



LA/Rolf Storsjö

8.1.1991

Till arbetspensionsanstalterna

Republikens president stadfäste 21.12.1990 lagen om ändring av Regeringsformen för Finland (1221/90). Lagen ingår i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ändring av vissa stadganden som gäller justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (RP 72/90).

Före lagändringen begränsades justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans behörighet enligt Regeringsformen till myndigheter och tjänstemän. Justitiekanslern hade dock med stöd av sin allmänna åtalsbehörighet möjlighet att övervaka allt utövande av offentligt makt. Efter ändringen av strafflagen som trädde i kraft 1.1.1990 har utövandet av offentlig makt tolkats som tjänsteutövning. Sålunda hade även justitieombudsmannen åtalsbehörighet då offentlig makt utövades utanför myndighetsmaskineriet.

Med lagändringen fogades till Regeringsformen uttryckliga stadganden om att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet utöver myndigheter, tjänstemän arbetstagare vid offentliga myndigheter även omfattar alla övriga instanser som utövar offentlig makt. Också arbetspensionssystemet kom att omfattas av behörigheten till den del man utövar offentlig makt inom systemet, t.ex. då man avgör rätt till pension, annan förmån eller belopp i fråga om dylika.

De övriga lagarna i propositionen gäller överförande av justitieombudsmannen att omfattas av åtalsbehörigheten inom riksrätten samt arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna.

Lagarna trädde i kraft 1.1.1991.

PENSIONSSKYDDSCENTRALEN


Seppo Pietiläinen


Pentti Koivisto

Postiosoite Postadress
PL 11 00521 HELSINKI
PB 11 00521 HELSINGFORS

Käyntiosoite Besöksadress
Opastinsilta 7 00520 HELSINKI
Semaförbron 7 00520 HELSINGFORS

Puhelin Telefon
(90) 1511
Telekopio (90) 148 1172

Pankkitilit Bankkonton
KOP 157510-84
SYP 229838-581
SKOP 400031-1235

SHOP 572333-161
STS 710106-8117
PSP 50 416



LA/Rolf Storsjö

8.1.1991

BILAGOR

Lag om ändring av Regeringsformen för Finland
(1221/90)

Lag om ändring av lagen angående rätt för riksdagen
att granska lagenligheten av medlemmarnas av stats-
rådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder (1222/90)

Lag om ändring av 1 och 2 §§ lagen om riksrätt
(1223/90)

Lag om fördelning av åligganden mellan justitie-
kanslern i statsrådet och riksdagens justitieom-
budsman (1224/90)

Regeringens proposition 72/90

Nr 1221

Lag
om ändring av Regeringsformen för Finland

Given i Helsingfors den 21 december 1990

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, ändras 37 §, 46 § i mom., 49 § 1 och 2 mom. samt 59 § Regeringsformen för Finland, av dessa lagrum 49 § i mom. sådant det lyder i lag av den 15 januari 1971 (19/71) och 49 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 april 1957 (176/57), samt fogas till 49 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 26 april 1957 och den 15 januari 1971, ett nytt 4 mom. som följer:

37 §

I statsrådet skall finnas en justitiekansler som skall ha framstående insikter i rättsväsendet. Justitiekanslern biträds av en justitiekanslersadjoint som vid behov sköter hans uppgifter. Justitiekanslersadjointen har en suppleant som vid förhinder sköter hans uppgifter. Republikens president utser suppleanten för högst fem år.

46 §

Justitiekanslern skall övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt

offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks.

49 §

Lagtida riksdag skall, i den ordning som stadgas för val av riksdagens talman, för fyra kalenderår i sänder utse en för utmärkt lagkunskap känd person att såsom riksdagens justitieombudsman, enligt en instruktion som riksdagen utfärdar för honom, utöva tillsyn

Regeringens proposition 72/90
Grundlagsutsk. bet. 9/90
Stora utsk. bet. 179/90

över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och andra vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Avlider justitieombudsmannen eller avgår han från sin befattning före utgången av mandatperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman för den återstående tiden. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov sköter hans uppgifter, samt en suppleant som vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter.

Justitieombudsmannen har samma rätt som justitiekanslern att vara närvarande vid statsrådets, domstolarnas och ämbetsverkens sammanträden, att ta del av statsrådets, dess ministeriers, domstolarnas samt övriga myndigheters protokoll liksom även att väcka eller låta väcka åtal för fel och försummelser som han observerar i den verksamhet som står under hans tillsyn. Om statsrådet eller en medlem av statsrådet vidtar en lagstridig ämbetsåtgärd, har justitieombudsmannen rätt att göra anmärkning om detta och skall samtidigt uppges det lagstridiga i förfarandet. Lämnas anmärkningen utan beaktande eller kräver sakens na-

tur detta, har justitieombudsmannen rätt att anmäla saken till riksdagen.

Har justitieombudsmannen vidtagit en lagstridig ämbetsåtgärd, kan riksdagen besluta att han skall åtalas.

59 §

Väcks åtal mot en medlem av statsrådet, mot en medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant eller mot riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen, handläggs ärendet av en särskild domstol, riksrätten, för vilken särskilda grundlagsstadganden gäller.

Har riksdagen beslutat att åtal skall väckas mot en medlem av statsrådet eller mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant, förs åtalet av riksdagens justitieombudsman. Åtal mot justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant förs av den som riksdagen har utsett därtill.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Heisingfors den 21 december 1990

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Justitieminister *Tarja Halonen*

Nr 1222

Lag

om ändring av lagen angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder

Given i Helsingfors den 21 december 1990

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *ändras* i lagen den 25 november 1922 angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder (274/22) lagens rubrik samt 1 § och 2 § 4 mom. som följer:

Lag

om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder

1 §

Riksdagen har rätt att enligt denna lag granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans liksom även justitiekanslersadjointens och biträdande justitieombudsmannens och deras suppleanters ämbetsåtgärder samt fatta de beslut som granskningen ger anledning till.

Vad 2 § 1—3 mom. och 3—7 §§ stadgar om medlem av statsrådet och justitiekanslern gäller på motsvarande sätt riksdagens justitieombudsman liksom även justitiekanslersadjointen

Helsingfors den 21 december 1990

och biträdande justitieombudsmannen samt deras suppleanter.

2 §

— — — — —
Likaså skall utan överläggning i ärendet till grundlagsutskottet hänskjutas en anmälan till riksdagen av justitiekanslern enligt 47 § regeringsformen och av justitieombudsmannen enligt 49 § regeringsformen om att statsrådet eller någon av dess medlemmar har förfarit lagstridigt i ämbetets utövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Justitieminister *Tarja Halonen*

Nr 1223

L a g**om ändring av 1 och 2 §§ lagen om riksrätten**

Given i Helsingfors den 21 december 1990

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *ändras* 1 § 1 mom. och 2 § 1 mom. lagen den 25 november 1922 om riksrätten (273/22), av dessa lagrum 1 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 21 oktober 1955 (421/55), som följer:

1 §

Riksrätten handlägger åtal som väcks mot en medlem av statsrådet, mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller justitiekanslersadjointens suppleant, mot riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller biträdande justitieombudsmannens suppleant eller mot presidenten i eller en ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

2 §

När åtal väcks vid riksrätten enligt 47, 49 eller 59 § regeringsformen skall justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller den som republikens president eller riksdagen har utsett att föra åtalet, hos riksrättens ordförande anhålla om att den som skall åtalas skall kallas att svara i saken. Ordföranden skall därefter se till att riksrätten sammanträder för att handlägga målet i laga ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Helsingfors den 21 december 1990

Republikens President**MAUNO KOIVISTO**Justitieminister *Tarja Halonen*

Nr 1224

L a g**om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman**

Given i Helsingfors den 21 december 1990

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

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

1) försvarsministeriet, med undantag av ärenden som anges i 47 § 1 mom. regeringsformen, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen om Finlands deltagande i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet (514/84) eller militära rättegångar,

2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,

3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen,

om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Helsingfors den 21 december 1990

Republikens President**MAUNO KOIVISTO***Justitieminister Tarja Halonen*

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om ändring av vissa stadganden som gäller justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att de stadganden i regeringsformen som gäller omfattningen av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans behörighet ändras så att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet entydigt omfattar tillsynen över lagligheten i alla myndigheters verksamhet och i allt utövande av offentlig makt.

Det föreslås vidare att de högsta laglighetsövervakarna så långt som möjligt skall ha samma rättsliga ställning och ansvar. Enligt denna proposition skall justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövningen åtalas inför riksrätten. Beslut om väckande av åtal skall kunna fattas endast av riksdagen, med iakttagande av samma förfarande som då den fattar beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet eller mot justitiekanslern.

Dessutom föreslås att justitiekanslersadjointen skall ha en suppleant som utses av republikens president för en viss tid och som vid förhinder för justitiekanslersadjointen träder i hans ställe och sköter de uppgifter som ankommer på denne.

Det föreslås att lagen angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden av år 1933 samt att den samma år givna lagen angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden ersätts med en lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Den rätt att överföra ärenden som justitiekanslern i statsrådet har på basis av den nu gällande lagstiftningen kvarstår enligt den nya lagen med smärre ändringar. Justitiekanslern och justitieombudsmannen skall dessutom kunna mellan sig överföra även andra ärenden, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ett ärende eller en överföring av andra särskilda skäl är motiverad. På motsvarande grunder skall de högsta laglighetsövervakarna kunna överföra ett ärende även på någon annan myndighet som har den särskilda sakkunskap som behandlingen av ärendet kräver.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING	3	ka lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder	23
1. Propositionens samhälleliga betydelse	3	1.3. Lag om riksätten	23
1.1. Mål	3	1.4. Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	23
1.2. Medel	4	2. Närmare stadgandena	26
2. Nuläget och ärendets beredning	4	3. Ikraftträdande	26
2.1. Nuläget	4	4. Lagstiftningsordning	26
2.1.1. Lagstiftning	4	LAGTEXTER	27
2.1.2. Praxis och missförhållanden	8	1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland	27
2.2. Ärendets beredning	12	2. Lag om ändring av lagen angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder	28
2.2.1. Tidigare beredningskedan	12	3. Lag om ändring av 1 och 2 §§ lagen om riksätten	28
2.2.2. Beredningen av regeringspropositionen	14	4. Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	29
3. De föreslagna ändringarna	14	BILAGOR	31
3.1. Riksdagens justitieombudsmans övervaknings- och åtalsbefogenhet och dess bindning till myndigheternas verksamhet och till utövandet av offentlig makt	14	Paralleltexter	31
3.2. Justitieombudsmannens tjänsteansvar	16	1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland	31
3.3. Justitiekanslersadjointens ställföreträdare och biträdande justitieombudsmannens suppleant	17	3. Lag om ändring av 1 och 2 §§ lagen om riksätten	33
3.4. Arbetsfördelningen mellan de högsta lagenlighetsövervakarna och överföringen av ärenden till andra myndigheter som behandlar förvaltningsklagomål	18	Utkastet till förordningen	34
4. Propositionens organisatoriska och ekonomiska verkningar	20	Förordning om ändring av reglementet för justitiekanslern vid statsrådet	34
5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	20		
DETALJMOTIVERING	21		
1. Motivering till lagförslagen	21		
1.1. Regeringsformen för Finland	21		
1.2. Lag angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder	23		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Propositionens samhälleliga betydelse

1.1. Mål

Enligt 92 § 1 mom. regeringsformen skall i all tjänsteverksamhet vid laga påföljd lag noggrant iakttas. Medborgarna skall kunna förutsätta att de blir lagenligt och sakligt behandlade i ärenden som gäller dem själva. Tillsynen över lagligheten i förvaltningen och i synnerhet i tjänstemännens verksamhet utövas av justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman som högsta myndigheter. Vardera har rätt att på eget initiativ vidta åtgärder i ärenden som hör till området för deras befogenheter, men i praktiken anhängiggörs de flesta ärenden genom klagomål från medborgarnas sida. Årligen framförs 10 000—15 000 förvaltningsklagomål. De behandlas av justitiekanslern och justitieombudsmannen och dessutom bl.a. av ministerierna, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Förvaltningsområden inom vilka det framförs rikligt med klagomål är bl.a. fångvården och polisförvaltningen.

På basis av stadgandena i regeringsformen har både justitiekanslern och justitieombudsmannen i uppgift att utöva tillsyn över lagligheten i myndigheternas och tjänstemännens verksamhet. Utöver allmän tillsyn över myndigheternas verksamhet är det framför allt fråga om förverkligande av det juridiska ansvar som hänför sig till utövningen av offentlig makt. Också sådana personer eller organisationer som inte betraktas som tjänstemän eller myndigheter har kunnat anförtros offentlig makt. Det har inte alltid varit klart att tillsynen över utövandet av offentlig makt i sin helhet faller inom området för de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.

Syftet med propositionen är att förbättra medborgarnas rättssäkerhet samt att också i övrigt effektivisera tillsynen över lagligheten inom hela den offentliga förvaltningen genom att myndigheternas och deras personals hela

verksamhet samt allt utövande av offentlig makt tydligare än nu skall omfattas av de högsta laglighetsövervakarnas, justitiekanslerns och justitieombudsmannens, befogenhet. Dessutom skall arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna samt mellan dem och andra organ som utövar tillsyn över förvaltningen göras smidigare än den för närvarande är när det gäller behandlingen av ärenden.

Med tanke på rättssäkerheten är det viktigt att de avgöranden som de högsta laglighetsövervakarna fattar i klagomål är väl motiverade och att de ges snabbt. I syfte att säkerställa detta mål förutsätts redan i stadgandena i regeringsformen att de högsta laglighetsövervakarna skall ha goda sakkunskaper när det gäller rättsliga frågor. Både för justitiekanslern och justitieombudsmannen har det dessutom i verksamheten uppkommit områden, inom vilka den ena i praktiken har bättre sakkunskap än den andra. Laglighetsövervakarna koncentrerar också sina tillsynsåtgärder självständigt på vissa åtgärder från myndigheternas sida eller vissa delar av den offentliga förvaltningen. Att avgörandena skall fattas snabbt, kan å sin sida befrämjas genom att laglighetsövervakarna har tillräckligt med kapacitet att bereda och avgöra ärendena.

Utöver justitiekanslern och justitieombudsmannen övervakar även vissa andra myndigheter den offentliga förvaltningen. En del centrala ämbetsverks samt data-, jämställdhets- och konsumentombudsmannens verksamhet har också betydelse för utvecklingen av tillsynen över lagligheten. I takt med att den offentliga förvaltningen utvecklats har tillsynen över verksamhetens effektivitet och verkningar i högre grad börjat spela en central roll. Denna tillsyn utövas av särskilda organ, statsrevisorer och statens revisionsverk. På grund av den speciella sakkunskap som dessa myndigheter besitter kan det ibland vara ändamålsenligt att också ärenden som anhängiggjorts inom den högsta laglighetsövervakningen överförs på dem.

Det är viktigt att tillsynen baserar sig på så god sakkunskap som möjligt både med tanke på klagandens och övervakningsobjektets rätts-säkerhet. Om detta mål skall uppnås är en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan de högsta laglighetsövervakarna också av betydelse.

Ett viktigt mål för den högsta tillsynen över lagligheten är, förutom att ingripa i enskilda missförhållanden och felaktigheter, att inverka på utvecklandet av den verksamhet som skall övervakas. Det hör både till justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter att framföra förslag till ändring av den gällande lagstiftningen, om de anser det motiverat. Om vissa sakkategorier och rättssäkerhetsfrågor tydligare än för närvarande koncentreras till någondera av laglighetsövervakarna, ger detta en bättre grund än den nuvarande för framförande av nödvändiga förslag. Laglighetsövervakarnas verksamhet skulle då också främjas genom att den offentliga förvaltningen på ett allmännare sätt och inte bara i enskilda fall skulle vara inriktad på att beakta medborgarnas rättigheter i all verksamhet.

Syftet är också att få till stånd klarhet i de frågor som hänför sig till justitieombudsmannens tjänsteansvar. Saken är oklar från juridisk synpunkt och målet är att justitieombudsmannens tjänsteansvar då han verkar som högsta laglighetsövervakare skall motsvara justitiekanslerns.

De högsta laglighetsövervakarna måste kunna sköta sina uppgifter på behörigt sätt i alla situationer. Därför bör det finnas tydliga stadganden om hur justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter skall skötas när de, antingen permanent eller temporärt, har förhinder.

1.2. Medel

I syfte att nå de ovan uppställda målen föreslås att de stadganden i regeringsformen som gäller de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter ändras. Både justitiekanslerns och justitieombudsmannens befogenheter som högsta laglighetsövervakare bör till alla delar tydligt basera sig på stadganden i regeringsformen. Tillsynen över lagligheten bör omfatta all myndigheters verksamhet och allt utövande av offentlig makt.

Den offentliga förvaltningens tillsynssystem kan utvecklas genom att överföringen av ären-

den mellan de högsta laglighetsövervakarna görs smidigare än nu samt genom att de nämnda laglighetsövervakarna får rätt att överföra ärenden till andra myndigheter som har den särskilda sakkunskap som krävs för behandlingen av dessa ärenden. Om dessa saker föreslås stadgat i en särskild lag.

De stadganden som hänför sig till justitieombudsmannens tjänsteansvar förutsätter att regeringsformen och lagen angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder (274/22; nedan ministeransvarighetslagen) samt lagen om riksrätten (273/22) ändras.

Det föreslås att de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet tryggas genom att ett motsvarande suppleantsystem införs för justitiekanslersadjointen. Det föreslås att reformen genomförs genom att stadganden i saken fogas till regeringsformen.

2. Nuläget och ärendets beredning

2.1. Nuläget

2.1.1. Lagstiftning

De högsta laglighetsövervakarnas allmänna behörighet

Enligt regeringsformens 46 och 49 §§ bör justitiekanslern i statsrådet vaka däröver, att "myndigheter och tjänstemän" följer lag och riksdagens justitieombudsman vaka över lagarnas efterlevnad i "domstolars och övriga myndigheters" verksamhet. Generellt har man i praxis tolkat att laglighetsövervakarnas övervakningsbefogenhet, varom stadgas i nämnda lagrum, bestäms genom det straffrättsliga tjänstemannabegreppet. I den juridiska litteraturen har man i allmänhet inte gett någonsjälvständig innebörd åt begreppet myndighet. Det är dock möjligt att karakterisera lagövervakarnas behörighet som tudelad. Myndigheternas verksamhet kan omfatta sådana funktioner och sådan praxis som juridiskt sett är problematiska eller rentav kan tolkas som lagstridiga, men för vilka dock inte någon enskild tjänsteman kan ställas till svars såsom tjänsteman. Man kan alltså säga att det inte alls är nödvändigt en sådan tolkning att övervak-

ningsbefogenheten bestäms enbart utgående från tillsynen över tjänstemän, utan lagligheten i själva myndighetsorganets verksamhet kan också övervakas. I själva verket har en sådan allmän övervakning av myndigheternas verksamhet blivit allt viktigare. Övervakningsbefogenheten sträcker sig också utanför myndighetsmaskineriet: också inom den s.k. indirekta offentliga förvaltningen handlar man under tjänsteansvar i vissa situationer.

I egenskap av övervakare av myndigheternas verksamhet har justitiekanslern och justitieombudsmannen lika stora befogenheter. Det är inte lätt att hitta någon alldeles klart avgränsad, allmängiltig och tidsmässigt hållbar definition på det myndighetsbegrepp som ingår i regeringsformen. Organen inom den offentliga förvaltningen är mycket olika och förändras hela tiden och det är svårt att sätta in dem i något system. Det faktum att omfattningen av befogenheten i sista hand avgörs enligt begreppet myndighet ger dock alltid rum för tolkningar. Systematiken i 2 kap. 12 § strafflagen kan anses dra upp nya riktlinjer för tolkningen.

Det straffrättsliga tjänstemannabegreppet har justerats i samband med reformen av lagstiftningen om tjänstebrott. Strafflagens 2 kap. 12 § har ändrats så att tjänstemannaställningen i straffrättsligt hänseende framgår tydligare än för närvarande när det gäller dem som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförligt anställningsförhållande till staten, till en kommun och till i paragrafen nämnda andra samfund med självstyrelse samt till självständiga offentligrättsliga inrättningar.

På basis av 2 kap. 12 § strafflagen kan en person handla under tjänsteansvar i tre olika ställningar och sålunda vara tjänsteman i straffrättsligt hänseende: 1) i tjänsteförhållande eller därmed jämförligt anställningsförhållande till offentliga samfund och vissa offentligrättsliga inrättningar, alltså närmast som tjänsteman i förvaltningsrättsligt hänseende, 2) som förtroendevald och medlem i vissa organ inom ett offentligt samfund samt 3) som en person som utövar offentlig makt i andra än ovan nämnda offentliga samfund och anstalter eller i egenskap av enskild myndighet. En offentligt anställd arbetstagare kan däremot aldrig vara tjänsteman, även om personer i arbetsförhållande vid vissa brott jämfälls med tjänstemän.

Före ändringen av strafflagen, som trädde i kraft den 1 januari 1990 (792/89), var även de "hvilka blifvit förordnade eller valde att förrätta offentlig syssla eller offentligt ärende" tjänstemän från strafflagens synpunkt. I rättspraxis har under den senaste tiden (HD 1985 II 147) allt tydligare ansetts att det uttryckligen är utövandet av offentlig makt som ger upphov till tjänsteansvar. Anställningsförhållandets form har däremot inte ansetts ha någon väsentlig betydelse. Det tidigare tolkningssättet innebar att även justitieombudsmannen kunde övervaka ett offentligt samfunds arbetstagare då de utövade offentlig makt. Det viktigaste i ändringen av strafflagen med hänsyn till den allmänna laglighetsövervakningen var dock att ett offentligt samfunds arbetstagare inte längre betraktas som tjänstemän i straffrättsligt hänseende ens då de utövar offentlig makt. I detta avseende inskränkte den nya lagen omfattningen av begreppet straffrättslig tjänsteman. Såsom redan konstaterades ovan innebar detta att justitieombudsmannens behörighet inskränktes på motsvarande sätt.

Lagövervakarna har inte heller hittills haft samma behörighet vid övervakningen av den personal som står i arbetsförhållande till ett offentligt samfund, men skillnaden är nuförtiden större än tidigare. I egenskap av högsta åklagare har justitiekanslern, och har alltid haft, möjlighet att vid tillsynen över den offentliga förvaltningen ingripa även i andra än tjänstemäns allehanda verksamhet som faller under straffhot. Däremot kan justitieombudsmannen inte på individuell nivå endast i egenskap av övervakare av verksamhet som omfattas av tjänsteansvar överhuvudtaget inom ramen för tjänstemannabegreppet i den gällande strafflagen ingripa i lagstridig verksamhet som arbetstagare i arbetsförhållande till ett offentligt samfund bedriver, även om det är fråga om utövande av offentlig makt.

Tillsynen över den indirekta offentliga förvaltningen

Största delen av de offentliga uppdragen sköts, och offentlig makt utövas till största delen, av statens myndigheter samt kommunerna, andra samfund med självstyrelse och personer som är anställda hos dem, av vilka de flesta betraktas som tjänstemän. Utöver detta finns det offentlig förvaltning som inte faller

inom statsförvaltnings- eller självstyrelsesamfundsorganisationen. Denna s.k. indirekta offentliga förvaltning kan förverkligas t.ex. av självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, offentlighetsrättsliga föreningar och aktiebolag med statlig majoritet. På basis av särskilda stadganden kan offentliga uppdrag även skötas av privaträttsliga organisationer eller privata personer. Genom stadganden har den indirekta offentliga förvaltningen och de som arbetar inom den även kunnat anförtros sådan offentlig makt som hänför sig till skötseln av uppdragen i fråga.

Det kan inte dras upp några entydiga gränser för den indirekta offentliga förvaltningen eftersom det inte finns några allmänt godtagna principer enligt vilka vissa funktioner skall hänföras till denna förvaltning. Man har dock varit tvungen att definiera begreppet indirekt offentlig förvaltning som helhet i synnerhet i paragrafer som gäller tillämpningsområdet för författningar med karaktär av allmänna lagar, t.ex. 3 § lagen om förvaltningsförfarande (598/82). Den helhet som den indirekta offentliga förvaltningen utgör har gestaltats på olika sätt i olika författningar. Detta kan anses bero på att varje kategori av lagstiftning har sina egna mål i förhållande till den offentliga förvaltningen. Med tanke på den kategori av lagstiftning som det nu är fråga om bör uppmärksamhet ägnas frågan om på vilket sätt den indirekta offentliga förvaltningen innefattas i de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.

Det är inte samfundsformen som är den avgörande faktorn då det skall bestämmas huruvida en juridisk person skall ansetts ha varit offentlig eller privat. En juridisk person har t.ex. kunnat anses höra till den indirekta offentliga förvaltningen av den orsaken att ett offentligt samfund är representerat i den juridiska personens förvaltning.

Offentlig makt har också kunnat anförtros privata juridiska personer. Privata försäkringsbolag sköter många lagstadgade pensions- och skadeförsäkringssystem och de måste bevilja lagstadgade förmåner och rättigheter lika korrekt som om det vore fråga om myndighetsbeslutsfattande. Som exempel kan nämnas systemet med obligatorisk trafikförsäkring, om vilket stadgas i trafikförsäkringslagen (279/59) och trafikförsäkringsförordningen (324/59). Ett försäkringsbolag som innehar koncession för meddelande av trafikförsäkringar kan i sitt beslutsfattande anses utöva sådan makt som

bör betraktas som offentlig. Arbetspensionssystemet är likaså utarbetat i detalj i offentlig-rättsligt hänseende. Att systemet enligt lag sköts av privata pensionsinrättningar eller att pensionsförmånerna alltid i och för sig baserar sig på ett privaträttsligt arbetsförhållande innebär inte att beslutsfattandet ändrar karaktär. Det är synnerligen viktigt, både med tanke på offentligt intresse och den enskilda pensionssökanden, att pensionssystemet garanterat fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Sålunda är det väl motiverat att även pensionsbesluten i första instans tolkas som utövande av offentlig makt, varvid även justitieombudsmannen kunde övervaka dem.

Försäkringsbolag som även sköter lagstadgade uppgifter kan däremot inte betraktas som myndigheter. Därför har de endast partiellt tjänsteansvar. Situationen är densamma också i samband med andra lagstadgade uppgifter som sköts av privaträttsliga juridiska personer.

Överlappande behörighet och uppgiftsfördelningen

I Finland verkar justitiekanslern och justitieombudsmannen som jämställda myndigheter i förhållande till varandra. Vardera utövar högsta tillsyn över lagligheten på basis av sina självständiga befogenheter. De högsta laglighetsövervakarnas uppgifter har i betydande utsträckning överlappat varandra ändå sedan 1920, då justitieombudsmannainstitutionen infördes. Ändå sedan dess har också frågan om uppgiftsfördelningen då och då tagits upp. Man har dock inte försökt få till stånd någon fördelning av laglighetsövervakarnas uppgifter genom att ingripa i deras behörighet.

I fråga om vissa av de högsta statsorganen avviker de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter från varandra vad gäller övervakningen av lagligheten i myndigheternas verksamhet. Övervakningen av vissa funktioner ankommer enligt gällande stadganden uttryckligen enbart på någondera lagövervakaren.

Tillsynen över lagligheten i republikens presidents ämbetsåtgärder har allmänt ansetts ankomma endast på justitiekanslern. Det är också justitiekanslern som skall utföra åtal mot republikens president i högsta domstolen, om riksdagen har beslutat att åtal skall väckas. Båda laglighetsövervakarna har befogenhet att

vidta åtgärder, om statsrådet eller en medlem av statsrådet förfarar lagstridigt. Deras uppgifter avviker dock något från varandra. Dessa avvikelser beror i huvudsak på att justitiekanslern enligt 37 § regeringsformen verkar i statsrådet. Han skall, då så krävs, ge uppgifter och utlåtanden till presidenten och statsrådet. Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden, särskilt då ärenden föredras för republikens president, om inte andra tjänsteåligganden hindrar honom. Om justitiekanslern konstaterar att statsrådet eller en medlem av statsrådet har förfarit lagstridigt i sin tjänsteutövning, skall han anmärka därom. Han skall också övervaka protokollföringen i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt, men inte skyldighet, att närvara vid statsrådets sammanträden och vidta åtgärder om han anser att statsrådet eller en medlem av statsrådet har förfarit lagstridigt. Han har också rätt att få del av statsrådets protokoll, men i praktiken följer han ärendena genom att studera statsrådets föredragningslistor. Endast i ytterst sällsynta fall har justitieombudsmannen varit närvarande vid statsrådets sammanträden.

Enligt 59 § riksdagsordningen har både justitiekanslern och justitieombudsmannen rätt att övervara riksdagens plena och delta i överläggningarna. De får härvid ordet framom andra. Denna möjlighet har utnyttjats i mycket ringa grad. Justitieombudsmannen har dessutom lagstadgad rätt att på begäran få alla uppgifter och handlingar som gäller riksdagens verksamhet. Enligt 13 § riksdagsordningen får en riksdagsman inte åtalas för i riksdagen yttrade åsikter eller sitt förhållande i övrigt under förhandlingarna, om inte riksdagen sådant medgivit med fem sjättedelars kvalificerad majoritet. I egenskap av allmän åklagare kan justitiekanslern väcka åtal om han anser att en riksdagsman eljest har gjort sig skyldig till straffbar gärning. Båda laglighetsövervakarna har befogenhet att undersöka lagligheten i den verksamhet som tjänstemännen vid riksdagen utövar.

I egenskap av högsta åklagarmyndighet skall justitiekanslern särskilt övervaka de allmänna åklagarna, vilka han också kan meddela förpliktande föreskrifter. Justitieombudsmannen skall själv utföra åtal mot medlemmar av statsrådet, justitiekanslern samt presidenter och ledamöter i de högsta domstolarna. I övrigt kan han, på samma sätt som justitiekanslern, i sitt ställe befullmäktiga någon an-

nan person att utföra åtal eller förordna en allmän åklagare därtill. Justitieombudsmannen har alltid befogenhet att övervaka lagligheten i åklagarmyndigheternas verksamhet.

Det hör uttryckligen till justitiekanslerns uppgifter att övervaka lagligheten i verkställigheten av domar och straff. Justitiekanslern skall låta granska de förteckningar och anmälningar angående ådömda straff och deras bringande i verkställighet, vilka enligt gällande föreskrifter insänds till honom. Justitieombudsmannen har också befogenhet att behandla ärenden som gäller lagstridigt förfarande från de myndigheters sida som verkställer straff. Eftersom bl.a. de klagomål som fångar framför i regel avgörs av justitieombudsmannen, spelar denna övervakning en betydande roll i justitieombudsmannens arbete.

Enligt lagen om advokater (496/58) och lagen om allmän rättshjälpsverksamhet (88/73) är det en specialuppgift för justitiekanslern att övervaka lagligheten i advokatväsendets och de allmänna rättsbiträdenas verksamhet. Eftersom de allmänna rättsbiträdena är kommunala tjänsteinnehavare, hör övervakningen av deras tjänsteåtgärder även till området för justitieombudsmannens befogenhet. Däremot ankommer det inte på justitieombudsmannen att övervaka lagligheten i advokaternas verksamhet.

Av de högsta laglighetsövervakarna är det, så som redan nämnts ovan, bara justitiekanslern som är behörig att vidta åtgärder med anledning av brott som har begåtts av personer som inte omfattas av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet. Också justitieombudsmannen kan indirekt ingripa då det är fråga om brott som privatpersoner har begått, om han konstaterar att den myndighet som har i uppgift att undersöka brottet i fråga eller väcka åtal har försummat eller eljest brutit mot sin tjänsteplikt i saken. Också då riktar sig justitieombudsmannens åtgärder dock mot myndigheten och inte mot privatpersonen.

Förutom på det sätt för vilket redogjorts ovan har arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen dessutom ordnats genom lagen angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33). Sistnämnda lag har stiftats i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, och enligt den kan de nämnda laglighetsövervakarna genom lag befrias från skyldigheten

att fullgöra vissa åligganden som inte enligt regeringsformen ankommer på enderas uteslutande handläggning. Befriandet skall ske utan inskränkning av någons befogenhet. Genom lagen angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33) har en arbetsfördelning mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen genomförts vid ingången av år 1934.

Genom sistnämnda lag befrias justitiekanslern från skyldigheten att behandla sådana ärenden som nämns i lagen och som i sin helhet också hör till området för justitieombudsmannens befogenhet, och får rätt att på justitieombudsmannen överföra sådana klagomål och ansökningar i dessa ärenden som har inkommit till honom. Justitiekanslern kan dock besluta att också ett dylikt ärende skall avgöras vid justitiekanslersämbetet.

I lagen stadgas att justitiekanslern har rätt att överföra ärenden som gäller

1) till krigsdomstolarna, försvarsväsendet och försvarsministeriet hörande tjänstemäns och befattningshavares verksamhet,

2) klagomål, som av fångar eller av anhållna eller i arbetsinrättning internerade personer anförs över myndigheternas åtgärder, ävensom ansökningar som av dem görs i anledning av sådana åtgärder, samt

3) ordningen inom fängelseinrättningarna, rannsakningsfängelserna och arbetsinrättningarna samt tjänstemäns och befattningshavares vid sådana inrättningar verksamhet.

På justitieombudsmannen överförs sålunda regelmässigt bl.a. sådana ärenden som gäller centrala former av den makt som inrättningar utövar. Det var praktiska skäl som låg till grund för den stadgade arbetsfördelningen och man eftersträvade inte några olikheter i arten av laglighetsövervakarnas verksamhet. Då lagen stiftades hade justitiekanslern tio gånger mer ärenden att behandla än justitieombudsmannen.

Justitieombudsmannens och hans föredragandes tjänsteansvar

Om justitieombudsmannens tjänsteansvar stadgas i 49 § 2 mom. regeringsformen. Enligt lagrummet har justitieombudsmannen rätt att, under det ansvar som lag för allmänna åklagare stadgar, väcka eller låta väcka åtal för fel och försummelse i tjänsten. Enligt 19 § in-

struktionen för riksdagens justitieombudsman (54/72) är justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen, beträffande åtal som de utför eller låter utföra, underkastade det ansvar som är stadgat för allmänna åklagare.

Enligt 29 § reglementet för justitiekanslern vid statsrådet (416/57) åtalas föredragandena vid justitiekanslersämbetet för tjänstefel vid Helsingfors hovrätt. Det finns inte några särskilda stadganden om tjänsteansvaret för föredragandena vid justitieombudsmannens kansli. Åtal mot dem för tjänstefel behandlas sålunda vid allmän underrätt.

Justitiekanslersadjointen, biträdande justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannens suppleant

Enligt 37 § regeringsformen biträds justitiekanslern av en justitiekanslersadjoint, vilken vid behov företräder honom. Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitiekanslersadjointen bestäms i arbetsordningen, som justitiekanslern fastställer. Justitiekanslersadjointen avgör de ärenden, som ankommer på honom, självständigt och med samma befogenhet som justitiekanslern. Justitiekanslersadjointstjänsten har funnits under hela den tid regeringsformen har varit i kraft. Enligt de nuvarande stadgandena har han ingen ställföreträdare.

Enligt 49 § 1 mom. regeringsformen skall, i samma ordning och för lika lång tid som riksdagens justitieombudsman, jämväl utses en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov träder i hans ställe. Stadgandet fick denna lydelse genom en lagändring som trädde i kraft vid ingången av 1972. Före det hade riksdagen bara en justitieombudsman och en suppleant för honom. Samtidigt ändrades suppleantsystemet så, att suppleanten vid förfall för biträdande justitieombudsmannen vid behov sköter hans åligganden.

2.1.2. Praxis och missförhållanden

De högsta laglighetsövervakarnas behörighet

Det centrala behörighetsproblemet kan anses vara att justitieombudsmannen, efter reformen

av lagstiftningen om tjänstebrott, inte alls kan övervaka offentligt anställda arbetstagare, eftersom de inte längre handlar under tjänsteansvar. Eftersom också de offentliga samfundet dock har en rätt stor personal i arbetsförhållande, av vilka en del också utövar offentlig makt, måste situationen betraktas som otillfredsställande. Justitieombudsmannen bör kunna övervaka lagligheten i det sätt på vilket offentliga myndigheters personal sköter sina arbetsuppgifter oberoende vilken form av anställningsförhållande det är fråga om. I samband med reformen av den del av strafflagen som gäller tjänstebrott förutsatte riksdagen att riksdagens justitieombudsmans befogenhet inte får inskränkas genom den. Detta innebär åtminstone ett behov att få de offentligt anställda arbetstagarna att omfattas av övervakningen då de utövar offentlig makt. Övervakningen av dem som står i tjänsteförhållande har dock aldrig varit bunden vid utövandet av offentlig makt, utan det har ansetts vara skäl att all verksamhet skall omfattas av en övervakningsbefogenhet som sträcker sig ända till den enskilda individen. Det är inte heller motiverat att göra någon skillnad i fråga om dem som står i arbetsförhållande. Det måste betraktas som ett missförhållande att justitieombudsmannen nog kan ingripa t.ex. vid försvinnning hos en myndighet som han övervakar, om förövaren står i tjänsteförhållande men inte om handlingen förövas av en som står i arbetsförhållande. Det torde vara motiverat att stadgandet om justitieombudsmannens behörighet ändras så att även alla de uppgifter som arbetstagarna hos offentliga samfund utför omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet.

I regeringsformen ges lagövervakarna uttrycklig befogenhet att övervaka endast myndigheter och tjänstemän. Med stöd av sin allmänna åtalsbehörighet har justitiekanslern dock kunnat övervaka allt utövande av offentlig makt. Då utövandet av offentlig makt åtminstone den senaste tiden har tolkats som tjänsteutövning kan också justitieombudsmannen i princip även hittills anses ha haft åtalsbehörighet även då offentlig makt har utövats utanför det egentliga myndighetsmaskineriet. Det är dock skäl att det också uttryckligen stadgas att övervakningen av allt utövande av offentlig makt hör till området för lagövervakarnas befogenhet.

Inom den högsta tillsynen över lagligheten tillgrips endast mycket sällan åtal eller disciplinära åtgärder. Den åtgärd som justitiekanslern och justitieombudsmannen för det mesta vidtar i de fall då de konstaterar lagstridigt förfarande är att de ger en anmärkning. Avsikten med en sådan anmärkning är att med tanke på framtiden uppmärksamma den enskilde tjänstemannen och även mera allmänt ifrågavarande myndighet eller andra organ inom den offentliga förvaltningen på det felaktiga i det förfarande som har iakttagits, så att felet inte upprepas. En anmärkning kan sålunda riktas endast mot en viss person som har handlat felaktigt. Men ännu viktigare är det kanske att man med en anmärkning också mera allmänt kan utveckla förvaltningen.

I 5 § reglementet för justitiekanslern vid statsrådet stadgas att ett ärende, även om det framgår att lagstridigt förfarande eller annan felaktighet förekommit, kan lämnas beroende av justitiekanslerns påminnelse.

Det finns inga stadganden om justitieombudsmannens rätt att ge anmärkningar. I det fall att en anmärkning som justitieombudsmannen givit har lämnats obeaktad har saken tolkats så, att anmärkningarna baserar sig på möjligheten att väcka åtal för tjänstefel. I enlighet härmed har det ansetts att anmärkningar bör tilldelas endast sådana personer som tjänsteansvaret kan anses omfatta. En anmärkning är dock inte något straff för brott i tjänsten, den kan inte överklagas och den har inte heller ansetts vara någon egentlig disciplinär åtgärd. Därför kan det inte med tanke på justitieombudsmannens tillsynsuppgift anses motiverat att möjligheten att ge anmärkningar binds vid det straffrättsliga tjänsteansvaret. Det vore sålunda motiverat att riksdagen särskilt i instruktionen för riksdagens justitieombudsman tar in ett stadgande om justitieombudsmannens rätt att ge anmärkningar i fråga om all sådan verksamhet som står under hans tillsyn.

Arbetsfördelningen

Klagomålen fördelar sig vad antalet beträffar i dag rätt jämnt mellan de högsta laglighetsövervakarna. Till justitieombudsmannen inlämnades 1 511 och till justitiekanslern 1 160 klagomål, angivelser och ansökningar år 1989.

Vid justitiekanslersämbetet anhängiggjordes 1989 sammanlagt 2 943 ärenden.

Också efter 1933 års lagändring överlappar justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter varandra märkbart. I synnerhet när det gäller den allmänna tillsynen över myndigheterna har de praktiskt taget samma behörighet. Medborgarna kan rikta sina klagomål med anledning av att någon myndighet förfarit lagstridigt till någondera eller båda två, allt efter eget val. Med tanke på den åtalsbehörighet som sträcker sig till det personliga planet har lagövervakarna däremot för närvarande i princip mycket olika befogenhet då justitiekanslern kan övervaka en myndighets hela personal medan justitieombudsmannen endast har rätt att övervaka den verksamhet som omfattas av tjänsteansvar.

I praktiken styrs klagomålen och ansökningarna i dag till största delen redan direkt enligt ovan nämnda arbetsfördelning. Om så inte sker, utnyttjar justitiekanslern sin överföringsrätt. År 1989 överfördes allt som allt 51 ärenden. Det är i stort sett lika många ärenden som i allmänhet har överförts de senaste åren. Under 1980-talet överfördes mest ärenden år 1983, då justitiekanslern överförde 100 klagomål och ansökningar till justitieombudsmannen. Orsaken till att ett så stort antal överföringsbeslut var för sin del att enskilda personer det året inlämnade 2 154 klagomål och ansökningar till justitiekanslern.

Man kan beräkna att antalet ärenden som antingen har anhängiggjorts samtidigt hos båda eller som den ena laglighetsövervakaren redan har avgjort årligen utgör ca 5—10 % av det sammanlagda antalet klagomål. I syfte att undvika överlappande arbete är det i allmänhet den laglighetsövervakare till vilket ett klagomål, som riktas till båda, först har inkommit som behandlar det. Om ett ärende anhängiggörs samtidigt hos vardera myndigheten, behandlas det av den vars arbetssituation är bättre eller av den som har större sakkunskap av den art som ärendet kräver, i enlighet med vad som avtalas i saken. Ett undantag utgör de sakkategorier som enligt den ovan nämnda lagen angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden i regel skall överföras från justitiekanslern till justitieombudsmannen.

Att ett ärende har avgjorts av någondera av de högsta laglighetsövervakarna hindrar inte att samma ärende behandlas på nytt. Även om

klaganden redan har fått ett avgörande i saken av någondera laglighetsövervakaren, meddelas i klagomålet alltid ett avgörande av själva saken. Ett avgörande som avviker från det tidigare avgörandet meddelas i praktiken i allmänhet endast i det fall att något nytt har framkommit i saken.

Även om den lag som gäller laglighetsövervakarnas arbetsfördelning baserar sig på praktiska faktorer, inverkar arten av de ärenden som överförs med stöd av den dock också på tillsynsverksamhetens innehåll och form. Detta kommer till uttryck i synnerhet däri att inspektioner av försvarsmakten och slutna inrättningar spelar en central roll i justitieombudsmannens verksamhet och att en ökning och en effektivisering av denna inspektionsverksamhet har ansetts viktiga. Nu utförs ca 100—150 inspektioner årligen.

Det faktum att justitiekanslerns och justitieombudsmannens befogenheter och uppgifter överlappar varandra har inte konstaterats medföra några principiella olägenheter med hänsyn till prövningen av klagomålen. Tvärtom kan det anses vara av värde för medborgarna att ha en valmöjlighet då det gäller att framföra klagomål.

Med undantag av sådana ärenden som enligt hävdvunnen arbetsfördelning överförs från justitiekanslern till justitieombudsmannen avgör de högsta laglighetsövervakarna i allmänhet själv de ärenden som anhängiggjorts hos dem. Så bör laglighetsövervakningen i regel fungera hos oss även i fortsättningen. Inbördes överföring av ärenden bör dock kunna ske något mera flexibelt än för närvarande, i synnerhet om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ett ärende.

De högsta laglighetsövervakarnas förhållande till de nya kategorier av ombudsmän som har tillkommit med tanke på behoven inom vissa specialområden (t.ex. jämställdhetsombudsmannen och dataombudsmannen) har inte medfört några problem i den praktiska tillsynsverksamheten. Laglighetsövervakarna kan också efter behov undersöka ärenden som faller inom området för dessa myndigheters befogenhet samt lagligheten i dessa myndigheters verksamhet.

Justitiekanslern har överfört sådana klagomål som faller inom hans behörighet till andra behöriga myndigheter. Årligen har ca 100 ärenden överförts till andra myndigheter än justitieombudsmannen. I sådana fall har justitie-

kanslern inte prövat klagomålet i sak. Mest har ärenden överförts till polisinspektörerna och medicinalstyrelsen. Andra myndigheter till vilka ärenden överförs är bl.a. de olika ministerierna, skattestyrelsen, advokatfiskalerna, länsstyrelserna och länsstatteverken. Överföringen av ett ärende har haft praktiska orsaker, t.ex. att behandlingen av det ärende som klagomålet gäller kräver speciell sakkunskap eller att den myndighet som får klagomålet till prövning kan ingripa i ett eventuellt felaktigt förfarande på ett mera direkt sätt än justitiekanslern. Justitiekanslern lämnar dessutom årligen ca 100 klagomål utan prövning därför att de inte faller inom området för hans behörighet. I dessa fall är det ofta fråga om privaträttsliga (t.ex. familje- eller arvsrättsliga) tvistemål.

Justitieombudsmannen har inte överfört klagomål till andra myndigheter. Årligen lämnar justitieombudsmannen 100—150 klagomål utan prövning därför att de inte faller inom området för hans behörighet. I vissa fall har det dock ansetts att ett ärende kan delges någon annan myndighet. Klagandena har dessutom upplysts om möjligheten att själva vända sig till behörig myndighet samt också på andra sätt fått råd i frågor som gäller anhängiggörandet av deras ärenden.

På grund av att justitieombudsmannens behörighet är mera begränsad, och särskilt i fråga om klagomål som riktas till honom, bör det anses att det faktum att det inte finns några särskilda stadganden om överföring av ärenden till andra myndigheter är en brist med tanke på medborgarnas rättssäkerhet. I avsaknad av stadganden har man varit tvungen att lämna klagomål utan prövning. Av dessa omständigheter följer att det skulle behövas särskilda stadganden om överföring av ärenden.

Justitieombudsmannens tjänsteansvar

Det finns ingenting stadgat om justitieombudsmannens ansvar för sådana ämbetsåtgärder som inte hänför sig till utförande av åtal. Det är därför i juridiskt hänseende oklart om justitieombudsmannens ansvar inskränker sig till vad som stadgas i 49 § 2 mom. regeringsformen eller om han också i andra fall än då han väcker eller låter väcka åtal står under allmänt tjänsteansvar. Det finns ingen rättspraxis i saken.

Det finns inte heller några särskilda stadganden om vilken domstol som skall handlägga

åtal som har väckts mot justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av det nämnda stadgandet i 49 § 2 mom. regeringsformen. Det finns inte heller några stadganden om vem som har rätt att väcka åtal.

I allmänhet har det ansetts att justitieombudsmannen bör åtalas vid behörig allmän underrätt. Endast målsägande skulle ha rätt att väcka åtal. Allmän åklagare torde däremot inte kunna väcka åtal mot justitieombudsmannen. Detta kan motiveras med att justitieombudsmannen också övervakar åklagarnas verksamhet samt med att inte ens justitiekanslern, som är högsta åklagarmyndighet, har ansett sig kunna ingripa i justitieombudsmannens verksamhet eller bedöma den. Denna justitiekanslerns tolkning baserar sig på, att justitiekanslern och justitieombudsmannen i sin verksamhet är självständiga, oavhängiga och sinsemellan jämställda tillsynsorgan. Justitieombudsmannen är riksdagens eget organ, genom vilket riksdagen kan övervaka regeringens verksamhet och verksamheten vid de myndigheter som lyder under den. Det är inte meningen att riksdagens laglighetsövervakningsorgan skall övervakas av justitiekanslern, som utnämns av republikens president.

Suppleantsystemet inom laglighetsövervakningen

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens verksamhet har effektiverats närmast genom att arbetskraften på berednings- och föredragandenivå har utökats. Vid justitiekanslersämbetet fanns det vid utgången av 1989 38 ordinarie och 2 tillfälliga tjänstemän (39 med tjänsten som huvudsyssla och 1 med tjänsten som bisyssla) och vid justitieombudsmannens kansli 23 ordinarie och 5 tillfälliga tjänstemän (24 med tjänsten som huvudsyssla och 4 med tjänsten som bisyssla).

Även om den takt i vilken klagomål behandlas allmänt taget kan anses tillfredsställande, tar avgörandet av svåra ärenden, som kräver längre beredning, i vissa fall mycket lång tid från parternas synpunkt sett. Det kan också dröja förhållandevis länge innan man kommer ifatt den normala tidtabellen i situationer då antalet klagomål tillfälligt ökar mycket. Laglighetsövervakarnas övriga åligganden, som stjälar tid av den del av verksamheten som går ut på att utreda och avgöra klagomål, bidrar också till att behandlingstiderna blir längre.

Enligt 16 § 2 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman (54/72) kan justitieombudsmannen vid behov kalla suppleanten att handha biträdande justitieombudsmannens åligganden då denne är förhindrad. I praktiken har suppleanten kallats att sköta biträdande justitieombudsmannens uppgifter under justitieombudsmannens eller biträdande justitieombudsmannens semester eller sjukledighet. Suppleanten kan inte träda i biträdande justitieombudsmannens ställe då denne är på inspektionsresa i hemlandet. Suppleanten har skött biträdande justitieombudsmannens uppgifter från en och en halv till tre månader årligen.

Justitiekanslersadjointen i motsats till biträdande justitieombudsmannen har inte någon suppleant som kunde kallas att sköta justitiekanslersadjointens uppgifter då denne har förhinder. Justitiekanslersadjointen är dock ofta, då justitiekanslern har förhinder, tvungen att vid sidan av sina egna uppgifter också sköta uppgifter som ankommer på justitiekanslern. På justitiekanslern ankommer sådana lagstadgade uppgifter i statsrådet som skall kunna skötas på behörigt sätt i alla situationer. Justitiekanslern skall också se till att åklagarnas tidsbundna ärenden som gäller ändringssökande anhängiggöras i högsta domstolen.

I praktiken har förfarandet varit det att republikens president har förordnat en ställföreträdare för justitiekanslersadjointen, om denne under en längre tid har varit förhindrad att sköta sina uppgifter. Förordnandet av en ställföreträdare är ett mycket exceptionellt förfarande, och det har tillgripits endast om justitiekanslersadjointen har varit förhindrad, t.ex. sjukledig, i minst en månad. Närmast har ställföreträdare förordnats på detta sätt endast för längre sjukledigheter. I praktiken kan det hända att inte ens republikens president i alla situationer kan ge ett behövligt förordnande för en ställföreträdare på ett smidigt sätt.

Att de uppgifter som ankommer på justitiekanslern och justitiekanslersadjointen blir behörigen skötta i alla situationer kan säkerställas genom att det inrättas en tjänst som suppleant för justitiekanslersadjointen, motsvarande tjänsten som suppleant för biträdande justitieombudsmannen. Erfarenheterna av systemet med en suppleant för biträdande justitieombudsmannen har visat att systemet fungerar och innebär ett tillräckligt smidigt sätt att i olika situationer vid behov öka det högsta

laglighetsövervakningsorganets beslutskapacitet.

2.2. Ärendets beredning

2.2.1. Tidigare beredningsskeden

De högsta laglighetsövervakarnas befogenheter inom den indirekta offentliga förvaltningen

Kommittén för utbyggande av justitieombudsmannainstitutionen avgav sitt betänkande år 1970 (kommittébetänkande 1970: B 13) och fäste uppmärksamhet vid att det finns samfund, inrättningar och andra organisationer som inte är myndigheter. De funktionärer som är anställda hos dem är inte i sina uppgifter underställda tjänstemäns lagstadgade ansvar, men genom att utnyttja sin ställning och sitt faktiska inflytande kan de ändra på medborgarnas rättsställning. Kommittén ansåg att den enskilda individen ofta inte har några möjligheter att försvara sig i dylika fall och konstaterade att den tillsyn över lagligheten som riksdagen utövar borde omfatta också dylika situationer. Kommittén ansåg att det borde undersökas om justitieombudsmannen eller något annat av riksdagens organ kunde få i uppgift att för riksdagens räkning övervaka medborgarnas rättsskydd i detta avseende. Kommittén hade emellertid inte fått i uppdrag att reda ut denna fråga, och började därför inte undersöka saken närmare.

Justitieombudsmanskommisionen, som avgav sitt betänkande år 1975 (kommittébetänkande 1975:41), hade till uppgift att överväga en utvidgning av justitieombudsmannens tillsynsområde. Kommissionen hade till uppgift att reda ut om det vore skäl att justera de stadganden som gäller justitieombudsmannens verksamhetsområde så, att också offentlig makt som utövas av andra än dem som är underkastade tjänstemannaansvar skulle höra till justitieombudsmannens övervakningsområde i större utsträckning än nu. Kommissionen avlät inte någon proposition med förslag till ändring av befogenheterna, eftersom den konstaterade att saken hörde nära samman med arbetet i kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning och straffrättskommittén, som var verksamma då Kommissionen nöjde sig med att konstatera att

frågor som gäller en utvidgning av justitieombudsmannens befogenheter eventuellt måste tas upp på nytt efter att det har blivit klart om de planerade reformerna kommer att ändra justitieombudsmannens övervakningsområde. På basis av det arbete som kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning utförde stiftades sedermera en ny statstjänstemannalag (755/86), som trädde i kraft vid ingången av år 1988. Även en reform av lagstiftningen om tjänstebrott har genomförts med en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1990.

I ett utlåtande av riksdagens grundlagsutskott till lagutskottet (nr 4/1988 rd.) om regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om brott i tjänsten behandlas propositionens verkningar med tanke på omfattningen av justitieombudsmannens befogenhet. I sitt utlåtande konstaterar utskottet bl.a. följande: "Enligt erhållen utredning avviker förslaget från den rådande situationen däri att även offentligt anställda arbetstagare enligt den gällande tolkningen anses verka under tjänsteansvar när de sköter ett offentligt uppdrag eller utträttar ett offentligt ärende. Enligt förslaget skall en offentligt anställd arbetstagare däremot aldrig anses vara en tjänsteman. Utan att ta ställning till om offentligt anställda arbetstagare till den del de sköter ett offentligt uppdrag borde definieras såsom sådana tjänstemän som avses i strafflagen, understryker utskottet att det anser det vara viktigt att justitieombudsmannens befogenheter inte inskränks. Vid behov bör detta syfte säkerställas genom specialstadganden." Riksdagen har sedermera bifogat en motsvarande kläm till sitt svar till regeringen i september 1989 när den antog lagen om ändring av strafflagen.

Arbetsfördelning

Befogenhetsrelationerna mellan de högsta laglighetsövervakarna har inte kritiserats i någon större utsträckning. På 1920-talet och i början av 1930-talet var målet att uppnå en lämplig arbetsfördelning mellan justitiekanslern, som var belastad med en stor mängd klagomål, och den nya laglighetsövervakaren, justitieombudsmannen. På grund av den ringa arbetsbördan ansågs det också att justitieombudsmannen inte hade tillräckligt stor betydelse,

och en indragning av befattningen övervägdes därför. År 1932 avlät regeringen en proposition i saken till riksdagen (reg.prop. 72/1932 rd.). Denna proposition avlogs dock. Som en följd av propositionen och andra ändringsprojekt genomfördes den ovan beskrivna arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna 1933.

Efter att lagstiftningen om arbetsfördelningen trätt i kraft har diskussionen om de högsta laglighetsövervakarnas ställning och uppgifter varit mycket sporadisk och några större förändringar i de rådande förhållandena har inte varit under beredning.

Två gånger, åren 1985 och 1987, har riksdagens grundlagsutskott uppmärksammat arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och förutsatt att frågan om överlappningen i uppgifterna bör utredas grundligt och att lagstiftningsåtgärder vid behov bör vidtas för att klarlägga situationen. Enligt utskottet bör resurserna vid justitieombudsmannens kansli vid behov ökas beroende på utredningens resultat och justitieombudsmannens ställning som en rättsskyddsinstitution för medborgarna samtidigt utvecklas (GrUB 1/1985 rd. och 6/1987 rd.).

Justitieombudsmannens och hans föredragandens tjänsteansvar

Då riksdagen under 1982 års riksdag behandlade justitieombudsmannens berättelse för 1981 godkände den grundlagsutskottets betänkande i saken (GrUB 54/1982 rd.). I det förutsatte grundlagsutskottet att regeringen vidtar vederbörliga åtgärder så att innebörden i och förverkligandet av justitieombudsmannens och biträdande justitieombudsmannens samt hans suppleants rättsliga ansvar regleras i enlighet med vad som stadgas om justitiekanslern. Utskottet förutsatte likaså att frågan om forum för tjänsteansvaret regleras för tjänstemännen vid justitieombudsmannens kansli på samma sätt som beträffande föredragandena vid justitiekanslersämbetet.

Suppleanterna för justitiekanslersadjointen och biträdande justitieombudsmannen

I ett betänkande, som grundlagsutskottet avgav 1974, förutsatte grundlagsutskottet att

regeringen låter utreda om lagen borde ändras så, att riksdagen skulle välja två likvärdiga justitieombudsmän (GrUB 28/1974 rd.). Justitieombudsmanskommisionen, som justitieministeriet hade tillsatt samma år, framlade 1975 ett förslag i saken (kommittébetänkande 1975:41). Den föreslagna lagändringen har dock inte genomförts.

År 1987, då statsutskottet behandlade riksdagens revisorers berättelse för 1986, föreslog statsutskottet att man i syfte att förkorta behandlingstiderna både borde öka föredragandenas antal vid justitieombudsmannens kansli och vidta åtgärder för att inrätta en andra biträdande justitieombudsmannatjänst (FiUB nr 14/1987 rd.).

2.2.2. Beredningen av regeringspropositionen

Vid justitieministeriets lagberedningsavdelning utarbetades 1988 en utredning om den högsta laglighetsövervakningens tillstånd och behoven av att utveckla den (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 5/1988). På basis av utredningen tillsattes en arbetsgrupp den 11 maj 1988. I den var justitieministeriet, justitiekanslersämbetet och justitieombudsmannens kansli representerade. Arbetsgruppen utarbetade i enlighet med sitt uppdrag ett förslag till författningsändringar och överlät det i form av ett betänkande till justitieministeriet i maj 1989.

Arbetsgruppen hörde justitiekanslern och justitiekanslersadjointen samt justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen. Arbetsgruppen hörde också konsumentombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och dataombudsmannen särskilt i fråga om de regler som gäller överföring av ärenden från de högsta laglighetsövervakarna till de ifrågavarande myndigheterna.

Justitieministeriet begärde utlåtande om arbetsgruppens betänkande av de högsta laglighetsövervakarna, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriets fängvårdsavdelning, medicinalstyrelsen, bankinspektionen, statens revisionsverk och Finska Försäkringsbolagens Centralförbund. Alla nämnda instanser gav sitt utlåtande i saken. De ställde sig i allmänhet positivt till arbetsgruppens förslag. Några ändringsförslag framfördes, huvudsakligen i de högsta laglighets-

övervakarnas utlåtanden. Regeringens proposition har utarbetats som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet på basis av arbetsgruppens betänkande och utlåtandena om det.

3. De föreslagna ändringarna

3.1. Riksdagens justitieombudsmans övervaknings- och åtalsbefogenhet och dess bindning till myndigheternas verksamhet och till utövandet av offentlig makt

Riksdagens justitieombudsmans befogenhet att övervaka lagligheten har också hittills enligt ordalydelsen i 49 § regeringsformen omfattat "domstolars och övriga myndigheters verksamhet". Justitieombudsmannens befogenhet att övervaka den allmänna lagligheten i myndigheternas verksamhet har sålunda inte varit bunden till frågan om en enskild persons tjänsteansvar. I sin berättelse kan han likaså också i större utsträckning beröra rättstillämpningen och bristerna i lagstiftningen.

Enligt regeringsformen får justitieombudsmannen dock väcka eller låta väcka åtal endast för fel och försummelser "i tjänsten". Enligt hävdvunnen praxis har det straffrättsliga tjänsteansvaret ansetts dra upp gränserna för justitieombudsmannens åtalsbefogenhet. Eftersom praktiskt taget hela den stadigvarande personalen vid offentliga samfund omfattades av tjänsteansvar vid den tidpunkt då regeringsformen stiftades hade det inte med tanke på det offentliga samfundets verksamhet någon egentlig betydelse att åtalsbefogenheten bands vid tjänsteansvaret.

För närvarande är situationen dock en annan. Från mitten av 1960-talet har offentliga samfund börjat använda också privaträttsligt arbetsförhållande som en form för stadigvarande anställningsförhållande. Enligt rättspraxis har justitieombudsmannen haft rätt att väcka åtal mot personer i arbetsförhållande endast om de har utövat offentlig makt. Efter att reformen av tjänstebrottsstadgandena i strafflagen trädde i kraft vid ingången av 1990 har justitieombudsmannen inte längre rätt att väcka åtal ens i sådana fall. Ett av denna propositions centrala syften är att avhjälpa det missförhållande som uppkommit, såsom riksdagen har förutsatt.

Det måste dock också anses otillfredsställande att justitieombudsmannens rätt att övervaka

lagligheten i de uppgifter som sköts av personalen vid en myndighet som grundats med tanke på offentligt intresse överhuvudtaget är bunden vid anställningsförhållandets form. På flera arbetsplatser utförs samma arbete jämsides både i tjänste- och arbetsförhållande. Det är motiverat att justitieombudsmannen också skall kunna övervaka sådan verksamhet på samma sätt. Justitieombudsmannen har alltid, vid sidan av utövandet av offentlig makt, också kunnat övervaka tjänstemännens s.k. faktiska verksamhet. Det finns knappast någon orsak till att han inte skulle kunna övervaka samma verksamhet också då uppgifterna sköts i arbetsförhållande. Eventuella rättspåföljder bestäms sedan utgående från om det är fråga om en person i tjänstemannaställning eller inte. Själva övervakningsbefogenheten påverkar inte rättspåföljderna i något avseende.

Avsikten med inrättandet av justitieombudsmannens tjänst var ursprungligen att i monarkiska förhållanden skapa ett organ för att juridiskt övervaka regeringen och verksamheten inom den förvaltning som lydde under den. Då grundlagsutskottet sedan under 1919 års riksdag i samband med behandlingen av en proposition med förslag till en parlamentarisk regeringsform föreslog att en justitieombudsmanstjänst skulle inrättas inskränktes inte justitieombudsmannens uppgifter utan de kvarstod oförändrade: justitieombudsmannen fick i uppgift att övervaka "lagskipningen samt regeringens och ämbetsverkens verksamhet" (GrUB 2/1919 ld.). Det är klart att avsikten var att justitieombudsmannen även i parlamentariska förhållanden skulle utöva tillsyn över hela myndighetsmaskineriet. Även om justitieombudsmannen inte i det parlamentariska systemet spelar den roll som övervakare av regeringsmakten som ursprungligen var planerat har tjänsten i stället börjat spela en allt viktigare roll från medborgarnas synpunkt sett.

För att justitieombudsmannens övervakningsbehörighet också för närvarande skall täcka all den verksamhet som kan anses ha varit ämnad att övervakas av honom bör övervakningen utsträckas till att gälla även den verksamhet som bedrivs av arbetstagarna hos offentliga samfund och andra samfund med en tänkbar karaktär av myndighet. Om justitieombudsmannens behörighet ändras på detta sätt innebär det i själva verket inte att behörigheten utvidgas utan att den ställning som ursprungligen avsågs uppnås under nuvarande

förhållanden. Sålunda kan det anses motiverat att definiera riksdagens justitieombudsmans åtalsrätt så att justitieombudsmannen kan ingripa i vilken åtgärd som helst i en myndighets verksamhet som han betraktar som ett fel eller en försummelse, oberoende av vilken juridisk form det anställningsförhållande har i vilket den som eventuellt ansvarar för åtfärden står. Sålunda kan justitieombudsmannen alltid vidta åtalsåtgärder även mot en offentligt anställd arbetstagare, om det finns skäl att misstänka att arbetstagaren har handlat olagligt i samband med skötseln av sina uppgifter. Det torde inte finnas något funktionellt eller principiellt hinder för en sådan utvidging av justitieombudsmannens befogenhet. Även justitieombudsmannen själv har i ett av sina utlåtanden (1988 rd, berättelse 9, s. 48) anfört en motsvarande uppfattning.

Eftersom det primära syftet med riksdagens justitieombudsmannasystem är att övervaka den offentliga förvaltningen är det motiverat att begreppet "myndighet" i 49 § regeringsformen, i egenskap av den faktor som bestämmer i vilken utsträckning befogenheten omfattar myndigheter, snarare får en vid än en snäv tolkning. Sålunda är det skäl att åtminstone alla de samfund som avses i 2 kap. 12 § 1 mom. 1 punkten strafflagen betraktas som i 49 § 1 punkten regeringsformen avsedda myndigheter, vilket leder till att justitieombudsmannen kan övervaka lagligheten i hela deras verksamhet. Dessutom kan det i detta sammanhang vara motiverat att i regeringsformens myndighetsbegrepp innefatta även alla offentligrättsliga samfund som tydligt har grundats huvudsakligen med tanke på offentliga uppgifter. Härvid kunde ett eventuellt myndighetskännetecken t.ex. vara att samfundets förvaltningsorgan har tillsatts av ett offentligt samfund. Inte heller denna gräns kan betraktas som absolut; också t.ex. det att representanter för den offentliga förvaltningen innehar en framträdande ställning torde kunna betraktas som ett myndighetskännetecken. Däremot torde inte det faktum att ett offentligt samfund endast är representerat kunna anses som tillräckligt i och för sig. I sista hand måste tolkningen av begreppet "myndighet" bli beroende av prövning från fall till fall. Verksamhetens grad av offentlighet och behovet av övervakning torde kunna utgöra de centrala utgångspunkterna vid prövning av gränsfall. Det är dock skäl att konstatera att det ofta i

samband med den förvaltningsrättsliga regleringen finns orsak att, beroende på att utgångspunkterna är olika, ge samma term en mera omfattande innebörd än den som omfattas i strafflagen.

För att utöver myndigheternas ovan avsedda verksamhet och eventuell utövning av offentlig makt i samband därmed även all annan utövning av offentlig makt skall omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbefogenhet föreslås att ett tillägg som gäller detta tas in i 49 § 1 mom. regeringsformen. Sålunda skulle övervakningen av verksamhet som bedrivs under tjänsteansvar även omfatta den del av den indirekta offentliga förvaltningen som inte har karaktären av egentlig myndighetsverksamhet.

Eftersom den indirekta offentliga förvaltningen är mångfacetterad och då avgränsningen av den dessutom ger rum för tolkningar är det inte ändamålsenligt att stadga att hela verksamheten vid alla samfund som har rätt att utöva offentlig makt och i extrema fall även enskilda personers hela verksamhet skall omfattas av åtalsbefogenheten. Till denna del torde det räcka om endast sådan verksamhet under tjänsteansvar som avses i 2 kap. 12 § 1 mom. 3 punkten strafflagen anses höra till det som justitieombudsmannen skall övervaka.

Enligt hävdvunnen praxis kan ett sådant ingrepp i den enskildes rättsliga ställning som någon offentligrättslig norm berättigar till anses vara att betrakta som kärnan i utövandet av offentlig makt. Offentlig makt utövas t.ex. då beslut som gäller någons fördel, rättigheter eller skyldigheter fattas. I rättspraxis har även att lämna uppgifter betraktats som utövande av offentlig makt (HD 18.4.1989, L:1143). I den juridiska litteraturen förekommer också tolkningar enligt vilka ett offentligt samfund är ersättningsskyldigt redan om skadan har uppkommit i samband med funktioner i anslutning till utövandet av offentlig makt. Likaså kan en tjänsteman eller en offentligt anställd arbetstare enligt den gällande strafflagen göra sig skyldig till missbruk av sin tjänsteställning enbart genom att delta i beredningen inför beslutsfattandet.

Eftersom det gäller att dra upp gränserna för justitieombudsmannainstitutionens övervakningsbefogenhet kan en utvidgad tolkning anses komma i första hand. Med tanke på justitieombudsmannens befogenhet är det i varje fall viktigt att begreppet "offentlig makt" tolkas så att i synnerhet det beslutsfat-

tande som gäller den enskilde medborgarens förmåner med offentligrättslig grund skall omfattas av övervakningen.

Även om justitieombudsmannen inom den indirekta offentliga förvaltningen endast övervakar utövandet av offentlig makt bör han dock ha rätt att till behörig åtalsmyndighet anmäla också ett sådant brott som han misstänker att har skett men som inte har samband med utövandet av offentlig makt, även om han inte själv kan väcka eller låta väcka åtal i saken. Eftersom justitieombudsmannen också övervakar åklagarna har han i själva verket mycket goda möjligheter att utöva tillsyn också till denna del.

Tekniskt föreslås ändringen genomförd genom att det i 49 § 1 mom. 1 meningens regeringsformen stadgas att justitieombudsmannens befogenhet skall innebära att ha tillsyn över "— — att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän och offentligt anställda arbetstagare i alla sina uppgifter och även alla andra vid utövande av offentlig makt iakttaga lag samt fullgöra sina skyldigheter — —" samt genom att slutet på paragrafens 2 mom. skrivs i formen "— — väcka eller låta väcka åtal för fel eller försummelser som han observerar i den verksamhet som står under hans tillsyn". I sak bör det stadgande om behörighet som ingår i 1 § instruktionen för riksdagens justitieombudsman ha samma innehåll.

Även om justitiekanslern i egenskap av högsta åklagare har rätt att väcka åtal för all olaglighet som han observerar föreslås att ett omnämnande om tillsynen över utövandet av offentlig makt för tydlighetens skull fogas till 46 § regeringsformen. Likaså föreslås att ett omnämnande om offentligt anställd för tydlighetens skull tas in också i denna paragraf.

3.2. Justitieombudsmannens tjänsteansvar

Justitieombudsmannen kan, med hänsyn till hans ställning som högsta laglighetsövervakare, jämföras med justitiekanslern. Med hänsyn till reglerna om tjänsteansvaret kan det inte anses som någon väsentlig skillnad att justitieombudsmannen utses av riksdagen medan justitiekanslern utnämns av republikens president. Inte heller har det faktum att tjänsten som justitiekansler besätts tills vidare medan justitieombudsmannen utses för en viss tid någon

betydelse med hänsyn till tjänsteansvarets omfattning eller det sätt på vilket tjänsteansvaret förverkligas.

Om justitiekanslerns juridiska ansvar stadgas i ministeransvarighetslagen. Då justitiekanslerns och justitieombudsmannens tjänsteåligganden måste kunna bedömas på samma grunder med hänsyn till tjänsteansvaret, förutsätter den bristfälliga och av tolkning beroende regleringen av justitieombudsmannens tjänsteansvar att lagstiftningen kompletteras.

Det hör till både justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter att övervaka också domstolarnas verksamhet, inklusive verksamheten i de högsta rättsinstanserna. Det är sålunda inte ändamålsenligt att en domstol inom det allmänna domstolsväsendet är domstol när det gäller tjänsteåtal mot justitieombudsmannen.

Av denna anledning föreslås att stadgandena om justitieombudsmannens juridiska ansvar och om det sätt på vilket ansvaret förverkligas med vissa undantag samordnas med de stadganden som gäller justitiekanslern. Enligt förslaget skall åtal mot justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövningen handläggas i riksätten. Åtal kan väckas endast på samma grunder som mot justitiekanslern.

Republikens president kan förordna om väckande av åtal mot justitiekanslern med stöd av 47 § 1 mom. regeringsformen och riksdagen kan göra detsamma med iakttagande av ministeransvarighetslagen.

I 7 § ministeransvarighetslagen nämns de lagstridigheter för vilka riksdagen kan besluta om åtal mot justitiekanslern. En förutsättning för åtal är att justitiekanslern i utövningen av sitt ämbete bidragit till uppenbar olaglighet eller befordrat sådan, att han till uppenbar skada för landet uppsåtligen missbrukat sin tjänsteställning på ett sätt som är att betrakta såsom tjänsteförbrytelse eller att justitiekanslern annars vidtagit en uppenbart lagstridig ämbetsåtgärd.

Det har ansetts att samma regler gäller också då republikens president förordnar om väckande av åtal mot justitiekanslern, även om regeringsformen inte innehåller några särskilda stadganden om åtalsgrunderna. Därför föreslås det att också justitieombudsmannen skall kunna åtalas endast för sådant lagstridigt förfarande som nämns i 7 § ministeransvarighetslagen.

Justitieombudsmannen utses av riksdagen och är sålunda en lagens väktare som grundar sin verksamhet på riksdagens bemyndigande. Därför föreslås att endast riksdagen skall kunna besluta om åtal mot justitieombudsmannen. Riksdagen bör fatta ett sådant beslut i den ordning som stadgas i ministeransvarighetslagen.

De föreslagna ändringarna kan genomföras antingen genom att nya stadganden fogas till regeringsformen eller genom att i ministeransvarighetslagen stadgas att den skall tillämpas även på justitieombudsmannen. Regeringen anser att det är ändamålsenligt att de behövliga stadgandena fogas till regeringsformen.

Revideringen kräver också att lagen om riksätten kompletteras med stadganden om justitieombudsmannen.

De lagändringar som gäller justitieombudsmannens tjänsteansvar föreslås bli skrivna så, att de gäller både justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen jämte suppleanten. Eftersom biträdande justitieombudsmannen behandlar och avgör de ärenden som faller inom området för hans befogenhet med samma fullmakter som justitieombudsmannen, borde stadgandena om justitieombudsmannens ansvar också tillämpas på biträdande justitieombudsmannen. Detta gäller även suppleanten när han sköter biträdande justitieombudsmannens uppgifter.

Samtidigt föreslås för konsekvensens skull att till ministeransvarighetslagen fogas ett stadgande om att lagens stadganden om justitiekanslerns tjänsteansvar även gäller justitiekanslersadjointen och dennes suppleant, om vilket ett förslag framläggs nedan.

3.3. Justitiekanslersadjointens ställföreträdare och biträdande justitieombudsmannens suppleant

Med tanke på medborgarnas rättssäkerhet är det viktigt att klagomålen avgörs så snabbt som möjligt. Missförhållandet att klagomålen inte alltid kan anses bli behandlade tillräckligt snabbt kan korrigeras genom att den personal som står till förfogande när klagomålen skall avgöras ökas.

För justitieombudsmannasystemets del har ett förslag tidigare varit under prövning, enligt vilket det i stället för den nuvarande ena justitieombudsmannen skulle finnas två, till sin

ställning likvärdiga justitieombudsmän. En övergång till ett dylikt system har dock inte motiverats med att det skulle innebära en ökning av de resurser som används då ärendena avgörs, utan det har bl.a. ansetts att uppskattningen av riksdagens laglighetsövervakning i medborgarnas ögon kunde ökas och principen om att medborgarna skall behandlas jämbördigt genomföras på detta sätt, då varje klagomål uttryckligen skulle avgöras av en justitieombudsman. Endast i det fall att systemet i övrigt kvarstår oförändrat, dvs. att både biträdande justitieombudsmannen och hans suppleant kvarstår, innebär detta alternativ en ökning av de resurser som används för avgörande av klagomålen. Då skulle emellertid en del av de förmåner, som ett system med två justitieombudsmän i enlighet med vad som nämnts ovan beräknas medföra, gå förlorad.

Ett system med två likvärdiga justitieombudsmän har också vissa nackdelar. Av dem kan bl.a. nämnas att arbetsfördelningen mellan justitieombudsmännen inte kan ordnas lika smidigt som då en justitieombudsman är chef för ämbetsverket. Medborgarnas förtroende för justitieombudsmannasystemet kan också minska på grund av de variationer i praxis som eventuellt skulle kunna förekomma oftare i ett system med flera justitieombudsmän än i det nuvarande systemet.

I Sverige har man haft ett system med flera, till sin ställning likvärdiga justitieombudsmän. Erfarenheterna talar inte för en övergång till ett sådant system. Också i Sverige har stadgandena ändrats så, att en av de fyra justitieombudsmännen nu är chefsombudsman. Chefsombudsmannen är administrativ chef och beslutar om verksamhetens huvudlinjer.

Justitieombudsmannens verksamhet kan effektivieras också så, att det i stället för en biträdande justitieombudsman finns två biträdande justitieombudsmän. I princip avviker detta alternativ inte från det nuvarande systemet med en justitieombudsman. Det skulle alltså närmast vara fråga om en resursökning. Eftersom en tillräcklig ökning av resurserna i detta skede enligt regeringens uppfattning även kan uppnås genom att de tillfällen då suppleanten anlitas utökas, har det inte ansetts nödvändigt att föreslå en andra biträdande justitieombudsman.

I princip kan samma alternativ som föreslogs för justitieombudsmannens del användas i syfte att effektivisera justitiekanslerns lag-

lighetsövervakningsverksamhet. Det blir närmast fråga om inrättandet av en andra justitiekanslersadjointstjänst eller om införandet av ett system med ställföreträdare.

Möjligheten att använda suppleant då biträdande justitieombudsmannen är förhindrad har i betydande grad ökat de resurser som krävs vid behandlingen av klagomålen. Justitiekanslern har inte haft någon sådan möjlighet. Om en ställföreträdare kunde användas på samma sätt som biträdande justitieombudsmannens suppleant skulle det innebära en ökning som motsvarar omkring tre månaders arbetsinsats i justitiekanslerns verksamhet.

På ovan nämnda grunder föreslås att 37 § regeringsformen ändras så, att justitiekanslersadjointen skall ha en suppleant som förordnas av republikens president och som vid förhinder för justitiekanslersadjointen sköter hans uppgifter.

3.4. Arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna och överföringen av ärenden till andra myndigheter som behandlar förvaltningsklagomål

De högsta laglighetsövervakarnas befogenheter överlappar till stora delar varandra, men detta har inte medfört några olägenheter med tanke på medborgarnas rättssäkerhet. Det finns dock, av skäl som hör samman med utvecklandet av verksamheten, och framför allt av praktiska skäl, behov att ändra de stadganden som gäller rätten att överföra ärenden. Ärenden som väl går att förena med de ärenden som justitieombudsmannen annars behandlar, t.ex. alla sådana ärenden som gäller frihetsberövande, borde kunna överföras på honom. De stadganden som gäller överföringen av ärenden kunde också i övrigt göras smidigare.

De högsta laglighetsövervakarnas verksamhet kan effektivieras genom en utökning av deras möjligheter att överföra ärenden till sådana instanser som har de bästa möjligheterna att behandla och avgöra dem. Det är både fråga om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen och överföringen av ärenden som anhängiggjorts hos dem till andra myndigheter som övervakar den offentliga förvaltningen. I den nu gällande lagen om arbetsfördelningen stadgas endast om justitiekanslerns rätt att överföra vissa, i lagen

fastställda ärenden på justitieombudsmannen. De föreslagna ändringarna är sådana att den nu gällande lagen föreslås upphävd. Om arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna och överföringen av ärenden föreslås stadgat genom en ny lag. Avsikten är att reglerna om arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna skall fastslås i den nya lagen, och det föreslås därför att också lagen om grunderna för fördelning av åliggandena skall upphävas i detta sammanhang.

Det föreslås att den rätt att överföra ärenden som justitiekanslern har med stöd av den nu gällande lagen utvidgas. De ärenden som nu kan överföras kvarstår oförändrade, men vissa begrepp som används i den nu gällande lagen måste ändras så, att de motsvarar de förändrade förhållandena. Ändringarna i stadgandet har föranletts av att skyddskårsorganisationen slopades genom en lag år 1944 och av att de arbetsinrättningar som nämns i paragrafen har avskaffats. I den nya lagen föreslås att de ärenden som kan överföras utökas så, att alla kategorier av ärenden, i vilka någon myndighet har kunnat inskränka den enskildes personliga frihet, kan överföras på justitieombudsmannen.

En förutsättning för att ett ärende skall kunna överföras är att den som tar emot ärendet är behörig att behandla ett sådant ärende. Ett ärende som gäller ett brott som en privat person påstås ha begått skulle t.ex. inte överföras på justitieombudsmannen, även om åtgärder som vidtagits under tjänsteansvar och eventuellt kunde klandras skulle hänföra sig till det. Justitiekanslern kunde dock överföra den del av ärendet som faller inom området för justitieombudsmannens befogenhet.

Justitiekanslern har i regel utnyttjat sin rätt att överföra ärenden enligt den nuvarande lagen, men han har också rätt att låta bli att överföra ett ärende om han så vill. Också enligt den föreslagna nya lagen är överföringen av ett ärende beroende av justitiekanslerns prövning, även om huvudregeln blir en sådan skyldighet att överföra ärenden som motsvarar nuvarande praxis.

Den bästa arbetsfördelningen inom den högsta tillsynen över lagligheten kunde kanske uppnås genom att det utöver justitiekanslerns ovan nämnda rätt att överföra ärenden stadgas att de högsta laglighetsövervakarna under vissa förutsättningar även i andra fall skall ha rätt att besluta att ett ärende som anhängiggjorts

skall överföras på den andra laglighetsövervakaren. Överföringen skall således alltid basera sig på ett beslut i varje enskilt fall. En överföring av detta slags skulle förutsätta nära kontakt mellan de högsta laglighetsövervakarna och kännedom om de ärenden som anhängiggjorts hos den andra laglighetsövervakaren samt om planerade övervakningsåtgärder. Då överföring övervägs bör särskild uppmärksamhet ägnas partens rättssäkerhet. I synnerhet bör uppmärksamhet ägnas frågan om huruvida överföringen bidrar till ett så snabbt avgörande av ärendet som möjligt.

Utöver överföringen av ärenden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen föreslås att laglighetstillsynen effektivteras genom att det stadgas att båda de högsta tillsynsmyndigheterna har rätt att antingen helt eller delvis överföra ett ärende som anhängiggjorts hos dem till någon annan myndighet som har den särskilda sakkunskap som handlingen av ärendet kräver. Med stöd av detta stadgande kan ärenden överföras t.ex. på jämställdhetsombudsmannen, konsumentombudsmannen, dataombudsmannen och andra myndigheter som övervakar den offentliga förvaltningen. Andra myndigheter till vilka ärenden kunde överföras är bl.a. medicinalstyrelsen och polisinspektörerna.

Då ärenden överförs från de högsta laglighetsövervakarna till andra myndigheter bör samma faktorer beaktas som när ärenden överförs mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen. Partens rättssäkerhet bör beaktas, inte bara med tanke på ärendets behandlingstid utan också så, att det har säkerställts att den som tar emot överföringen inte har sådan anknytning till ärendet som kan äventyra en objektiv behandling av det. Sålunda överförs naturligtvis inte t.ex. ärenden i vilka den mottagande myndigheten redan har meddelat sitt beslut. Oberoende av de regler som gäller överföringen kunde de högsta laglighetsövervakarna också nöja sig med att be om utlåtande i saken av en annan myndighet.

Överföringen förutsätter inte samtycke av den mottagande myndigheten, men den som överför ärendet skall inte på något sätt kunna begränsa eller försöka styra den mottagande myndighetens beslutsfattande i saken. Det föreslås bara stadgat att de åtgärder som vidtagits i saken samt det beslut som fattats meddelas den som överfört ärendet till kännedom. Ett överfört ärende blir dock anhängiggjort

hos den mottagande myndigheten, som därför är skyldig att fatta beslut i saken. På basis av meddelanden om åtgärder och beslut kan den högsta laglighetsövervakare som överfört ärendet konstatera om ärendet har blivit skött på ett tillfredsställande sätt eller om det eventuellt behövs vidare åtgärder. Att ett ärende överförs till en annan myndighet skall inte på något sätt begränsa de högsta laglighetsövervakarnas behörighet att senare behandla samma ärende antingen med anledning av att det anhängiggörs på nytt eller på eget initiativ.

Möjligheten att överföra ett ärende skall inte vara beroende av det sätt på vilket ärendet anhängiggjorts. Laglighetsövervakarnas rätt överföra ärenden skall på lika grunder gälla ett ärende som en part har anhängiggjort och ett ärende som har anhängiggjorts på initiativ av en myndighet eller av dem själva.

Det föreslås dock att överföringen av ett ärende alltid i sista hand skall vara beroende av klagandens viljeyttring. Klaganden skall dock inte kunna motsätta sig en överföring när det är fråga om ärenden vilka justitiekanslern enligt huvudregeln är skyldig att överföra.

4. Propositionens organisatoriska och ekonomiska verkningar

Det föreslås att området för riksdagens justitieombudsmans behörighet utvidgas något. Utvidgningen kan närmast betraktas som principiell och den kommer knappast att medföra något betydande behov av extra resurser.

De utökade möjligheterna att överföra ärenden mellan de högsta laglighetsövervakarna och möjligheten att överföra ärenden till andra myndigheter förutsätter inte några organisatoriska förändringar. Det beräknas att den mängd ärenden som kommer att överföras i sin helhet kommer att vara så liten att stadgandena om överföring inte kommer att leda till

någon minskning av behovet av resurser hos de högsta laglighetsövervakarna eller någon ökning av det hos andra myndigheter.

Endast det förslag som gäller justitiekanslersadjointens suppleant har organisatoriska och ekonomiska verkningar.

På samma sätt som när det gäller arrangemangen för biträdande justitieombudsmannens suppleant skulle till justitiekanslersadjointens suppleant betalas samma lön som till justitiekanslersadjointen för den tid under vilken suppleanten sköter sådana uppgifter som ankommer på justitiekanslersadjointen. Suppleanten medför inte några andra utgifter. Justitiekanslersadjointens suppleant utnämns enligt förslaget av republikens president, varför det är svårt att beräkna de kostnader som suppleanten kommer att medföra i praktiken. Den som är suppleant är befriad från sina andra uppdrag under den tid han sköter justitiekanslersadjointens uppgifter. Om en statstjänsteman, t.ex. kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, är suppleant, medför suppleanten inte några betydande merkostnader.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Riksdagens justitieombudsmans behörighet inskränktes då revideringen av lagstiftningen om brott i tjänsten genomfördes vid ingången av 1990. I riksdagens svar med anledning av regeringens proposition i saken ingick ett uttalande, enligt vilket riksdagen förutsatte att regeringen ser till att stadgandena om justitieombudsmannens behörighet ändras innan lagstiftningen om brott i tjänsten träder i kraft, så att justitieombudsmannens befogenhet inte inskränks. Denna proposition innehåller de stadganden som riksdagen förutsatte.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Regeringsformen för Finland

37 §. Till paragrafens 1 mom. föreslås fogat ett stadgande om justitiekanslersadjointens suppleant. Suppleanten förordnas för en tid av högst fem år av republikens president, som också utnämner justitiekanslern och justitiekanslersadjointen. Suppleanten kan förordnas även för en ny period.

Enligt förslaget kan suppleanten sköta sådana uppgifter som ankommer på justitiekanslersadjointen då denne har förhinder.

Avsikten är att i reglementet för justitiekanslern vid statsrådet ge justitiekanslern rätt att kalla suppleanten att sköta sådana uppgifter som ankommer på justitiekanslersadjointen. Sålunda är det också han som prövar när suppleanten behöver kallas.

Även om det inte uttryckligen nämns i stadgandet gäller beträffande behörigheten för tjänsten som justitiekanslersadjointens suppleant vad som stadgas om justitiekanslern och justitiekanslersadjointen. Enligt 37 § skall han ha framstående insikt i rättsväsendet. Likaså gäller 84 § regeringsformen, som nyligen har ändrats (724/89) och enligt vilken endast finska medborgare kan utnämnas till tjänsterna som justitiekansler och justitiekanslersadjoint, också justitiekanslersadjointens suppleant.

Till justitiekanslersadjointens suppleant kan republikens president förordna antingen en person från justitiekanslersämbetet eller någon annan som uppfyller behörighetsvillkoren. Också till denna del motsvarar reglerna de regler som gäller biträdande justitieombudsmannens suppleant.

46 §. Paragrafens 1 mom. föreslås ändrat så, att justitiekanslern utöver myndigheternas och tjänstemännens samt offentligt anställda arbetstagares verksamhet också skall övervaka att alla de som inom den s.k. indirekta offentliga förvaltningen utövar offentlig makt under partiellt tjänsteansvar följer lag samt fullgör sina skyldigheter så att inte någons lagliga rätt kränks. Avsikten med förslaget är att precisera justitiekanslerns behörighet som övervakare av lagligheten i allt utövande av offentlig makt. Det är framför allt fråga om tillsynen över den indirekta offentliga förvaltningen. Avsikten är

att övervakningen skall omfatta minst det område som enligt 2 kap. 12 § 1 mom. 3 punkten strafflagen omfattas av partiellt tjänsteansvar. Genom att behörigheten direkt binds vid utövandet av offentlig makt och inte vid tjänstemannabegreppet kan, om ett från samhällets synpunkt sett viktigt övervakningsintresse så kräver, begreppet "offentlig makt" ges en vidare innebörd än vad som vore möjligt vid tolkningen av strafflagen. Fastän undersökningsbefogenheten utsträcks till att omfatta allt utövande av offentlig makt är avsikten dock inte att riksdagen skall omfattas av den laglighetsövervakning som justitiekanslern utövar.

49 §. Som i de allmänna motiveringarna har framförts vill man betona att justitieombudsmannen skall ha möjligheter att övervaka myndigheternas verksamhet i sin helhet. Därför föreslås att i 1 mom. skall ingå ett uttryckligt omnämnande av offentligt anställda arbetstagare. Avsikten är att begreppet offentligt anställd arbetstagare skall få minst samma innehåll som det har getts i 2 kap. 12 § 2 mom. strafflagen, men som i de allmänna motiveringarna har framförts beträffande omfattningen av myndighetsbegreppet kan man också här anse det vara möjligt att ge begreppet offentligt anställd arbetstagare en vidare tolkning. Det vill säga att arbetstagarna i alla sådana samfund och organ vars verksamhet allmänt sett är viktig också kan betraktas som offentligt anställda arbetstagare.

Också en sådan ändring föreslås i paragrafens 1 mom. att i justitieombudsmannens behörighet skall ingå övervakning av hur lagarna följs förutom i domstolarnas och övriga myndigheters hela verksamhet också i all sådan verksamhet där offentlig makt utövas. Avsikten är att omfattningen av justitieombudsmannens övervakningsrätt så exakt som möjligt skall motsvara justitiekanslerns övervakningsrätt till den del det är fråga om verksamhet vid myndigheter och utövning av offentlig makt.

Ett centralt mål är också att säkerställa att den utövning av offentlig makt som sker i den indirekta offentliga förvaltningen i sin helhet också faller under justitieombudsmannens behörighet. Beträffande reformen och det sätt på vilket det skriftligen utformats hänvisas till det som ovan sagts i samband med stadgandet om justitiekanslerns befogenhet. Ändamålet med

denna ändring är inte heller i detta fall att göra riksdagens verksamhet till föremål för övervakning. Avsikten är inte heller att ändra på den tolkning enligt vilken justitieombudsmannens behörighet inte omfattar övervakning av lagligheten i republikens presidents ämbetsverksamhet.

Ur paragrafens 2 mom. föreslås utgå hänvisningen till det ansvar som lagen för allmänna åklagare stadgar beträffande justitieombudsmannens ansvar i frågor som gäller åtal för tjänstefel. Det är motiverat att detta snäva ansvarsstadgande slopas, eftersom allmänna stadganden om justitieombudsmannens tjänsteansvar föreslås bli intagna i paragrafens 4 mom. Om ansvarsstadgandet kvarstår i 2 mom. kan det leda till sådana tolkningar att justitieombudsmannens ansvar när det gäller tjänsteåtal som han utför avviker från hans ansvar i övrigt och att t.ex. väckande av åtal kan ske på andra grunder än enligt 49 § 4 mom. Avsikten med reformen är att justitieombudsmannens ansvar för alla sina tjänsteåligganden skall fastställas enligt samma grunder.

Med anledning av att ansvarsstadgandet i paragrafens 2 mom. slopas är det skäl att i instruktionen för riksdagens justitieombudsman upphäva 19 §, som till sitt sakinnehåll motsvarar det ansvarsstadgande som slopas.

Det föreslås att slutet av paragrafens 2 mom. ändras så att justitieombudsmannen får rätt att väcka eller låta väcka åtal för fel eller försummelser som han observerar i all den verksamhet som står under hans tillsyn, utan att denna rätt binds vid tjänsteansvaret såsom för närvarande är fallet. Om åtalsbefogenheten lösgörs från begreppet tjänst skulle justitieombudsmannen kunna övervaka lagligheten i alla de uppgifter som utförs av dem som deltar i myndigheternas verksamhet på samma sätt oberoende av anställningsförhållandets art. Likaså skulle allt utövande av offentlig makt utanför det egentliga myndighetsmaskineriet falla inom området för åtalsbefogenheten.

Enligt det nya 4 mom. som föreslås bli fogat till paragrafen beslutar riksdagen om väckande av åtal mot justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen och dennes suppleant om han i tjänsten har förfarit i strid med lag. Då riksdagen fattar ett sådant beslut skall stadgandena i ministeransvarighetslagen iakt-

Hänvisningen till ministeransvarighetslagen innebär att initiativ till anhängiggörande av frågan om justitieombudsmannens ansvar kan tas av grundlagsutskottet, något annat av riksdagens utskott eller minst fem riksdagsmän. Däremot kan inte justitiekanslerns anmälan, som nämns i ministeransvarighetslagen, gälla justitieombudsmannens ämbetsåtgärder. En sådan anmälan kan komma i fråga endast i samband med den tillsyn över lagligheten i statsrådets eller en statsrådsmedlems verksamhet som avses i 47 § 1 mom. regeringsformen.

Hänvisningen till lagen i fråga innebär dessutom att förfaringssätten och beslutsfattandet i frågor som gäller justitieombudsmannens ansvar fastställs på det sätt som stadgas i den lagen. Likaså framgår av 7 § ministeransvarighetslagen för vilket slag av lagstridigt förfarande justitieombudsmannen kan åtalas.

För biträdande justitieombudsmannen och hans suppleant skall gälla samma förfarande vid konstaterande av ansvar som för justitieombudsmannen.

59 §. Till paragrafens 1 mom. bör fogas ett omnämnande av att åtal mot justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i ämbetets utövning handläggs av riksrätten. Likaså förlås vid sidan av justitiekanslerns och justitieombudsmannens forum ett uttryckligt stadgande även om att justitiekanslers adjointens och biträdande justitieombudsmannens och deras suppleanters forum är riksrätten.

I paragrafens 2 mom., i den form lagrummet nu har, stadgas att justitieombudsmannen utför åtal i riksrätten, om riksdagen beslutit om väckande av åtal. Eftersom riksdagen enligt förslaget skall fatta beslut om att justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen och hans suppleant skall åtalas, är det nödvändigt att det stadgas att åtalet då utförs av en av riksdagen förordnad person. Om presidenten förordnar om väckande av åtal mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant, utförs det enligt 47 § 1 mom. på motsvarande sätt av den person presidenten utser. På grund av detta tillägg är det motiverat att momentets första del skrivs om på ett mera detaljerat sätt än nu. Eftersom riksdagen med stöd av ministeransvarighetslagen endast kan besluta om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet och justitiekanslern, föreslås att dessa fall uttryckligen nämns i momentet som de fall då justitieombudsmannen utför åtalet.

1.2. Lag angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder

1 §. Emedan i 49 § 4 mom. regeringsformen skall stadgas om förverkligandet av, förutom justitieombudsmannens, även biträdande justitieombudsmannens och dennes suppleants tjänsteansvar, är det ändamålsenligt att det finns ett motsvarande stadgande även om justitiekanslersadjointen och dennes suppleant. Det skall enligt förslaget tas in i föreliggande paragraf.

1.3. Lag om riksätten

1 §. Till paragrafens 1 mom. fogas utöver ett omnämnande om att riksätten handlägger åtal som väcks mot justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant för lagstridigt förfarande i ämbetets utövning, för klarhetens skull även ett omnämnande av att justitiekanslerns och hans suppleants forum i tjänsteåtalets ärenden är riksätten.

2 §. Utöver hänvisningarna till 47 och 59 §§ regeringsformen, som redan ingår i paragrafens 1 mom., fogas till momentet en hänvisning till 49 § regeringsformen, på vilken åtal mot justitieombudsmannen baserar sig enligt förslaget. Till lagrummet måste likaså fogas ett omnämnande av att utöver de personer som tidigare har nämnts i momentet även den person som riksdagen har utsett får utföra åtalet i riksätten.

1.4. Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

1 §. Justitiekanslerns rätt att överföra ärenden. Med stöd av paragrafens 1 mom. befrias justitiekanslern från skyldigheten att behandla de ärenden som nämns i lagrummet.

Justitiekanslerns rätt att överföra ärenden omfattar för det första alla ärenden som gäller försvarsministeriet och dem som tjänstgör i militära uppgifter. Stadgandet om detta ingår i paragrafens 1 mom. 1 punkt.

Eftersom man inte har velat begränsa justitiekanslerns rätt att överföra ärenden jämfört med den rätt han nu har, nämns i stadgandet

som ärenden som kan överföras de ärenden som gäller försvarsministeriet. Dessa ärenden kan hänföra sig till militärer eller värnpliktiga, men de kan också till sin karaktär vara helt vanliga förvaltningsärenden. Alla ärenden som gäller försvarsmakten kan sålunda alltså överföras, oberoende av om de gäller militärer eller inte.

De regler som gäller militärer bygger på deras legislativa specialställning. I 45 kap. strafflagen stadgas om militära brott. I kapitlets 1 § fastställs att krigsmän är de som tjänstgör inom försvarsmakten i militära tjänster eller befattningar, de som tjänstgör inom försvarsmakten på basen av offentlighetsligt tjänstgöringsavtal, de som fullgör sin värnplikt såsom bevärade eller obevärade samt elever som vid militär undervisningsanstalt utbildas för militär tjänst eller befattning. Enligt samma paragraf tillämpas stadgandena om krigsmän även på dem som tjänstgör i militära uppgifter inom gränsbevakningsväsendet samt på dem som är i sådan tjänstgöring som avses i lagen om en finsk övervakningsstyrka (276/64) på det sätt som därom är särskilt stadgat i lag. Den sistnämnda författningen har upphävts och ersatts med lagen om Finlands deltagande i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet (514/84), som trädde i kraft vid ingången av år 1985. I förordningen om tillämpningsområdet för stadgandena angående straff för militära brott (963/83) stadgas om från vilken tidpunkt en person lyder under de militära straffstadgandena.

Enligt 2 § militära rättegångslagen (326/83) är militära rättegångsärenden de mål som gäller militära brott. I paragrafen stadgas också att vissa gärningar för vilka straff stadgas i strafflagen skall handläggas såsom militära rättegångsärenden. En förutsättning är då att gärningen har riktat sig mot försvarsmakten eller mot någon annan krigsman. Enligt militära disciplinlagen (331/83) kan för brott som avses i militära rättegångslagen den som lyder under 45 kap. strafflagen i rättegång ådömas disciplinstraff eller i disciplinärt förfarande såsom disciplinär påföljd påföras disciplinstraff eller disciplinär tillrättavisning.

På basis av stadgandet föreslås att på justitieombudsmannen överförs de ärenden som gäller militära rättegångar och på basis av stadgandet om försvarsmakten i regel alla andra ärenden som gäller militärer och värnpliktiga. Justitiekanslern kan alltid i varje

enskilt fall pröva om det finns särskilda skäl att själv avgöra ärendet.

Ett undantag från överförandet av ärenden som gäller värnpliktiga utgör de civiltjänstpliktiga. Enligt 1 § lagen om vapenfri tjänst och civiltjänst (132/69, tillfälligt ändrad 647/85) skall en värnpliktig som befriats från vapentjänst fullgöra vapenfri tjänst eller civiltjänst. Vapenfri tjänst fullgörs vid försvarsmakten, men placerandet av civiltjänstpliktiga samt den allmänna ledningen och övervakningen av tjänstgöringsarrangemangen ankommer på arbetsministeriet.

Enligt 2 § lagen om gränsbevakningsväsendet (5/75) är gränsbevakningsväsendets inre organisation militärisk. I lagens 4 § stadgas om de militära tjänster som kan finnas vid gränsbevakningsväsendet. Enligt lagens 9 § lyder dessa personer under stadgandena om krigsmän i 45 kap. strafflagen. Genom förordning kan det dock stadgas om undantag från detta. Med stöd av lagens 8 § kan värnpliktiga förordnas att erhålla utbildning vid gränsbevakningsväsendet. I fråga om deras tjänstgöring iakttas i tillämpliga delar vad som stadgas om värnpliktigas tjänstgöring inom försvarsmakten. Gränsbevakningsväsendet lyder under inrikesministeriet. Det kan sålunda bli fråga om att överföra ärenden som gäller inrikesministeriet och hänföra sig till gränsbevakningsväsendet.

De som deltar i Förenta Nationernas (FN) fredsbevarande verksamhet leds i operativt hänseende av FN, men är i administrativt hänseende underställda försvarsministeriet. I 2 kap. i lagen om Finlands deltagande i Förenta Staternas fredsbevarande verksamhet stadgas om den fredsbevarande personalen. Enligt lagens 7 § avses med fredsbevarande personal de personer som ingår i den fredsbevarande organisationen samt utbytespersonalen. Enligt lagens 14 § lyder de som hör till den fredsbevarande personalen och de som deltar i utbildningen för uppgiften under de stadganden i 45 kap. strafflagen som gäller krigsmän och de kan påföras alla i militära disciplinlagen nämnda disciplinära påföljder. Dessa personers ställning motsvarar sålunda till stora delar militärernas ställning och därför bör justitiekanslern kunna överföra ärenden som gäller dem på justitieombudsmannen. Eftersom den fredsbevarande personalen lyder under försvarsministeriet och deras utbildning kan överföras på försvarsmakten, kan största delen av de ären-

den som gäller dem överföras redan med stöd av stadgandet i 1 punkten. På grund av de fredsbevarande uppgifternas speciella ställning och för tydlighetens skull föreslås dock uttryckligen stadgat om rätten att överföra sådana ärenden.

I paragrafens 1 mom. 2 punkt nämnda åtgärder enligt tvångsmedelslagen (450/87) är gripande, anhållande, häktning, reseförbud, skingringsförbud och kvarstad, beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning, och dessutom kvarhållande, avspärning av utredningsplats, rusmedelsprov och upptagande av signalement. Annat frihetsberövande, som nämns i stadgandet, avser vilken åtgärd som helst från myndigheternas sida som baserar sig på annan lagstiftning och hänföra sig till en persons personliga frihet. Sådana är t.ex. avlägsnande och hållande i förvar av berusad person, om vilket stadgas i 20 § polislagen (84/66), och tagande i förvar, om vilket stadgas i 23 § utlänningslagen (400/83).

Fängelser som avses i paragrafens 1 mom. 3 punkt är central-, läns-, ungdoms- och reservfängelser samt arbetskolonier och dessutom tvångsinrättningar och sinnessjukhuset för fångar, vilka nämns i förordningen om fångvårdsväsendet (134/86). Med i denna punkt avsedd annan inrättning i vilken en person har intagits mot sin vilja förstås t.ex. olika vårdanstalter, sjukhus samt polishäkten och skolhem. Avsikten är att stadgandet skall gälla även sådana inrättningar från vilka man inte fritt kan avlägsna sig eller där individens frihet begränsas på något annat motsvarande sätt. Det är inte nödvändigt att på ett uttömmande sätt försöka räkna upp de inrättningar som avses i denna punkt eftersom en begränsning av den personliga friheten är den avgörande överföringsgrunden.

Med stöd av den nuvarande lagen har det ansetts att t.ex. alla ärenden som gäller fångar skall överföras på justitieombudsmannen. Med stöd av paragrafens 2 mom. har justitiekanslern rätt att på justitieombudsmannen överföra också alla sådana ärenden som anhängiggörs vid justitiekanslersämbetet av personer vars frihet har begränsats. Frågan om huruvida ärendet hänföra sig till den myndighet som har inskränkt personens frihet inverkar inte på rätten att överföra ärendet. Sålunda kan bl.a. ansökningar och framställningar som fångar har lämnat in överföras.

I andra än de fall som avses i paragrafens 2 mom. kan ett ärende överföras även om omständigheterna har förändrats t.ex. så, att klaganden inte längre innehar en militär tjänst eller att frihetsberövandet redan har upphört.

Om justitieombudsmannen anser att justitiekanslern med stöd av 1 § har överfört ett ärende som enligt honom inte kan överföras, kan han returnera ärendet till justitiekanslern.

2 §. Justitiekanslerns skyldighet att överföra ärenden. I praktiken har justitiekanslern även hittills överfört alla de ärenden som har kunnat överföras med stöd av den gällande lagen angående justitiekanslerns befriande från vissa av hans åligganden. Emedan avsikten uttryckligen är att åstadkomma en viss arbetsfördelning, är det motiverat att i lagen klart stadga att justitiekanslern är förpliktad att till justitieombudsmannen överföra de ärenden från vilkas behandling han befrias. Överföringsskyldigheten skall dock inte vara ovillkorlig. Justitiekanslern skall nämligen under vissa förutsättningar själv kunna avgöra ärendet.

3 §. Rätt till inbördes överföringen. Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan båda under de förutsättningar som nämns i paragrafen mellan sig överföra ett visst ärende som har anhängiggjorts.

Det kan vara fråga om en överföring som är ändamålsenlig med tanke på ärendets behandling på det sätt som avses i paragrafen t.ex. i sådana fall då den ena tillsynsmyndigheten har erfarenhet av en viss typ av ärenden eller sådan speciell sakkunskap som de kräver. Överföringen kan också basera sig på arbetssituationen eller på att den ena tillsynsmyndigheten har för avsikt att särskilt undersöka en viss verksamhet.

En förutsättning för överföring bör alltid vara antingen en bedömning att överföringen kan påskynda behandlingen av ärendet eller någon annan särskild orsak, t.ex. en orsak av den art som beskrivits ovan.

4 §. Överföring till annan myndighet. I paragrafen stadgas om rätten att överföra ärenden från de högsta laglighetsövervakarna till andra myndigheter. En överföring är möjlig om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om den annars av särskilda skäl är motiverad. Det kan vara fråga om ärenden vilkas behandling kräver sådan särskild sakkunskap som innehas isynnerhet av den myndighet som övertar ärendet. Denna myndighet skall enligt förslaget alltid delge den

laglighetsövervakare som har överfört ärendet de åtgärder som vidtagits och de beslut som myndigheten har fattat. På detta sätt kan överföraren följa hur man har förfarit i ärendet och besluta huruvida det finns behov av ytterligare åtgärder. En överföring av ett ärende på en annan myndighet begränsar inte på något sätt de högsta laglighetsövervakarnas behörighet att behandla samma ärende på eget initiativ eller sedan det har anhängiggjorts på nytt.

5 §. Meddelande om överföring. Ett allmänt mål inom förvaltningen är att de ärenden som anhängiggjorts avgörs så snabbt och på ett så sakkunnigt sätt som möjligt. Syftet med en ökning av överföringsmöjligheterna i det fall då flera än en myndighet har befogenhet att avgöra ett och samma ärende är att dessa mål lättare skall kunna uppnås. Att ett klagomål behandlas av den med tanke på själva avgörandet i sak ändamålsenligaste myndigheten innebär enbart att klagandens rättssäkerhet förbättras, i synnerhet som behandlingen enligt förslaget skall stå under tillsyn av den laglighetsövervakare som har överfört ärendet.

Medborgarnas möjlighet att välja till vilken laglighetsövervakare de vill vända sig måste dock betraktas som en viktig sak i och för sig. Från klagandens synpunkt kan det också vara en fråga om förtroende. Sålunda föreslås att medborgarna skall ha möjlighet att låta bli att godkänna en överföring. Det skall dock inte vara möjligt att motsätta sig överföring när det gäller ett ärende som avses i 1 §.

Det är troligt att klaganden i de flesta fall har större behov av att få beslutet snabbt än av att beslutet uttryckligen fattas av den ena eller den andra laglighetsövervakaren. Eftersom utvecklandet av överföringssystemet utrensstämmer med det allmänna syftet att effektivisera förvaltningen är det för säkerställandet av en fungerande förvaltning motiverat att förutsätta att vägran att godkänna en överföring skall kräva särskild prövning. Därför föreslås stadgat att det behövs åtgärder från klagandens sida för att en överföring skall förfalla.

Klaganden behöver inte framföra några skäl för varför han motsätter sig överföringsbeslutet, enbart ett meddelande räcker. Likaså finns det inte, med tanke på klagomålsförfarandets allmänna karaktär, någon orsak att uppställa särskilda formkrav när det gäller ett sådant meddelande. Huvudsaken är att det

lämnas inom utsatt tid. Då ett meddelande om förbud tas emot kan samma principer följas som då själva klagomålsärendet anhängiggörs. Huvudregeln kunde då vara att det skall vara ett undertecknat skriftligt meddelande, men med samtycke av lagövervakaren kunde även ett icke undertecknat eller t.o.m. muntligt meddelande tas emot.

Skyldigheten att underrätta om en överföring gäller endast klagomål. Anmälningsskyldigheten gäller inte ärenden som myndigheterna har tagit initiativ till eller som tillsynsmyndigheterna själva anhängiggjort. Också i dessa fall kan meddelande om överföringen visserligen lämnas, om det anses nödvändigt.

Den tid som reserveras för klaganden fastställs enligt den myndighets prövning som överför ärendet med beaktande av eventuella särskilda skäl som kan inverka på tiden. I regel kan det bli fråga om ca två veckor.

6§. *Ikraftträdande.* Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfast. Den kan utan hinder tillämpas på ärenden som redan är anhängiga då lagen träder i kraft.

2. Närmare stadgandena

Inrättandet av en tjänst som suppleant för justitiekanslersadjointen förutsätter att reglementet för justitiekanslern vid statsrådet (416/57) ändras. Utvidgandet av riksdagens justitieombudsmans befogenheter förutsätter i sin tur att instruktionen för riksdagens justitieombudsman ändras. Avsikten är att det tjänsteansvar som föredragandena vid justitieombudsmannens kansli har skall bringas att motsvara det tjänsteansvar som föredragandena

vid justitiekanslersämbetet har. Också härom, liksom om justitieombudsmannens rätt att meddela anmärkningar, skulle stadgas i instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Reglementet för justitiekanslern är en författning på förordningsnivå. Om ändring av instruktionen för justitieombudsmannen beslutar riksdagen på framställning av talmanskonferensen. Ett utkast till förslag till ändring av reglementet för justitiekanslern vid statsrådet ingår som bilaga till denna regeringsproposition.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfasta.

4. Lagstiftningsordning

Eftersom de förslag till ändring av Regeringsformen för Finland, ministeransvarighetslagen samt av lagen om riksrätten som ingår i denna proposition innebär ändring av grundlagar, bör lagförslagen i fråga behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar.

Även förslaget till lag om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman innebär en avvikelse från regeringsformens stadganden. Därför anses det att även den bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar.

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

1.

Lag om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, ändras 37 §, 46 § 1 mom., 49 § 1 och 2 mom. samt 59 § Regeringsformen för Finland, av dessa lagrum 49 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 15 januari 1971 (19/71) och 49 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 april 1957 (176/57), samt

fogas till 49 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 26 april 1957 och av den 15 januari 1971, ett nytt 4 mom. som följer:

37 §

I statsrådet skall finnas en justitiekansler, som skall ha framstående insikt i rättsväsendet. Justitiekanslern biträds av en justitiekanslersadjoint, som vid behov sköter hans uppgifter. Justitiekanslersadjointen har en suppleant, som vid förhinder för justitiekanslersadjointen sköter hans uppgifter. Republikens president utser suppleanten för en tid av högst fem år.

46 §

Justitiekanslern skall övervaka, att myndigheter, tjänstemän och offentligt anställda arbetstagare i alla sina uppgifter och även alla andra vid utövande av offentlig makt följer lag samt fullgör sina skyldigheter så att inte någons lagliga rättigheter kränks.

49 §

Lagtima riksdag skall, i den ordning som stadgas för val av riksdagens talman, för fyra kalenderår i sänder utse en för utmärkt lagkunskap känd person att såsom riksdagens justitieombudsman, enligt en instruktion som riksdagen utfärdar för honom, utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän och offentligt anställda arbetstagare i alla sina uppgifter och även alla andra vid utövande av offentlig makt följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Avlider justitieombudsmannen eller avgår han från sin befattning före utgången av verksamhetsperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman för den återstående tiden av perioden. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov sköter hans uppgifter, samt en suppleant, som vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter.

Justitieombudsmannen har samma rätt som justitiekanslern att vara närvarande vid statsrådets, domstolars och ämbetsverks sessioner, ta del av statsrådets, dess ministeriers, domstolarnas samt övriga myndigheters protokoll samt väcka eller låta väcka åtal för fel och försummelser som han observerar i den verksamhet som står under hans tillsyn.

Har justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen eller dennes suppleant vidtagit en lagstridig ämbetsåtgärd, kan riksdagen besluta att han skall åtalas. Härvid skall iaktas av vad som i lagen angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder (274/22) stadgas om justitiekanslern.

59 §

Väcks åtal mot en medlem av statsrådet, en medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant eller riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen, handläggs ärendet av en särskild domstol, riksrätten, för vilken särskilda grundlagsstadganden gäller.

Har riksdagen beslutat att åtal skall väckas mot en medlem av statsrådet eller mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant förs åtalet av riksdagens justitieombudsman. Åtal mot justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant förs av den som riksdagen har utsett därtill.

Denna lag träder i kraft den
19 .

2.

Lag

om ändring av lagen angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, fogas till 1 § lagen den 25 november 1922 angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder (274/22) ett nytt 2 mom. som följer:

1 §

 Vad som i denna lag stadgas om justitiekanslern tillämpas även på justitiekanslersadjointen och hans suppleant.

Denna lag träder i kraft den
 19 .

3.

Lag

om ändring av 1 och 2 §§ lagen om riksрätten

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, ändras 1 § 1 mom. och 2 § 1 mom. lagen den 25 november 1922 om riksрätten (273/22), av dessa lagrum 1 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 21 oktober 1955 (421/55), som följer:

1 §

Riksрätten handlägger åtal som väcks mot en medlem av statsrådet, mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller justitiekanslersadjointens suppleant, mot riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller biträdande justitieombudsmannens suppleant eller mot högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens president eller ledamöter för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

2 §

Vid anhängiggörande av åtal inför riksрätten enligt 47, 49 eller 59 §§ regeringsformen skall justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller den som republikens president eller riksdagen har utsett att utföra åtalet, hos riksрättens ordförande anhålla om att den som skall åtalas kallas att svara i saken. Ordföranden skall därefter se till att riksрätten sammanträder för att handlägga målet i laga ordning.

Denna lag träder i kraft den
 19 .

4.

L a g**om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

1 §

Justitiekanslerns rätt att överföra ärenden

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka efterlevanden av lag i ärenden som ankommer på riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet och den fredsbevarande personal som avses i lagen om Finlands deltagande i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet (514/84) samt militära rättegångar,

2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,

3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern befrias från skyldigheten att behandla ärenden som ankommer på riksdagens justitieombudsman och som har anhängiggjorts av någon vars frihet har begränsats genom häktning, anhållande eller på något annat sätt.

2 §

Justitiekanslerns skyldighet att överföra ärenden

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet.

3 §

Rätt till inbördes överföringar

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman kan mellan sig överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedö-

mas påskynda behandlingen av ett ärende eller om det av andra särskilda skäl är motiverat.

4 §

Överföring till annan myndighet

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan på de grunder som nämns i 3 § helt eller delvis överföra ett ärende som faller under deras behörighet på någon annan myndighet som har den särskilda sakkunskap som krävs för behandlingen av ärendet.

I ett överföringsbeslut enligt 1 mom. skall den mottagande myndigheten åläggas att meddela den som har överfört ärendet de åtgärder som har vidtagits och det beslut som har fattats i saken.

5 §

Meddelande om överföring

I klagomål skall klaganden underrättas om ett beslut att överföra ärendet. Om klaganden inom en för honom reserverad skälig tid meddelar att han motsätter sig att ett ärende som avses i 3 eller 4 § överförs, får överföringsbeslutet inte verkställas.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 19 .

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och den samma dag givna lagen angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på sådana ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitie-
tiekanslersämbetet eller riksdagens justitie-
ombudsmans kansli.

Helsingfors den 31 maj 1990

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Justitieminister Tarja Halonen

1.

Lag om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, ändras 37 §, 46 § 1 mom., 49 § 1 och 2 mom. samt 59 § Regeringsformen för Finland, av dessa lagrum 49 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 15 januari 1971 (19/71) och 49 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 april 1957 (176/57), samt fogas till 49 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 26 april 1957 och av den 15 januari 1971, ett nytt 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

37 §

I statsrådet skall finnas en justitiekansler, som bör äga framstående insikt i rättsväsendet. Justitiekanslern biträdes av en justitiekanslersadjoint, vilken vid behov företräder honom.

46 §

Justitiekanslern bör vaka däröver, att myndigheter och tjänstemän följa lag samt fullgöra sina skyldigheter, så att icke någon må i sin lagliga rätt bliva lidande.

49 §

Lagtima riksdag skall, i den ordning som för val av riksdagens talman är stadgad, för fyra kalenderår i sänder utse en för utmärkt lagkunskap känd person att såsom riksdagens justitieombudsman, enligt instruktion, som riksdagen för honom utfärdar, hava tillsyn över lagarnas efterlevnad i domstolars och övriga myndigheters verksamhet. Avlider justitieombudsmannen eller avgår han från sin befattning före utgången av verksamhetsperioden, må riksdagen för den återstående tiden av perioden utse ny justitieombudsman. I samma ordning och för lika lång tid utses jämväl en biträdande justitieombudsman, som bistår jus-

Föreslagen lydelse

37 §

I statsrådet skall finnas en justitiekansler, som skall ha framstående insikt i rättsväsendet. Justitiekanslern biträds av en justitiekanslersadjoint, som vid behov sköter hans uppgifter. Justitiekanslersadjointen har en suppleant, som vid förhinder för justitiekanslersadjointen sköter hans uppgifter. Republikens president utser suppleanten för en tid av högst fem år.

46 §

Justitiekanslern skall övervaka, att myndigheter, tjänstemän och offentligt anställda arbetstagare i alla sina uppgifter och även alla andra vid utövande av offentlig makt följer lag samt fullgör sina skyldigheter så att inte någons lagliga rättigheter kränks.

49 §

Lagtima riksdag skall, i den ordning som stadgas för val av riksdagens talman, för fyra kalenderår i sänder utse en för utmärkt lagkunskap känd person att såsom riksdagens justitieombudsman, enligt en instruktion som riksdagen utfärdar för honom, utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän och offentligt anställda arbetstagare i alla sina uppgifter och även alla andra vid utövande av offentlig makt följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Avlider justitieombudsmannen eller avgår han från sin befattning före utgången av verksamhetsperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman

Gällande lydelse

titieombudsmannen och vid behov träder i hans ställe, samt en suppleant, som vid förfall för biträdande justitieombudsmannen vid behov sköter hans åligganden.

Justitieombudsmannen tillkommer samma rätt som justitiekanslern att övervara statsrådets, domstolars och ämbetsverks sessioner, taga del av statsrådets, dess ministeriers, domstolarnas ävensom övriga myndigheters protokoll samt *under det ansvar, som lag för allmänna åklagare stadgar*, väcka eller låta väcka åtal för fel och försummelser i tjänsten.

59 §

Väckes åtal mot medlem av statsrådet, medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern för lagstridigt förfarande i ämbetets utövning, handlägges ärendet av en särskild rätt, som benämnes riks rätt och om vilken särskilda grundlagsstadganden äro gällande.

Har riksdagen beslutit väckande av åtal, utföres detta av riksdagens justitieombudsman.

Föreslagen lydelse

för den återstående tiden av perioden. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov *sköter* hans *uppgifter*, samt en suppleant, som *vid förhinder* för biträdande justitieombudsmannen *sköter dennes uppgifter*.

Justitieombudsmannen *har* samma rätt som justitiekanslern att *vara närvarande vid* statsrådets, domstolars och ämbetsverks sessioner, *ta* del av statsrådets, dess ministeriers, domstolarnas *samt* övriga myndigheters protokoll samt väcka eller låta väcka åtal för fel och försummelser *som han observerar i den verksamhet som står under hans tillsyn*.

Har justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmannen eller dennes suppleant vidtagit en lagstridig ämbetsåtgärd, kan riksdagen besluta att han skall åtalas. Härvid skall iaktas av vad som i lagen angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder (274/22) stadgas om justitiekanslern.

59 §

Väckes åtal mot en medlem av statsrådet, en medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern, *justitiekanslersadjointen eller hans suppleant eller riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant* för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen, handläggs ärendet av en särskild domstol, riks rätten, för vilken särskilda grundlagsstadganden gäller.

Har riksdagen beslutat att åtal skall väckas mot en medlem av statsrådet eller mot justitiekanslern, *justitiekanslersadjointen eller hans suppleant* förs åtalet av riksdagens justitieombudsman. Åtal mot justitieombudsmannen, *biträdande justitieombudsmannen eller hans suppleant* förs av den som riksdagen har utsett därtill.

Denna lag träder i kraft den

19 .

3.

Lag**om ändring av 1 och 2 §§ lagen om riksätten**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, ändras 1 § 1 mom. och 2 § 1 mom. lagen den 25 november 1922 om riksätten (273/22), av dessa lagrum 1 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 21 oktober 1955 (421/55), som följer:

Gällande lydelse

1 §

Riksätten handlägger åtal, som väckes mot medlem av statsrådet, mot justitiekanslern eller mot president eller ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetets utövning.

2 §

Vid anhängiggörande enligt 47 och 59 §§ i regeringsformen av åtal inför riksätten åligger justitiekansler, riksdagens justitieombudsman eller den person republikens president till åtalets utförande utsett, att hos riksättens ordförande äska kallelse å den, som skall tilltalas, att svara i saken. På ordföranden ankommer att därefter foga anstalt om att riksätten sammanträder för att målet i laga ordning handläggas.

Föreslagen lydelse

1 §

Riksätten handlägger åtal som väcks mot en medlem av statsrådet, mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller justitiekanslersadjointens suppleant, mot riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller biträdande justitieombudsmannens suppleant eller mot högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens president eller ledamöter för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

2 §

Vid anhängiggörande av åtal inför riksätten enligt 47, 49 eller 59 §§ regeringsformen skall justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller den som republikens president eller riksdagen har utsett att utföra åtalet, hos riksättens ordförande anhålla om att den som skall åtalas kallas att svara i saken. Ordföranden skall därefter se till att riksätten sammanträder för att handlägga målet i laga ordning.

Denna lag träder i kraft den

19 .

Förordning

om ändring av reglementet för justitiekanslern vid statsrådet

På föredragning av justitieministern
ändras i reglementet för justitiekanslern vid statsrådet av den 12 december 1957 (416/57) 1 §
och
fogas till reglementet en ny 14 a § som följer:

1 §

Det ankommer på justitiekanslern att övervaka att lag iakttas. Alla myndigheter, tjänstemän och offentligt anställda samt alla andra, när de utövar offentlig makt, skall ge honom den handräckning som han därvid behöver.

14 a §

Justitiekanslern kan kalla en ställföreträdare att sköta sådana uppgifter som ankommer på justitiekanslersadjointen.

Då ställföreträdaren sköter justitiekanslersadjointens uppgifter gäller i fråga om honom på motsvarande sätt vad som i detta reglemente stadgas om justitiekanslersadjointen. Till justitiekanslersadjointens ställföreträdare betalas för denna tid lön på samma grunder som till justitiekanslersadjointen.

Om den som förordnats till ställföreträdare har utnämnts eller förflyttats till statens tjänst, är han tjänstledig från denna tjänst under den tid han sköter sådana uppgifter som ankommer på justitiekanslersadjointen. Om den fasta lön som den som valts till ställföreträdare får för sin ordinarie tjänst överstiger den fasta lönen för tjänsten som justitiekanslersadjoint, betalas till honom den del av den fasta lönen för den ordinarie tjänsten som överstiger den fasta lönen för tjänsten som justitiekanslersadjoint.

Denna förordning träder i kraft den
19 .