

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

För Människorättscentret föreslås sådana uppgifter för främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som inte sköts i tillräcklig utsträckning eller på ett tillräckligt koordinerat sätt. Dessa uppgifter avses omfatta både de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen och de mänskliga rättigheterna som omfattas av internationella människorättsavtal inklusive grundrättigheter och mänskliga rättigheter inom Europeiska unionen. Människorättscentret ska enligt förslaget ha en direktör som riksdagen väljer och en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter. De uppgifter som Människorättscentret föreslås ha ska tillsammans med justitieombudsmannens laglighetskontroll täcka den uppgiftshelhet som Förenta nationerna fastställt för nationella människorättsinstitutioner i Parisprinciperna. Justitieombudsmannens laglighetskontroll utgör en sådan fakultativ uppgift för utredning och behandling av klagomål som avses i Parisprinciperna.

Målsättningen med förslaget är att skapa en institutionsstruktur som utgör en paraplyorganisation med synergieffekter på de nuvarande strukturerna inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt arbetet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Ett ytterligare mål är att skapa ramar för en bättre samordning av frågor som rör de grundläggande fri- och rättigheterna

och de mänskliga rättigheterna samt att främja informationsutbyte och samarbete i dem.

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

Av bestämmelserna föreslås uttryckligen framgå justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgift enligt grundlagen att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessutom ska kriteriet enligt den gällande lagen för inledande av undersökning ersättas med en formulering som möjliggör prövningsrätt i enskilda fall bättre än i dag. Preskriptionstiden för klagomål föreslås även bli sänkt från fem till två år.

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

Målsättningen med förslagen är att regleringen om behandling av klagomål i högre grad ska motsvara gällande praxis för och de verkliga behoven inom laglighetskontrollen. Syftet med de föreslagna ändringarna är att effektivisera laglighetskontrollen genom att förkorta behandlingstiderna samt att förbättra justitieombudsmannens och justitiekanslerns verkliga möjligheter att ta egna initiativ och utföra egna inspektioner.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
1.1 En nationell människorättsinstitution.....	4
Parisprinciperna.....	4
Den finländska debatten om en nationell människorättsinstitution.....	6
1.2 Bestämmelser om behandlingen av klagomål som framställts hos de högsta laglighetsövervakarna	7
2 NULÄGE	8
2.1 Lagstiftning och praxis.....	8
En nationell människorättsinstitution	8
De högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll i praktiken	10
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	12
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU	13
Parisprinciperna.....	13
Jämförande översikt	14
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	15
2.3 Bedömning av nuläget	16
En nationell människorättsinstitution	16
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	17
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	19
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	19
3.1 Målsättning.....	19
Inrättande av ett Människorättscenter	19
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	19
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	20
3.2 De viktigaste förslagen.....	20
Inrättande av ett Människorättscenter	20
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	21
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	21
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	21
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	21
Inrättande av ett Människorättscenter	21
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	22
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	22
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	22
Inrättande av ett Människorättscenter	22
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	22
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	23
4.3 Samhälleliga konsekvenser	23
Inrättande av ett Människorättscenter	23
Behandling av och preskriptionstid för klagomål.....	23
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen	23
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	23

5.1	Beredningsskeden och beredningsmaterial	23
5.2	Remissyttranden och hur de har beaktats	24
6	BEHOVET AV ÖVERSYN AV ANNAN LAGSTIFTNING.....	25
	Inrättande av ett Människorättscenter	25
	DETALJMOTIVERING	26
1	LAGFÖRSLAG	26
1.1	Lagen om riksdagens justitieombudsman	26
	3 kap. Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör	27
	3 a kap. Människorättscentret	27
1.2	Lagen om justitiekanslern i statsrådet	31
2	IKRAFTTRÄDANDE	32
3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	32
	LAGFÖRSLAG	34
	Lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman.....	34
	Lag om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet	37
	BILAGA	38
	PARALLELLTEXT	38
	Lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman.....	38
	Lag om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet	44

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning**1.1 En nationell människorättsinstitution**

Parisprinciperna

Med nationella människorättsinstitutioner avses vanligen permanenta organ som har tillsatts av regeringar och som överensstämmer med de principer, s.k. *Parisprinciperna*, som *Förenta nationernas (FN) generalförsamling* år 1993 fastställde för nationella människorättsinstitutioner (A/RES/48/134, 20.12.1993). Dessa organ har som särskilt uppdrag att främja och trygga mänskliga rättigheter på nationell nivå.

Enligt Parisprinciperna ska de nationella människorättsinstitutionerna inrättas genom en bestämmelse på lag- eller grundlagsnivå där institutionens uppgifter, sammansättning och befogenheter anges. Institutionen ska vara självständig och oberoende såväl formellt som ekonomiskt och administrativt. Institutionen ska också ha en så bred uppgiftsbild som det är möjligt för att främja och trygga de mänskliga rättigheterna. I uppgifterna ska ingå bl.a. sakkunnig-, rådgivnings- och utredningsuppgifter som hänför sig till främjandet och tryggandet av de mänskliga rättigheterna, uppfostrings-, utbildnings- och informationsuppgifter som gäller de mänskliga rättigheterna samt uppföljningen av internationella människorättsförpliktelser. Institutionen deltar också i internationellt samarbete som har anknytning till sådana uppgifter. Även om de nationella människorättsinstitutionerna är statliga organ kan de inte på ett lämpligt sätt placeras i den institutionella ramen för maktodelningsprincipen för statsmakten.

Av kravet på institutionens oberoende följer att den nationella människorättsinstitutionen inte kan inrättas så att den står direkt un-

der regeringen eller den verkställande makten. Människorättsinstitutionen kan t.ex. inte svara för uppgifter som hör till ministerier, såsom utrednings-, informations-, utbildnings- och uppföljningsuppgifter i anslutning till beredningen och verkställigheten av författningar och politiker. Institutionen kan inte heller sköta andra sådana uppgifter som klart hör till regeringen, såsom rapportering inom en utsatt tid till internationella organ som bevakar de mänskliga rättigheterna eller företräda regeringen vid dessa organ när de behandlar ärenden som gäller fördragsstaten eller utarbета regeringens redogörelser som rör de mänskliga rättigheterna till det nationella parlamentet.

Å ena sidan ger principerna vid handen att ett sådant organ som endast sköter begränsade uppgifter med anknytning till de mänskliga rättigheterna inte kan anses uppfylla de krav som ställs på en nationell institution. Å andra sidan kan en grupp bestående av nationella organ som specialiserar sig på de mänskliga rättigheterna vara den nationella människorättsinstitutionen, om organen tillsammans täcker en helhet som är tillräckligt omfattande i människorättsärenden. Institutionerna som är behöriga att behandla enskilda människorättsfall kan anses ha dessutom en särskild uppgift att biträda eller att ge råd till offer som blivit kränkta.

I ärenden som hör till institutionens uppgifter ska den ha rätt att höra personer och få upplysningar och handlingar från myndigheter. Därutöver ska institutionen garanteras tillräckliga ekonomiska resurser som gör det möjligt att den har en egen personal och verksamhetslokaler.

Parisprinciperna förutsätter att institutionen har en pluralistisk sammansättning som omfattar de samhälleliga parter som deltar i människorättsarbetet på den nationella nivån. Det är i synnerhet fråga om sådana parter genom vilka man kan få till stånd ett effektivt

samarbete i människorättsärenden. Representer för regeringen och den verkställande makten kan delta i beslutsfattandet inom institutionen endast i rådgivande egenskap. Det är fråga om ett organ som kompletterar det civila samhällets, människorättsforskningens och regeringens verksamhet och som för sin egen del strävar efter att trygga tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna genom att uppfölja och utvärdera, vid behov också kritiskt, de ovan nämnda parternas verksamhet, att biträda dem i syfte att de mänskliga rättigheterna tillgodoses bättre och att forma samhället så att det blir mer medvetet om de mänskliga rättigheterna och ställer sig mer positivt till dem.

Ett fakultativt uppdrag för institutionen kan vara behandling och förlikning av besvär och/eller klagomål och i enskilda fall biträdande av dem som anför besvär samt att ge rekommendationer till myndigheterna.

Parisprinciperna lämnar rum för tolkning och är flexibla. Av dem kan inte härledas ett färdigt mönster som lämpar sig för alla länder.

FN:s koordinationskommitté för nationella institutioner (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights, *Internationella koordinationskommitté*) svarar för beviljande av ackrediteringar till nationella människorättsinstitutioner. En institution som fått status A uppfyller Parisprinciperna. En sådan institution är en fullvärdig medlem i Internationella koordinationskommittén och har yttranderätt t.ex. i FN:s råd för mänskliga rättigheter. En institution som fått status B uppfyller Parisprinciperna endast delvis. Den har inte rösträtt på möten för Internationella koordinationskommittén eller yttranderätt i FN:s organ. Vid ingången av detta år hade 65 institutioner status A. Av dem finns 11 i EU:s medlemsstater. Tretton institutioner har status B. Av dessa finns fem i EU:s medlemsstater. På Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter som ligger i Genève finns en enhet som har specialiserat sig i ärenden som gäller nationella människorättsinstitutioner.

Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har utrett läget för de

människorättsinstitutioner som FN har ackrediterat (Survey on National Human Rights Institutions – Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide. OHCHR (July 2009) – www.nhri.net). Utredningen omfattar institutionerna i 61 länder. Av dem är 46 fullvärdiga medlemmar i Internationella koordinationskommittén. Enligt utredningen uppfylls kraven på institutionernas oberoende, pluralistiska sammansättning och ett vitt uppgiftsområde väl.

Institutionernas *ekonomiska autonomi* framhävs så, att budgeten inte bör stå under regeringens kontroll utan gärna vara en separat budgetpost som kan beslutas av parlamentet. Budgetarna är typiskt 1–5 000 000 euro/år. Egen medelsanskaffning är oftast förbjuden. Antalet anställda inom institutionen är vanligast 2–50. Avlöningen av personalen inom institutionen motsvarar vanligen den genomsnittliga lönenivån inom den offentliga sektorn.

I lagstiftningen genom vilken institutioner inrättats framgår *kravet på pluralism* vanligen genom behörighetskrav för medlemmarna i institutionens beslutsfattande organ eller som en klassificering av organisationer som de representerar. I det beslutsfattande organet finns vanligast representer för det civila samhället, fackförbund, juristkåren, yrkespersoner inom hälsovården, människorättsforskningen, medier och det nationella parlamentet samt det allmänna.

I utnämmandet av medlemmar i det beslutsfattande organet framhävs ett öppet och offentligt ansökningsförfarande. Vanligast är att parter som utnämner kandidater är parlamentet, det civila samhället, kandidaten eller människorättsinstitutionen själv, universiteten, regeringen eller en separat nämnd. Det finns ofta en separat part, t.ex. en parlamentarisk kommitté eller en separat nämnd som bereder utnämningsframställningen. Att det civila samhället konsulteras i samband med utnämningsframställningen bereds anses som önskvärt. Den utnämmande parten kan vara t.ex. regeringen, parlamentet, domstolsväsendet eller institutionen själv. Att rätten för medlemmarna i det beslutsfattande organet att stanna i sitt ämbete definieras tillräckligt tydligt i lagen anses som viktigt. Organisa-

tionsstrukturen innehåller alltid minst en specialiserad avdelning och/eller arbetsgrupp, ofta flera och tillfälliga arbetsgrupper som har inrättats för ett särskilt tema.

Till institutionernas *uppgifter* hör ofta att lägga fram förslag till utveckling av lagstiftningen och andra normer, deltagande i Universal Periodic Review-rapporteringen (UPR) till FN:s råd för mänskliga rättigheter och annan rapportering, samarbete med internationella och nationella människorättsaktörer och främjande av forskningen. Institutionen har nästan alltid rätt att höra personer och få handlingar, skyldighet att lämna en årsrapport och särskilda rapporter samt möjlighet att ge ut pressmeddelanden. Rätten att granska förvaringsställen av frihetsberövade är sällsyntare. I Europa är en fjärdedel av institutionerna samtidigt det nationella övervakningsorganet som förutsätts i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Flera institutioner är behöriga att behandla klagomål. Förlikningsverksamhet förekommer allmänt. Det har ofta bestämts om statliga myndigheters skyldighet att ge svar på rekommendationer som institutionen riktat till dem.

Kontakten med det civila samhället sker så att parten som representerar det ingår i institutionens beslutsfattande organ eller i delegationen eller genom tematiska organ eller genom regelbundna konsultationsmöten. Det har ofta uttryckligen bestämts om institutionernas kontakt med det allmänna. Bestämmelserna kan gälla en årsrapport som ges till parlamentet, regeringsaktörernas skyldighet till samarbete eller rådgivande deltagande av regeringens ämbetsverk i institutionens verksamhet. Samarbete med olika medborgerliga organisationer är allmänt. I forskningen betonas institutionernas internationella samarbete i stor utsträckning på deltagande i verksamheten av FN:s råd för mänskliga rättigheter och organen som övervakar FN-konventioner samt i verksamheten av Internationella koordinationskommittén.

Europeiska unionens (EU) byrå för grundläggande rättigheter har den 7 maj 2010 publicerat en utredning om nationella människorättsinstitutioner som är verksamma inom Europeiska unionens område (European

Agency for Fundamental Rights, National Human Rights Institutions in the EU Member States, Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I, 2010).

Den finländska debatten om en nationell människorättsinstitution

I Finland har frågan om att inrätta en nationell människorättsinstitution enligt Parisprinciperna länge debatterats. De mest betydande diskussionsinledningarna har varit en utredning från 2002 om behovet av en människorättsinstitution i Finland som utarbetades av Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi på uppdrag av utrikesministeriet samt initiativet från 2006 av Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter som verkar i anslutning till utrikesministeriet om att inrätta en nationell människorättsinstitution. Tanken om att inrätta en nationell människorättsinstitution har väckts med anledning av oenhetligheten hos de nuvarande strukturerna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och behovet att samordna insamlingen och utvärderingen av information om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses samt informationsutbytet särskilt för det internationella samarbetet.

Under de senaste åren har en nationell människorättsinstitution diskuterats också i riksdagen. I samband med att EU:s byrå för grundläggande rättigheter inrättades fäste riksdagens lagutskott (*LaUU 23/2005 rd - U 27/2005 rd*) statsrådets uppmärksamhet vid att Finland saknar en nationell institution för mänskliga rättigheter som motsvarar de s.k. Parisprinciperna och som nämns i kommissionens förslag. I sitt betänkande om riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2006 ansåg grundlagsutskottet (*GrUB 8/2007 rd*) att det är befogat att inrätta ett nationellt institut för mänskliga rättigheter. När planerna kommer i gång är det enligt grundlagsutskottet viktigt att notera att institutet som ska finnas i anslutning till riksdagens justitieombudsman inte får inkräkta på justitieombudsmannens ställning eller resurser, inte heller på justitieombudsmannens uppgifter och befogenheter att bevaka de grundläggande

de och de mänskliga rättigheterna. I sitt betänkande om riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2007 (*GrUB 4/2009 rd*) upprepade grundlagsutskottet sina tidigare ställningstaganden om inrättande av en nationell människorättsinstitution. Efter grundlagsutskottets tidigare uttalande hade utskottet fått en lagmotion (*LM 28/2010 rd*) om ämnet. Utskottet konstaterade att regeringen inlett arbetet med frågan. Enligt uppgift har justitieombudsmannens kansli redan i sin verksamhets- och ekonomiplan för 2009—2012 beaktat den möjligheten att institutet kommer att placeras i anknytning till kansliet. Utskottet ansåg det viktigt att projektet bör fortsatt snabbt gå framåt.

I statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna 2009 (*SRR 7/2009 rd*) förordade regeringen inrättande av en nationell människorättsinstitution i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli och berättade om den arbetsgrupp som justitieministeriet hade tillsatt för att utreda ärendet. I den respons som riksdagen gav om redogörelsen ansåg riksdagen det viktigt att inrättandet av den nationella människorättsinstitutionen sker snabbt efter att den ovan nämnda arbetsgruppen har färdigställt sin utredning om inrättandet av institutionen (*GrUU 1/2010 rd och UtUB 1/2010 rd*).

1.2 Bestämmelser om behandlingen av klagomål som framställts hos de högsta laglighetsövervakarna

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) *undersöker* justitieombudsmannen ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns *anledning att misstänka* att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga. Enligt paragrafens 2 mom. undersöker justitieombudsmannen inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) *ska* justitiekans-

lern *undersöka* ett ärende, *om det finns anledning att misstänka* att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak här till. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Riksdagens grundlagsutskott har tagit ställning till bestämmelserna om undersökningen av klagomål i sitt betänkande om riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2008 (*GrUB 10/2009 rd*). Utskottet ansåg att ökad flexibilitet i undersökningen av klagomål och arbetssätten är motiverad för att behandlingstiderna för klagomål kan förkortas. Grundlagsutskottet ansåg att justitieombudsmannen bör kunna omprioritera verksamheten och fokusera på ärenden där den klagandes rätts-säkerhet eller grundläggande och mänskliga rättigheter i övrigt kräver att behandlingen sker snabbt och effektivt. Grundlagsutskottet konstaterade att ”för den klagande är det oftast angeläget att snabbt få hjälp. En del av klagomålen och andra brev gäller myndigheter eller andra som sköter ett offentligt uppdrag; där kan det räcka med att JO-kansliet under mindre formella former tar kontakt med instansen eller tjänstemannen i fråga för att frågan ska bli utredd eller förfarandet korrigeras. Utskottet menar att fler sådana kontakter, som inte alltid behöver kombineras med begäran om utredning, kan bidra till att behandlingstiderna blir kortare.” I fråga om gällande undersökningsbestämmelse uttryckte utskottet även följande: ”Utskottet menar att 2 och 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman som föreskriver om minimikravet på innehållet i klagomål och förutsättningarna för undersökning av klagomål med sin nuvarande skrivning inte utesluter att prövningsrätten i fråga om undersökningen av klagomål breddas och undersökningströskeln höjs åtminstone i någon mån.”

Som det framgår av ovan nämnda bestämmelser om undersökningen av klagomål, styrs den prövningsrätt som justitieombudsmannen och justitiekanslern har också av bestämmelsen om fem års preskriptionstid för undersökningen av klagomål. Bestämmelsen

är inte absolut. Med *preskriptionstid* avses den tid inom vilken omständigheter kan undersökas som klagomål.

Preskriptionstiden infördes i den högsta laglighetskontrollen vid ingången av 1996 efter att riksdagen först hade antagit en ändring av instruktionen för riksdagens justitieombudsman (1436/1994). År 1994 hade det föreslagits att instruktionen för riksdagens justitieombudsman ändras så att den egentliga preskriptionstiden för klagomålen är två år. Preskriptionstiden motiverades med målet att allmänt förbättra medborgarnas rättsskydd genom att handläggningstiden förkortas för de klagomål som justitieombudsmannen upp- tar för undersökning. Tidsfristen syftade också till att tillsammans med andra medel skapa möjligheter att hantera det kraftigt ökade antalet klagomål (*TKF 2/1994*). Förslaget om preskriptionstiden på två år godkändes inte med hänvisning till den principiella nyheten av preskriptionstiden och preskriptionstiden för tjänstebrott utan preskriptionstiden blev enligt grundlagsutskottets synpunkt fem år (*GrUB 12/1994 rd*).

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

En nationell människorättsinstitution

I Finland finns det ingen nationell människorättsinstitution som uppfyller Parisprinciperna. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet samt jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen, minoritetsombudsmannen och barnombudsmannen har hand om uppgifter som anknyter till att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Riksdagens grundlagsutskott har en betydande ställning som den tolkande parten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som har bestämts i internationella människorättskonventioner och grundlagen.

Om riksdagens justitieombudsmans uppgifter föreskrivs i grundlagens 109—112 § och i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Enligt den första meningen i 109 § 1 mom. i grundlagen ska justitieombudsmannen

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. Enligt den sista meningen i 109 § 1 mom. i grundlagen övervakar justitieombudsmannen vid utövningen av sitt ämbete att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Meningen togs i grundlagen i den form som den var i 49 § 2 mom. i den upphävda regeringsformen (*RP 1/1998 rd, s. 166*). I förarbeten till momentet (*RP 309/1993 rd, s. 82*) konstateras det för denna del att övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna i myndigheternas verksamhet ansluter sig på ett naturligt sätt till justitieombudsmannens laglighetsövervakningsuppgift. En betydande del av de ärenden som förs till justitieombudsmannen gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Övervakningen av dessa fri- och rättigheter har dessutom en särskild betydelse i fängelsernas och andra slutna anstalters verksamhet, eftersom det finns ett stort tryck på fri- och rättigheterna för personer som vistas på en anstalt. Eftersom laglighetsövervakningen av dessa anstalter främst är justitieombudsmannens uppgift var det också till denna del motiverat att betona justitieombudsmannens roll i övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Lagändringen utvidgade inte objektet för justitieombudsmannens övervakning men betonade de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas andel av denna övervakning som helhet.

Med stöd av 109 § 2 mom. i grundlagen ger justitieombudsmannen årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

Riksdagens justitieombudsman koncentrerar sig framförallt på övervakning i efterhand på basis av klagomål. Enligt 3—5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen dock också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll

och justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

I 10 och 11 § i lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om möjligheten att väcka åtal och andra åtgärder som justitieombudsmannen kan vidta, om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Till övriga åtgärder hör att den övervakade ges en anmärkning för framtiden, att justitieombudsmannen delger en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgör den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Dessutom kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Justitieombudsmannen kan också göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa ska utvecklas och bristerna avhjälpas.

Om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs i 108 § och 110–112 § i grundlagen samt i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstare 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.

I 6 och 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs om möjligheten att väcka åtal och andra åtgärder som justitiekanslern kan vidta om justitiekanslern i ett ärende som omfattas av justitiekanslerns lag-

lighetskontroll anser att en övervakad har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Till övriga åtgärder hör att den övervakade kan ges en anmärkning för framtiden eller att den övervakades uppmärksamhet kan fästas vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver. Justitiekanslern ska dessutom, om ärendets beskaffenhet det kräver, vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden. Justitiekanslern har även 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.

I 108 § 2 mom. och 112 § i grundlagen bestäms om förhandsövervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll.

Enligt 108 § 3 mom. i grundlagen ger justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs.

I grundlagens 110 och 111 § finns grundläggande bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem och deras rätt att få upplysningar. De högsta laglighetsövervakarna har en omfattande rätt att få upplysningar och detta gäller också sekretessbelagda uppgifter.

Riksdagens grundlagsutskott ska enligt grundlagens 74 § ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Om uppgifter som hör till särskilda ombudsmän inom området för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna föreskrivs huvudsakligen i lagen om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden (610/1986), lagen om datasekretessnämnden och dataombudsmannen (389/1994), lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) och lagen om barnombudsmannen (1221/2004).

Jämställdhetsombudsmannen övervakar som självständig lagövervakningsmyndighet iakttagandet av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhetsombudsmannen ger också anvisningar och råd i frågor om jämställdhetslagen.

Dataombudsmannen ska behandla och avgöra ärenden som gäller behandling av personuppgifter och kreditupplysningar så som föreskrivs i personuppgiftslagen (523/1999) och kreditupplysningslagen (527/2007) samt sköta övriga uppgifter som följer av de nämnda lagarna. Dataombudsmannen ska också följa den allmänna utvecklingen i fråga om behandlingen av dessa uppgifter och upplysningar samt ta nödvändiga initiativ.

Minoritetsombudsmannen är en myndighet vars grunduppgift är att främja etniska minoriteters och utlänningars ställning, likställdhet och rättssäkerhet samt goda etniska relationer i Finland. Minoritetsombudsmannen är också nationell rapportör om människohandel.

Barnombudsmannen har till uppgift att främja barnens intressen och ta tillvara barns rättigheter i samarbete med andra myndigheter samt organisationer och övriga liknande aktörer inom sitt verksamhetsområde.

I Finland finns dessutom i anslutning till de särskilda ombudsmännens byråer inom området för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna eller ministerier flera organ som är delegationer och som svarar för åtskilda sakkunnig- och utvecklingsuppgifter med anknytning till främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessa är Barnombudsmannadelegationen, Delegationen för barns och ungas hälsa och välfärd, Delegationen för etniska relationer, Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter, Delegationen för jämställdhetsärenden, Delegationen för medborgarsamhällspolitik, Delegationen för minoritetsärenden, Delegationen för ILO, Delegationen för romska ärenden, Delegationen för språkärenden, Delegationen för ungdomsärenden, Riksomfattande handikapprådet och Utvecklingspolitiska kommissionen.

Justitieministeriets jämlikhetskommission (*Förslag till ny likabehandlingslag och lagstiftning som har samband med den, justitie-*

ministeriets kommittébetänkande 2009:4) har föreslagit bl.a. att tillämpningsområdet för lagen om likabehandling utvidgas så att lagen gäller all privat och offentlig verksamhet med undantag av förhållanden mellan familjemedlemmar och sådana förhållanden som hör till privatlivets område. Om förbudet mot könsdiskriminering ska fortfarande bestämmas separat i jämställdhetslagen. Diskrimineringsombudsmannen ska enligt förslaget ersätta den nuvarande minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden ska ersätta den nuvarande diskrimineringsnämnden och jämställdhetsnämnden. Arbetskyddsmyndigheterna svarar ändå i fortsättningen för övervakningen av att lagen iakttas i arbetslivet. I anslutning till diskrimineringsombudsmannen ska det finnas en delegation för likabehandlingsärenden. Dess uppgift ska enligt förslaget vara att behandla frågor som gäller uppföljningen, övervakningen och främjandet av likabehandling och tillgodoseendet av lika rättigheter. Delegationen ska ha representanter för intressentgrupper som är betydande för dess verksamhetsområde.

Det civila samhället och dess olika aktörer har i Finland en vedertagen ställning när det gäller att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och följa upp hur de tillgodoses samt en stark representation i ovan nämnda delegationer. Ett brett fält av medborgarorganisationer och ett nära samarbete mellan den offentliga förvaltningen och organisationerna bildar en god grund för arbetet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I Finland finns stark forskning på universitetsnivå om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

De högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll i praktiken

I laglighetsövervakningspraxis och rättslitteraturen har det tolkats att de högsta laglighetsövervakarna har en omfattande undersökningsskyldighet och på motsvarande sätt liten prövningsrätt i fråga om vilka klagomål som undersöks och i vilken utsträckning klagomålen undersöks. Det följer av 3 och 9 § i lagen om riksdagens justitieombudsman och

4 § och 5 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet att en stor del av alla klagomål behandlas i ett s.k. *hellångt förfarande*, dvs. så att en utredning inhämtas av den som är föremål för klagomålet och han eller hon hörs.

Principen att få bli hörd genomförs i laglighetskontrollen med hjälp av 9 § i lagen om riksdagens justitieombudsman och 5 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Bestämmelserna förutsätter att den övervakade ges tillfälle att bli hörd, om det finns anledning att anta att ärendet kan ge anledning till att kritisera den övervakades förfarande. I den hellånga undersökningen begärs det av föremålet för klagomålet och/eller dennes chef eller chefsämbete en förklaring, en redogörelse och/eller ett utlåtande. En redogörelse eller ett utlåtande kan begäras av en eller flera parter och klaganden ges vid behov möjlighet att lämna ett bemötande. Redogörelser och bemötanden kan begäras i flera omgångar.

Justitieombudsmannen behandlar cirka en tredjedel av alla klagomål i den hellånga undersökningen. Vid Justitiekanslersämbetet har andelen klagomål som undersökts i den hellånga undersökningen under de senaste åren underskridit en tredjedel av alla klagomål. I båda högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis har cirka en sjättedel av alla klagomål lett till någon laglighetsövervakningsåtgärd.

Cirka en tredjedel av klagomålen behandlas summariskt antingen enbart på basis av uppgifter i klagomålet eller dess eventuella bilagor eller så att det med anledning av klagomål på tjänstens vägnar skaffas uppgifter eller handlingar ändå utan att det utförs ett offentligt hörande av föremålet för klagomålet.

Cirka en tredjedel av alla klagomål lämnas utan närmare behandling på en formell grund, t.ex. att ärendet inte hör till behörigheten, ärendet är anhängigt eller att klagomålet inte har specificerats.

Varje klagomål studeras bl.a. för att utreda vad klagomålet handlar om, huruvida ärendet hör till laglighetsövervakarens behörighet, om det finns ett tidigare avgörande av justitieombudsmannen eller justitiekanslern i ärendet, om ärendet är anhängigt i någon an-

nan myndighet och om det finns ett annat ordinarie sätt att söka ändring i ärendet. Till varje klagomål ges ett skriftligt svar eller beslut.

De formella kraven på hur klagomål ska framställas är vaga. Var och en kan framställa ett klagomål. Klagomålet ska framställas skriftligt och av det ska framgå klagandens namn, kontaktuppgifter och de nödvändiga uppgifterna om ärendet som avses i klagomålet. Om klagomålet inte har specificerats tillräckligt noggrant, ges klaganden råd att komplettera klagomålet. Uppgifter och handlingar skaffas på tjänstens vägnar (*offentlighetsprincipen*).

Klagomål är inget effektivt rättsmedel som avses i normsystemet för mänskliga rättigheter. Avgöranden av de högsta laglighetsövervakarna får ingen rättskraft. Klaganden kan alltid återkomma i samma ärende efter ett beslut av laglighetsövervakaren och lägga fram nya omständigheter eller grunder som kan leda till omprövning av ärendet.

Antalet klagomål som justitieombudsmannen har behandlat har under de senaste tio åren nästan fördubblats: år 2001 framställdes det ca 2 400 klagomål till justitieombudsmannen och år 2009 ca 4 400. Samtidigt har även justitieombudsmannens övriga uppgifter bl.a. i det internationella samarbetet ökat. Trots att behandlingsprocessen för klagomålen har effektiverats har det uppställda målet att den längsta behandlingstiden är ett år inte ännu uppnåtts.

Antalet inspektioner som justitieombudsmannen utförde har i någon mån gått ned under de senaste åren (år 2009 utfördes 57 inspektioner). Det årliga antalet undersökningar som utförts på eget initiativ har varierat mellan ca 50 och 80.

Antalet klagomål som framställts hos justitiekanslern har 1998—2009 ökat cirka med en tredjedel. År 1998 anhängiggjordes 1 330 klagomål medan år 2009 var antalet 1 762.

Antalet klagomål som justitiekanslern avgjorde under ett år har under respektive tid ökat med nästan hälften från 1 181 till 1 749. I fråga om klagomål är de statistiska uppgifterna inte helt jämförbara med justitieombudsmannen. Vid justitieombudsmannens kansli, i motsats till justitiekanslersämbetet, registreras inte skrivelser som klagomål som

inte klart hör till behörigheten, är ospecificerade eller som har t.ex. sänts endast för kännedom, utan de har en egen diariegrupp (årsligen drygt 300).

Till justitiekanslern hör de övervakningsuppgifter av statsrådet om vilka det bestäms i grundlagens 108 §. På grund av justitiekanslerns specialuppgift har justitiekanslersämbetet indelats administrativt i en avdelning för statsrådsärenden (6 tjänster år 2009) och en avdelning för rättsövervakning (16 tjänster år 2009).

Tyngdpunkten i övervakningen av statsrådet ligger i praktiken i förhandsövervakningen. Justitiekanslern ska närvara vid statsrådets sammanträden och när ärenden föredras för republikens president i statsrådet. På avdelningen för statsrådsärenden granskas på förhand föredragningslistorna med deras bilagor för statsrådets allmänna sammanträden och med beslutsförslag för föredragning för republikens president. Granskningen omfattar även statsrådets skrivelser om EU-ärenden. En form av övervakning av statsrådet som jämfört med den ovan nämnda är mindre i antalet men mer krävande rättsligt och mer utmanande med hänsyn till tiden som står till förfogande är begäranden om rättsliga ställningstaganden som görs av föredraganden vid ministerier som bereder ärenden och av statsrådets medlemmar om ärenden och som kommer till statsrådet för behandling och som anknyter till statsrådets beslutsfattande.

Uppgiften med övervakningen av statsrådet hänger nära samman med avgivande av utlåtanden. Enligt grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Begäranden om utlåtande kommer oftast direkt från ministerierna. Utlåtandena ges vanligen skriftligt men i några fall som muntliga ställningstaganden. År 2009 gav justitiekanslern skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet eller ministerier sammanlagt 52 stycken. År 2009 gav justitiekanslern 36 utlåtanden.

Uppgiften att övervaka statsrådet syns också i de klagomål som kommer till justitiekanslern. Av dem gäller cirka en tiondedel förfarandet av statsrådet eller dess medlem. Sådana klagomål behandlas huvudsakligen

på avdelningen för statsrådsärenden. Övriga, dvs. flertalet av klagomålen behandlas på avdelningen för rättsövervakning.

År 1998—2009 har justitiekanslern i statsrådet undersökt på eget initiativ i genomsnitt 19 ärenden om året (varierar mellan 9 och 29). Justitiekanslern har utfört i genomsnitt 31 sådana inspektioner (varierar mellan 9 och 51) om året som har riktats till de övervakade.

Vid justitiekanslersämbetet utförs också laglighetskontroll av advokaternas verksamhet. Justitieombudsmannen saknar en sådan behörighet. Övervakningen av advokater som justitiekanslern utför består av granskning av beslut som styrelsen för Finlands Advokatförbund har fattat i övervakningsärenden och arvodestvister. Till granskningen hör prövning av sökande av ändring och undersökning av klagomål som gäller advokater.

Dessutom granskas det vid justitiekanslersämbetet årligen ca 7 000 straffdomar på grundval av domar och besluts- och verkställighetshandlingar som anknyter till dem och som sänts till justitiekanslern. Justitieombudsmannen har ingen motsvarande uppgift.

En betydande del av justitiekanslersämbetets resurser riktas till andra än uppgifter som anknyter till behandlingen av klagomål. I fråga om riksdagens justitieombudsman riktas däremot nästan alla resurser till behandlingen av klagomål och egna initiativ samt utförande av inspektioner och verksamheter som stöder dessa.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

I 19 a § i lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om kallande av ställföreträdanden för de biträdande justitieombudsmännen att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. Enligt bestämmelsen kan ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne 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.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Parisprinciperna

Vid sidan av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har bl.a. *Europarådets* ministerkommitté 1997 rekommenderat att medlemsstaterna beaktar Parisprinciperna när de inrättar nationella människorättsinstitutioner.

FN-kommittén för barnets rättigheter har 2002 gett allmänna kommentaren nr 2 med hänvisning till de nationella människorättsinstitutionernas roll i att främja och trygga barnens rättigheter. Kommittén betonar att utgångspunkten för institutionerna som inrättas ska vara barnet, dvs. även barn och ungdomar ska lätt kunna kontakta dem och veta att de existerar.

Parisprinciperna ska också beaktas på ett riktigt sätt när det inrättas ett nationellt övervakningssystem för förebyggande av tortyr ("national preventive mechanism for the prevention of torture") som förutsätts i det fakultativa protokollet till *FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*. Finland har undertecknat protokollet i september 2003. En arbetsgrupp mellan ministerierna som har koordinerats av utrikesministeriet har övervägt förutsättningar för ratificering av det fakultativa protokollet och berett en regeringsproposition om godkännande och sättande i kraft av protokollet. Arbetsgruppens mandattid gick ut den 30 april 2010. I diskussionerna har det föreslagits att riksdagens justitieombudsman ska fungera som det nationella övervakningssystemet för förhindrande av tortyr som avses i protokollet.

Utrikesministeriet bereder ratificeringen av *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa protokollet till den*. Finland undertecknade konventionen och protokollet den 30 mars 2007. Vid social- och hälsovårdsministeriet har beretts några lagstiftningsändringar som anknyter till ratificeringen av konventionen och protokollet.

Viktigt med tanke på Parisprinciperna är bestämmelsen i artikel 33(2) enligt vilken

varje avtalsstat ska ge ett eller flera nationella organ, av vilka några ska vara självständiga och oberoende, i uppgift att främja, trygga och följa upp verkställigheten av konventionen ("*promote, protect and monitor implementation of the present Convention*"). Enligt artikeln kan avtalsparterna göra detta i enlighet med sina egna rätts- och förvaltningssystem. Enligt artikeln ska en avtalsstat i detta sammanhang beakta Parisprinciperna som gäller uppgifter och ställningen för sådana organ. Det civila samhället, inklusive personer med funktionsnedsättning och organisationer som representerar dem ska kallas till denna process.

Artikel 33(2) i konventionen förutsätter att en eller flera oberoende parter har hand om information, utbildning, och annan främjande verksamhet som gäller konventionen. Artikeln förutsätter dessutom att uppgiften för denna part/dessa parter är att följa upp verkställigheten av konventionen och att ta initiativ och göra utredningar där det bedöms om de rättigheter som avses i konventionen tillgodoses. Dessa uppgifter lämpar sig bra för det vida uppgiftsområdet för Människorättscentret som föreslås inrättat. I det reformprojekt som pågår vid justitieministeriet och som gäller lagstiftningen om likabehandling ska det beaktas att konventionens artikel 5 förutsätter att konventionsstaterna garanterar "personer med funktionsnedsättning ett lika och effektivt rättsskydd mot diskriminering oberoende av diskrimineringsgrunden".

Till organ i Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter som inrättades genom rådets förordning (EG) nr 168/2007 hör bl.a. en styrelse (art. 12 i förordningen om byrån för grundläggande rättigheter). Detta planerings- och övervakningsorgan består av en oberoende person som utses av varje medlemsstat, en oberoende person som utses av Europarådet och två företrädare för kommissionen. I 20 punkten i ingressen till förordningen om byrån för grundläggande rättigheter hänvisas det i fråga om de sakkunnigmedlemmar som medlemsstaterna utser till styrelsen till Parisprinciperna. Målet med styrelsens oberoende ställning är att garantera att byrån är oberoende av såväl unionens institutioner som medlemsstaternas regeringar och samlar bredast möjliga sakkunskap på de

grundläggande rättigheternas område. I förordningens artikel 8.2a föreskrivs det att byrå för grundläggande rättigheter samarbetar med statliga organisationer och offentliga organ som är behöriga inom området för grundläggande rättigheter i medlemsstaterna, inbegripet nationella människorättsorganisationer.

Jämförande översikt

Medlemskapet av den *svenska* nationella människorättsinstitutionen i den Internationella koordinationskommittén gick ut 2008. Institutionen bestod av de tidigare fyra diskrimineringsombudsmännen (Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning). De företrädde i kommittén av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Den svenska diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009. I samband med lagreformen sammanslogs de tidigare fyra särskilda ombudsmännen till en Diskrimineringsombudsman. Diskrimineringsombudsmannen bereder anslutningsansökan till Internationella koordinationskommittén. Diskrimineringsombudsmannen har ca 90 tjänstemän och anslaget för ombudsmannen för 2010 är ca 92 500 000 SEK.

I Norge akkrediterade sig Norsk senter for Menneskerettigheter 2006 till den nationella människorättsinstitutionen. Centret verkar i anslutning till juridiska fakulteten vid Oslo universitet. Centret inrättades 2001 genom en kunglig resolution (Kongelige resolusjon av 21 september 2001). Vid centret finns en separat enhet som har hand om de uppgifter som hör till den nationella människorättsinstitutionen. Institutionens uppgift är att främja tillgodoseendet av mänskliga rättigheter i Norge. Till de främjande uppgifterna hör utbildning, rådgivning och information om, uppföljning av och forskning kring mänskliga rättigheter samt samarbetet om dessa med myndigheterna, det civila samhället och övriga nationella eller internationella människorättsaktörer eller organ. Institutionen behandlar inte enskilda fall. Den har ändå en skyldighet att ge råd till privatpersoner. Centret

har en styrelse, direktör och rådgivande kommittéer samt forskningspersonal, administrativ personal och övriga tjänstemän, sammanlagt 65 personer. Direktören svarar för förvaltningen av centret. Direktören utses för fyra år i sänder. Budgeten för 2009 var 10 380 000 euro.

I Danmark inrättades Institut for Menneskerettigheder (IMR) genom lag år 2002 (Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder af den 6 juni 2002). Institutionen har både nationella och internationella uppgifter. Till dem hör utbildning och rådgivning om och forskning kring mänskliga rättigheter samt dokumentering av mänskliga rättigheter i Danmark och i utlandet. Samarbete utförs med det civila samhället och myndigheter både nationellt och i Nordiska rådet, Europarådet, EU och FN. Institutionen främjar även mänskliga rättigheter på rådgivande basis. År 2004 utvidgades institutionens uppgifter till lagstiftningen om likabehandling så att den behandlar enskilda klagomål om rasdiskriminering. Institutionens pluralistiska organ är rådet, Rådet for Menneskerettigheder, som svarar för institutionens huvudsakliga riktlinjer för verksamheten och övervakningen av detta. Till institutionens sammansättning hör representanter för det civila samhället, myndigheter, människorättsforskning och minoriteter. Institutionens styrelse svarar för vitsyfande sakfrågor vid institutionen, såsom forskningsstrategier. Institutionens direktör svarar för den vardagliga förvaltningen av institutionen. Institutionen har 100 tjänstemän och dess årliga budget är ca 12 000 000 euro.

Den nationella människorättsinstitutionen på Irland är Irish Human Rights Commission (Human Rights Commission Act 2000 and 2001). Kommissionen har en ordförande och 14 medlemmar som utses av landets regering. Kommissionen har inrättat specialkommittéer som rapporterar till kommissionens allmänna sammanträde. Kommissionens sekretariat har en direktör och elva tjänstemän. Kommissionens budget har på årsnivån varit ca 1 900 000 euro. Kommissionens uppgift är att främja och trygga mänskliga rättigheter hos alla som vistas på Irland. Kommissionen bedömer om skyddet för mänskliga rättigheter är tillräckligt och effektivt. Den kan på

begäran av regeringen ge utlåtanden om författningsförslag och rekommendera till regeringen åtgärder som är ägnade att stärka tillgodoseendet av mänskliga rättigheter. I sina uppgifter kan kommissionen konsultera nationella eller internationella sakkunniga eller sakkunnigorgan. Kommissionen är behörig att utföra inspektioner och ta initiativ till att ärenden som gäller mänskliga rättigheter hänskjuts till domstolen. Kommissionen kan också ge rättshjälp i ärenden som anknyter till tryggheten av mänskliga rättigheter. I ärenden som gäller mänskliga rättigheter kan kommissionen erbjuda sig att ge sakkunnig-hjälp till de högsta domstolarna (*amicus curiae*) på Irland. Kommissionen har också uppgifter som anknyter till fostran och utbildning om mänskliga rättigheter samt rapportering om och forskning kring dem.

Den nationella människorättsinstitutionen i Frankrike är Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Om kommissionen stiftades en lag 2007 (Loi n°2007—292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme). Kommissionens 64 medlemmar utses av den franska premiärministern efter att han eller hon har hört de högsta domstolarna i Frankrike. Medlemmarna består av representanter för det civila samhället och fackförbunden samt oberoende sakkunniga. I kommissionens sekretariat finns åtta tjänstemän. Kommissionen har tematiska sektioner som bereder kommissionens ställningstaganden antingen på initiativ av kommissionen eller på begäran av regeringen. Kommissionen svarar för främjande och tryggheten av mänskliga rättigheter. I egenskap av en oberoende part ska den ge regeringen och parlamentet råd om ärenden som gäller främjande av mänskliga rättigheter och i övrigt sköta uppgifter som avses i Parisprinciperna. Dessutom ger kommissionen årligen premiärministern en rapport om bl.a. verksamhet mot rasdiskriminering och främlingsfientlighet.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

I Sverige har lagen om justitieombudsmannen tolkats så att justitieombudsmannen fritt kan bestämma om han eller hon tar ett kla-

gomål till undersökning. Klaganden har ingen absolut rätt att få sitt klagomål till behandling. I 19 § i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsman bestäms som följer: "Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning." Ett avgörande att ärendet lämnas utan prövning kan fattas utan fördragning. Lagändringen byggde på ett betänkande av 1963 års justitieombudsmannakommitté (SOU 1965:64). Kommittén framförde att ett sätt att minska justitieombudsmannens arbetsbörda är rätten att inte vidta några åtgärder om ärendet med tanke på en allmän synpunkt eller en enskild medborgare har ringa betydelse (se Justitieombudsmannakommisionens betänkande 1975:41, s. 14—15). I Sverige är preskriptionstiden när det gäller behandling av klagomål i regel två år. Lagens 20 § lyder som följer: "Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger."

I Sverige är antalet anställda på justitieombudsmannens kansli detsamma som i Finland men antalet behandlade klagomål cirka dubbelt jämfört med Finland. Den svenska justitieombudsmannen behandlar helt ca 15 % av de klagomål som inkommer.

Den svenska justitiekanslerns befogenheter i den traditionella laglighetskontrollen i fråga om tjänstemän begränsades 1998. Justitiekanslern beslutar självständigt om ett klagomål ger upphov till några åtgärder. Justitiekanslern tillämpar en preskriptionstid på två år. År 2009 behandlade justitiekanslern ca 1 700 klagomålsärenden. Justitiekanslern har fri prövningsrätt beträffande vilka klagomål som behandlas helt. Justitiekanslern kan enligt sin prövning svara på ett klagomål genom att meddela att han eller hon inte kommer att vidta åtgärder i ärendet. Justitiekanslern behöver inte motivera sitt svar och det går inte att klaga över justitiekanslerns avgörande.

Justitiekanslern betonar i sina uppgifter observation av missförhållanden i det allmännas verksamhet. Justitiekanslern har betecknats snarare som statsjurist till skillnad från justitieombudsmannen i vilkens verksamhet

det viktiga är att försvara privata intressen i förhållande till det allmänna. Justitiekanslerns centrala verksamhetsformer är att ge utlåtanden om lagstiftningsförslag, att utföra uppdrag som regeringen gett, att övervaka disciplinpåföljder som meddelats av advokatförbundet och vissa specialuppgifter.

Av de sammanlagt 8 500 ärenden som den svenska justitiekanslern behandlade år 2009 gällde ca 2 500 skadeståndskrav mot staten. Justitiekanslern avgör självständigt en del av kraven och i en del för han eller hon statens talan i domstolsbehandlingen av ärendet. Ca 2 000 ärenden hänförde sig till övervakningen av rättshjälpsbeslut och ca 1 200 till ärenden som anknyter till kameraövervakning där justitiekanslern har besvärsmätt hos förvaltningsrätten över länsstyrelsens beslut. Den svenska justitiekanslern har exklusiv behörighet i åtalsprövning i ärenden som gäller tryck- och yttrandefrihet.

Även i *Norge* ingår det i justitieombudsmannens (Sivilombudsmannen) prövning om ett klagomål tas till behandling. I 6 § 4 mom. i Lov om stortingets ombudsmann for forvaltningen sägs det som följer: ”ombudsmannen avgör om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling”. Den norska justitieombudsmannen tillämpar en preskriptionstid på ett år (6 § 3 mom. i lagen om justitieombudsmannen). Den norska justitieombudsmannen tillämpar en slags andrahandsprincip så att ett klagomål kan lämnas utan prövning om klaganden inte först har använt det förvaltningsinterna klagomåls- eller besvärsmätt i ärendet. Justitieombudsmannen börjar inte nödvändigtvis undersöka klagomålet helt även om det klart har skett ett misstag i ärendet eller om misstaget bedöms vara av den arten att justitieombudsmannens åtgärder inte anses nödvändiga, t.ex. på grund av att misstaget är litet eller ärendet gäller ett enskilt fall.

År 2009 tog den norska justitieombudsmannen emot 2 695 klagomål. Av dem lämnades 88 % utan närmare undersökning på en formell grund eller undersöktes summariskt. Av klagomålen behandlades helt under 8 %.

Enligt 16 § i den *danska* Lov om Folkettingets Ombudsmand (1996) avgör justitieombudsmannen om klagomålet ger tillräcklig anledning för undersökning (...”om en klage

giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse”). Också i Danmark beslutar justitieombudsmannen självständigt om ärendet tas till undersökning eller om det ges ett avgörande i ärendet. Enligt 13 § 3 mom. i lagen undersöks inte ett klagomål som gjorts över ett ärende som är äldre än ett år (Klage skal være indgivet inden et år efter, at forholdet er begået).

I 25 § i lagen om den *estniska* justitiekanslern föreskrivs det om grunder enligt vilka justitiekanslern är befriad från att undersöka ett klagomål. Enligt 2 mom. 2 punkten i bestämmelsen undersöks ett klagomål inte om det klart är ogrundat. I praktiken ankommer det på den estniska justitiekanslerns egen prövning när ett klagomål tas till behandling. I lagen om den estniska justitiekanslern finns det ingen uttrycklig bestämmelse om preskriptionstiden för klagomål. Det tillämpas ändå i praktiken en preskriptionstid på ett år från vilken det vid behov kan göras undantag.

I *Nederländerna* finns bestämmelserna om justitieombudsmannens behörighet i en lag som heter Algemene Wet Bestuursrecht. Enligt 9 kap. 20 § i lagen ska klaganden innan han eller hon framställer ett klagomål hos justitieombudsmannen använda klagomåls- eller besvärsmätt inom det aktuella förvaltningsområdet. I 9 kap. 23 § i lagen finns det bestämmelser om när justitieombudsmannen kan vägra fortsätta behandla ett klagomål. Enligt paragrafens 1 mom. kan ett klagomål lämnas utan prövning om det är klart ogrundat samt om klagandens intresse eller allvarligheten av ärendet är klart otillräcklig. Enligt 9 kap. 24 § i lagen behöver behandlingen av klagomålet inte fortsättas, om det har förflutit mer än ett år sedan den händelse som är föremål för klagomålet. Tidsfristen är ändå inte ovillkorlig.

2.3 Bedömning av nuläget

En nationell människorättsinstitution

Strukturerna inom verksamheten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är i Finland delvis oenhetliga och bristfälligt samordnade. I Finland finns det vid sidan av riksdagens justitie-

tieombudsman och justitiekanslern i statsrådet flera myndigheter och delegationer som är verksamma på området för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt forskningsinstitutioner och organisationer. Det kan bedömas att samordningen av arbetet för mänskliga rättigheter kan förbättras. Det är nödvändigt att samarbetet och informationsutbytet utvecklas t.ex. i samlandet och analyseringen av behövlig information och i utarbetandet av olika utredningar och rapporter samt för det internationella samarbetet. Vid sidan av detta finns det uppgifter som anknyter till att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna av vilka det allmänna ska ta ett större ansvar. För allokeringen av de små resurser för fostran om mänskliga rättigheter som sker på frivilligbasis behövs det bättre samordning både i organisationernas inbördes relationer och mellan dessa och andra aktörer.

I fråga om de finländska organ som har hand om mänskliga rättigheter kan man anse att det är närmast riksdagens justitieombudsman som motsvarar den nationella människorättsinstitutionen som avses i Parisprinciperna. Justitieombudsmannen uppfyller kraven på administrativt och ekonomiskt oberoende som ställs i Parisprinciperna för den nationella människorättsinstitutionen. Därutöver motsvarar den på justitieombudsmannen ankommande uppgiften att behandla klagomål den fakultativa uppgiften för utredning och behandling av klagomål som avses i Parisprinciperna, vilket är betydelsefullt när institutionens placeringsplats övervägs. Justitieombudsmannen har lämpliga behörigheter för skötseln av sina uppgifter och lämnar en gång om året riksdagen en berättelse om sina observationer om laglighetskontrollen.

Justitieombudsmannen uppfyller ändå inte kravet på pluralism enligt Parisprinciperna. För justitieombudsmannen har inte heller föreskrivits en uttrycklig skyldighet till ett mer omfattande främjande och uppföljning av mänskliga eller grundläggande rättigheter som motsvarar dessa principer och som innehåller t.ex. informering av och forskning kring mänskliga rättigheter, utbildning och fostran om mänskliga rättigheter eller rapportering om den nationella människorätts situa-

tionen. Justitieombudsmannen har inte heller uppgifter som gäller uppföljningen av hur människorättskonventioner efterlevs. I justitieombudsmannens årliga berättelse har tyngdpunkten ändå varit hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannen har också utarbetat några separata rapporter som också kan ses som ett mer omfattande främjande och uppföljning av mänskliga och grundläggande rättigheter.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

Att klagomål undersöks av den högsta laglighetsövervakaren har en viss betydelse som ger allmän legitimitet till tjänsteutövningen. Denna betydelse av laglighetskontrollen bygger delvis på den förebyggande effekten när det gäller fel i myndighetsverksamheten. Att en laglighetsövervakare opartiskt utreder myndigheternas verksamhet är också i övrigt viktigt med hänsyn till det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Med tanke på en tjänsteman mot vilken ett klagomål har riktats är laglighetsövervakarens ställningstagande om att förfarandet inte har varit klandervärt en del av tjänstemannens rättsskydd. Ett enskilt klagomål kan på motsvarande sätt förutsätta att den högsta laglighetsövervakaren tar ställning till ett ärende som har en allmänare samhällelig betydelse. Också att ärendet är särskilt viktigt för klaganden eller att klaganden hör till en sårbar befolkningsgrupp kan i regel motivera att klagomålet behandlas grundligt. Undersökningen av klagomålet ska vara tillräckligt omfattande och dess former tillräckligt flexibla för att laglighetskontrollen ska motsvara de samhälleliga uppgifter som den har getts.

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens grundlagsenliga uppdrag att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses omfattar och genomsyrar hela verksamhetsfältet för laglighetskontrollen, även i undersökningen av enskilda klagomål. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna nämns ändå inte i de bestämmelser som gäller undersökningen av klagomål.

Uppgiften att trygga och övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses är till sin karaktär ändå ofta ett mer omfattande ärende än undersökning och behandling av ett enskilt klagomålsärende. Genom de högsta laglighetsövervakarnas egna initiativ är det möjligt att undersöka olika allmänna frågor om tillgodoseendet av lagligheten och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den högsta laglighetsövervakarens faktiska möjligheter att ta egna initiativ och undersöka dem samt att utföra inspektioner beror på de resurser som står till buds. Antalet klagomål som kommit till justitieombudsmannen har nästan fördubblats under de senaste fem åren. Hos justitiekanslern har den motsvarande ökningen varit cirka en tredjedel. Ärenden som undersöks utförligt tar största delen av laglighetsövervakarens resurser. Antalet egna initiativ som årligen har tagits och avgjorts har förblivit stadigt. De högsta laglighetsövervakarnas möjligheter att differentiera sättet att behandla klagomål och på det sättet rikta resurser mellan olika klagomål och å andra sidan i förhållande till de behov som egna initiativ och granskningar kräver är små. Med hänsyn till främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det viktigt att antalet egna initiativ och inspektioner och deras verkningfullhet som också påverkas av snabbheten av behandlingen av klagomål kan ökas. Att sätten att behandla klagomål differentieras enligt arten eller allvarligheten av klagomålen ger bättre förutsättningar för en planmässig verksamhet av laglighetsövervakaren.

Bestämmelserna om undersökning av klagomål motsvarar inte de faktiska behov eller praxis i laglighetskontrollen som sker i form av undersökning av klagomål. Kriteriet "det finns anledning att misstänka" i de gällande bestämmelserna om undersökning av klagomål är stelt och differentierar inte ärenden enligt deras art eller allvarlighet. Ordalydelse i bestämmelserna om undersökningen av klagomål beaktar inte heller den möjligheten att även om det inte klart finns något som strider mot lagen eller tjänsteskyldigheter i det ärende som klagomålet gäller, kan en ut-

förlig undersökning av klagomålet vara motiverad.

Formuleringarna i undersökningsbestämmelser som gäller justitiekanslern och justitieombudsmannen avviker dessutom från varandra i någon mån. Termerna "undersöker" eller "skall undersöka" i 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman och i 4 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet lämnar i sig rum för tolkning. En motsatt möjlighet som bestämmelserna hänvisar till att klagomålet inte alls undersöks motsvarar inte karaktären av undersökningen av klagomålet. Med anledning av klagomål vidtas olika utredningsåtgärder som är av olika natur. Skillnaderna i de utredningsåtgärder som varje ärende kräver och i deras omfattning och djuplek betyder inte att klagomålet lämnas utan prövning. Å andra sidan är det inte ändamålsenligt att alla klagomål behandlas i utförlig undersökning.

I en europeisk jämförelse finns det i Finland inte bara en exceptionellt sträng skyldighet till undersökning av klagomålen utan också en lång preskriptionstid för klagomålen. I Europa är preskriptionstiden vanligen ett år. Att utreda gamla ärenden är ofta svårt och oändamålsenligt. Det gällande kravet på att det ska finnas särskilda skäl för undersökning av ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år har i praktiken tolkats strikt.

Det är motiverat att förkorta preskriptionstiden på fem år som gäller för klagomål som de högsta laglighetsövervakarna behandlar. Att den högsta laglighetsövervakaren behandlar ett klagomålsärende avbryter inte preskriptionstiden för ett tjänstebrott. De åtalsärenden som laglighetsövervakarna har inlett har grundat sig på ett klagomål som gjorts snart efter händelsen eller på eget initiativ. Ärenden som leder till att ett tjänsteåtal väcks leds redan från början nästan undantagslöst direkt till förundersökningsmyndigheterna. I det fall att ett ärende som eventuellt förutsätter att ett tjänsteåtal väcks kommer till justitieombudsmannens eller justitiekanslerns kännedom efter en mycket lång tid efter händelserna kan det straffrättsliga ansvaret i tjänsten i alla fall utebli därför att tjänstebrotten preskriberas huvudsakligen efter fem år.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Bestämmelsen om att kalla ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter har i praktiken visa sig vara oändamålsenligt stäl. Vid prövningen av om det finns ett behov av att kalla ställföreträdaren för de biträdande ombudsmännen måste man bedöma om den biträdande justitieombudsmannens förhinder är annat än kortvarigt, i stället för att prövningen skulle ske med utgångspunkt från det verkliga behov som frårvaren ger upphov till. Med nuvarande klagomålsmängder kan även ett kortvarigt förhinder inverka negativt på behandlingen av laglighetsövervakningsärendena. Regleringen avviker även från motsvarande bestämmelser som gäller ställföreträdaren för den biträdande justitiekanslern. Med stöd av 11 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet kan ställföreträdaren kallas flexibelt även i situationer som avser kortvariga förhinder.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Inrättande av ett Människorättscenter

Målet med propositionen är att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att det inrättas ett Människorättscenter som är verksamt i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Syftet är att skapa en institutionsstruktur som utgör en paraplyorganisation med synergieffekter på de nuvarande strukturerna inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt arbetet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det är fråga om ett organ som kompletterar verksamheten för det civila samhället, forskning kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och som för sin del tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och

rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att uppfölja och utvärdera, vid behov även kritiskt granska verksamheten av de ovan nämnda parterna och det allmänna.

Ett annat mål med propositionen är att Människorättscentrets sakkunnig-, utbildnings-, utrednings- och informationsuppgifter kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt övriga likadana uppgifter vid Människorättscentret tillsammans med justitieombudsmannens laglighetsövervakningsuppgift motsvarar uppgiftsområdet för den nationella människorättsinstitutionen som avses i Parisprinciperna. Justitieombudsmannens laglighetskontroll utgör en sådan fakultativ uppgift för utredning och behandling av klagomål som avses i Parisprinciperna.

Ett ytterligare mål med propositionen är att skapa ramar för en bättre samordning av frågor som rör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att främja informationsutbyte och samarbete i dem.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

Målet med propositionen är att ändra bestämmelserna om behandlingen av klagomål så att de bättre motsvarar faktisk praxis och faktiska behov för laglighetskontrollen. Genom ändringar av bestämmelserna om behandlingen av och preskriptionstiden för klagomål strävas det efter en effektivare laglighetskontroll genom att förkorta behandlingstider och att förbättra möjligheterna att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Målet är att justitieombudsmannen och justitiekanslern kan meddela sitt beslut snabbare och mer målinriktat än i dag i sådana ärenden där de har behov av och möjlighet till att reagera med tanke på laglighetskontrollen. Samtidigt frigörs resurser för egna initiativ och inspektioner. Förkortningen av behandlingstiderna beror ändå centralt på antalet inkommande laglighetsövervakningsärenden och förhållandet mellan detta antal och de laglighetsövervakningsresurser som står till förfogande. Antalet klagomål är

en sak som justitieombudsmannen och justitiekanslern inte kan påverka.

Förslagen strävar också efter att möjliggöra snabba och inofficiella åtgärder av de högsta laglighetsövervakarna.

Utöver detta syftar propositionen till att öka justitieombudsmannens och justitiekanslerns möjligheter till ett planmässigt arbete för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt även till att i bestämmelserna om behandlingen av klagomål avspegla detta uppdrag som följer av 108 § 1 mom. och 109 § 1 mom. i grundlagen. Genom Människorättscentret som föreslås vara verksamt i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli, kan det allt mera dyka upp behov av att de högsta laglighetsövervakarna tar egna initiativ i sin övervakningsverksamhet.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Målsättningen med förslaget är att få regleringen om kallande av ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen att bättre motsvara faktiska laglighetsövervakningsbehov.

3.2 De viktigaste förslagen

Inrättande av ett Människorättscenter

Enligt förslaget ska det i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli inrättas ett Människorättscenter som operativt är självständigt och oberoende. Justitieombudsmannens nuvarande uppgifter och behörighet att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bevaras oförändrade. Den nationella människorättsinstitutionen, som består av uppgifter för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som ska höra till Människorättscentret och av justitieombudsmannens laglighetsövervakningsuppgifter, ska ha ett uppgiftsområde som motsvarar Parisprinciperna och anknyter till främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannens laglighetskontroll

utgör en sådan fakultativ uppgift för utredning och behandling av klagomål som avses i Parisprinciperna.

Till Människorättscentret ska höra uppgifter för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentrets uppgift ska vara att främja information, fostran, utbildning och forskning kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt det samarbete som anknyter till dessa. Centret ska utarbeta redogörelser för hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses och ta initiativ till och ge utlåtanden om främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret kommer enligt förslaget också att delta i europeiskt och internationellt samarbete som strävar efter att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utöver detta kommer centret att sköta övriga motsvarande uppgifter som anknyter till främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, såsom t.ex. oberoende uppföljning av verkställigheten av internationella människorättskonventioner.

Tyngdpunkten i Människorättscentrets uppgifter kommer att vara tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Om saken har anknytning till Finland kan Människorättscentret också behandla internationella människorättsfrågor, såsom t.ex. EU:s interna läge angående de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna eller teman som gäller mänskliga rättigheter i Finlands utrikespolitik.

Människorättscentret föreslås ha en omfattande prövningsrätt när det handlar om vilka frågor eller situationer kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna centret vid en bestämd tidpunkt anser värda att lägga vikt vid eller fästa t.ex. regeringens uppmärksamhet vid. Centret beslutar självständigt om de åtgärder som enligt dess mening ska vidtas. Människorättscentret ska årligen utarbeta en verksamhetsplan och en verksamhetsberättelse.

Människorättscentret ska ha en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter. Direktören för Människorättscentret som utses av riksdagen är ordförande för delegationen.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

För att det behövliga spelrummet för laglighetskontrollen kan göras möjligt föreslås det att bestämmelserna om behandlingen av klagomål ska vara flexibla än för närvarande. Det gällande kriteriet ”finns anledning att misstänka” kommer att ersättas med en formulering som gör det möjligt att använda prövning i enskilda fall.

Bestämmelserna om behandlingen av klagomål beaktar uttryckligen uppgiften att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som framgår av 108 § 1 mom. och 109 § 1 mom. i grundlagen. De föreslagna ändringarna minskar inte kretsen av ärenden som de högsta laglighetsövervakarna behandlar som klagomål. Följande av lagar och underlåtelse att uppfylla sina plikter som nämns i grundlagens bestämmelser ska även i fortsättningen vara kriterier för att behandla klagomål. Den föreslagna regleringen beskriver ändå mera omfattande och uttryckligare än i dag det utredningsintresse som laglighetskontrollen har.

Det föreslås att preskriptionstiden för klagomålen förkortas från den nuvarande fem år till två år. För att laglighetskontrollen kan bevara sin effektivitet och en tillräcklig flexibilitet i olika fall ska den högsta laglighetsövervakaren också i fortsättningen av särskilda skäl kunna undersöka ärenden som är äldre än den regelmässiga preskriptionstiden.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Det föreslås att justitieombudsmannen flexibelt på grund av ett verkligt behov ska kunna kalla ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, oavsett om den biträdande justitieombudsmannens förhinder är lång- eller kortvarigt.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Inrättande av ett Människorättscenter

Förslaget har direkta ekonomiska konsekvenser. Enligt 3 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) inrättas, indras och ändras tjänster vid riksdagens justitieombudsmans kansli genom beslut av riksdagens kanslikommission. Bestämmelsen tillämpas enligt förslaget på inrättandet av tjänsten som direktör för Människorättscentret och andra tjänster vid centret.

Människorättscentret ska ha en stark sakkunskap och brett kunnande i ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret måste också kunna EU:s grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter och mänskliga rättigheter i Finlands utrikespolitik och EU:s yttre förbindelser. Det är nödvändigt att Människorättscentret har omfattande och starkt kunnande i rättsskyddet och god förvaltning, diskrimineringsförbudet, medborgerliga och politiska rättigheter, ställningen av frihetsberövade och det straffrättsliga systemet samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. En god skötsel av de uppgifter som tillkommer Människorättscentret förutsätter också att centret har genomgripande och djupgående sakkunnighet om övervakningssystemen för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Å ena sidan ska Människorättscentrets resurser stå i rätt förhållande till de uppgifter som hör till det. Å andra sidan är det fråga om en ny organisation. Man har inte ännu erfarenhet av den verkliga mängd uppgifter organisationen står inför. Människorättscentret föreslås i inledningsskedet förutom en direktör ha åtminstone två sakkunnigtjänstemän. Den årliga kostnaden för de ovan nämnda tjänsterna som kommer att inrättas vid riksdagens justitieombudsman kansli uppskattas för direktören och två sakkunniga vara ca 300 000 euro med lönebikostnader inklusive direktörens lön och en genomsnittlig lön på 5 000 euro för de anställda sakkunnigtjänst-

temännen. Utöver dessa kostnader uppstår det ett behov av anslag för beställning av forskarrapporter och arvodet för medlemmarna i Människorättscentrets människorättsdelegation.

Människorättscentrets personal- och omkostnader får inte minska resurser som har getts justitieombudsmannen för laglighetskontroll.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

De föreslagna ändringarna medför varken konsekvenser för personal eller andra direkta ekonomiska konsekvenser. Dels med hjälp av resurser som frigörs tack vare en enklare undersökning av klagomål kan de klagomålsärenden som ur laglighetskontrollens synvinkel är viktigaste undersökas och avgöras snabbare och effektivare och resurser kan också riktas till andra laglighetsövervakningsuppgifter såsom undersökning av egna initiativ och inspektionsverksamhet.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

De föreslagna ändringarna har inga konsekvenser på personal eller andra direkta ekonomiska verkningar. Beslutsfattandet i laglighetsövervakningen tryggas flexibelt enligt de verkliga behoven.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Inrättande av ett Människorättscenter

Inrättandet av Människorättscentret har inga direkta konsekvenser för verksamheten för andra myndigheter eller organ eller delegationer som biträder dem. Människorättscentret föreslås inte ha uppgifter som anknyter till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De sköts i de finländska strukturerna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna redan av de högsta laglighetsövervakarna och jämställdhetsombudsmannen, minoritetsombudsmannen och dataombudsmannen. Ett så brett uppgiftsområde som möjligt för Männi-

skorättscentret som anknyter till främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är ändå ägnat att klarlägga det nuvarande fältet för verksamheten med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. När Människorättscentrets tyngdpunktsområden väljs ska visserligen påbyggnad undvikas exempelvis i förhållande till barnombudsmannens uppgifter att främja barnets rättigheter.

Det kan uppskattas att Människorättscentrets verksamhet har åtminstone indirekta verkningar i verksamheten för de rådgivande delegationerna i anslutning till olika ministerier. Inrättandet av Människorättscentret leder till denna del till en bättre ömsesidig samordning av uppgifter som sköts. Målsättningen är dessutom att eventuella påbyggande strukturer förenas eller avskaffas eller att delegationernas uppgifter gallras.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

Flexiblere bestämmelser om behandling av klagomål och förkortning av preskriptionstiden minskar en aning andelen klagomål som undersöks helt. I någon mån kan en större andel av klagomål således komma att behandlas i lättare eller summariskt förfarande. Sålunda kan de genomsnittliga behandlingstiderna troligen förkortas och laglighetskontrollen på det sättet effektiveras.

Förslaget ger de högsta laglighetsövervakarna mer spelrum än vad de i dag har att rikta sina resurser planmässigt i enlighet med vad de aktuella laglighetsövervakningsintressena kräver. Behörigheter och verksamhetsformerna för de högsta laglighetsövervakarna kommer i och för sig inte att förändras och man avstår inte från den individuella prövningen av klagomål. Propositionen medför inga direkta ändringar för de övervakade myndigheterna och dem som sköter ett ofientligt uppdrag.

Även i fortsättningen kan justitieombudsmannen och justitiekanslern i enskilda fall av särskild anledning undersöka också ett ärende som är äldre än två år. Den föreslagna preskriptionstiden hindrar inte de högsta lag-

lighetsövervakarna att utreda tjänstebrottsärenden som är äldre än två år.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Med en flexiblare reglering för ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan ställföreträdaren kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter även då denne har kortvarigt förhinder.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Inrättande av ett Människorättscenter

Människorättscentret främjar oberoende och samordnad expertis och kunskande i frågor som handlar om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i det finländska samhället samt påverkar på detta sätt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Genom att centret deltar i de nationella människorättsinstitutionernas internationella verksamhet ger centret information om situationen för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland i europeiska och internationella sammanhang samt kommer med nytt människorättskunskande till Finland genom att i internationella organ följa fullgörandet av människorättsskyldigheter i överensstämmelse med internationella standarder.

I fråga om främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är Människorättscentret en central punkt som länkar ihop olika aktörer. Människorättscentret främjar samordningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. För ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kommer det att finnas en gemensam kanal för informationsutbyte och ett samarbetsorgan för aktörer för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Ur det allmännas synvinkel är mervärdet i Människorättscentret kunskap som institutionen producerar på forskningsbasis. Centret betjänar jämlikt bland annat samtliga laglig-

hetsövervakare. Även laglighetskontrollen kan ha mervärde av den kunskap som centret producerar.

Behandling av och preskriptionstid för klagomål

En effektiviserad verkningsfullhet av de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet syns som förkortade behandlingstider för klagomålen, ett ökat antal egna initiativ samt ett ökat antal och en ökad intensitet av inspektioner. En effektivisering av den laglighetskontroll som de högsta laglighetsövervakarna utför på eget initiativ och åtgärder som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna stöder upptäckten och rättelse av bristfälligheter och missförhållanden som förekommer i förvaltningen och lagstiftningen.

De föreslagna ändringarna påverkar inte det att alla klagomål som kommer in till riksdagens justitieombudsmans kansli eller till statsrådets justitiekanslersämbete också i fortsättningen behandlas och att varje klagomål besvaras eller ges ett beslut.

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Kontinuiteten i det beslutsfattande som hör till laglighetsövervakningen kan tryggas.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Justitieministeriet tillsatte i juni 2009 en arbetsgrupp med uppgift att utreda möjligheterna att på ett sätt som beaktar de s.k. Parisprinciperna i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli inrätta en allmän människorättsinstitution med en delegation som koncentrerar sig på att allmänt främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Dessutom hade arbetsgruppen till uppgift att utreda om det var möjligt att utvidga de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt i fråga om undersökning av klagomål och förkorta preskriptionstiden av klagomål så att bestäm-

melserna allt bättre beaktar laglighetsövervakarnas möjligheter att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna effektivt och flexibelt. Arbetsgruppen skulle på grundval av sitt utredningsarbete utarbeta de eventuellt behövliga förslagen till ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet.

I arbetsgruppen hördes justitiekanslern i statsrådet, biträdande justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman, social- och hälsovårdsministeriet, barnombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och dataombudsmannen, delegationer som verkar i anslutning till ministerier och som är förtrodda med olika ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, representanter för medborgarorganisationer och andra intressentgrupper samt sakkunniga i människorättsfrågor.

Människorättsinstitutionsarbetsgruppen betänkande (justitieministeriets betänkanden 45/2010) innehöll förslag om ändring av lagarna om riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler.

Arbetsgruppen föreslog att till lagen om riksdagens justitieombudsman fogas ett nytt 3 a kapitel om det operativt sett självständiga och oberoende Människorättscentret som verkar i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli. För centret föreslogs uppgifter för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. För Människorättscentret föreslogs en direktör som riksdagen väljer för fyra år, en personal om åtminstone tio tjänstemän samt en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder. Arbetsgruppen föreslog att Människorättscentrets uppgifter tillsammans med justitieombudsmannens laglighetsövervakning skulle täcka den uppgiftshelhet som följer av FN:s Parisprinciper.

Bestämmelserna om undersökning av klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om statsrådets justitiekansler föreslogs även ändrade. I bestämmelserna föreslogs uttryckligen beaktade justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter enligt 108 och 109 § i grundlagen att övervaka att de grundläggande fri- och

rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessutom föreslogs det kriterium som enligt gällande reglering uttrycker förekomsten av en tröskel för undersökning av klagomål ersättas med en formulering som bättre än för närvarande möjliggör en prövningsrätt av klagomålen som är anpassad till varje enskilt fall. Preskriptionstiden för klagomål föreslogs sänkt från fem till två år.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Sammanlagt 55 yttranden om människorättsinstitutionsarbetsgruppens betänkande erhöles av de högsta laglighetsövervakarna, ministerierna, de särskilda ombudsmännen inom området för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, delegationer som verkar i anslutning till ministerier, universitet, organisationer som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna och andra motsvarade företrädare närmast för språkliga och andra minoriteter och världsåskådnings- och religiösa inriktningar, samt av intresseorganisationer och arbetsmarknadens parter.

Merparten av remissinstanserna förhöll sig positiva till arbetsgruppens förslag. Finansministeriet förhöll sig tveksamt till att grunda en nationell människorättsinstitution i form av det föreslagna Människorättscentret. Ministeriet förordade inte förslaget att grunda ett Människorättscenter i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli eller, oavsett vilket alternativ som väljs för genomförande av Parisprinciperna, några resursökningar för en ny organisation eller en organisation som bildas av en gruppering av befintliga organisationer och som fungerar som nationell människorättsinstitution. Riksdagens kansli ansåg att i inledningsskedet borde Människorättscentret börja sin verksamhet med en i förhållande till betänkandet betydligt mindre tjänstemannastryka. I många yttranden berördes frågan om direktörens och personalens för Människorättscentrets förhållande till justitieombudsmannen. Dessutom dryftades frågan om centrets förhållande till de särskilda ombudsmännen på området för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och delegationer-

na som verkar på området i anslutning till ministerierna.

I fråga om den föreslagna regleringen för behandlingen av och preskriptionstiden för klagomål betonade vissa remissinstanser att den utvidgade prövningsrätten vid undersökningen av klagomål inte får leda till att man flyttar sig från en individuell behandling till ett högre betraktelsesätt på planet för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

En kort sammanfattande promemoria har uppgjorts vid justitieministeriet över remissresponsen.

Regeringens proposition har färdigställts vid justitieministeriet på basen av människorättsinstitutionsarbetsgruppens betänkande och de yttranden som erhållits över detta.

6 Behovet av översyn av annan lagstiftning

Inrättande av ett Människorättscenter

Den föreslagna 19 c § som gäller direktören för Människorättscentret och som ska ingå i lagen om riksdagens justitieombudsman förutsätter att 11 § i riksdagens arbetsordning kompletteras och att lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) ändras. Om valet av direktören ska det föreskrivas i 11 § i riksdagens arbetsordning. I lagen om riksdagens tjänstemän ska tjänsten som direktör för Människorättscentret fogas till riksdagens övriga specificeringstjänster. I den ovan nämnda lagen är det dessutom nödvändigt att bestämma om grunderna för uppsägningen av direktören samt om upplösande av direktörens tjänsteförhållande.

Inrättandet av Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli förutsätter också ändringar i instruktionen för justitieombudsmannen och arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli. I instruktionen ska det föreskrivas om tjänster för andra tjänstemän vid Människo-

rättscentret än direktören och särskilda behörighetskrav för dessa tjänster. I arbetsordningen ska det meddelas närmare föreskrifter om ordnande av vikarie för Människorättscentrets direktör och om uppgifter för de tjänstemän som hör till centrets personal.

Som del av riksdagens utgifter tas utgifterna för riksdagens justitieombudsmans kansli i statens årliga budget. Med stöd av 5 § i riksdagens räkenskapsstadga (460/1988) ska riksdagens justitieombudsmans kansli varje år till kanslikommissionen lämna in sina motiverade förslag till behövliga anslag. Till dessa förslag är det nödvändigt att inkludera även Människorättscentrets årliga anslagsbehov. Den årliga verksamhets- och ekonomiplanen för riksdagens justitieombudsmans kansli kommer att omfatta även Människorättscentrets verksamhet. Enligt 19 e § 2 mom. 2 punkten som föreslås fogad till lagen om riksdagens justitieombudsman godkänner människorättsdelegationen Människorättscentrets årliga verksamhetsplan. I samband med behandlingen av verksamhetsplanen ska delegationen även kunna behandla förslaget till centrets budgetframställning innan denna intas i riksdagens justitieombudsmans kanslis årliga budgetförslag.

Enligt 8 § i räkenskapsstadgan fastställer kanslikommissionen den detaljerade indelningen av riksdagens budget sedan statsbudgeten har publicerats. Enligt 10 § i reglementet för riksdagens kansli ska riksdagens förvaltningsavdelning sköta bl.a. budgeten samt bokföringen och betalningsrörelsen för riksdagens justitieombudsmans kansli. Med tanke på Människorättscentrets operativa självständighet och oberoende är det ändå önskvärt att Människorättscentrets direktör, inom anslaget som i statens årliga budget reserverats för riksdagens justitieombudsmans kansli och även Människorättscentrets verksamhet, godkänner centrets operativa utgifter. För denna del är det behövligt att ändra 18 § 4 mom. i riksdagens räkenskapsstadga (KK 18.12.1997 § 10).

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om riksdagens justitieombudsman

3 §. Behandling av klagomål. Paragrafens rubrik föreslås bli ändrad så att den hänvisar till behandlingen av klagomål. Med behandling av klagomål avses allmänt alla de utredningsåtgärder och andra åtgärder som laglighetsövervakaren med anledning av klagomålet kan vidta. Dessa är förutom slutliga resultat av behandlingen av klagomål sådana som det föreskrivs om dem i 8, 10 och 11 § i lagen om riksdagens justitieombudsman (förordnande om polis- eller förundersökning, givande av anmärkning, inledning av disciplinärt förfarande i ärendet, väckande av åtal, givande av uppfattning/handledning samt framställning) också de åtgärder som regelbundet vidtas för behandling och utredning av klagomålsärenden.

I paragrafens 1 mom. föreslås det bestämmelser om de kriterier som styr justitieombudsmannens prövningsrätt i behandlingen av klagomål. Den stela formuleringen "finns anledning att misstänka" ska ersättas med en formulering som är flexiblere men mer omfattande. Kriterier som i bestämmelsen har ställts på justitieombudsmannens prövningsrätt beaktar alla de grundlagsenliga uppgifter som anges i grundlagens 109 § i behandlingen av klagomål och som hör till justitieombudsmannen. Den föreslagna bestämmelsen inskränker å andra sidan inte innehållet i den nuvarande regleringen och påverkar således inte avgränsandet av laglighetskontrollen. Tillsammans gör kriterierna för behandlingen av klagomål det möjligt att fall för fall pröva hurdana åtgärder ett enskilt klagomål kräver. Klagomålen innehåller ofta flera olika frågor för vilka utredningsbehoven i laglighetskontrollen kan variera. Några grunder för klagomål kan kräva en fullvärdig undersökning medan några andra kan vara föremål för en mera summarisk utredning. I vissa fall förutsätter behandlingen av ett klagomål inte att justitieombudsmannen eller justitiekanslern omgående själv inleder utredningen av

ett ärende. Ett klagomål kan exempelvis överföras till den behöriga övervakningsmyndigheten för förvaltningsområdet. I dessa fall bedömer de högsta laglighetsövervakarna i sinom tid för sin del tillräckligheten av de åtgärder övervakningsmyndigheten vidtagit i saken.

Kriteriet för *efterlevnaden av lagen* är avsett att täcka element som ingår i den gällande bestämmelsen om lagstridigt förfarande eller underlåtelse att fullgöra en skyldighet. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Gränsdragning mellan straffrättsligt och annat brott mot tjänsteskyldighet görs i strafflagens bestämmelser. Uppgiften enligt grundlagens 109 § att övervaka att lagen följs och skyldigheter fullgörs förutsätter inget obligatoriskt reagerande på eller påföljd för varje fel som har kommit fram. Lagstridigt förfarande är ett mycket vitt begrepp och betyder inte nödvändigtvis ett allvarligt fel eller att ärendet är lagstridigt i straffrättsligt hänseende. Det kan vara fråga om ett tjänstebrott men också om ett enskilt förfarandefel som saknar betydelse med tanke på slutresultatet. I alla avvikelser från det förfarande som bestäms i lagen kan och bör inte ingripas på samma sätt. I laglighetskontrollen som justitieombudsmannen utövar förekommer övervakningen av efterlevnaden av lagen huvudsakligen i form av administrativ bedömning av olika situationer som anknyter till utövande av god förvaltning och fullgörande av tjänsteskyldighet och kan leda till att en klandrande uppfattning eller en anmärkning ges.

Kriterier som anknyter till *tillgodoseendet av rättsskyddet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna* kan hänga samman med mycket olika situationer. Enligt dem kan behovet att behandla klagomål bygga på tillgodoseendet av rättigheter av en enskild eller grupp som avses i klagomålsärendet eller på allmänna främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i myndigheternas verksamhet, lagstiftningen

eller i andra författningar. Att man reagerar genom laglighetskontrollen bygger i dessa fall inte nödvändigtvis på ett lagstridigt eller felaktigt förfarande av någon part.

Paragrafens 2 mom. föreslås bli ändrat så att preskriptionstiden för klagomål förkortas från fem till två år. Ur laglighetskontrollens synpunkt räcker det att utgångspunkten är att de högsta laglighetsövervakarna inte behandlar klagomål som gäller ärenden som är äldre än två år. På samma sätt som nu kan från huvudregeln avvika av särskild anledning.

3 kap. **Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscen-
trets direktör**

17 §. Övriga uppgifter och tjänstledighet.

Till paragrafens 2 mom. ska enligt förslaget fogas en bestämmelse om att den som väljs till direktör för Människorättscen- tret befrias från sin skyldighet att sköta sin statliga tjänst under den tid uppdraget som direktör varar.

19 a §. Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen. Paragrafens 1 mom. föreslås ändrat så att på kallelse av justitieombudsmannen ska ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kunna sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter på basen av ett verkligt behov, oavsett om den biträdande justitieombudsmannens förhinder är kort- eller långvarigt. Det ska inte längre förutsättas att den biträdande justitieombudsmannens förhinder ska vara annat än kortvarigt. Justitieombudsmannen ska från fall till fall kunna pröva när det finns ett behov av att kalla ställföreträdaren.

3 a kap. **Människorättscen- tret**

19 b §. Människorättscen- trets syfte. I paragrafen föreskrivs det om Människorättscen- tret som inrättas i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli och som har till uppgift att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscen- tret ska verka i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli som statligt organ som är operativt självständigt och oberoende av andra aktörer och som

främjar de grundläggande fri- och rättighe- terna och de mänskliga rättigheterna. Med formuleringen ”i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli” framhävs Män- niskorättscen- trets självständighet och obero- ende med hänsyn till andra aktörer. Männi- skorättscen- trets operativa självständighet och oberoende betyder att när Människorättscen- tret eller dess organ utför sina uppgifter är de- ras verksamhet inte underställd bestämman- derätten eller övervakningen av någon annan part.

Administrativt ska Människorättscen- tret ändå vara en del av riksdagens justitieom- budsmans kansli. Om Människorättscen- tret ska bestämmas inte bara på lagnivå utan ock- så genom ändring av instruktionen för riks- dagens justitieombudsman och arbetsord- ningen för riksdagens justitieombudsmans kansli. Tjänsterna inom cen- tret inrättas ge- nom ett beslut av riksdagens kanslikommis- sion. Tjänsterna för andra tjänstemän än di- rektören för Människorättscen- tret ska vara tjänster vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om behörighetsvillkoren för dem föreskrivs i instruktionen för justitieom- budsmannen. I administrativt förhållande är uppgifterna som hör till direktören för och övrig personal vid Människorättscen- tret upp- gifter för personalen vid riksdagens justitie- ombudsmans kansli och närmare bestämmel- ser om uppgifterna meddelas i arbetsord- ningen för riksdagens justitieombudsmans kansli. Andra tjänstemän vid Människorättscen- tret än direktören ska utnämnas av riks- dagens justitieombudsman med stöd av 10 § 2 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän. Riksdagens justitieombudsman beslutar en- ligt 71 § 1 mom. i lagen om riksdagens tjäns- temän också om överföring av andra tjänster inom kansliet än tjänsten som direktör, om- bildning av ovan nämnda tjänsteförhållanden till tjänsteförhållanden på deltid, skriftlig var- ning till en annan tjänsteman än direktören för cen- tret, permittering av en sådan tjänste- man, avstängning från tjänsteutövning, upp- sägning av en tjänsteman och avslutande av ett tjänsteförhållande. Före beslutsfattandet som avses i den ovan nämnda paragrafen är det med hänsyn till Människorättscen- trets operativa självständighet och oberoende än- damålsenligt att höra cen- trets direktör.

Anslagen för Människorättscentrets utgifter utgör en del av anslaget som godkänts för riksdagens justitieombudsmans kansli. Människorättscentret gör upp sitt eget förslag till centrets budgetframställning som den föreslagna människorättsdelegationen ska kunna behandla i samband med centrets årliga verksamhetsplan innan budgetframställningen tas in i riksdagens justitieombudsmans årliga budgetförslag.

I administrativt och ekonomiskt avseende fyller riksdagens justitieombudsman de krav på självständighet och oberoende som Parisprinciperna ställer på en nationell människorättsinstitution. Av denna orsak utgör det med tanke på iakttagandet av de nämnda principerna inget problem att Människorättscentret administrativt är en del av riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c §. Människorättscentrets direktör. Till paragrafen ska enligt förslaget tas med en bestämmelse om valet av, mandattiden och behörighetskraven för samt om uppgifterna för Människorättscentrets direktör.

I den första meningen i paragrafens *1 mom.* föreslås det att riksdagen väljer direktören för fyra år. Urvalsförfarandet motsvarar valsättet för justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen om vilket det föreskrivs i 11 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning (40/1999). Bestämmelsen måste kompletteras med föreskrifter om sättet att välja direktören. Med det föreslagna sättet att välja direktören framhåvs Människorättscentrets operativa självständighet. Dessutom är en direktör som utsetts av riksdagen ägnad att ge Människorättscentrets verksamhet speciell auktoritet och synlighet.

På grund av uppdragets karaktär är det motiverat att av direktören kräva god förtrogenhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Uttrycket ska omfatta både grundläggande fri- och rättigheter som avses i grundlagen och de mänskliga rättigheterna som ingår i internationella människorättskonventioner inklusive grund- och människorättsdimensionen inom EU med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

I paragrafens *2 mom.* föreslås det en bestämmelse om direktörens uppgifter. Till dem hör bl.a. att svara för resultatet av Män-

niskorättscentrets verksamhet och handledningen av centrets personal i uppgifter som hör till centret. Direktören ska både i egenkap av direktör och som ordförande för människorättsdelegationen svara för att ärenden som hör till människorättsdelegationen förs till dess behandling. Till uppgifterna hör också att svara för informationen av delegationens ställningstaganden och verkställigheten av delegationens beslut. Direktören kan också utan delegationen ge ställningstaganden till aktuella ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det är naturligt att direktören efter föredragning av föredraganden som hör till Människorättscentrets personal avgör t.ex. sådana utlåtandeärenden eller tar initiativ i sådana ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och som inte behöver hänskjutas till människorättsdelegationen eller dess organ. Ärenden som ska föredras för direktören och administrativa ärenden som gäller Människorättscentret eller dess personal och som direktören föredrar inför justitieombudsmannen, ska bestämmas närmare i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 d §. Människorättscentrets uppgifter. I paragrafen ska det bestämmas om Människorättscentrets uppgifter.

I 1 punkten i paragrafens *1 mom.* föreslås det att Människorättscentrets uppgifter är att främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid behov deltar även Människorättscentret i utförandet av de uppgifter som avses i punkten. Det är ändå naturligt att Människorättscentret sköter uppgifterna genom att utnyttja de redan existerande aktörerna inom det civila samhället och forskning på universitetsnivå kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som underleverantörer. Människorättscentret kan t.ex. också skapa och föra en databank om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I momentets 2 punkt föreslås det att Människorättscentret ska utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna

och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Människorättscentret beslutar självständigt i vilken utsträckning och tidsplan och om vilka teman det utarbetar utredningar. I dessa utredningar kan Människorättscentret behandla hur rättigheterna tillgodoses i första hand i Finland. Om saken har anknytning till Finland kan centret också bedöma den finländska utrikespolitikens insatsområden ur synvinkeln på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i EU eller internationellt. Centret kan också ta upp vissa tematiska teman till speciell granskning. I utredningar kan det också redogöras för människorättsfrågor inom den privata sektorn.

I momentets 3 punkt föreslås det att Människorättscentrets uppgift är att ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret kan fästa uppmärksamheten hos riksdagen och regeringen samt kommunerna och andra som sköter ett offentligt uppdrag eller privata parter på ett allmänt problem eller en enskild fråga som berör t.ex. en viss befolkningsgrupp och som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret kan också på eget initiativ eller på begäran presentera sin ståndpunkt till regeringen eller riksdagen t.ex. i fråga om lagstiftningsförslag som är viktiga med tanke på tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret deltar enligt 1 mom. 4 punkten också i det europeiska och det internationella samarbetet för främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Fråga är om det europeiska och internationella samarbete som de nationella människorättsinstitutionerna i allmänhet deltar i. Människorättscentret ska som regel företräda Finlands nationella människorättsinstitution i nämnda samarbete. Justitieombudsmannen ska fortsättningsvis behålla de internationella kontakter som hör till hans eller hennes uppgifter. Med tanke på Människorättscentret är de viktigaste internationella aktörerna t.ex. andra länders nationella människorättsinstitu-

tioner, FN:s råd för mänskliga rättigheter och övervakningsorgan för konventioner, Internationella koordinationskommittén för de nationella människorättsinstitutionerna samt Europarådets organ och EU:s byrå för grundläggande rättigheter.

Momentets 5 punkt ska innehålla en bestämmelse om de uppgifter som gäller främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som inte direkt framgår av ovan nämnda punkter. Enligt denna punkt hör de till Människorättscentrets vida uppgiftsfält. Den viktigaste av dessa uppgifter är oberoende uppföljning av efterlevnaden av internationella människorättskonventioner, verkställigheten av de rekommendationer och slutsatser som internationella övervakningsorgan har gett Finland samt verkställigheten av domar av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

I paragrafens 2 mom. ska det bestämmas att Människorättscentret inte behandlar klagomål. Med klagomål avses enskilda fall i laglighetskontrollen som leder till laglighetsövervakarens åtgärder oberoende av om saken gjorts anhängig som klagomål eller på laglighetsövervakarens eget initiativ. Sådana uppgifter som hör till laglighetskontrollen sköts redan nu på sina egna ansvarsområden av flera myndigheter, t.ex. riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet samt minoritetsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen.

I paragrafens 3 mom. föreslås angivet Människorättscentrets rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter. Den i momentet föreslagna rätten att få offentliga uppgifter avgiftsfritt kompletteras av 28 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Där föreskrivs det om att en myndighet i enskilda fall efter prövning kan bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför. Människorättscentrets rätt att få uppgifter ska vara desamma som andra forskningsinstitutioner har.

19 e §. Människorättsdelegationen. I paragrafen ska det föreskrivas om Människorätts-

centrets människorättsdelegation, tillsättandet och sammansättningen av den, medlemmarnas arvode samt delegationens uppgifter och beslutförhet. Syftet med delegationen är att uppfylla Parisprincipernas krav på att den nationella människorättsinstitutionen ska ha ett brett nätverk för samarbete eller en pluralistisk sammansättning.

I paragrafens 1 mom. föreslås det att justitieombudsmannen tillsätter delegationen för fyra år i sänder efter att ha hört Människorättscentrets direktör. Direktören föreslås i momentet vara ordförande för delegationen. En sådan lösning är operativt den mest praktiska och betonar den operativa enhetligheten hos Människorättscentret och dess delegation, t.ex. när centret framför sina ställningstaganden.

För att delegationen ska vara fungerande föreslås det att den förutom ordföranden ska ha minst 20 och högst 40 medlemmar. När delegationen tillsätts ska det fästas särskild vikt vid tryggheten av mångsidigt sakkunskap och representativitet samt medlemmarnas verksamhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Till parter som representerar det civila samhället i Människorättscentrets människorättsdelegation som avses i momentet hör organisationer som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt andra motsvarande parter, t.ex. olika språk- och andra minoritetsgrupper samt parter som företräder olika livsåskådnings- eller religiösa uppfattningar. Till representanter för andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna hör exempelvis de högsta laglighetsövervakarna, de särskilda ombudsmännen inom området för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och de rådgivande delegationer som verkar i samband med ministerierna och som är förtroagna med ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

När medlemsplatser fördelas kan det uppstå behov att iaktta principen om rotation mellan parter som representerar likadana intressen. Det är dock inte motiverat att tillämpa rota-

tionsprincipen på de högsta laglighetsövervakarna, de särskilda ombudsmännen inom området för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna och inte heller exempelvis på Sametinget.

Ministerierna, kommunerna eller arbetsmarknadsparterna är inte avsedda att vara representerade i delegationen. Genom hörande eller på annat sätt ska de dock utgöra en del av Människorättscentrets och dess delegations nätverk för samarbete. Centrets dialog med riksdagen ska ske genom riksdagens fackutskott.

I paragrafens 2 mom. föreslås att riksdagens kanslikommission fastställer arvodet för delegationens medlemmar.

I paragrafens 3 mom. föreslås det grundläggande bestämmelser om människorättsdelegationens uppgifter.

I momentets 1 punkt föreslås det att delegationen ska behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som ankommer på centret och som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen ska också svara för Människorättscentrets operativa huvudlinjer och utvecklingen av dem. I detta syfte föreslås det i momentets 2 punkt en bestämmelse om att delegationen årligen godkänner Människorättscentrets verksamhetsplan. I samband med behandlingen av verksamhetsplanen ska delegationen kunna behandla centrets förslag till budgetframställning innan denna tas in i riksdagens justitieombudsmans kanslis budgetförslag. Delegationen ska även årligen godkänna centrets verksamhetsberättelse. Verksamhetsberättelsen ska vara skild från justitieombudsmannens berättelse och den överlämnas inte för att behandlas av riksdagen. Det är dock tillbörligt att verksamhetsberättelsen ges för kännedom till riksdagens berörda fackutskott.

Förslaget i momentets 3 punkt bygger på behovet att inrätta en nationell människorättsinstitution i Finland. Genom att vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna främjar delegationen uppkomsten av synergieffekter i arbetet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I paragrafens 4 mom. föreslås det en bestämelse om delegationens beslutförhet.

I paragrafens 5 mom. föreslås det en bestämelse om ordnande av delegationens verksamhet. Delegationen får anta en arbetsordning.

20 §. Riksdagens justitieombudsmans kansli. I paragrafen bestäms det om riksdagens justitieombudsmans kansli som finns för skötseln av riksdagens justitieombudsmans uppgifter och som leds av justitieombudsmannen. Människorättscentret verkar administrativt som en del av riksdagens justitieombudsmans kansli. Paragrafen föreslås bli kompletterad med ett omnämnande av Människorättscentrets uppgifter.

21 §. Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli. I paragrafen föreskrivs det om innehållet i instruktionen för riksdagens justitieombudsman och arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli och om fastställande av arbetsordningen.

Eftersom Människorättscentret administrativt är en del av riksdagens justitieombudsmans kansli är även andra tjänster vid Människorättscentret än direktörstjänsten ”tjänster vid kansliet” som avses i instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Det är nödvändigt att i instruktionen bestämma om de särskilda behörighetsvillkoren för dessa tjänster. Det är ändå inte nödvändigt att ändra paragrafens 1 mom.

Paragrafens 2 mom. föreslås bli kompletterad så att närmare bestämmelser om vikariearrangemangen för Människorättscentrets direktör meddelas i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli. Direktören för och övriga tjänstemän vid Människorättscentret hör till ”kanslipersonalen” som nämns i momentet och om vilkas arbetsuppgifter det meddelas bestämmelser om i arbetsordningen. Det är nödvändigt att i kansliets arbetsordning nämna att Människorättscentrets direktör ska bereda och föredra centrets utnämningsärenden och övriga administrativa ärenden inför justitieombudsmannen. I arbetsordningen ska det också bestämmas om uppgifter som hör till andra tjänstemän än direktören samt om ärenden

som Människorättscentrets direktör avgör efter föredragning av dessa tjänstemän.

I paragrafens 3 mom. föreslås det att Människorättscentrets direktör ska höras innan justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet.

1.2 Lagen om justitiekanslern i statsrådet

4 §. Behandling av klagomål. Det föreslås att 4 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet ändras uttrycksmässigt så som det har föreslagits i fråga om 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman. Paragrafens rubrik föreslås bli ändrad så att också den hänvisar till behandling av klagomål.

Med behandlingen av klagomål som nämns i rubriken avses allmänt alla utredningsåtgärder och övriga åtgärder som justitiekanslern med anledning av klagomål kan vidta. Dessa är förutom slutresultaten av klagomål, sådana som resultaten beskrivs i 6 och 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet (väckande av åtal, givande av anmärkning, uppfattning/handledning, rätt att ta initiativ och göra framställning, åtgärder för ändring av lagstridigt eller felaktigt beslut eller förfarande) också de åtgärder som regelbundet vidtas för behandling och utredning av klagomålsärenden. Den föreslagna rubriken och innehållet i det föreslagna momentet beskriver bättre än de nuvarande bestämmelserna att, vid sidan av laglighetsövervakningsåtgärderna som klagomålet ger anledning till, kan även utredningsåtgärderna variera från fall till fall.

Justitiekanslerns prövningsrätt i behandlingen av klagomål bestäms enligt tre kriterier som är allmänt formulerade i den föreslagna paragrafen. Kriterierna omfattar alla grundlagsenliga uppgifter som ankommer på justitiekanslern enligt grundlagens 108 § och som gäller behandlingen av klagomål. Genom förslaget kommer behandlingsområdet för klagomål inte att begränsas i sakligt förhållande. Även om omnämnandet i grundlagens 108 § av underlåtelse att fullgöra skyldigheter inte ingår i den föreslagna bestämmelsens ordalydelse är det ändå avsett att omfattas av bestämmelsen.

5 §. Hörande av övervakade. Det föreslås att 1 mom. i den gällande bestämmelsen som

handlar om inhämtande av de upplysningar som anses behövliga ska strykas. Om ärendet ska enligt förslaget föreskrivas redan i 4 § 1 mom. På grund av detta ska rubriken för 5 § ändras så att den motsvarar det kvarstående innehållet i paragrafen där det föreslås endast små språkliga ändringar.

6 §. Påföljder. I den gällande bestämmelsen som har rubriken "Åtgärder" föreskrivs om anmärkning som justitiekanslern ger, väckande av åtal, fästande av uppmärksamhet och åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras för att upprätthålla begreppsmässig exakthet. Detta är nödvändigt därför att begreppet "åtgärd" föreslås ingå i 4 § där termens betydelseinnehåll är vidare än i den gällande 6 §.

2 Ikraftträdande

Propositionen handlar i huvudsak om att inrätta ett Människorättscenter. För att det ska finnas tillräckligt med tid för att inleda Människorättscentrets verksamhet föreslås lagen om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman träda i kraft vid ingången av år 2012. I ikraftträdandebestämmelsen föreslås det ytterligare en bestämmelse om att åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft. Dessa åtgärder omfattar även valet av en direktör för Människorättscentret.

Bestämmelserna i 3 § och 19 a § 1 mom. i lagen om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman samt lagen om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet föreslås dock träda i kraft så snart som möjligt efter det att lagarna antagits och blivit stadfästa.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 19 b § i förslaget till lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman ska Människorättscentret finnas i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli. Människorättscentret är operativt självständigt och oberoende men administrativt en del av riksdagens justitieombudsmans kansli.

Enligt 119 § 1 mom. i grundlagen bestäms om förvaltningen under riksdagen särskilt genom lag. Med bestämmelsen har man enligt dess förarbeten uttryckt, att en utgångspunkt som skiljer sig från den tidigare bestämmelsen är, att förvaltning kan genom lag också förläggas under riksdagen. Med uttrycket "särskilt genom lag" har man å andra sidan hänvisat till att det är exceptionellt att förvaltning förläggs direkt under riksdagen (RP 1/1998 rd, s. 174). Grundlagen utgör ändå inte något hinder för att förlägga Människorättscentret på förslaget sätt under riksdagens justitieombudsmans kansli.

Människorättscentrets uppgifter som föreslås i 19 d § i lagen om riksdagens justitieombudsman omfattar även de grundläggande fri- och rättigheterna om vilka det bestäms i grundlagens 2 kap. Centret strävar efter att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att uppfölja och bedöma, vid behov även kritiskt, särskilt det allmännas verksamhet och genom att uppmana aktörerna inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna att vara bättre i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med hänsyn till detta är bestämmelserna om Människorättscentret betydelsefulla med tanke på grundlagens 22 § enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen är en allmän bestämmelse som gäller alla grundläggande fri- och rättigheter samt de mänskliga rättigheterna som har garanterats i internationella människorättskonventioner som binder Finland (RP 309/1990, s.75).

I 19 c § i den föreslagna lagen om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman föreslås det en bestämmelse om Människorättscentrets människorättsdelegation som tillsätts av riksdagens justitieombudsman. Den föreslagna paragrafen kan betraktas med utgångspunkt från 36 § 2 mom. i grundlagen. Enligt den sistnämnda bestämmelsen väljer riksdagen andra organ som behövs, enligt vad som bestäms i grundlagen, i någon annan lag eller i riksdagens arbetsordning. Ett sådant öppet regleringsförbehåll lämnar detal-

jerna i valsättet för eller tillsättandeförfarandet av organ för lagstiftarens prövning (GrUB 10/1998, s. 11, GrUU 13/2006 rd). Omständigheter som anknyter till Människorättscentrets uppgifter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt centrets operativa självständighet och oberoende talar för det föreslagna tillsättandeförfarandet för människorättsdelegationen.

Genom de föreslagna bestämmelserna om Människorättscentret begränsas inte de laglighetsövervakningsuppgifter eller behörigheter som enligt 108 och 109 § i grundlagen ankommer på justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman.

I de föreslagna bestämmelserna om behandling av klagomål enligt lagarna om riksdagens justitieombudsman och om justitiekanslern i statsrådet har föremålet för den laglighetskontroll som justitiekanslern och justitieombudsmannen utför enligt 108 och 109 § i grundlagen beaktats genom att uttryckligen inkludera även övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i behandlingen av klagomål.

De föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

1.

Lag**om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) 3 §, rubriken för 3 kap., 17 § 2 mom., 19 a § 1 mom. samt 20 och 21 §, av dem rubriken för 3 kap. och 19 a § 1 mom., sådana de lyder ändrade i lag 804/2007, samt
fogas till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

3 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig

tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar.

19 a §

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter.

3 a kap.

Människorättscentret

19 b §

Människorättscentrets syfte

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

redningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 c §

Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en av riksdagen vald direktör, som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Direktörens mandatperiod är fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d §

Människorättscentrets uppgifter

Människorättscentret ska

1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,

3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och ut-

19 e §

Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggnaden av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvudet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse,

3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen är beslutförför när ordföranden eller viceordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
Lagens 3 § samt 19 § 1 mom. träder dock i kraft den 20 .

Åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet**

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

4 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Justitiekanslern behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

5 §

Hörande av övervakade

Om det finns orsak att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den överva-

kades förfarande, ska justitiekanslern innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

6 §

Påföljder

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 22 oktober 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

1.

Lag**om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) 3 §, rubriken för 3 kap., 17 § 2 mom., 19 a § 1 mom. samt 20 och 21 §, av dem rubriken för 3 kap. och 19 a § 1 mom., sådana de lyder ändrade i lag 804/2007, samt
fogas till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

Gällande lydelse

3 §

Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

Föreslagen lydelse

3 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen *behandlar* inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl *till det*.

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen samt de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman *eller* biträdande justitieombudsman varar.

19 a §

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag *annat än kortvarigt* eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren skall kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter.

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och *Människorättscentrets direktör*

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman *eller direktör för Människorättscentret* innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman *eller direktör för Människorättscentret* varar.

19 a §

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter.

3 a kap.

Människorättscentret

19 b §

Människorättscentrets syfte

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c §

Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en av riksdagen vald direktör, som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Direktörens mandatperiod är fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d §

Människorättscentrets uppgifter

Människorättscentret ska

1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,

3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e §

Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvudet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse,

3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen är beslutförmålig när ordföranden eller viceordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

4 kap.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen *hörande* uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter *och om vikariearrangemangen* mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

4 kap.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter *samt för skötseln av Människorättscentrets* uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas *närmare bestämmelser* om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. *I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen* samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen *och Människorättscentrets direktör*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Lagens 3 § samt 19 § 1 mom. träder dock i kraft den 20 .

Åtgärder som inledandet av Människo-

Gällande lydelse

RP 205/2010 rd

43

Föreslagen lydelse

*rättscentrets verksamhet förutsätter får vid-
tas innan lagen träder i kraft.*

2.

Lag**om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet**

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

Gällande lydelse

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. 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 kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

Föreslagen lydelse

4 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Justitiekanslern behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

5 §

Hörande av övervakade

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

6 §

Åtgärder

6 §

Påföljder

-----	-----

	<i>Denna lag träder i kraft den</i>
	20 .