännen under en längre

¹ Rambeslutet har satts i kraft hos oss genom en i inskränkt grundlagsordning stiftad undantagslag (1286/2003) och vissa andra lagar som har samband med den (1287—1289/2003) efter att grundlagsutskottet lämnat utlåtande i saken (GrUU 18/2003 rd).

tid är förhindrad att sköta sitt uppdrag, semestrar och andra sedvanliga kortare frånvaroperioder undantagna. Erfarenheten har visat att det kan vara ytterst svårt för justitieombudsmannens kansli att klara av sin huvudsakliga uppgift när en avgörare är frånvarande annars än bara tillfälligt.

Av denna orsak är det i och för sig motiverat att komplettera grundlagen med ett omnämnande om en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen. Trots det anser utskottet att det räcker med att i grundlagen föreskriva om möjligheten att välja ställföreträdare genom att där ta in ett regleringsförbehåll som tillåter att bestämmelser om val av ställföreträdare och andra nödvändiga bestämmelser utfärdas genom lag.

Enligt 1 mom. i den 19 a § som föreslås bli fogad till lagen om riksdagens justitieombudsman kan ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denna är förhindrad att sköta sitt uppdrag annat än kortvarigt eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. Det är alltså fullt möjligt att det under mandattiden överhuvudtaget inte uppstår förutsättningar eller finns något behov av att kalla in ställföreträdaren, i all synnerhet som det måste anses höra till undantagen att biträdande justitieombudsmannens uppgifter sköts genom vikariatsarrangemang.

Av den anledningen är det enligt utskottets mening inte nödvändigt att riksdagen, som väljer justitieombudsman och biträdande justitieombudsman, också ska välja ställföreträdare och att ställföreträdaren väljs i ett lika tungrovt förfarande som gäller för val av justitieombudsman och biträdande justitieombudsman. Valet av ställföreträdare kan lämpligen höra till justitieombudsmannens uppgifter, anser utskottet. Men för att riksdagen ska ha möjlighet att få sin röst hörd bör justitieombudsmannen höra grundlagsutskottet före valet.

Med hänvisning till det ovan sagda har utskottet gjort en del ändringar i förslagen till 38 § 1

mom. i grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman.

Rätt för generaldirektören för statens revisionsverk att närvara och yttra sig i plenum

Grundlagens 48 § föreslås få ett nytt 3 mom. som ger generaldirektören för statens revisionsverk rätt att närvara och delta i debatten i plenum när revisionsverkets berättelser till riksdagens behandlas.

Av tradition har man varit restriktiv med att tillåta andra än riksdagsledamöter att närvara och delta i debatten i plenum. Utöver riksdagsledamöterna är det bara ministrar som inte sitter i riksdagen samt riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet som i dagsläget har rätt att närvara och yttra sig i plenum. Reglerna motsvarar i stort sett respektive bestämmelser i den tidigare riksdagsordningen. I den nya grundlagen är justitieombudsmannens och justitiekanslerns närvaro- och yttranderätt i plenum begränsad till situationer där deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas (RP 1/1998 rd, s. 98-99). Förslaget att närvaro- och yttranderätten också skulle gälla chefdirektören för Finlands Bank avslögs i samband med grundlagsreformen (GrUB 10/1998 rd, s. 9/II).

Plenum bör enligt utskottets mening såvitt möjligt bibehållas som ett forum där ledamöterna kan debattera dels med varandra, dels med ministrarna. Det finns med andra ord ingen anledning att utan vägande skäl utvidga närvaro- och yttranderätten.

Som utskottet ser det finns det inget absolut behov av att ge generaldirektören för statens revisionsverk rätt att närvara och yttra sig i plenum. Saker som revisionsverket vill fästa fokus på kommer till riksdagens kännedom genom verkets berättelser till riksdagen. Det räcker med att riksdagsutskotten kan höra generaldirektören för statens revisionsverk bl.a. när de behandlar berättelserna. Likartade motiv fick utskottet att avstyrka förslaget om att ge chefdirektören för Finlands Bank rätt att närvara och yttra sig i plenum (GrUB 10/1998 rd, s. 9/II).

Grundlagen har endast grundläggande bestämmelser om statens revisionsverk. I 90 § 2 mom. står det att för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt, och att närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag. Dessutom föreskrivs i 90 § 3 mom. om revisionsverkets rätt att få upplysningar. Däremot nämner grundlagen ingenting om revisionsverkets generaldirektör eller att revisionsverket ska lämna riksdagen berättelser. Det regleras i lagen om statens revisionsverk. Med hänsyn till grundlagens skrivning är det tekniskt inte bra att på förslaget sätt på grundlagsnivå indirekt föreskriva om tjänsten som generaldirektör och lämnande av berättelser i en bestämmelse som gäller generaldirektörens närvaro och yttranderätt i plenum. Å andra sidan ser utskottet överhuvudtaget ingen anledning till att det i grundlagen föreskrivs om tjänsten som generaldirektör och om lämnande av berättelser.

Med stöd av det ovan sagda avstyrker utskottet förslaget att grundlagen kompletteras med en bestämmelse om rätt för generaldirektören för statens revisionsverk att närvara och yttra sig i plenum.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

38 §. *Riksdagens justitieombudsman*. Utskottet har omformulerat bestämmelsen i 1 mom. om val av ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen och gett den formen av ett regleringsförbehåll som gör det möjligt att genom lag utfärda närmare bestämmelser om ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen och val av ställföreträdare.

Enligt momentets sista mening gäller för de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmännen. Den som väljs till ställföreträdare för biträdande justitieombudsmännen ska alltså ha utmärkta lagkunskaper.

Lagförslag 3

16 §. *Vikariat*. Utskottet har fogat ett nytt 3 mom. till paragrafen. Enligt det väljs ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen av riksdagens justitieombudsman efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ståndpunkt. Ställföreträdarens mandattid är högst fyra år. Bestämmelsen medger också en kortare mandattid.

Nuvarande 3 mom. ändrat på det sätt regeringen föreslagit har utskottet flyttat till ett nytt 4 mom. Till följd härav har utskottet sett över ingressen så att ändringen gäller hela 16 §. Paragrafens 1 och 2 mom. förblir i kraft oförändrade.

Ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 2 och 3

Lagarna kan träda i kraft tidigast samtidigt som bestämmelsen i 38 § 1 mom. i lagförslag 1 om möjligheten att genom lag föreskriva om val av ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen. Med hänsyn till allt det som hänger samman med kvalificerad lagstiftningsordning utgör detta ett sådant i grundlagens 79 § 3 mom. avsett särskilt skäl som tillåter att förordningsutfärdaren i lag bemyndigas att bestämma när lagen träder i kraft. Utskottet har ändrat ikraftträdandebestämmelsen i såväl lagförslag 2 som 3 så att bestämmelser om ikraftträdandet kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Meningen är att det bestäms att lagarna träder i kraft samtidigt som den nu aktuella lagen om ändring av Finlands grundlag.

Lagstiftningsordning

Med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status är det viktigt, menar utskottet, att ändringarna i grundlagen behandlas enligt huvudregeln i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör inte användas, om inte det finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse. När det gäller den aktuella grundlagsändringen föreligger inte ett sådant behov. Därför bör lagförslag 1 lämpligen behandlas i

enlighet med 73 § 1 mom., vilket betyder att följande riksdag kan godkänna lagen slutgiltigt med två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslag 1—3 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen, *ändras* i Finlands grundlag 9 § 3 mom. *och* 38 § 1 mom. (*utesl.*) som följer:

9 §
(Som i RP)

38 §

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän (*utesl.*), *som* skall ha utmärkta lagkunskaper. *De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad*

som närmare bestäms i lag. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen.

48 §
(*Utesl.*)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av 1 § lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen den 25 februari 2000 om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000) 1 § som följer:

1 §
(Som i RP)

*Bestämmelser om när denna lag träder i kraft
utfärdas genom förordning av statsrådet.*

3.

Lag

om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 14 mars 2002 om riksdagens justitieombudsman (197/2002) 13 §, rubriken för
3 kap. och 16 § (utesl.) samt
fogas till lagen en ny 19 a § som följer:

13 §
(Som i RP)

3 kap.

**Allmänna bestämmelser om justitieombuds-
mannen samt de biträdande justitieombuds-
männen och ställföreträdaren för de biträ-
dande justitieombudsmännen**

16 §
Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller av-
går från sitt uppdrag under mandattiden och riks-
dagen inte har valt någon ny justitieombuds-
man, sköts justitieombudsmannens uppgifter av
den biträdande justitieombudsman som är äldst i
tjänsten. (1 mom. i den gällande lagen)

*Den biträdande justitieombudsman som är
äldst i tjänsten sköter också justitieombudsman-
nens uppgifter när denne är jävig eller av någon
annan orsak är förhindrad att sköta sitt upp-
drag, enligt vad som närmare bestäms i arbets-
ordningen för riksdagens justitieombudsmans
kansli. (2 mom. i den gällande lagen)*

Efter att ha inhämtat grundlagsutskottets
ståndpunkt väljer riksdagens justitieombuds-
man en ställföreträdare för de biträdande justi-
tieombudsmännen för en mandattid på högst fyra
år.

(4 mom. som 3 mom. i RP)

19 a §
(Som i RP)

*Bestämmelser om när denna lag träder i kraft
utfärdas genom förordning av statsrådet.*

GrUB 5/2005 rd — RP 102/2003 rd

Helsingfors den 27 september 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Annika Lapintie /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Jan Vapaavuori /saml
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.