

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om justitiekanslern i statsrådet och vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag om justitiekanslern i statsrådet skall stiftas. Det föreslås att de gällande bestämmelserna om justitiekanslern, vilka i dag har utfärdats på förordningsnivå, huvudsakligen skall tas in i lag. I den nya lagen föreslås sådana bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter och verksamhet som preciserar bestämmelserna i grundlagen.

I den föreslagna lagen bestäms om laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder, om övervakningen av myndigheter och av annan offentlig verksamhet, om de förfaranden som skall iaktas vid laglighetskontrollen och om justitiekanslerns åtgärder, initiativrätt och rätt att få upplysningar, om handräckning åt justitiekanslern, om utövandet av beslutanderätten mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt om justitiekanslersämbetet.

Lagförslaget innehåller inga betydandeändringar i sak jämfört med nuläget. Syftet med förslaget är att göra de ändringar som den nya grundlagen förutsätter i de bestämmelser om justitiekanslern som är på lägre nivå än grundlag. I den nya grundlagen ingår en del innehållsmässiga och språkliga ändringar i fråga om justitiekanslern.

Det föreslås att rätten att tillsätta tjänsterna vid justitiekanslersämbetet i huvudsak skall överföras från republikens president till justitiekanslern. Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet skall dock fortfarande utnämnas av presidenten.

Samtidigt föreslås det också att lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman samt tvångsmedelslagen skall ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, dvs. den 1 mars 2000.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Nuläge	3
1.1. Lagstiftning	3
Allmänt	3
Bestämmelserna i den nya grundlagen	3
Reglementet för justitiekanslern i statsrådet	5
Övriga bestämmelser	7
1.2. Bedömning av nuläget	8
2. Föreslagna ändringar	10
3. Propositionens verkningar	11
4. Beredningen av propositionen	11
4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	11
4.2. Remissutlåtanden	12
5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	12
DETALJMOTIVERING	13
1. Lagförslag	13
1.1. Lag om justitiekanslern i statsrådet	13
1.2. Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	18
1.3. Tvångsmedelslagen	18
2. Närmare bestämmelser	19
3. Ikraftträdande	19
4. Lagstiftningsordning	19
LAGFÖRSLAG	20
1. Lag om justitiekanslern i statsrådet	20
2. Lag om ändring av 1 § lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	23
3. Lag om upphävande av 7 kap. 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen	24
BILAGA 1	25
Parallelltexter	25
2. Lag om ändring av 1 § lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	25
BILAGA 2	26
Förordning om justitiekanslersämbetet	26

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

Allmänt

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman är de högsta laglighetsövervakarna i vårt land. Justitiekanslern i statsrådet är en tjänsteman utnämnd tills vidare och vars uppgifter främst består av tillsyn över statsrådet och av allmän laglighetskontroll. För skötseln av justitiekanslerns uppgifter finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern.

Grundläggande bestämmelser om justitiekanslern i statsrådet finns i dag i regeringsformen. Utöver detta finns bestämmelser på lagnivå om justitiekanslern, justitiekanslerns uppgifter och justitiekanslersämbetet bl.a. i lagen om statsrådet (78/1922), lagen om advokater (496/1958) och lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990, nedan *uppgiftsfördelningslagen*). Närmare bestämmelser om justitiekanslern och om justitiekanslersämbetet finns i reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992), som har formen av en förordning, och i förordningen om justitiekanslersämbetet (984/1997). Det finns således inga allmänna bestämmelser på lagnivå om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet, med undantag av grundlagen. Om riksdagens justitieombudsman och om justitieombudsmannens kansli bestäms för sin del i instruktionen för riksdagens justitieombudsman (2/1920), som riksdagen har godkänt och stadfäst.

Bestämmelserna i den nya grundlagen

I Finlands nya grundlag (731/1999), som stadfästes den 11 juni 1999 och som träder i kraft den 1 mars 2000, finns bestämmelser om organet justitiekanslern i statsrådet och grundläggande bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter och behörighet. Den nya grundlagen innehåller en del ändringar i den reglering på grundlagsnivå som gäller justitiekanslern, även om justitiekanslerns uppgifter i sak har bibehållits oförändrade. I den nya grundlagen bestäms till vissa delar mera uttömmande än tidigare om justitiekanslerns

ställning och uppgifter. I den nya grundlagen har man också strävat efter att i mån av möjlighet förenhetliga bestämmelserna om justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Enligt grundlagens 69 § finns vid statsrådet en justitiekansler och en biträdande justitiekansler, vilka utnämns av republikens president och skall ha utmärkta lagkunskaper. Behörighetsvillkoren för justitiekanslern är enligt den nya grundlagen desamma som behörighetsvillkoren för justitieombudsmannen. Vidare utser republikens president dessutom enligt grundlagens 69 § för biträdande justitiekanslern för högst fem år en ställföreträdare, som vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter dennes uppgifter. Angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

I grundlagens 10 kap., som gäller laglighetskontrollen, bestäms om justitiekanslerns uppgifter, befogenheter och rätt att få upplysningar samt juridiska ansvar. Enligt grundlagens 108 § skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till skillnad från i dag nämns domstolarna uttryckligen i den nya grundlagen som föremål för justitiekanslerns tillsyn. Vidare skall justitiekanslern enligt 108 § på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. I grundlagens 108 § bestäms också om justitiekanslerns skyldighet att årligen till riksdagen och statsrådet ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Enligt de gällande bestämmelserna ges justitiekanslerns berättelse till riksdagen och till republikens president.

I grundlagens 110 § bestäms om justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och om fördelningen av uppgifter mellan dem. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har behörighet att väcka åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbet-

såtgärd. Justitiekanslern eller justitieombudsmannen fattar således beslut om väckande av åtal i riksätten mot ledamöterna av de högsta domstolarna, liksom om andra åtal för tjänstebrott mot domare, där åtal utförs i högsta domstolen eller hovrätten. Dessutom bestäms i grundlagen om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll. Med avvikelse från ordalydelsen i den gällande regeringsformen begränsar sig justitiekanslerns åtalsrätt inte längre enbart till tjänstebrott, utan den skall omfatta alla ärenden som hör till justitiekanslerns laglighetskontroll.

Grundlagens 110 § innehåller också ett bemyndigande enligt vilket bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas. Denna bestämmelse utgör den konstitutionella grunden för lagstiftning som gäller uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen, och i och med den upphör således uppgiftsfördelningslagen att ha karaktär av undantagslag.

I grundlagens 111 § bestäms om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar. Enligt ordalydelsen i bestämmelsen begränsar sig rätten att få upplysningar inte längre enbart till myndigheternas protokoll, såsom i den gällande regeringsformen, utan den omfattar all sådan för laglighetskontrollen behövlig information som innehas av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag. För att justitiekanslern effektivt skall kunna övervaka lagligheten i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder åläggs justitiekanslern i grundlagen en skyldighet att vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har för sin del enligt grundlagen rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar. Grundlagen innehåller inte längre några bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att vara närvarande vid domstolarnas och ämbetsverkens sammanträden (jfr. 46 § 3 mom. och 49 § 3 mom. regeringsformen), eftersom en sådan närvarorätt i praktiken inte är av någon väsentlig betydelse för justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetskontroll.

Grundlagens 112 § innehåller bestämmelser om den av justitiekanslern och justitieombudsmannen utövade laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. För justitiekanslerns del innebär bestämmelsen en precisering av grundlagens 108 § 1 mom., enligt vilket justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. Enligt grundlagens 112 § skall justitiekanslern i det första skedet framställa en motiverad anmärkning om kanslern finner att statsrådet, en minister eller presidenten har fattat ett lagstridigt beslut eller vidtagit en lagstridig åtgärd. Om anmärkningen lämnas obeaktad skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll. Vid behov skall justitiekanslern dessutom vidta andra åtgärder. Justitieombudsmannen har enligt grundlagen samma behörighet som justitiekanslern att övervaka lagligheten av statsrådets och presidentens åtgärder. Justitieombudsmannens behörighet sträcker sig således till skillnad från tidigare också till övervakning av lagligheten i fråga om presidentens åtgärder. Genom ändringen förenhetligas justitiekanslerns och justitieombudsmannens behörighet till denna del.

I 112 § 2 mom. i grundlagen ingår en bestämmelse om statsrådets skyldighet att vägra medverka till att presidenten fattar lagstridiga beslut. Förfarandena i samband med detta har också anknytning till justitiekanslern. Statsrådet skall i en sådan situation först begära justitiekanslerns utlåtande om saken och efter att ha fått detta anmäla att beslutet inte kan verkställas eftersom det är lagstridigt, samt för presidenten föreslå att beslutet återtas eller ändras.

I grundlagen finns likaså bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter när åtal väcks med anledning av presidentens eller en statsrådsmedlems ämbetsåtgärder. Beslut om väckande av åtal mot presidenten skall enligt grundlagens 113 § liksom i dag fattas av riksdagen. Ett sådant ärende anhängiggörs genom ett meddelande från justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet. I avvikelse från vad som var fallet tidigare utförs åtalet av riksåklagaren i stället för av justitiekanslern. Riksåklagaren utför också åtal mot medlemmarna av statsrådet. Enligt den nya grundlagen har presidenten inte längre rätt att besluta om väckande av åtal mot ministrar, och justitiekanslern skall således inte göra

anmälan till presidenten om att dessa har förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning (114 §). Beslut om väckande av åtal mot en minister fattas av riksdagen, där ärendet kan anhängiggöras bl.a. genom en anmälan från justitiekanslern eller justitieombudsmannen (115 §).

I grundlagens 117 § bestäms om justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar. Undersökningen av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal och behandlingen av åtal sker på samma sätt som i fråga om ministeransvarighetsärenden. Till skillnad från i dag skall den förhöjda tröskeln för väckande av ministeråtal dock inte tillämpas på justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

Reglementet för justitiekanslern i statsrådet

Centrala bestämmelser om justitiekanslerns verksamhet finns förutom i grundlagen också i reglementet för justitiekanslern i statsrådet. Reglementet grundar sig på republikens presidents självständiga rätt att utfärda förordningar (28 § regeringsformen), som har slopats i den nya grundlagen. För reglementet saknas således ett bemyndigande på lagnivå. I reglementet finns bestämmelser där frågor som regleras på grundlagsnivå upprepas nästan som sådana, men också bestämmelser som gäller sådana uppgifter och befogenheter för justitiekanslern som i rättsligt avseende kan karaktäriseras som självständiga.

I reglementet finns bestämmelser om övervakning av statsrådet samt om övervakning av myndigheter och offentlig verksamhet, om de förfaranden som skall iakttagas vid övervakningen och om de olika åtgärder som står till justitiekanslerns förfogande samt om övervakning av advokaterna. Dessutom innehåller reglementet bestämmelser om bl.a. granskning av straffbeslut, justitiekanslerns initiativrätt och berättelse, om handräckning till justitiekanslern samt om beslutanderätten för justitiekanslern, justitiekanslersadjointen och justitiekanslersadjointens suppleant.

Reglementets bestämmelser om övervakning av statsrådet överlappar delvis grundlagens 108, 111 och 112 §, men till vissa delar kompletterar de också bestämmelserna i grundlagen. Enligt reglementets 3 § skall justitiekanslern övervaka att statsrådets pro-

tokoll blir riktigt förda. Dessutom har justitiekanslern enligt reglementets 4 § 2 mom. rätt att låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll, om någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger justitiekanslern anledning att uttala sin åsikt.

I reglementets 5 § bestäms om övervakning av myndigheter och offentlig verksamhet. I bestämmelsen nämns inte uttryckligen övervakningen av domstolar eller offentligt anställda arbetstagare såsom i den nya grundlagens 108 §. Enligt reglementet har justitiekanslern rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av hans övervakningsbehörighet (5 § 2 mom.). I praktiken består justitiekanslerns övervakningsuppgifter dock till största delen av undersökning och avgörande av klagomål.

Enligt reglementet skall justitiekanslern undersöka ett ärende, om ett skriftligt klagomål framställs hos honom med anledning av en sådan persons eller en sådan institutions förfarande som omfattas av hans övervakningsbehörighet och det finns grund att misstänka att ett lagstridigt eller felaktigt förfarande har ägt rum, eller om justitiekanslern annars anser att det föreligger skäl att ingripa i förfarandet (6 §), om ärendet inte med stöd av vad som bestäms särskilt överförs till riksdagens justitieombudsman eller någon annan myndighet (7 § 1 mom.). Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte mera än fem år gamla ärenden (6 §). Justitiekanslern kan också på eget initiativ börja undersöka ett ärende. I ärenden som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak inkommit till handläggning skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga (7 § 2 mom.). Om det finns skäl att anta att ärendet föranleder åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person eller institution som omfattas av hans övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd. Den som framställt klagomålet skall beredas tillfälle att ge sitt bemötande i saken, om detta inte är uppenbart onödigt (7 § 2 mom.).

Bestämmelsen om justitiekanslerns skyldighet att vidta de åtgärder som ett ärende kräver i reglementets 8 § 1 mom. överlappar delvis grundlagens 108 § 1 mom. Justitiekanslern har i de ärenden som hör till hans behörighet ofta olika åtgärdsalternativ att tillgå. Den strängaste åtgärden är att väcka åtal mot den övervakade som misstänks ha

gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande. Justitiekanslern kan själv utföra åtalet eller förordna någon annan åklagare att utföra det. I reglementets 8 § 2 mom. liksom i den gällande regeringsformen begränsar sig rätten att väcka åtal enbart till tjänstebrott. Enligt den nya grundlagens 110 § omfattar justitiekanslerns åtalsrätt alla de ärenden som hör till justitiekanslerns laglighetskontroll.

Om ärendet inte förutsätter åtal, kan justitiekanslern ge en tjänsteman eller någon annan som omfattas av övervakningsbehörigheten en anmärkning om att personen i fråga har handlat i strid med sin tjänsteplikt eller försummat denna (8 § 3 mom.). I allmänhet är det förfarande som lett till anmärkningen uppenbart lagstridigt, men dock inte till sin klanderbarhet så allvarligt att justitiekanslern bedömer att åtal skall väckas. Också myndigheter och andra institutioner som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet kan ges en anmärkning.

En påföljd som är lindrigare än en anmärkning är att justitiekanslern meddelar personen eller institutionen i fråga sin uppfattning. Enligt reglementet kan justitiekanslern, om ärendets beskaffenhet så kräver, fästa vederbörandes uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltnings-sed kräver (8 § 3 mom.). Meddelandet är ett vägledande förfarande i sådana fall där justitiekanslern anser att personen eller institutionen i fråga har tolkat lagstiftning felaktigt eller åtminstone i strid med justitiekanslerns uppfattning om bestämmelsens riktiga tolkning. Meddelandet kan också gälla det sätt på vilket en person som sköter ett offentligt uppdrag uppför sig eller bemöter kunder.

I praktiken betonas i justitiekanslerns avgöranden den vägledande verksamheten, i form av anmärkningar och i synnerhet meddelanden. Justitiekanslern beslutar sig sällan för att väcka åtal. Justitiekanslern är inte skyldig att framföra meddelanden eller att utnyttja strängare åtgärder ens då han konstaterar att ett fel har skett. Han kan nöja sig med att tillsynsobjektet korregerar sitt fel.

Enligt reglementet skall justitiekanslern vid behov, om ett allmänt intresse så kräver, vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller åtgärder (8 § 4 mom.). Justitiekanslern kan i enskilda fall göra framställningar i form av extraordinärt ändringsökande till de högsta domstolarna och även till övriga myndigheter. Justitiekanslern kan t.ex. yrka på återbrytande av en

dom eller återställande av försutten fatalietid. Justitiekanslern kan också till myndigheterna göra framställningar om ersättning av skador som förorsakats vid myndighetenas verksamhet. I allmänhet kan justitiekanslern dock inte befatta sig med skades-tandsfrågor.

Enligt reglementets 8 a § avgör justitiekanslern i egenskap av åklagare de ärenden som gäller åtal mot en domare för tjänstebrott vilka högsta domstolen eller hovrätten behandlar i första instans. Enligt 110 § 1 mom. i den nya grundlagen fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Reglementet överlappar således grundlagen till denna del.

Till justitiekanslerns uppgifter hör också granskningen av straffdomar (9 § 1 mom.). Till justitiekanslern sänds enligt 17 § förordningen om verkställighet av fängelsestraff (447/1975) och 67 a § förordningen om verkställighet av bötesstraff (321/1969) meddelanden om straff som har dömts ut. Om det vid utmätningen av straff eller på något annat sätt har förfarits oriktigt, skall justitiekanslern vidta åtgärder t.ex. för undanröjande av ett felaktigt beslut eller för åstadkommande av rättelse i ett sådant beslut (9 § 2 mom.).

Justitiekanslern övervakar också advokaternas och de allmänna rättsbiträdenas verksamhet. Enligt 1 § 3 mom. i reglementet skall justitiekanslern övervaka advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater. I lagen om advokater finns inga allmänna bestämmelser om innehållet i justitiekanslerns övervakning, men enligt reglementets 10 § skall justitiekanslern se till att advokaterna utför sina uppdrag redbart och samvetsgrant samt i enlighet med god advokatsed. Bestämmelser om tillsynen över de allmänna rättsbiträdena finns i 6 § 2 mom. lagen om statliga rättshjälpsbyråer (106/1998).

Enligt den initiativrätt som justitiekanslern har enligt reglementets 15 § kan justitiekanslern lägga fram förslag till utveckling och ändring av stadganden och bestämmelser, om det i övervakningsverksamheten har kommit fram brister eller motsägelser i dessa eller om de har visat sig lämna rum för tolkning.

I reglementets 16 § bestäms om den berättelse som justitiekanslern årligen skall

avge och som gäller hans ämbetsåtgärder samt iakttagelser om hur lagen har följts. Bestämmelsen överlappar grundlagen. Enligt 48 § i den gällande regeringsformen och enligt reglementet avges berättelsen förutom till riksdagen också till republikens president. Enligt 108 § 3 mom. i den nya grundlagen ges berättelsen till statsrådet i stället för till presidenten.

Justitiekanslern har enligt reglementet rätt att i skötseln av sina uppgifter omedelbart få behövlig handräckning av alla myndigheter (17 § 1 mom.). I reglementet bestäms också om justitiekanslerns rätt att få upplysningar (17 § 2 mom.). Bestämmelsen överlappar delvis 111 § 1 mom. i den nya grundlagen. Justitiekanslern har rätt att av dem som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet få upplysningar och handlingar avgiftsfritt och utan hinder av tystnadsplikt.

Enligt 18 § 1 mom. i reglementet har justitiekanslern ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till ämbetet. Justitiekanslern kan således ensam och utan föredragning avgöra sådana ärenden som hör till ämbetet. I allmänhet avgörs ärendena dock på föredragning. I paragrafens 2 mom. bestäms om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitiekanslersadjointen. Justitiekanslern avgör särskilt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitiekanslersadjointen beslutar justitiekanslern efter att ha hört justitiekanslersadjointen. Justitiekanslersadjointen avgör med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på honom att handlägga (19 § 1 mom.). Justitiekanslersadjointen företräder justitiekanslern när denne har förhinder (19 § 2 mom.). I reglementet bestäms dessutom om justitiekanslersadjointens suppleant, som sköter justitiekanslersadjointens uppgifter när denne har förhinder, samt om lönen till suppleanten (20 §). I 69 § i den nya grundlagen har benämningen "justitiekanslersadjoint" ändrats till "biträdande justitiekansler" och "suppleant" till "ställföreträdare".

I reglementet bestäms om tjänstledighet för justitiekanslern och justitiekanslersadjointen (21 §). Justitiekanslern kan själv ta tjänstledigt och bevilja justitiekanslersadjointen tjänstledighet högst 30 dagar om året. Tjänstledighet för längre tid beviljas av republikens president. Enligt den nya grund-

lagens 57 § skall om presidentens uppgifter föreskrivas genom lag, varför reglementet till denna del inte uppfyller kraven i den nya grundlagen.

Övriga bestämmelser

Bestämmelser om justitiekanslern finns förutom i grundlagen och reglementet också i den övriga lagstiftningen. Nedan redogörs kort för de viktigaste bestämmelserna.

I lagen om statsrådet finns en kort hänvisningsbestämmelse som gäller justitiekanslersämbetet. Enligt lagens 2 a § finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern och om vilket bestäms särskilt. Närmare bestämmelser om justitiekanslersämbetet finns i den förordning som gäller ämbetet. Förordningen om justitiekanslersämbetet är en vanlig s.k. ämbetsverksförordning, som innehåller bestämmelser om ämbetsverkets uppgifter, organisation och arbetsordning samt om tjänstemännen, behörighetsvillkoren för och utnämningen av dem, beviljandet av tjänstledighet samt avgörandet av ärenden vid ämbetsverket.

Enligt förordningens 1 § bereds vid justitiekanslersämbetet de ärenden som det ankommer på justitiekanslern att avgöra samt utförs de övriga uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde. Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheterna. Justitiekanslern fastställer också arbetsordningen för ämbetsverket. Enligt förordningens 6 § utnämner republikens president kanslichefen, referendarieråden såsom avdelningschefer, de konsultativa tjänstemännen, referendarieråden samt de äldre och yngre justitiekanslerssekreterarna. Enligt 126 § 1 mom. i den nya grundlagen skall presidentens utnämningsrätt regleras i lag, varför förordningen till denna del inte överensstämmer med grundlagen. Andra tjänstemän än de ovan nämnda utnämns av justitiekanslern. Tjänsterna som kanslichef och referendarieråd såsom avdelningschef besätts utan att de förklaras lediga.

Enligt förordningens 9 § avgör justitiekanslern ärenden i vilka beslut skall fattas vid justitiekanslersämbetet. Sådana ärenden är främst de olika administrativa och ekonomiska ärenden som gäller ämbetsverket, inte

de ärenden som hör till justitiekanslerns ämbete, såsom klagomål och andra ärenden som hänför sig till laglighetskontrollen. I arbetsordningen kan också tjänstemännen vid ämbetsverket ges beslutanderätt i administrativa och ekonomiska ärenden. Ärenden som justitiekanslern skall handlägga avgörs på föredragning, om inte justitiekanslern beslutar något annat. Tjänstemän som är förordrade vid justitiekanslersämbetet åtalas enligt förordningens 11 § för tjänstefel vid Helsingfors hovrätt. Detta är inte i överensstämmelse med regeringsformens 16 §, som förutsätter att om den behöriga domstolen bestäms genom lag.

Uppgifterna som högsta åklagare överföres genom lagen om allmänna åklagare (199/1997) från justitiekanslern till riksåklagaren den 1 december 1997. Justitiekanslern behandlar således inte längre ärenden som hänför sig till uppgifterna som högsta åklagare, utan de överförs till riksåklagarämbetet med stöd av 15 § 5 mom. förordningen om riksåklagarämbetet (209/1997). Riksåklagaren och riksåklagarämbetet omfattas dock av justitiekanslerns laglighetskontroll.

I lagen om advokater bestäms om justitiekanslerns tillsyn över advokaterna. Enligt lagens 6 § 3 mom. är justitiekanslern berättigad att hos advokatföreningens styrelse påkalla åtgärder mot en advokat, om justitiekanslern finner att denne försummar sina skyldigheter eller inte är behörig att vara advokat. Advokatföreningens styrelse och advokaterna är skyldiga att till justitiekanslern lämna de uppgifter och utredningar som är nödvändiga för utförandet av övervakningsuppgiften. Vidare har justitiekanslern enligt lagens 10 § 2 mom. rätt att besvara sig över styrelsens och disciplinnämndens beslut i ärenden som gäller uteslutning eller disciplinära frågor.

Justitiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans behörighet och uppgifter överlappar till vissa delar varandra. Genom lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har man slagit fast de viktigaste områdena för laglighetsövervakarnas verksamhet, utan att i egentlig mening begränsa någon deras behörighet. Enligt uppgiftsfördelningslagens 1 § befrias justitiekanslern från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller för det första försvarsministeriet och dem som tjänstgör i militära uppgifter, dock med undantag av den laglig-

hetskontroll som gäller statsrådets och dess medlemmars verksamhet. Justitiekanslerns rätt att överföra uppgifter omfattar också ärenden som gäller gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedslagen (450/1987) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande, samt fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja. Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som har väckts av någon vars frihet har begränsats.

Justitiekanslern skall överföra ovan nämnda ärenden, som han enligt uppgiftsfördelningslagen har befriats från att undersöka, till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken. Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan också sinsemellan överföra ett ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat.

Uppgiftsfördelningslagen är till sin natur en s.k. undantagslag, vilket innebär att lagen måste ändras i grundlagsordning, om ändringarna utvidgar undantagen i lagen. I och med ikraftträdandet av den nya grundlagen upphör dock lagen att ha karaktär av undantagslag, eftersom bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen enligt grundlagens 110 § 2 mom. kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

1.2. Bedömning av nuläget

Ikraftträdandet av den nya grundlagen medför ett behov av att se över bestämmelserna om justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersämbetet. Den gällande regleringen bör såväl lagtekniskt som innehållsmässigt fås att motsvara bestämmelserna i grundlagen. I detta nu finns det endast förutsättningar att göra främst de nödvändiga ändringarna till följd av den nya grundlagen. De övriga eventuella behoven av att reformera bestämmelserna kan vid behov bedömas senare.

På lagnivå finns det inga sådana grundläggande bestämmelser om justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersämbetet som skulle komplettera grundlagen. Sådana grundläggande bestämmelser finns för närvarande i reglementet för justitiekanslern i

statsrådet, som har utfärdats som en s.k. fristående förordning, utan något uttryckligt bemyndigande i lag. I den nya grundlagen finns inte längre någon sådan bestämmelse om självständig rätt för republikens president att utfärda förordningar som skulle motsvara 28 § i den gällande regeringsformen. På grund av detta måste lagstiftningen ses över i fråga om de fristående förordningar som är i kraft i dag, dvs. också i fråga om reglementet för justitiekanslern i statsrådet.

Justitiekanslerns allmänna konstitutionella uppgifter och justitiekanslerns oberoende ställning talar för att sådana nya grundlagsgående bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter som kompletterar den nya grundlagen skall utfärdas genom lag. För bestämmelser på lagnivå talar också grundlagens 119 § 2 mom., enligt vilket de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. För justitiekanslerns del regleras dessa i bestämmelsen avsedda allmänna grunder, t.ex. justitiekanslerns uppgifter och behörighet, i huvudsak i grundlagen. Det gällande reglementet för justitiekanslern är också till stora delar enbart en författning som kompletterar bestämmelserna i grundlagen. Å andra sidan innehåller det gällande reglementet och förordningen om justitiekanslersämbetet vissa bestämmelser som bör tas in i lag, för att regleringen skall motsvara kraven enligt den nya grundlagen och de gällande principerna för regleringen. Det är t.ex. motiverat att på lagnivå föreskriva om de förfaranden och åtgärder som hänför sig till justitiekanslerns laglighetskontroll, såsom om verkställandet av inspektioner hos myndigheter och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet samt om anmärkningsförfarandet, om handräckningen till justitiekanslern och om den behöriga domstolen för tjänsteåtal mot de anställda vid justitiekanslersämbetet.

I den nya grundlagen finns en del ändringar beträffande innehållet i den reglering på grundlagsnivå som gäller justitiekanslern, även om justitiekanslerns uppgifter i sak förblir oförändrade. Detta medför ett behov av att till vissa delar se över också regleringen på lägre nivå. I grundlagen finns flera heltäckande bestämmelser än tidigare om justitiekanslerns ställning och uppgifter. I regleringen på lägre nivå än grundlag bör

principen också vara att man inte i onödan upprepar upprepar bestämmelserna i grundlagen som sådana.

I den nya grundlagen har man strävat efter att förenhetliga bestämmelserna om justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i mån av möjlighet. Också i reglering på lägre nivå än grundlag bör man gå in för att bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarna inte utan orsak skall avvika från varandra. I reglementet för justitiekanslern i statsrådet och instruktionen för riksdagens justitieombudsman, vilka har utfärdats vid skilda tidpunkter och i olika ordning, regleras på vissa punkter samma sak på olika sätt.

I den nya grundlagen har också en del andra innehållsmässiga och språkliga ändringar gjorts i den reglering som gäller justitiekanslern. Även om ändringarna är förhållandevis små, medför de ett behov av att förenhetliga regleringen på lägre nivå med grundlagen. Enligt grundlagens 108 § 3 mom. ger justitiekanslern framöver sin berättelse förutom till riksdagen också till statsrådet, i stället för som tidigare till republikens president. Justitiekanslerns åtalsrätt enligt grundlagens 110 § 1 mom. omfattar alla de ärenden som hör till laglighetskontrollen, medan åtalsrätten enligt reglementets 8 § 2 mom. begränsar sig till enbart tjänstebrott på samma sätt som i 46 § 2 mom. i den gällande regeringsformen. I 108 § 1 mom. i den nya grundlagen nämns domstolarna uttryckligen som föremål för justitiekanslerns tillsyn. I reglementets 5 § och i 46 § 1 mom. i den gällande regeringsformen nämns inte domstolarna, trots att behörigheten att övervaka domstolarna framgår bl.a. av reglementets 9 §. I grundlagens 69 § 1 mom. har benämningen "justitiekanslersadjoint" ändrats till "biträdande justitiekansler" och "suppleant" till "ställföreträdare", medan benämningarna "justitiekanslersadjoint" och "suppleant" fortfarande ingår i reglementet.

Den nya grundlagen förutsätter ändringar också i arrangemangen i fråga om den utnämningsrätt som gäller justitiekanslersämbetet. I grundlagen har presidentens rätt att tillsätta tjänster direkt med stöd av grundlagen minskats jämfört med i dag. Om presidentens utnämningsrätt i övrigt skall enligt grundlagens 126 § bestämmas genom lag. Bestämmelser om presidentens rätt att tillsätta tjänster vid justitiekanslersämbetet

finns i dag i förordningen om justitiekanslersämmbetet, varför bestämmelserna måste lyftas upp till lagnivå. Enligt de principer som iakttagits vid grundlagsreformen skall presidenten dock ha utnämningsrätt endast när detta är motiverat på grund av presidentens konstitutionella ställning, presidentens uppgifter eller av orsaker som hänför sig till tjänstens oberoende ställning eller av andra särskilda skäl. Det verkar inte finnas några dylika särskilda skäl som skulle tala för att presidenten också framöver skall ha rätt att tillsätta tjänsterna vid justitiekanslersämmbetet, dock med undantag av kanslichefstjänsten. Kanslichefen för justitiekanslersämmbetet vid statsrådet jämföras med kanslicheferna i statsrådet, som presidenten utnämner med stöd av grundlagens 126 §.

Den nya grundlagens 57 § förutsätter att om presidentens uppgifter bestäms genom lag. I 21 § reglementet för justitiekanslern i statsrådet sägs att presidenten i vissa fall skall bevilja justitiekanslern och justitiekanslersadjointen tjänstledighet. På grund av den nya grundlagen bör bestämmelsen tas in i lagen.

Förordningen om justitiekanslersämmbetet har utfärdats med stöd av den 2 a § (1120/1993) som 1993 fogades till lagen om statsrådet. Det är dock inte helt klart att det nämnda lagrummet uppfyller kraven på ett uttryckligt bemyndigande att utfärda förordning enligt grundlagens 80 §, eftersom i det endast hänvisas till att om justitiekanslersämmbetet bestäms särskilt. Det måste således genom lag föreskrivas om ett uttryckligt bemyndigande att utfärda en förordning om justitiekanslersämmbetet.

De innehållsmässiga ändringar som måste göras till följd av den nya grundlagen är bedömda som en helhet rätt små. Därför kan den nya lagstiftningen om justitiekanslern grunda sig på de gällande bestämmelserna i reglementet för justitiekanslern i statsrådet och i förordningen om justitiekanslersämmbetet. De gällande bestämmelserna har reviderats 1992 och 1997, och vid tillämpningen av dem har det inte framkommit något större behov av innehållsmässiga ändringar.

2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att de gällande bestämmelserna om justitiekanslern i statsrådet i huvudsak skall lyftas upp från förordningsnivå till lagnivå, genom att det stiftas en lag om justitie-

kanslern i statsrådet. Den nya lagen föreslås innehålla sådana bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter och verksamhet som preciserar bestämmelserna i grundlagen. I lagen bestäms enligt förslaget om laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder, om övervakningen av myndigheter och av annan offentlig verksamhet, om de förfaranden som skall iakttas vid laglighetskontrollen och om justitiekanslerns åtgärder, justitiekanslerns initiativrätt och rätt att få upplysningar, om handräckning till justitiekanslern, om utövandet av beslutanderätten mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt om justitiekanslersämmbetet.

Den föreslagna lagen grundar sig i hög grad på de gällande bestämmelserna på förordningsnivå. Lagförslaget innehåller således inga betydande ändringar i sak i de nyligen reviderade bestämmelserna om justitiekanslern. Syftet med förslaget är att göra de nödvändiga ändringarna till följd av den nya grundlagen i den reglering på lägre nivå som gäller justitiekanslern. I den nya grundlagen finns för justitiekanslerns del en del innehållsmässiga och språkliga ändringar.

Eftersom regleringen om justitiekanslerns ställning och uppgifter i den nya grundlagen är mera heltäckande än tidigare, måste sådana bestämmelser på lägre nivå som helt och hållet överlappar bestämmelserna i grundlagen upphävas. Därför föreslås i den nya lagen inte bestämmelser om t.ex. den berättelse som justitiekanslern årligen avger, skyldigheten att vara närvarande vid statsrådets sammanträden och när ärenden föredras för republikens president i statsrådet eller justitiekanslerns rätt att väcka åtal mot domare för tjänstebrott.

Den viktigaste ändringen i sak i förslaget gäller utnämningsrätten. I dag har republikens president rätt att tillsätta de flesta tjänsterna vid justitiekanslersämmbetet. Ett oförändrat nuläge i detta avseende skulle inte vara förenligt med de principer som iakttagits vid grundlagsreformen. På grund av justitiekanslersämmbetets särställning är det inte heller motiverat att statsrådet skall ha utnämningsrätt. Enligt lagförslaget skall justitiekanslern ha rätt att tillsätta tjänsterna vid justitiekanslersämmbetet. Detta överensstämmer också med statsrådets principbeslut av den 23 juni 1994, som gäller ordnandet av utnämningsrätten inom statsförvaltningen och enligt vilket ämbetsverket självt skall ha

utnämningssrätten, med undantag av tjänsten som chef för ämbetsverket. Det är dock motiverat att republikens president enligt lagen fortfarande skall ha rätt att tillsätta kanslichefstjänsten vid justitiekanslersämbetet, eftersom presidenten enligt grundlagens 126 § också utnämner ministeriernas kanslichefer.

Det föreslås samtidigt att också lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekansler i statsrådet och riksdagens justitieombudsman samt tvångmedelslagen skall ses över.

3. Propositionens verkningar

Eftersom det i propositionen huvudsakligen endast är fråga om att överföra de gällande bestämmelserna på förordningsnivå till lagnivå, har förslaget inga betydande verkningar i fråga om nuläget.

Propositionen har inga ekonomiska verkningar. De administrativa verkningarna gäller främst arrangemangen i anslutning till rätten att tillsätta tjänsterna vid justitiekanslersämbetet. Utnämningssrätten överförs i enlighet med den nya grundlagen och principerna för förvaltningsreformen huvudsakligen på justitiekanslern själv. Detta utgör en garanti för att justitiekanslersämbetet är oberoende i sin laglighetskontroll av statsrådet och andra myndigheter.

Riksdagen får nu för första gången ta ställning till de grundläggande bestämmelser på lägre nivå än grundlag som gäller justitiekanslern. Att bestämmelserna tas in i lag innebär att riksdagen också framöver beslutar om utvecklandet av den centrala regleringen som gäller justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersämbetet.

4. Beredningen av propositionen

4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Justitieministeriet tillsatte den 27 augusti 1997 en arbetsgrupp för att utreda dels det behov av ändringar som den nya grundlagen föranleder i den övriga lagstiftningen, dels de arrangemang för ikraftträdandet och de övergångsarrangemang som hänför sig till den nya grundlagen. Arbetsgruppens promemoria om den nya grundlagen och behovet av ändringar i lagstiftningen färdigställdes den 12 november 1998 (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation

1/1999). Arbetsgruppen konstaterade på basis av sitt utredningsarbete att den reglering på lägre nivå som gäller justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersämbetet måste ses över med anledning av att den nya grundlagen träder i kraft. Arbetsgruppen föreslog att ett särskilt lagberedningsprojekt om saken skall inledas, där man samtidigt närmare bedömer till vilken del de bestämmelser som i dag har utfärdats på förordningsnivå skall tas in i lag och till vilken del de med stöd av ett bemyndigande i lag skall utfärdas i form av bestämmelser på lägre nivå. Enligt arbetsgruppen kan det till följd av den nya grundlagen också bli nödvändigt att se över bestämmelserna om riksdagens justitieombudsman, varför man vid den fortsatta beredningen av ärendet bör se till att beredningsprojekt som gäller de högsta laglighetsövervakarna samordnas sinsemellan. Vidare föreslog arbetsgruppen att det i samband med revideringen av bestämmelserna också görs en översyn av den utnämningssrätt som gäller justitiekanslersämbetet, så att justitiekanslern framöver skall utnämna ämbetsverkets tjänstemän.

I sitt utlåtande med anledning av arbetsgruppens promemoria förhöll sig justitiekanslern i statsrådet positiv till arbetsgruppens förslag. Utnämningssrätten i fråga om justitiekanslersämbetet bör dock enligt justitiekanslern ordnas så att republikens president förutom justitiekanslern och biträdande justitiekanslern fortfarande skall utnämna också ämbetsverkets kanslichef. Riksdagens justitieombudsman anser i sitt utlåtande att det är skäl att överväga att stifta en särskild lag som skulle gälla såväl justitieombudsmannens som justitiekanslerns laglighetskontroll, även om grundlagsreformen inte nödvändigtvis skulle förutsätta någon sådan. Lagen skulle innehålla de viktigaste bestämmelserna om det förfarande som skall iakttas vid den högsta laglighetskontrollen och laglighetsövervakarnas rätt att vidta åtgärder. Enligt justitieombudsmannen är det till vissa delar motiverat att på lagnivå reglera de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet mera ingående än i dag.

Justitieministeriet tillsatte den 19 februari 1999 en arbetsgrupp, som fick i uppgift att 1) utarbeta förslag till de ändringar som till följd av grundlagsreformen behövs i den reglering på lägre nivå än grundlag som gäller justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersämbetet, samt att 2) utreda om det i

övrigt finns behov av att utveckla den reglering som gäller justitiekanslern i statsrådet och lägga fram förslag gällande den fortsatta beredningen av eventuella nödvändiga ändringar i lagstiftningen. Arbetsgruppen skulle höra riksdagens justitieombudsman med anledning av projektet gällande ändring av instruktionen för justitieombudsmannen samt med anledning av frågorna i anslutning till fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter.

Arbetsgruppens betänkande blev klart den 16 september 1999. Det innehöll en regeringsproposition med förslag till lagar om justitiekanslern i statsrådet och vissa lagar som har samband med den, samt ett utkast till förordning om justitiekanslersämbetet.

4.2. Remissutlåtanden

Utlåtanden om arbetsgruppens betänkande begärdes av statsrådets kansli, riksdagens justitieombudsman, Finlands Advokatförbund rf, Finlands Juristförbund rf, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Juridiska Föreningen i Finland rf och Finlands Demokratiska Jurister rf. Dessutom gavs högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen tillfälle att avge utlåtande. I utlåtandena förhöll man sig allmänt taget positiv till förslagen i betänkandet, och få ändringar föreslogs. Riksdagens justitieombudsman fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid behovet av att samordna bestämmelserna om förfarandet vid den laglighetskontroll som justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman utövar, i syfte att få till stånd bestämmelser

som till innehållet är så enhetliga som möjligt. Justitieombudsmannen ansåg att det är nödvändigt att senare återkomma till denna fråga.

Regeringens proposition har färdigställts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet på basis av justitieministeriets arbetsgrupps betänkande och de utlåtanden som erhållits om det.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

I regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet (RP 145/1999 rd) föreslås det att lagens 2 a §, i vilken bestäms om justitiekanslersämbetet, och mellanrubriken före paragrafen skall upphävas och att om justitiekanslersämbetet skall föreskrivas på i sak samma sätt i det nya 3 mom. i lagens 1 §. Den föreslagna lagändringen inverkar inte på denna proposition.

Propositionen anknyter också till den ändring av instruktionen för riksdagens justitieombudsman som är under arbete och beträffande vilken talmanskonferensens förslag till riksdagen kommer att avlåtas vid höstsessionen under 1999 års riksmöte. En princip vid den lagberedning som gäller såväl justitiekanslern som justitieombudsmannen har varit att bestämmelserna skall förenhetligas i sådana fall när detta är motiverat. Den föreliggande regeringspropositionen om justitiekanslern och talmanskonferensens förslag om justitieombudsmannen är dock inte i lagtekniskt hänseende bundna till varandra.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lag om justitiekanslern i statsrådet

1 §. *Tillämpningsområde.* I lagförslagets 1 § bestäms om lagens tillämpningsområde. Grundläggande bestämmelser om justitiekanslerns laglighetskontroll finns i grundlagens 108 §. I grundlagen bestäms om de personer och frågor som justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar. Den föreslagna lagen innehåller de centrala bestämmelser om förfarandet vid utövandet av laglighetskontrollen som i dag finns i reglementet för justitiekanslern, som utfärdats som en s.k. fristående förordning med stöd av 28 § regeringsformen. I lagen tas också in en del bestämmelser om sådana frågor gällande justitiekanslersämbetet som kräver reglering på lagnivå. Övriga bestämmelser kommer liksom i dag att finnas i en förordning, som kommer att utfärdas med stöd av den föreslagna lagens 12 §.

Till justitiekanslerns uppgifter hör också att övervaka att advokaterna uppfyller sina förpliktelser. Om detta bestäms i lagen om advokater, till vilken det hänvisas i paragrafens 2 mom. Justitiekanslerns övervakning är sekundär i förhållande till den tillsyn som utövas av Finlands Advokatförbunds organ. Endast Advokatförbundet har rätt att besluta om disciplinära åtgärder mot advokater. Enligt 6 § 3 mom. lagen om advokater är justitiekanslern dock berättigad att hos advokatförbundets styrelse påkalla åtgärder mot en advokat. Enligt lagens 10 § 2 mom. har justitiekanslern också rätt att besvara sig över frågor som gäller medlemskap och över beslut som gäller disciplinära frågor. Inga ändringar föreslås beträffande innehållet i tillsynen över advokaterna.

Advokatförbundet och justitiekanslern övervakar på motsvarande sätt i andra hand också de allmänna rättsbiträdenas verksamhet. Enligt 6 § 2 mom. lagen om statliga rättshjälpsbyråer står de allmänna rättsbiträdena under advokatförbundets tillsyn så som bestäms i 6, 6 a och 7 § lagen om advokater. De allmänna rättsbiträdena omfattas dock i egenskap av tjänstemän också av justitiekanslerns laglighetskontroll. Skötseln av

rättshjälpsverksamheten skall dock bedömas på samma grunder som advokatverksamheten enligt lagen om advokater.

2 §. *Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder.* I 1 och 2 mom. föreslås närmare bestämmelser om den laglighetskontroll i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder som justitiekanslern utövar enligt 112, 113 och 115 § grundlagen. Motsvarande bestämmelser finns i 4 § i det gällande reglementet för justitiekanslern i statsrådet. I bestämmelserna föreslås inga ändringar i sak.

I praktiken har tyngdpunkten vid laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder lagts på förhandskontroll, som går till så att justitiekanslern på förhand granskar föredragningslistorna vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragning för presidenten samt vid statsrådets finansutskott jämte bilagor. Vid granskningen av föredragningslistorna ingrips i såväl sakliga som formella fel och brister. I allmänhet sänds ett utkast till föredragningslistan för ställningstagande till justitiekanslersämbetet före föredragningen.

Vid granskningen av listorna fästs uppmärksamhet bl.a. vid frågan om lagstiftningsordningen när det gäller lagförslag och vid att bestämmelserna i föreslagna förordningar inte står i strid med bestämmelserna på lagnivå. Vid granskningen blir frågor som gäller jäv för ministrarna samt iakttagandet av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) ofta också aktuella.

Justitiekanslern eller, i justitiekanslerns ställe, biträdande justitiekanslern är regelmässigt närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde, vid föredragning för republikens president och vid regeringens förhandlingar samt i den s.k. aftonskolan. Enligt 111 § 2 mom. grundlagen skall justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Det är inte nödvändigt att i den föreslagna lagen upprepa bestämmelsen.

I 3 mom. bestäms om granskning av statsrådets protokoll. En bestämmelse med samma innehåll finns i 3 § 1 mom. i det

gällande reglementet. I den föreslagna paragrafen finns bestämmelserna om övervakningen av statsrådet samlade, varför det för att bestämmelsen skall vara heltäckande är skäl att i den också föreskriva om granskning av statsrådets protokoll.

3 §. *Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet.* I paragrafen finns närmare bestämmelser om justitiekanslerns laglighetskontroll enligt 108 § grundlagen. Enligt bestämmelsen i grundlagen skall justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. I den föreslagna paragrafen nämns de olika sätt på vilka ett ärende kan bli föremål för justitiekanslerns prövning. Enligt de föreslagna bestämmelserna kan ett ärende anhängiggöras på det sätt som framgår av 5 och 6 § i det gällande reglementet samt i enlighet med vedertagen praxis. Ett ärende som gäller laglighetskontroll kan upptas till prövning antingen genom en anmälan från en utomstående eller på justitiekanslerns eget initiativ. Den utomstående kan vara en enskild person eller en institution eller en myndighet, som anmäler en misstänkt lagstridighet som den fått kännedom om i samband med sin tjänstverksamhet.

I enlighet med detta nämns i 1 mom. tre sätt på vilka ett ärende kan bli anhängigt: genom klagomål som riktats till justitiekanslern, genom meddelanden från myndigheterna till justitiekanslern och genom justitiekanslerns egna initiativ.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om justitiekanslerns rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Eftersom bestämmelsen gäller justitiekanslerns behörighet, är det skäl att i detta sammanhang ta in den i lagen. En bestämmelse med samma innehåll finns i 5 § 3 mom. i det gällande reglementet.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om granskning av straffdomar. Bestämmelsen motsvarar 9 § 1 mom. i det gällande reglementet. Meddelanden om straff som har dömts ut sänds till justitiekanslern i enlighet med 17 § (139/1986) förordningen om verkställighet av fängelsestraff och 67 a § (1021/1997) förordningen om verkställighet av bötesstraff.

Om det på grundval av en iakttagelse som gjorts vid en inspektion eller granskning som avses i 2 eller 3 mom. är skäl att börja undersöka ett ärende, tar justitiekanslern upp ärendet till prövning på eget initiativ.

4 §. *Upptagande av ärenden till prövning.* I paragrafen bestäms om förutsättningarna för att ett ärende skall tas upp till prövning samt om överföringen av ärenden.

Det föreslås att i 1 mom. skall tas in en bestämmelse om förutsättningarna för att ett ärende skall tas upp till prövning. Om dessa förutsättningar bestäms i 6 § i det gällande reglementet. Enligt bestämmelsen skall justitiekanslern undersöka ett ärende, om det finns grund att misstänka att ett lagstridigt eller felaktigt förfarande har ägt rum, eller om justitiekanslern annars finner att det är skäl att ingripa i förfarandet. En i sak motsvarande bestämmelse finns i 7 § instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Det föreslås att ordalydelsen i bestämmelsen om förutsättningarna för upptagning av ett ärende till prövning skall ses över så att den motsvarar ordalydelsen i grundlagens 108 §. Dessutom skall enligt bestämmelsen ett ärende undersökas, om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Härmed avses att justitiekanslern på eget initiativ undersöker ett ärende t.ex. på grund av en nyhet i massmedia eller på grund av någon omständighet som framkommit vid övervakningen.

I 1 mom. föreslås också en likadan bestämmelse om en preskriptionstid på fem år som i 6 § i det gällande reglementet. Preskriptionstiden infördes inom den högsta laglighetskontrollen vid ingången av 1996, efter att riksdagen i instruktionen för riksdagens justitieombudsman hade antagit en ändring (1436/1994) i detta syfte. Bestämmelsen motiverades med målet att allmänt förbättra rättsskyddet genom att göra behandlingen av de klagomål som upptas till prövning snabbare. Tidsfristen var dessutom avsedd att vara ytterligare ett medel i strävan efter att hålla det snabbt ökande antalet klagomål under kontroll.

Riksdagens grundlagsutskott sade i sitt betänkande med anledning av ändringen av instruktionen (GrUB 12/1994 rd) att man i lagstiftningspraxis har eftersträvat likadana uppgifter och befogenheter för riksdagen justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet. Därför såg utskottet det som angeläget med en särskild bedömning av om

det behövdes en motsvarande bestämmelse om preskribering av klagomål när det gäller justitiekanslern. Eftersom preskriptionstiden inte är ovillkorlig, hindrar den inte att ett sådant ärende undersöks som på grund av sin allvarliga karaktär eller annars på grund av sin natur måste utredas, trots att en längre tid har förflutit. År 1998 avvisades med stöd av preskriptionstiden på fem år 27 till justitiekanslern inlämnade klagomål utan prövning.

Paragrafens 2 mom. innehåller en till karaktären informativ bestämmelse om överföring av ärenden. Om överföringen av ärenden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen bestäms i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. År 1998 överförde justitiekanslern 73 ärenden till justitieombudsmannen och justitieombudsmannen på motsvarande sätt 9 ärenden till justitiekanslern med stöd av nämnda lag.

Justitiekanslern har i någon mån överfört ärenden också till riksåklagaren. Uppgifterna som högsta åklagare överfördes från justitiekanslern till riksåklagaren den 1 december 1997. I 15 § 5 mom. förordningen om riksåklagarämbetet överfördes sådana vid justitiekanslersämbetet anhängiga ärenden som ankom på riksåklagaren genom justitiekanslerns beslut till riksåklagarämbetet. Man har fortsatt att iaktta motsvarande överföringspraxis med stöd av den rättsnorm som ingår i bestämmelsen. År 1998 överförde justitiekanslern 26 ärenden till riksåklagaren.

Justitiekanslern har ibland överfört ärenden också till andra myndigheter, i synnerhet till länsstyrelserna. Riksdagens grundlagsutskott har tidigare tagit ställning till saken i sitt betänkande (GrUB 9/1990 rd). Enligt utskottets mening är det inte nödvändigt att i lagen bestämma att det i allmänhet är tillåtet för justitiekanslern och justitieombudsmannen att överföra ett ärende på någon annan myndighet. Allmänt taget är det i klagomål skäl att utgå från att klaganden önskar få avgörandet i ett ärende som klaganden anser vara en olägenhet av uttryckligen den laglighetsövervakare som han eller hon har riktat klagomålet till. Speciellt i fråga om justitieombudsmannen, som verkar utanför det egentliga myndighetsmaskineriet, är en dylik möjlighet till överföring av ärenden inte motiverad. Justitiekanslern har en annan ställning i organisationen, vilket berättigar till en annan

inställning till ärendet och uppenbarligen också till att ärenden (t.ex. inom åklagarväsendet) i ringa omfattning och överlagt överförs utan en uttrycklig bestämmelse.

5 §. *Utredning av ärenden.* Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid utredning av ett ärende som inkommit till justitiekanslern för behandling. Bestämmelser om inhämtandet av nödvändiga upplysningar och om skyldigheten att höra en part finns i 7 § 2 mom. i det gällande reglementet.

Behandlingen av ärenden i justitiekanslersämbetet utgör ett förvaltningsförfarande, och på det tillämpas bestämmelserna i 1-3 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982). Laglighetskontrollen är en komplex och mångformig tillsyn över myndigheternas verksamhet, och det är inte nödvändigt och inte heller ändamålsenligt att i detalj reglera de förfaranden som gäller den. Justitiekanslern beslutar i vilken omfattning och på vilket sätt upplysningar och utredningar skaffas i saken. Enligt 21 § 2 mom. grundlagen är rätten att bli hörd en garanti för en god förvaltning, och denna rätt skall tryggas genom lag.

Klagomål (förvaltningsklagan) innebär att någon hos justitiekanslern, som är laglighetsövervakare, gör en anmälan om att en myndighet, en tjänsteman eller någon annan person eller institution som omfattas av övervakningsbehörigheten har förfarit lagstridigt eller annars felaktigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller att någon förvaltningsakt eller ett motsvarande förfarande har utförts felaktigt eller annars kräver rättelse. Klaganden har inte ställning som målsägande utan kan jämföras med en anmälare. Vid prövningen av klagomålen iaktas den inkvisitoriska principen och officiälprincipen, och vid prövningen är man inte bunden av klagomålets avgränsning eller specificeringen av ärendet. Klagomålet är inte ett rättsmedel utan en anmälan som eventuellt kan leda till att kontrollåtgärder vidtas. Ett avgörande med anledning av ett klagomål är inte ett överklagbart förvaltningsbeslut. Klagomålsinstitutionen är ett rättsskyddsarrangemang som kompletterar de egentliga och extraordinära rättsmedlen. Syftet med justitiekanslerns laglighetskontroll är att för sin del säkerställa att medborgarna kommer i åtnjutande av sina rättigheter och att rättsskyddssystemet fungerar oklanderligt. Under de senaste åren har ca 1100-1300 kla-

gomål per år anförts hos justitiekanslern.

I praktiken ges den klagande i allmänhet tillfälle att ge sitt bemötande med anledning av en myndighets utredning. Eftersom den klagande inte har ställning som motpart i ett klagomålsärende, är det ändamålsenligt att frågan om bemötande skall begäras prövas från fall till fall. Därför är det inte nödvändigt att föreskriva om saken i den föreslagna paragrafen. Också skyndsamhetssynpunkter inverkar på prövningen, eftersom bemötandet och kravet på eventuella ytterligare upplysningar fördröjer avgörandet av ett ärende som redan utretts tillräckligt.

6 §. *Åtgärder.* I paragrafen bestäms om justitiekanslerns åtgärder. Bestämmelser om åtgärderna finns i 8 § i det gällande reglementet. Om justitiekanslerns åtalsrätt bestäms i grundlagens 110 §. Enligt bestämmelsen i grundlagen fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen, och dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll. Endast justitiekanslern och justitieombudsmannen kan besluta om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott. I andra tjänstebrottsärenden har också den allmänna åklagaren behörighet.

Bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. strafflagen har reviderats genom en lag om ändring av strafflagen (792/1989). Genom denna reform av lagstiftningen om tjänstebrott höjdes åtalströskeln för dessa brott. Man frångick den straffrättsliga bestraffningen av mindre tjänstefel, och efter reformen bestraffas således varken uppsåtliga eller av oaktamhet begångna brott mot tjänsteplikten, när de kan betraktas som ringa, som tjänstebrott. Enligt statistikuppgifterna för 1998 i Statistikcentralens rättsstatistiska årsbok väcktes hos oss med stöd av bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. strafflagen åtal mot sammanlagt 67 personer. Till straff dömdes 22 personer. Av dem dömdes 11 med stöd av de allmänna bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. 10 eller 11 § strafflagen.

Vid den laglighetskontroll som utövas av de högsta laglighetsövervakarna har den verksamhet som styr myndigheterna blivit allt viktigare. Det är numera rätt sällsynt att tjänsteåtal väcks. Detta beror bl.a. på att åtal i klara fall i allmänhet väcks av allmänna åklagaren, utan att laglighetsövervakaren

ingriper i saken. Detta framgår också av den ordning i vilken justitiekanslerns åtgärder tas upp i den föreslagna bestämmelsen: i paragrafen nämns anmärkningen före åtalet.

Det föreslås att i 1 mom. skall tas in bestämmelser om justitiekanslerns anmärkning och dessutom en hänvisning till justitiekanslerns åtalsrätt. Det föreslås att ordalydelsen i bestämmelsen om anmärkning skall ändras jämfört med det gällande reglementet, så att samma formuleringar som i grundlagens 108 §, som gäller justitiekanslerns övervakningsuppgift, iakttas när det gäller förutsättningarna för anmärkning. Ändringen av ordalydelsen betyder dock inte att tillämpningsområdet för anmärkningen ändras i sak. Dessutom har bestämmelsen om anmärkning preciserats genom ett uttryckligt omnämnande av att också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning, vilket i praktiken också har skett ibland.

I 2 mom. bestäms att justitiekanslern kan delge den person, institution eller myndighet som saken gäller sin åsikt. I praktiken leder mindre fel samt sådana fall som lämnar rum för tolkning i allmänhet till detta eller till att anvisningar ges. Den vanligaste åtgärden är att justitiekanslern uttalar sin åsikt. Ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen är densamma som i det gällande reglementet, och avsikten är inte heller att ändra tillämpningsområdet för den. Även om laglighetsövervakaren skall anses ha möjlighet att uttala sin åsikt också utan en uttrycklig bestämmelse i lagen, är det för tydlighetens skull nödvändigt att alla de påföljder som står till buds nämns i den föreslagna bestämmelsen.

Det föreslås att i 3 mom. tas in en bestämmelse om att justitiekanslern skall vidta åtgärder för rättande av felaktiga beslut och åtgärder. Vid laglighetskontrollen är det viktigt att felaktiga beslut och åtgärder rättas. Att laglighetsövervakaren påtalar ett felaktigt förfarande leder också ofta till självrättelse, dvs. till att myndigheten själv rättar sitt beslut. Också justitiekanslern kan ansöka om t.ex. återbrytande av en dom, om ett allmänt intresse kräver detta. Dessutom måste ansökningar om återbrytande göras på grund av fel som uppdagas vid granskningen av straffdomar på det sätt som anges ovan vid 3 § 3 mom. Varje år görs ett flertal ansökningar om återbrytande. Om justitiekanslerns åtgärder för att rätta eller undanröja felaktiga beslut och åtgärder bestäms i 8 § 4 mom.

och i 9 § 2 mom. i det gällande reglementet.

7 §. *Initiativrätt.* Paragrafen innehåller en bestämmelse om justitiekanslerns initiativrätt. En bestämmelse med samma innehåll finns i 15 § i det gällande reglementet. Vid laglighetskontrollen händer det att man märker att det finns bestämmelser som står i strid med varandra eller lämnar rum för tolkning. Initiativrätten har utnyttjats endast för att rätta till oklarheter av rättslig natur, inte i samhällspolitiska frågor.

8 §. *Handräckning.* Det föreslås att i lagen tas in en bestämmelse om justitiekanslerns rätt att få handräckning i skötseln av sina uppgifter. En bestämmelse om handräckning finns i 17 § 1 mom. i det gällande reglementet. Sådan handräckning som kan komma att begäras är inhämtande av upplysningar samt hos polisen framställd begäran om att förundersökning eller polisundersökning skall förrättas. Personalen vid justitiekanslersämbetet verkställer själv inga förhör och vidtar inte heller några andra undersökningsåtgärder som hör till polisen.

9 §. *Rätt att få upplysningar.* I paragrafen bestäms om justitiekanslerns rätt att få upplysningar. Om detta föreskrivs i grundlagens 111 §. Enligt lagen har justitiekanslern rätt att få upplysningar och handlingar avgiftsfritt och utan hinder av tystnadsplikt. En motsvarande bestämmelse finns i 17 § 2 mom. i det gällande reglementet. Upplysningarna kan skaffas såväl skriftligen som muntligen. Justitiekanslerns rätt att avgiftsfritt få nödvändiga upplysningar baserar sig på den övervakningsuppgift justitiekanslern har enligt grundlagen, men det är för tydlighetens skull skäl att också i den föreslagna bestämmelsen nämna att upplysningarna och handlingarna skall fås avgiftsfritt.

10 §. *Justitiekanslern.* I paragrafen bestäms om skötseln av justitiekanslerns uppgifter och om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. De föreslagna bestämmelserna grundar sig på de gällande bestämmelserna och på vedertagen praxis.

Den bestämmelse som föreslås i 1 mom. har samma innehåll som bestämmelsen i 18 § 1 mom. i det gällande reglementet. Denna bestämmelse som av gammalt har ingått i de författningar som gäller justitiekanslern betonar det personliga draget i skötseln av justitiekanslerns ämbete. Laglighetsövervakaren är en enskild tjänsteman, varför inga kollegiala beslut fattas vid myndigheten.

Genom förordning bestäms att avgörandena i allmänhet träffas på basis av föredragning liksom i dag.

I 69 § grundlagen bestäms om justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern. Tjänstebestämmelsen för justitiekanslersadjointens suppleant har ändrats till biträdande justitiekanslerns ställföreträdare. I den föreslagna paragrafens 2 mom. tas in en grundläggande bestämmelse om skötseln av justitiekanslerns uppgifter.

Paragrafens 3 mom. innehåller bestämmelser om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Bestämmelserna har samma innehåll som 18 § 2 mom. i det gällande reglementet. Detaljerade bestämmelser om fördelningen av uppgifterna finns i dag i arbetsordningen för justitiekanslersämbetet, som fastställs av justitiekanslern. Enligt 18 § 2 mom. i reglementet avgör justitiekanslern speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Justitiekanslern sköter främst ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet, medan biträdande justitiekanslern avgör merparten av klagomålsärendena.

11 §. *Biträdande justitiekanslern.* Det föreslås att bestämmelserna om biträdande justitiekanslern i 19 § i det gällande reglementet tas in i paragrafens 1 och 2 mom. Om justitiekanslern har förhinder träder biträdande justitiekanslern utan något särskilt förordnande i justitiekanslerns ställe och är behörig att sköta alla justitiekanslerns uppgifter.

I 3 mom. bestäms om biträdande justitiekanslerns ställföreträdare. Bestämmelsen har samma innehåll som bestämmelsen om justitiekanslersadjointens suppleant i 20 § 1 mom. i det gällande reglementet. I enlighet med gällande praxis börjar ställföreträdaren inte automatiskt sköta uppdraget, utan justitiekanslern kallar honom eller henne genom ett särskilt skriftligt förordnande. Under den tid personen är ställföreträdare är han eller hon tjänstledig från sin ordinarie tjänst. Om såväl justitiekanslern som biträdande justitiekanslern har förhinder, sköter biträdande justitiekanslerns ställföreträdare också justitiekanslerns uppgifter.

12 §. *Justitiekanslersämbetet.* Om justitiekanslersämbetet föreskrivs i den 2 a § som 1993 fogades till lagen om statsrådet och i 22 § i det gällande reglementet. En grund-

läggande bestämmelse om justitiekanslersämbetet tas in i den föreslagna lagen, och i den nämns i korthet också ämbetsverkets uppgifter. Såsom ovan konstaterats har det föreslagits att lagen om statsrådet ses över separat, så att den reglering som gäller justitiekanslersämbetet överförs till lagens 1 § 3 mom. och lagens 2 a § upphävs.

Det föreslås att i 2 mom. tas in ett bemyndigande att utfärda förordning och dessutom ett omnämnande av arbetsordningen.

13 §. *Tjänstledighet för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern.* Paragrafen har samma innehåll som 21 § i det gällande reglementet. Det är nödvändigt att i lagen ta in en bestämmelse om att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beviljas tjänstledighet för längre tid än 30 dagar av republikens president, eftersom om presidentens uppgifter enligt grundlagens 57 § skall bestämmas genom lag.

14 §. *Utnämning av kanslichefen.* I samband med grundlagsreformen har regleringen av utnämningsrätten reformerats så att republikens president direkt med stöd av grundlagen utnämner endast de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen och andra tjänstemän då detta är motiverat av särskilda skäl. Eftersom en av justitiekanslerns viktiga uppgifter är att utöva laglighetskontroll i fråga om statsrådets verksamhet, är det motiverat att kanslichefen vid justitiekanslersämbetet skall utnämnas av presidenten och inte av statsrådet. Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, som finns i samband med statsrådet, jämställs med ministeriernas kanslichefer. Kanslichefen deltar t.ex. i de regelbundna kanslichefsmöten som avses i 33 § reglementet för statsrådet (1522/1995). I praktiken har republikens president i allmänhet också förordnat kanslichefen vid justitiekanslersämbetet att vara suppleant för justitiekanslersadjointen.

15 §. *Behörig domstol i tjänsteåtal.* Det föreslås att i paragrafen tas in en bestämmelse med samma innehåll som 11 § i den gällande förordningen om justitiekanslersämbetet. Avsikten är att förordningen skall upphävas genom en ny förordning om justitiekanslersämbetet. Om behörig domstol i tjänsteåtal skall föreskrivas genom lag. Frågan om behörig domstol i tjänsteåtal utreds särskilt mera ingående vid justitieministeriet.

16 §. *Ikraftträdande.* Avsikten är att lagen skall träda i kraft den 1 mars 2000, dvs. samma dag som den nya grundlagen.

Genom den föreslagna lagen upphävs reglementet för justitiekanslern i statsrådet.

1.2. Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

1 §. Det föreslås att en teknisk ändring görs i 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen. Det är nödvändigt att ändra hänvisningsbestämmelsen i punkten med anledning av den nya grundlagen. Enligt punkten befrias justitiekanslern i statsrådet från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som bl.a. gäller försvarsministeriet, med undantag för ärenden som anges i 47 § 1 mom. regeeringsformen. Hänvisningen till regeeringsformen fogades till lagen vid riksdagsbehandlingen, och med den avses justitiekanslerns laglighetskontroll i fråga om verksamheten i statsrådet. I grundlagen finns motsvarande bestämmelser om den laglighetskontroll som gäller verksamheten i statsrådet i 112 § och i 115 § 1 mom. 1 punkten. Enligt gängse praxis bör man försöka undvika bestämmelser i vilka hänvisas till paragrafer i grundlagen. Eftersom man dessutom skulle bli tvungen att hänvisa till flera av grundlagens paragrafer, är det tydligare att använda det föreslagna uttrycket. I sak förändras inte fördelningen av uppgifterna vid den laglighetskontroll som gäller försvarsministeriet.

1.3. Tvångsmedelslagen

7 kap. 1 §. *Vissa tjänstemäns rätt att använda tvångsmedel.* I 7 kap. 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen bestäms att justitiekanslern i statsrådet får berättiga en tjänsteman som justitiekanslern har förordnat att göra förundersökning att använda tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen i den utsträckning som nämns i förordnandet. Det föreslås att bestämmelsen skall upphävas såsom onödig.

Bestämmelsen har hänfört sig till justitiekanslerns uppgift som högsta åklagarmyndighet. Uppgifterna som högsta åklagare överfördes till riksåklagaren den 1 december 1997. Om det i ett ärende som behandlas av justitiekanslern är nödvändigt att göra förundersökning eller polisundersökning, begär justitiekanslern att undersökningen görs i form av handräckning. I förslaget till lag om

justitiekanslern i statsrådet finns en bestämmelse (8 §) om justitiekanslerns rätt att få handräckning.

2. Närmare bestämmelser

Med stöd av 12 § i den föreslagna lagen om justitiekanslern i statsrådet utfärdas en förordning om justitiekanslersämbetet. Genom förordningen upphävs den tidigare förordningen om justitiekanslersämbetet. I förordningen föreslås bestämmelser om åtminstone justitiekanslersämbetets organisation, tjänstemännen och avgörandet av ärenden. Dessutom kan närmare bestämmelser om detta meddelas i den arbetsordning som justitiekanslern fastställer. Ett utkast till förordning om justitiekanslersämbetet har bifogats. Till sakinnehållet motsvarar utkastet den gällande förordningen om justitiekanslersämbetet, med undantag av utnämningen av tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet.

3. Ikraftträdande

De föreslagna lagarna hänför sig, med undantag av lagen om ändring av tvångsmedslagen, till den nya grundlagens ikraftträdande. De syftar närmast till att genomföra de nödvändiga ändringarna till följd av den nya grundlagen. Lagarna föreslås träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, den 1 mars 2000.

4. Lagstiftningsordning

Den föreslagna lagen om justitiekanslern i statsrådet innehåller sådana preciserande bestämmelser om utförandet av laglighetskontrolluppgiften och vissa befogenheter i anslutning till den som den nya grundlagen förutsätter. Lagförslaget står i samklang med bestämmelserna i den nya grundlagen, och den kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Uppgiftsfördelningslagen var tidigare en s.k. undantagslag, vilket innebar att grundlagsordning krävdes för sådana ändringar som utvidgade undantagen i den. I och med att den nya grundlagen träder i kraft upphör dock lagen att ha karaktär av undantagslag, eftersom grundlagens 110 § 2 mom. innehåller ett bemyndigande att genom lag utfärda bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen begränsas. Den ändring som nu föreslås i uppgiftsfördelningslagen är till sin natur närmast en teknisk justering, som inte inskränker någondera laglighetsövervakarens behörighet. Ändringen kräver således inte grundlagsordning.

Den föreslagna ändringen av tvångsmedslagen står inte i strid med bestämmelserna på grundlagsnivå, varför också denna ändring kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om justitiekanslern i statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag bestäms om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar med stöd av grundlagen och om justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern övervakar advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater (496/1958).

2 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern vid övervakningen av lagligheten av statsrådets eller republikens presidents ämbetsåtgärder finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller någon av dess medlemmar eller av republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

Om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll.

Justitiekanslern skall övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

3 §

Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet

Vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag skall justitiekanslern behandla till justitiekanslern riktade

skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling.

Justitiekanslern har rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslern skall granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet.

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns grund 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 härtil. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

5 §

Utredning av ärenden

I ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Om det finns skäl att anta att ärendet föranleder åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

6 §

Åtgärder

Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltnings sed kräver.

Om ett allmänt intresse kräver det, skall justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden.

7 §

Initiativrätt

Justitiekanslern har rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de i rättskipningen eller förvaltningen har föranlett ovisshet eller olika tolkningar.

8 §

Handräckning

Justitiekanslern har rätt att i skötseln av sina uppgifter utan dröjsmål av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge.

9 §

Rätt att få upplysningar

Justitiekanslern har rätt att avgiftsfritt och utan hinder av tystnadsplikt av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar och handlingar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll.

10 §

Justitiekanslern

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till ämbetet.

Justitiekanslerns uppgifter sköts förutom av justitiekanslern också av biträdande justitiekanslern och, om biträdande justitiekanslern har förhinder, av dennes ställföreträdare.

Justitiekanslern avgör speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern.

11 §

Biträdande justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern avgör med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på biträdande justitiekanslern att behandla.

Vid förhinder för justitiekanslern sköts justitiekanslerns uppgifter av biträdande justitiekanslern.

Om biträdande justitiekanslern har förhinder, kan justitiekanslern kalla biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att sköta de uppgifter som ankommer på biträdande justitiekanslern. När ställföreträdaren sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter gäller om ställföreträdaren på motsvarande sätt vad som i denna lag bestäms om biträdande justitiekanslern.

12 §

Justitiekanslersämbetet

För beredningen av ärenden som justitiekanslern skall avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern.

Genom förordning bestäms om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden vid ämbetet. Närmare bestämmelser om dessa

kan utfärdas i arbetsordningen, som fastställs av justitiekanslern.

13 §

Tjänstledighet för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern kan själv ta tjänstledigt och bevilja biträdande justitiekanslern tjänstledighet för högst 30 dagar om året. Tjänstledighet för längre tid beviljas justitiekanslern och biträdande justitiekanslern av republikens president.

14 §

Utnämning av kanslichefen

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetets utnämns av republikens president efter

att justitiekanslern gjort en framställning i saken. Tjänsten besätts utan att den ledigförklaras.

15 §

Behörig domstol i tjänsteåtal

Tjänstemän som föredrar ärenden vid justitiekanslersämbetet åtalas för tjänstebrott vid Helsingfors hovrätt.

16 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2000.

Genom denna lag upphävs reglementet den 30 december 1992 för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992) jämte ändringar.

2.

Lag**om ändring av 1 § lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 december 1990 om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) 1 § 1 mom. 1 punkten, sådan den lyder i lag 1469/1995, som följer:

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som

avses i lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (514/1984) eller militära rättegångar,

Denna lag träder i kraft den 2000.

3.

Lag**om upphävande av 7 kap. 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Genom denna lag upphävs ^{1 §} 7 kap. 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen av den 30 april 1987. Denna lag träder i kraft den ^{2 §} 2000.

Helsingfors den 9 december 1999

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister *Tarja Halonen*

2.

Lag

om ändring av 1 § lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 december 1990 om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) 1 § 1 mom. 1 punkten, sådan den lyder i lag 1469/1995, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för ärenden som anges i 47 § 1 mom. regeringsformen, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avges i lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (514/84) eller militära rättegångar,

Föreslagen lydelse

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (514/1984) eller militära rättegångar,

Denna lag träder i kraft den
2000.

Förordning

om justitiekanslersämbetet

På föredragning av justitieministern föreskrivs med stöd av 12 § lagen om justitiekanslern i statsrådet (/):

1 §

Justitiekanslersämbetets uppgifter

Om justitiekanslersämbetets uppgifter bestäms i lagen om justitiekanslern i statsrådet (/).

2 §

Organisation

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet.

Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheten.

3 §

Arbetsordning

I arbetsordningen bestäms om ledningen av och ledningsgruppen för justitiekanslersämbetet, om avdelningarnas och den administrativa enhetens uppgifter och organisation, om tjänstemännens uppgifter och vikariat, om beredningen och avgörandet av ärenden samt vid behov även om andra administrativa ärenden som gäller justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern fastställer arbetsordningen för justitiekanslersämbetet.

4 §

Tjänstemän

Vid justitiekanslersämbetet finns en kanslichef, referendarieråd såsom avdelningschefer, referendarieråd, konsultativa tjänstemän, äldre och yngre justitiekanslerssekreterare samt föredragande.

Vid justitiekanslersämbetet kan också finnas en informationsplanerare, en personalsekreterare och avdelningssekreterare samt andra tjänstemän. Dessutom kan vid justitiekanslersämbetet finnas annan personal i tjänsteförhållande samt sakkunniga som anställts för särskilda uppgifter.

Föredragande vid justitiekanslersämbetet är de tjänstemän som nämns i 1 mom. samt de tjänstemän som av justitiekanslern särskilt förordnas till uppgiften.

5 §

Behörighetsvillkor för tjänstemännen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen juris kandidatexamen, god förtrogenhet med statsförvaltning och erfarenhet av domaruppgifter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,

2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, god förtrogenhet med domaruppgifter eller administration samt i praktiken visad ledarförmåga,

3) för referendarieråd, konsultativ tjänsteman samt äldre och yngre justitiekanslerssekreterare juris kandidatexamen samt god förtrogenhet med domaruppgifter eller administration,

4) för föredragande juris kandidatexamen samt

5) för den som sköter någon annan uppgift för uppgiften lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som behövs för fullgörandet av uppgiften.

6 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet. Om utnämning av kanslichefen bestäms särskilt.

Tjänsten som referendarieråd såsom avdelningschef tillsätts utan att den förklaras ledig.

Tjänstemännen i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av justitiekanslern. Statsrådet utnämner dock kanslichefen i tjänsteförhållande för viss tid som varar längre än ett år.

7 §

Tjänstledighet

De tjänstemän som avses i 4 § 3 mom. beviljas tjänstledighet av justitiekanslern.

Statsrådet beviljar kanslichefen annan tjänstledighet som varar över ett år än sådan som grundar sig på statstjänstemannalagen (750/1994) eller på tjänstekollektivavtal.

Övriga tjänstemän beviljas tjänstledighet för högst tre månader av kanslichefen och för längre tid av justitiekanslern.

8 §

Avgörandet av ärenden

Justitiekanslern avgör ärenden i vilka beslut skall fattas vid justitiekanslersämbetet, om inte någon av justitiekanslersämbetets tjänstemän enligt arbetsordningen har beslutanderätt. Om utövandet av beslutanderätten i ärenden som hör till justitiekanslerns behörighet föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Justitiekanslern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som en tjänsteman annars skulle få avgöra. Samma rätt har i enskilda fall kanslichefen och avdelnings-

cheferna i fråga om ärenden som skall avgöras av tjänstemän som lyder under dem.

9 §

Föredragning

De ärenden som justitiekanslern skall behandla avgörs på föredragning, om inte justitiekanslern beslutar något annat. I arbetsordningen kan vid behov bestämmas om vilka andra ärenden som skall avgöras på föredragning.

Om föredragandens åsikt i ett ärende som avgörs på föredragning avviker från beslutet, har föredraganden rätt att anteckna sin åsikt i avgörandets arkivexemplar.

10 §

Lönen till biträdande justitiekanslerns ställföreträdare

Under den tid som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter betalas till honom eller henne lön på samma grunder som till biträdande justitiekanslern.

11 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 2000.

Genom denna förordning upphävs förordningen den 7 november 1997 om justitiekanslersämbetet (984/1997).

