

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en ny lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Samtidigt upphävs den gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Den föreslagna lagen innehåller mer omfattande bestämmelser om grunderna för fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter än den gällande lagen. I lagförslaget beaktas de högsta laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning samt deras faktiska specialområden och de specialområden som följer av internationella avtal. I förslaget beaktas också de nya specialiseringsbehov inom den högsta laglighetskontrollen som följer av samhällsutvecklingen och internationella fenomen. Avsikten är att fördelningen av uppgifter nu ska bygga på ett mycket mer omfattande antal ärenden.

Den föreslagna lagen ger bättre förutsättningar till en ändamålsenlig utveckling av arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen på ett sätt som också motsvarar de framtida behoven inom laglighetskontrollen. Propositionen syftar också till att effektivisera de högsta laglighetsövervakarnas resursanvändning genom att minska överlappande arbete och öka de anställdas möjligheter till specialisering.

Propositionen inverkar inte på de högsta laglighetsövervakarnas behörighet, utan fördelningen av uppgifter är också i fortsättningen enbart det primära arbetssättet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 april 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	6
2.1 Justitiekanslern i statsrådets verksamhet och särskilda uppgifter	6
2.2 Riksdagens justitieombudsmans verksamhet och särskilda uppgifter	10
2.3 Bedömning av nuläget	15
2.3.1 Områden inom vilka den lagstadgade uppgiftsfördelningen är föråldrad eller har luckor	16
2.3.2 Behovet av att se över grunderna för uppgiftsfördelningen	18
2.3.3 Justering av den myndighetsgrundade uppgiftsfördelningen	20
2.3.4 Utvidgning av den substansgrundade uppgiftsfördelningen	21
2.3.5 Nya grunder för uppgiftsfördelningen baserade på tillsynsperspektivet	25
2.3.6 Behov att utveckla samarbetet och verksamhetssätten	29
3 Målsättning	31
4 Förslagen och deras konsekvenser	32
4.1 De viktigaste förslagen	32
4.1.1 Uppgifter som enligt förslaget ska samlas hos justitiekanslern	32
4.1.2 Uppgifter som enligt förslaget ska samlas hos justitieombudsmannen	34
4.1.3 Avskaffande av fördelning av uppgifter som görs enligt vilken ställning den person som väckt ärendet har	37
4.1.4 Effektivisering av förfarandet vid överföring samt utveckling av samarbetet	37
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	38
4.2.1 Konsekvenser rörande de högsta laglighetsövervakarnas arbetsbörda	38
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser	39
4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna	41
4.2.4 Konsekvenser för individens och olika befolkningsgruppers ställning	41
5 Alternativa handlingsvägar	42
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	42
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	43
6 Remissvar	45
7 Specialmotivering	48
8 Ikraftträdande	61
9 Verkställighet och uppföljning	62
10 Förhållande till andra propositioner	63
10.1 Samband med andra propositioner	63
10.2 Förhållande till budgetpropositionen	63
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	63
LAGFÖRSLAG	69
Lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	69

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt grundlagen har Finland två högsta laglighetsövervakare, statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman, som enligt 10 kap. i grundlagen i stor utsträckning har likadana uppgifter och behörigheter. Enligt grundlagen har båda laglighetsövervakarna till uppgift att övervaka att domstolarna och andra myndigheter och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. En väsentlig del av de högsta laglighetsövervakarnas uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till båda laglighetsövervakarnas behörighet hör också att övervaka lagligheten i statsrådets, ministrarnas och republikens presidents beslut och ämbetsåtgärder i enlighet med vad som föreskrivs i grundlagen. Också lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) uttrycker en strävan efter att bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarna inte i onödan ska avvika från varandra.

Utöver de parallella uppgifterna har båda laglighetsövervakarna vissa särskilda uppgifter som föreskrivs i grundlagen eller i någon annan lag eller följer av internationella fördrag samt olika funktionella specialområden och prioriteringar. Det har i praktiken blivit så att respektive laglighetsövervakare fokuserat på vissa särskilda områden, vilket lett till att deras uppgifter och specialsakkunskap faktiskt har separerats inom dessa tillsynsområden.

Enligt 110 § 2 mom. i grundlagen kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas. Bestämmelser om grunderna för fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen finns i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990, nedan *uppgiftsfördelningslagen*).

Enligt 1 § i uppgiftsfördelningslagen är justitiekanslern befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller försvarsmi-
nisteriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar. Justitiekanslerns rätt att överföra uppgifter omfattar också ärenden som gäller gripande, anhållande, häktning och reseförbud samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen (806/2011). Överföringsrätten omfattar också ärenden som gäller fängelser och andra anstalter till vilka en person har förts mot sin vilja. Justitiekanslern är också befriad från att behandla ärenden som anhängiggjorts av personer vars frihet har begränsats.

Enligt lagen ska justitiekanslern överföra sådana ärenden till justitieombudsmannen, om han eller hon inte av särskilda skäl anser det ändamålsenligt att själv avgöra dem. Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan också sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådass behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat.

Samhället och rättsordningen har till många delar utvecklats sedan den gällande uppgiftsfördelningslagen trädde i kraft. Särskilt reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den

ökade rättsliga betydelsen av människorättskonventionerna har i hög grad förändrat uppfattningen om grunderna för den rättsliga tolkningen. Reformen har också återspeglats på de krav som ställs på den högsta laglighetsövervakningen. Laglighetsövervakningen har under det senaste decenniet utvecklats i en mer föregripande riktning än tidigare. Samtidigt har internationaliseringen av rätten och samhället och andra internationella fenomen ökat behovet av laglighetskontroll som fokuserar på vissa perspektiv och sektorer.

De nuvarande problemen och utvecklingsbehoven inom den högsta laglighetsövervakningen har ur olika synvinklar lyfts fram också i de högsta laglighetsövervakarnas årsberättelser (se B 4/2018 rd, s. 12–24, B 8/2017 rd, s. 20–28). I dem påtalas problemen med administrativ tidsförlust inom laglighetskontrollen, de klagandes ovisshet, enhetligheten och konsekvensen i avgörandeprocessen samt problemen med överlappande uppgifter och specialisering.

Grundlagsutskottet har behandlat arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd) och i sina betänkanden om justitiekanslerns och justitieombudsmannens berättelser för 2014–2019 (GrUB 11/2021 rd, GrUB 16/2020 rd, GrUB 2/2019 rd, GrUB 5/2018 rd, GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd, GrUB 2/2016 rd, GrUB 8/2015 rd, GrUB 7/2015 rd). Utskottet har också sett det som viktigt att förtydliga fördelningen av uppgifter och utveckla samarbetet mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, och utskottet har också skyndat på en utredning i ärendet (GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd). Grundlagsutskottet reviderade i sitt nyligen avgivna betänkande om justitiekanslerns berättelse för 2018 (GrUB 16/2020 rd) sin ståndpunkt om behovet att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna. Utskottet ansåg det viktigt att gå fram utan dröjsmål i det här viktiga ärendet.

I enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt är det också i framtiden nödvändigt att säkerställa den högsta laglighetsövervakningens genomslagskraft både sammantaget och separat för vardera laglighetsövervakarens del (GrUB 5/2018 rd, GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd, GrUB 2/2016 rd, GrUB 8/2015 rd, GrUB 7/2015 rd.). Utskottet har betonat att de olika områdena inom laglighetskontrollen visserligen har långa traditioner som bör respekteras, men att laglighetskontrollen samtidigt måste följa sin tid. En vidareutveckling av systemet bör därför övervägas fördomsfritt (GrUB 5/2018 rp).

1.2 Beredning

Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att reda ut och bedöma uppgiftsfördelningens nuläge, utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter samt utarbeta förslag utifrån bedömningen. Möjligheterna att utveckla justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning granskas inom ramen för grundlagen. Arbetsgruppens mandatperiod fastställdes till 1.10.2018–28.2.2019. Mandatperioden förlängdes genom justitieministeriets beslut till den 30 april 2019.

Ordförande för arbetsgruppen var justitierådet (i pension) Ilkka Rautio. Medlemmar i arbetsgruppen var justitiekansler Tuomas Pöysti, riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen och överdirektör Sami Manninen, justitieministeriet (fr.o.m. 1.11.2018 utskottsråd, riksdagens kansli). Professor Tuomas Ojanen var permanent sakkunnig i arbetsgruppen. Arbetsgruppens sekreterare var specialsakkunnig Anu Mutanen och från och med 11.3.2019 lagstiftningsrådet Marietta Keravuori-Rusanen.

Arbetsgruppen hörde f.d. justitieombudsmannen Riitta-Leena Paunio, direktören för Människorättscentret Sirpa Rautio, biträdande justitieombudsmannen Maija Sakslin, biträdande justitieombudsmannen Pasi Pölönen, biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och justitiekanslersämbetets kanslichef, biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen.

För att utreda medborgarperspektivet utnyttjade arbetsgruppen utöver sin egen interna sakkunskap synpunkter från de sakkunniga som hörts samt en utredning om aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som justitieministeriet publicerat. I beredningen av utredningen ingick ett omfattande samråd med frivilligorganisationer (Utredning om grund- och människorättsaktörer. Justitieministeriet. Utredningar och anvisningar 35/2015, s. 78. Se även Vammaisten henkilöiden pääsy oikeuksiin: vammaisjärjestöjen neuvontapalvelut. Människorättscentret 2016).

Arbetsgruppen ansåg i sitt betänkande av den 5 juni 2019 (De högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning. Arbetsgruppens betänkande. Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 2019:24) att grunderna för den gällande uppgiftsfördelningslagen fortfarande är i huvudsak ändamålsenliga och fungerar bra, men att det vore motiverat att se över lagen så att den bättre motsvarar laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning, deras specialområden enligt internationella överenskommelser och deras faktiska specialområden. Till dessa hör exempelvis justitieombudsmannens särskilda uppgifter som nationellt tillsynsorgan enligt FN-konventionen mot tortyr och som en del av tillsynsstrukturen enligt FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Till justitieombudsmannens särskilda uppgifter hör också att övervaka att barnets rättigheter tillgodoses samt att övervaka användningen av hemliga metoder för inhämtande av information. Till justitiekanslerns lagstadgade särskilda uppgifter hör å sin sida utöver den grundlagsenliga tillsynen över lagligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder även tillsynen över advokater och rättsbiträden samt rättegångsbiträden.

Arbetsgruppen föreslog att uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna utvecklas genom att som fördelningsgrund i högre grad använda verksamhetens natur (substansgrund) och myndigheternas övervakningsuppgifter (perspektivgrund). Det ger enligt arbetsgruppen bättre förutsättningar än för närvarande att utveckla arbetsfördelningen så att den också motsvarar laglighetsövervakningens framtida behov. Arbetsgruppens betänkande innehöll ett utkast till ett förslag till ändring av uppgiftsfördelningslagen.

I ett remissförfarande som ordnades 20.6–17.9.2019 bad justitieministeriet utlåtanden om arbetsgruppens betänkande av ministerierna, de centrala myndigheterna, specialombudsmännen, de högsta domstolarna och av intressentgrupper som är relevanta för förslaget såsom människorättsorganisationer. Utlåtanden begärdes av sammanlagt 71 instanser via utlåtandetjänsten, och dessutom hade utomstående som inte ingick i sändlistan möjlighet att yttra sig. Betänkandet sändes även till Ålands landskapsregering för kännedom och för eventuella kommentarer. Ett sammandrag av det centrala innehållet i betänkandet och de förslag som gäller Åland sändes översatta till svenska.

Den fortsatta beredningen genomfördes utifrån arbetsgruppens betänkande och de utlåtanden som erhållits om det som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet i samarbete med de högsta laglighetsövervakarna. I ett remissförfarande som ordnades 16.11–23.12.2020 begärde justitieministeriet utlåtanden om utkastet till regeringsproposition av dem som ingick i den tidigare sändlistan samt av de högsta laglighetsövervakarna, Ålands landskapsregering och vissa andra aktörer. Också andra aktörer än de som nämndes i sändlistan gavs möjlighet att yttra sig.

Den fortsatta beredningen av propositionen har genomförts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet utifrån responsen från remissbehandlingen. De ändringar som gjorts i propositionen efter remissbehandlingen har samordnats med de högsta laglighetsövervakarna.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Justitiekanslern i statsrådets verksamhet och särskilda uppgifter

Översikt

De grundläggande bestämmelserna om justitiekanslern finns i grundlagen och i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt 69 § 1 mom. i grundlagen finns det vid statsrådet en justitiekansler och en biträdande justitiekansler, vilka utnämns av republikens president och ska ha utmärkta lagkunskaper. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern är tjänstemän, och statstjänstemannalagen (750/1994) tillämpas på dem.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern utnämns till ordinarie tjänster, vilket befäster justitiekanslerns oberoende i förhållande till statsrådet. Å andra sidan kan republikens president säga upp justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, om det finns godtagbar och grundad anledning till det. Utnämningen av justitiekanslern har i grundlagen anförtratts samma instans som utnämningarna av domare. Justitiekanslern är inte en myndighet som lyder under statsrådet eller något ministerium och arbetar inte under deras styrning. Justitiekanslern är å andra sidan också regeringens juridiska rådgivare (se t.ex. GrUB 9/2005 rd, s. 8).

Enligt 69 § 1 mom. i grundlagen finns justitiekanslern vid statsrådet. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet (175/2003) finns vid statsrådet justitiekanslersämbetet, om vilket det föreskrivs särskilt. Enligt 12 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet bistår justitiekanslern av justitiekanslersämbetet, som finns vid statsrådet. Enligt den lagen lyder justitiekanslersämbetet inte under något ministerium.

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen har justitiekanslern till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt främjandet av dessa utgör ett perspektiv i de olika former av laglighetskontroll som justitiekanslern utövar.

Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Justitiekanslern har således också enligt grundlagen en roll som juridisk rådgivare till regeringen (se GrUB 9/2005 rd s. 8 om justitiekanslerns olika roller). Enligt förarbetena till grundlagen är det fråga om en principiellt betydelsefull uppgift att ge upplysningar och utlåtanden åt presidenten och statsrådet. Enligt förarbetena handlar det om att säkerställa lagligheten redan på förhand. Lämmandet av juridiska upplysningar och utlåtanden är en del av den kontroll som riktas mot den högsta regeringsmakten. Att ge upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen är en annan sak än att ge utlåtanden exempelvis med anledning av begäran om utlåtande om författningsprojekt, där justitiekanslern själv får pröva om utlåtande ska ges (se RP 1/1998 rd, s. 165–166).

Justitiekanslern har särskilda uppgifter i anslutning till de högsta statsorganens verksamhet och rättsvården i vid bemärkelse. Enligt 2 § i riksdagens arbetsordning (40/2000) granskar justitiekanslern riksdagsledamöternas fullmakter. Till justitiekanslerns uppgifter hör också granskning

av straffdomar (3 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 17 § i lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem, 372/2010), övervakning av domstolstillsynen (3 kap. 2 § i domstolslagen, 673/2016), tillsyn över advokater och offentliga rättsbiträden (lagen om advokater, 496/1958) samt tillsyn över rättegångsbiträden med tillstånd (lagen om rättegångsbiträden med tillstånd, 715/2011).

Justitiekanslerns verksamhetsformer är enligt 3 och 4 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet behandling av klagomål, egna initiativ och inspektioner. Enligt 5 a § i den lagen (812/2011) kan justitiekanslern dessutom bestämma att polisundersökning eller förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Justitiekanslerns övervakning av att statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är lagenliga sker både på förhand och i efterhand. Den föregripande laglighetsövervakningen gäller de regerings- och förvaltningsärenden som behandlas vid republikens presidents och statsrådets allmänna sammanträde samt utövandet av den lagstiftningsbehörighet som hänför sig till dessa ärenden. Justitiekanslern ska enligt 111 § 2 mom. i grundlagen vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet (närvarokontroll). Justitiekanslern är dessutom enligt etablerad praxis närvarande vid regeringens förhandlingar, aftonskolor och strategisessioner samt vid förhandlingarna om planen för de offentliga finanserna och budgetmanglingarna. Vid den föregripande laglighetsövervakningen strävar man efter att utreda de juridiska frågorna kring besluten och beslutsförfarandet redan före föredragningen. Alla handlingar som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragningen av republikens president granskas på förhand vid justitiekanslersämbetet (s.k. listagranskning). Under beredningen av besluten lämnar justitiekanslern på begäran av republikens president, ministrar och ministerier förhandsställningstaganden i juridiska frågor. År 2019 var 1348 ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde och 434 ärenden vid föredragningen för republikens president föremål för listagranskning.

Justitiekanslern granskar protokollen från statsrådets allmänna sammanträde och föredragningen för republikens president (2 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet, 40 § i reglementet för statsrådet, 262/2003). Justitiekanslern riktar efterhandskontroll av lagligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder exempelvis genom att behandla klagomål som gäller statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder eller genom att på eget initiativ ta upp ett ärende. I 112 § 1 mom. i grundlagen och i 2 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs om antecknande av justitiekanslerns ståndpunkt i statsrådets protokoll. Andra åtgärder inom efterhandskontrollen är till exempel att justitiekanslern med anledning av ett lagstridigt beslut av republikens president kan ta initiativ till att statsrådet inte verkställer beslutet och till att beslutet ändras eller att ett sakfel i en åtgärd korrigeras. Det kan också bli aktuellt att göra en anmälan enligt 113 § i grundlagen till riksdagen för fullgörande av republikens presidents straffrättsliga ansvar eller, i fråga om medlemmarna i statsrådet, göra en anmälan enligt 115 § i grundlagen till riksdagens grundlagsutskott om ett ministeransvarighetsärende. Behandlingen av klagomål är i praktiken ett viktigt medel för laglighetskontrollen av statsrådet och dess ministerier.

Justitiekanslern utför dessutom på basis av en tillsynsplan inspektioner och tillsynsbesök som gäller statsrådets verksamhet. Övervakningen inriktas systematiskt på objekt och projekt som är viktiga med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I fråga om övervakningen av statsrådet beaktas i justitiekanslerns tillsynsplan särskilt också de behov som anknyter till övervakningen och främjandet av god lagberedning och till övervakningen av regeringspropositionernas grundlagsenlighet. Justitiekanslern

tar också i enlighet med 7 § i lagen om justitiekanslern initiativ till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser.

Justitiekanslern har inte till uppgift att bedöma frågor som gäller en statsrådsledamots politiska trovärdighet eller förtroende.

Förhandsgranskning av författningar

En viktig prioritering i övervakningen av statsrådet är den föregripande författningskontrollen (normkontroll), där justitiekanslern i enlighet med 108 § 1 mom. i grundlagen övervakar och främjar att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses samt även i övrigt främjar att rättigheterna tillgodoses genom ett föregripande och styrande grepp.

År 2018 inleddes betydelsefulla åtgärder för att utveckla justitiekanslerns förhandsgranskning av författningarna. I sitt betänkande om justitiekanslerns berättelse för 2017 (B 4/2018 rd) ansåg grundlagsutskottet att en utveckling av justitiekanslerns förhandsgranskning av författningarna är motiverad med tanke på principerna för god lagberedning. Dessutom konstaterade utskottet att det understryker vikten av att vidareutveckla formerna för lagstiftningskontrollen och särskilt vikten av verkningsfull övervakning (GrUB 5/2018 rd, s. 3). I sitt betänkande om justitiekanslerns berättelse för år 2018 (GrUB 16/2020 rd) upprepade utskottet sin ståndpunkt om en verkningsfull förhandsgranskning av författningar, och noterade att utskottets uppfattning är att en mer systematisk förhandsgranskning av lagförslag är ett bra komplement till lagövervakningen. Riksdagens grundlagsutskott har också i samband med den konstitutionella bedömningen av enskilda regeringars propositioner betonat justitiekanslens ställning vid föregripande normkontroll och att justitiekanslerns ställningstaganden bör efterföljas (GrUU 79/2018 rd s. 3).

Vid laglighetskontrollen av författningsförslagen ges förhandsställningstaganden om de rättsliga förutsättningarna för att utfärda regeringspropositioner och förordningar i olika skeden av lagberedningsprojekten: utlåtanden under remissbehandlingen av regeringspropositioner, ställningstaganden som ges på begäran av ministeriet, förhandsgranskning av utkastet till proposition innan föredragningslistan delas ut, granskning av föredragningslistan och skriftliga och muntliga yttranden till riksdagens utskott. Varje ministerium ansvarar för beredningen av författningarna i enlighet med 67 § 2 mom. och 68 § i grundlagen. De aspekter som ska beaktas vid laglighetskontrollen är författningsförslagens grundlagsenlighet och tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt internationella förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna, skyldigheterna enligt Europeiska unionens lagstiftning, beredningsprocessen (i synnerhet hörandet och delaktigheten), riksdagens rätt att få information, rättsordningens konsekvens samt iakttagandet av lagberedningsanvisningarna, det vill säga en god lagberedning. Förhandsgranskning av propositioner på initiativ av justitiekanslern är en ny arbetsform som infördes vid ingången av 2018 vid sidan av den förhandsgranskning som sker på ministeriets begäran. Förslagen till förordningar kontrolleras å sin sida i regel vid granskningen av föredragningslistorna.

Justitiekanslern övervakar dessutom de planer och beslut om lagberedning som statsrådet ska besluta om och som är föremål för förhandlingar inom regeringen (t.ex. lagstiftningsplanen och regeringens strategiska handlingsplan). Justitiekanslerns förhandsgranskning gäller förslagen som helhet, men ett viktigt delområde är tillsynen över motiveringen till lagstiftningsordningen och av att regeringen i den motiveringen begär att grundlagsutskottet ska behandla förslagen, om det är motiverat med tanke på grundlagsutskottets konstitutionella uppgift.

Laglighetskontroll av myndighetsverksamhet

Den till justitiekanslern hörande övervakningen av lagligheten i myndigheternas verksamhet och i skötseln av offentliga uppdrag samt i domstolarnas verksamhet sker i praktiken i efterhand. Tillsynsmetoderna är behandling av klagomål, inspektioner, upptagande av ett ärende på eget initiativ, granskning av straffdomar, väckande av tjänsteåtal för domare enligt 110 § i grundlagen samt behandling av andra tjänsteåtalsärenden. Den nya lagen om Åklagarmyndigheten (32/2019) ökar antalet tjänsteåtalsärenden som kommer till justitiekanslern eller justitieombudsmannen för behandling. Enligt 27 § 2 mom. i lagen om Åklagarmyndigheten åtalas statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare och biträdande åklagare för tjänstebrott antingen av justitiekanslern eller justitieombudsmannen eller av en åklagare som förordnats av justitiekanslern eller justitieombudsmannen, och enligt 1 mom. i samma paragraf är alltid justitiekanslern eller justitieombudsmannen åklagare i tjänsteåtal mot riksåklagaren och biträdande riksåklagaren. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har med stöd av den princip som framgår av 3 § i lagen om fördelningen av åliggandena mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman kommit överens om att polisens anmälningar i eventuella tjänstebrottsärenden som gäller åklagarna i första hand ska sändas till justitiekanslern i statsrådet.

Utifrån arbetsmängden och omfattningen är klagomålen den mest betydande formen av laglighetskontroll av myndighetsverksamheten. År 2019 anhängiggjordes sammanlagt 2130 klagomål hos justitiekanslern. Samma år granskades sammanlagt 8329 straffdomar, och dessutom behandlades 55 ärenden som gällde domares tjänstebrott och som polisen, åklagarmyndigheten och domstolarna anmält till justitiekanslern. De viktigaste målgrupperna för påföljder inom laglighetskontrollen år 2019 var de allmänna domstolarna, statsrådet och ministerierna, arbetsmyndigheterna, polisen, de kommunala myndigheterna och socialvården. Inom laglighetskontrollen inleddes år 2019 33 ärenden på eget initiativ. En stor del av de egna initiativen inleds utifrån iakttagelser som gjorts i samband med statsrådsövervakningen eller behandlingen av klagomål. Justitiekanslern har dessutom efter några års paus inlett en systematisk granskning som fokuserar på utvalda teman (se B 4/2018 rd, s. 25–30, biträdande justitiekanslerns inledningsanförande 15.10.2018).

Justitiekanslerns inspektionsverksamhet baserar sig på en tillsynsplan. Utgångspunkten för tillsynsplanen och för att justitiekanslern tar upp ärenden på eget initiativ är behovet att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Vid inspektioner och övervakning på eget initiativ strävar justitiekanslern efter att fästa uppmärksamhet vid omständigheter som kan utgöra problem eller hinder för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller andra rättigheter. Sådana är enligt 7 § i lagen om justitiekanslern till exempel brister eller motsägelser i lagstiftningen, bristfällig ministeriestyrning, problem med ledningen och resursfördelningen inom förvaltningsområdena och myndigheterna samt problem som anknyter till informationssystem. I justitiekanslerns tillsyn över myndighetsverksamheten betonas uttryckligen strukturella perspektiv, såsom tillsynen över den allmänna konsekvensen i tillämpningen av lagstiftningen samt tillsynen över möjligheterna att delta och påverka, över rättssäkerheten och över förutsättningarna för en god förvaltning.

Enligt 3 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet granskar justitiekanslern straffdomarna. De domar som ska granskas tas från och med 2020 fram genom sökning i informationssystemet för brottmålsdomar (Ritu) som Rättsregistercentralen förvaltar och till vilket justitiekanslersämbetet har fått en teknisk anslutning. Detta gör det möjligt att bättre än hittills rikta granskningsverksamheten på basis av den information som fås i verksamheten och i samband med annan laglighetskontroll av domstolarna. Utifrån granskningen är det möjligt att upptäcka formella fel och vissa systemfel i enskilda domar. Ett observerat fel kan utöver de sedvanliga

metoder som justitiekanslern har till sitt förfogande (såsom att ge en anmärkning eller delge uppfattning) också föranleda framställning om återbrytande av domen hos högsta domstolen. Någon motsvarande övervakning av straffdomar har inte särskilt föreskrivits för justitieombudsmannen.

Enligt 3 kap. 2 § 2 mom. i domstolslagen ska hovrätten utarbeta en berättelse över vad den observerat vid tillsynen över tingsrätterna och delge justitiekanslern och justitieombudsmannen berättelsen. Dessutom ska hovrätten underrätta justitiekanslern om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten. Meddelandena har i regel lett antingen till att åtal för tjänstefel har väckts eller till att en anmärkning har getts till en underrättsdomare. Justitiekanslern har dessutom i egenskap av specialåklagare i ärenden som gäller domares tjänstebrott bett polisen anmäla alla brott som kommit till polisen för utredning och som gäller en domares misstänkta lagstridiga förfarande i tjänsteutövning (JK:s beslut 17.4.2014, dnr OKV/6/50/2014). Också åklagarna omfattas av motsvarande undermålsbeskydd (riksåklagarens allmänna anvisning RÅ 2015: 1).

Tillsyn över advokater och rättsbiträden

Justitiekanslern övervakar att systemet för tillsyn över advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd fungerar lagenligt och att rättssäkerheten tillgodoses i systemet. I detta syfte inriktar justitiekanslern laglighetsövervakningen på verksamheten vid rättegångsbiträdesnämnden och den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern granskar de avgöranden som dessa nämnder har fattat. Justitiekanslern kan också inleda ett tillsynsärende i en tillsynsnämnd till exempel på basis av ett klagomål. Hovrätten begär även justitiekanslerns yttrande i ärenden som gäller advokater och som kommer till hovrätten för handläggning. Antalet tillsynsärenden som gäller advokater och rättsbiträden har ökat. År 2019 inleddes vid justitiekanslersämbetet 738 tillsynsärenden.

Övervakningen av advokater och rättsbiträden är en särskild uppgift för justitiekanslern. Denna övervakningsuppgift faller inte inom justitieombudsmannens behörighetsområde. De offentliga rättsbiträdena är också tjänstemän, så till denna del har ombudsmannen dock tillsynsbefogenheter.

2.2 Riksdagens justitieombudsmans verksamhet och särskilda uppgifter

Översikt

De grundläggande bestämmelserna om justitieombudsmannens uppgifter och verksamhet finns i grundlagen och i lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt 38 § 1 mom. i grundlagen väljer riksdagen för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som ska ha utmärkta lagkunskaper. Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen är inte tjänstemän och på dem tillämpas således inte lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003). Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen har dessutom vissa lagstadgade särskilda uppgifter. I 1 a kap. i lagen om riksdagens justitieombudsman finns bestämmelser om justitieombudsmannen som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr. I 3 a kap. i nämnda

lag finns bestämmelser om Människorättscentret, som finns i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli och ska främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I 3 b kap. föreskrivs dessutom att justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation ska främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Justitieombudsmannens verksamhetsformer är enligt 2–5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman behandling av klagomål, egna initiativ och inspektioner. Justitieombudsmannen har obegränsad rätt att få information och har åklagarbefogenheter i ärenden som omfattas av justitieombudsmannens behörighet. Justitieombudsmannen kan också bestämma att en polisundersökning eller förundersökning ska utföras för att utreda ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

Justitieombudsmannen har vid laglighetsövervakningen av statsrådet och republikens president parallell behörighet jämsides med justitiekanslern och rätt att närvara vid statsrådets sammanträden och presidentföredragningar, men i praktiken är det exceptionellt att justitieombudsmannen deltar. Justitieombudsmannen behandlar också klagomål som gäller statsrådets verksamhet. Justitieombudsmannen deltar i lagstiftningskontrollen, särskilt genom att avge yttranden och lägga fram lagstiftningsinitiativ. I huvudsak är dock tillsynen över statsrådet och den förhandskontroll av författningar som hör till den i praktiken justitiekanslerns verksamhetsområde.

Laglighetskontroll av myndighetsverksamhet

Den till justitieombudsmannen hörande kontrollen av lagligheten i myndigheternas verksamhet och i skötseln av offentliga uppdrag samt i domstolarnas verksamhet sker i praktiken i efterhand. Tillsynsmetoderna är behandling av klagomål, inspektioner, eget initiativ, utlåtanden samt väckande av åtal för tjänstefel enligt 110 § i grundlagen. I justitieombudsmannens tillsyn betonas främjandet av det faktiska tillgodoseendet av individens rättigheter, och tillsynen riktas också till andra övervakande myndigheters verksamhet och styrning (s.k. tillsyn över kontrollen).

Utifrån arbetsmängden och omfattningen är klagomål den mest betydande formen av justitieombudsmannens kontroll av lagligheten i myndigheternas verksamhet. Justitieombudsmannen behandlar ungefär tre gånger så många klagomål som justitiekanslern. År 2019 tog justitieombudsmannen emot totalt 6 267 klagomål (6 192 år 2017 och 5 561 år 2018). Flest klagomål anknyter till socialvården, polisen och hälsan. Andra stora ärendegrupper anknyter till brottspåföljdsbranschen, utsökningen, arbetskraftsförvaltningen, undervisningsmyndigheterna och socialförsäkringen.

Justitieombudsmannen tar på eget initiativ upp i synnerhet ärenden som är känsliga med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en vidare betydelse än det enskilda fallet. En betydande del av de fall som tas upp på eget initiativ aktualiseras i samband med inspektioner. År 2019 togs 95 nya ärenden upp på eget initiativ.

Av klagomålen ledde 871 och av de egna initiativen ledde 47 till åtgärder från justitieombudsmannens sida. I åtgärderna ingick 50 förslag, av vilka de flesta gjordes för att utveckla lagbestämmelser eller föreskrifter (26) eller gottgöra kränkningar (15). Resten syftade till att rätta fel, avhjälpa missförhållanden eller till att nå en uppgörelse i godo.

Inspektionerna har en betydande roll i justitieombudsmannens laglighetskontroll. Årligen görs 100–150 inspektioner (104 år 2019). Inspektionerna tar i anspråk cirka 10 procent av justitie-

ombudsmannens resurser för laglighetskontroll. En del av inspektionerna utförs som traditionella inspektioner eller som besök i syfte att sätta sig in i verksamheten. De flesta av justitieombudsmannens inspektioner utförs vid slutna inrättningar, vilket innebär att deras karaktär är mycket annorlunda. I egenskap av nationell tillsynsmyndighet har justitieombudsmannens till uppgift att förebygga vanvård även med hjälp av andra än rättsliga metoder, och för inspektionerna anlitas också utomstående experter. Inspektioner som skiljer sig från de traditionella granskningarna utförs också som en del av justitieombudsmannens övriga särskilda uppgifter, det vill säga övervakningen av att rättigheterna för barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och andra sårbara personer. Också i dessa tar man hänsyn till förebyggande av rättskränkningar.

Till justitieombudsmannens laglighetskontroll hör också att lämna förhandsutlåtanden, i allmänhet till ministerierna och riksdagens utskott. År 2019 begärdes 82 utlåtanden. Justitieombudsmannens utlåtanden lyfter fram frågor som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, lagstiftningsordningen, de föreslagna författningarnas konsekvensbedömningar och lagstiftnings tekniska omständigheter. Utlåtandena fokuserar också på synpunkter som är relevanta för justitieombudsmannens särskilda uppgifter och inspektioner och som erhållits genom dessa.

Finlands nationella människorättsinstitution

Justitieombudsmannen är en del av Finlands nationella människorättsinstitution. Människorättscentret och dess människorättsdelegation inrättades vid justitieombudsmannens kansli särskilt för att den därigenom bildade helheten så bra som möjligt skulle uppfylla de krav som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt de så kallade Parisprinciperna, som antogs av FN 1993. De nationella människorättsinstitutionerna ska lämna in en ansökan om så kallad ackreditering till FN:s globala nätverk för människorättsinstitutioner (Global Alliance of National Human Rights Institutions; GANHRI). Finlands nationella människorättsinstitution fick A-status år 2014. A-statusen förnyades 2019, vilket visar att institutionen till fullo uppfyller Parisprinciperna. En människorättsinstitution som fått A-status har yttranderätt i FN:s råd för mänskliga rättigheter och rösträtt i GANHRI.

Människorättscentret är administrativt en del av justitieombudsmannens kansli men funktionellt självständigt och oavhängigt. Justitieombudsmannen utnämner direktören för en mandatperiod om fyra år efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande i ärendet. Till Människorättscentrets uppgifter hör att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att öka samarbetet och informationsutbytet mellan olika aktörer. Till centrets uppgifter hör att kommunicera om de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt tillhandahålla fostran, utbildning och forskning som anknyter till dem. Centret utarbetar också rapporter och tar initiativ samt ger utlåtanden i syfte att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Människorättscentret deltar också i det europeiska och internationella samarbetet för främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret har en människorättsdelegation som justitieombudsmannen tillsätter för fyra år i sänder. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen har för närvarande 38 medlemmar som företräder sakkunskapen på området för de mänskliga rättigheterna. En stor del av medlemmarna är forskare och personer som är aktiva inom olika icke-statliga organisationer, men till delegationen hör också bland

annat företrädare för de högsta laglighetsövervakarna och alla specialombudsmän samt en representant för Sametinget. Människorättsdelegationen är ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannen sköter utredningen av enskilda ärenden och förrättandet av inspektioner, medan Människorättscentret sköter allmänna uppgifter som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättsdelegationen i sin tur är ett samarbetsorgan för de olika aktörerna. Denna institutionella struktur har visat sig vara lämplig för att främja och övervaka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, för de äldre och för andra utsatta personer. Uppgifterna för Finlands nationella människorättsinstitution anknyter således på ett övergripande sätt till övervakningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

Nationell förebyggande mekanism mot tortyr (OPCAT)

Justitieombudsmannen är det nationella besöksorgan (NPM, National Preventive Mechanism) som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Det nationella besöksorganets uppgift är att genomföra inspektioner på ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet omfattar fängelser, polis-inrättningar och häkten samt förläggningar för utlännningar, psykiatriska sjukhus, skolhem och barnskyddsanstalter. Det omfattar på vissa villkor även vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda.

I verksamheten som nationellt besöksorgan är justitieombudsmannens befogenheter något mer omfattande än i samband med annan laglighetskontroll. Enligt grundlagen sträcker sig justitieombudsmannens behörighet till en privat aktör bara i det fallet att denna sköter ett offentligt uppdrag. Behörigheten som nationellt besöksorgan omfattar däremot också andra privata aktörer som driver verksamhetsställen där personer kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. I denna definition ingår till exempel förvaringsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang, och likaså flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Opcatprotokollet har medfört åtskilliga nya drag i den inspektionsverksamhet som justitieombudsmannens också tidigare riktat mot slutna inrättningar. Det nationella besöksorganet inspektionsbesök är framför allt förebyggande och riskbaserade. Flertalet av de inspektioner som utförs av det nationella besöksorganet är oanmälda, och inspektioner utförs också på kvällar och under veckoslut. År 2019 gjorde besöksorganet 60 inspektionsbesök, varav 45 var oanmälda.

Det nationella besöksorganet ska under sina inspektioner ägna särskild uppmärksamhet åt intervjuer med frihetsberövade personer. Strävan är att under inspektionerna intervjua de mest utsatta personerna, exempelvis utlännningar. Den som lämnat uppgifter till ett nationellt besöksorgan har i lag föreskrivits immunitet, enligt vilken han eller hon inte får påföras straff eller någon annan påföljd på grund av att uppgifterna lämnats, oberoende av om de uppgifter som lämnats är riktiga eller felaktiga.

Som nationellt besöksorgan kan justitieombudsmannen anlita utomstående experter vid inspektionerna. För närvarande anlitas 12 utomstående hälsovårdsexperter inom psykiatri, ungdomspsykiatri, äldrepsykiatri, rättspsykiatri, geriatrik och handikappmedicin. Dessutom har justitieombudsmannen tillgång till fem erfarenhetsexperter som skolats in för uppgiften. Utöver dessa

finns det tre utomstående sakkunniga från människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK, sektionen för personer med funktionsnedsättning), som är underställd Människorättscentrets delegation för mänskliga rättigheter.

Det nationella besöksorganet lämnar årligen en rapport om sin verksamhet till underkommittén för kommittén mot tortyr (SPT, Subcommittee on Prevention of Torture), som också själv gör inspektionsbesök i konventionsstaternas förvarslokaler för frihetsberövade personer. Rapporten publiceras också som en del av justitieombudsmannens berättelse.

Tillsyn över att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och Människorättscentrets människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanism som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka genomförandet av de rättigheter som garanteras i konventionen. Konventionens tillämpningsområde omfattar också exempelvis äldre personer med minnessjukdom och psykiatriska patienter. Konventionens syfte är att trygga alla mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras människovärde. De ledande principerna i konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. Konventionen betonar att personer med funktionsnedsättning har rätt till självbestämmande och ska ges möjlighet att delta i beslutsfattande som berör dem.

Inom ramen för sina befogenheter skyddar, främjar och övervakar justitieombudsmannen att konventionen genomförs. Justitieombudsmannens uppgift enligt funktionsrättskonventionen stöds av ställningen som nationellt besöksorgan, eftersom en del av boendeenheterna för personer med funktionsnedsättning omfattas av Opcat. Justitieombudsmannen gör också personer med funktionsnedsättning delaktiga i inspektionsverksamheten genom att som sakkunniga anlita medlemmar i människorättsdelegationens sektion för personer med funktionsnedsättning.

De ärenden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör en egen ärendegrupp vid justitieombudsmannens kansli. Den nya ärendegruppen har vuxit sig stor: år 2019 avgjordes 281 klagomål och ärenden som justitieombudsmannen tog upp på eget initiativ. Uppgifterna enligt funktionsrättskonventionen anknyter till internationell samverkan, utbildning och informationsutbyte. Denna verksamhet stödjer justitieombudsmannens och Människorättscentrets övervakning och främjande av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Barnets rättigheter

Justitieombudsmannen har i praktiken en specialuppgift i övervakningen av barnets rättigheter, även om denna uppgift inte nämns i grundlagen eller i lagen om riksdagens justitieombudsman. Övervakningen av barnets rättigheter blev 1998 en egen ärendegrupp som sköts av den ena biträdande justitieombudsmannen (se GrUB 5/1997 rd och RP 129/1997 rd). Justitieombudsmannen och barnombudsmannen anses tillsammans utgöra den nationella tillsynsmekanism som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnombudsmannen fokuserar i sin uppgift på att påverka på allmän nivå, medan övervakningen av enskilda fall i efterhand, inklusive handläggningen av klagomål, ankommer på justitieombudsmannen (se RP 163/2004 rd). Frågor som gäller barnets rättigheter anknyter bland annat till barnskydd, tvister om vårdnad av barn och umgängesrätt eller underhåll, bortförande av barn och adoptionsförfarande. Barnets rättigheter behandlas också i alla andra frågor enligt den så kallade genomslagsprincipen. År 2019 avgjordes 514 ärenden som gällde barnets rättigheter. Även Människorättscentret främjar tillgodoseendet av barnets rättigheter i enlighet med sina lagstadgade uppgifter.

Tillsyn över hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet

Genom tvångsmedelslagen, polislagen (872/2011), lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015) och lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) har inrikesministeriet, finansministeriet och försvarsministeriet ålagts skyldighet att årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel i anknytning till deras verksamhet. I statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (851/2018) föreskrivs dessutom om skyldighet för förundersökningsmyndigheten att lämna motsvarande redogörelse till det behöriga ministeriet. Ministerierna å sin sida ska lämna dessa redogörelser till justitieombudsmannen.

Det kommer relativt sällan in klagomål om hemligt inhämtande av information, eftersom verksamheten sker i hemlighet för dem som är föremål för den. Hemligt inhämtande av information är föremål för inspektioner och egna initiativ. Årligen utförs bland annat inspektioner på polis-inrättningar, i samband med vilka man granskar stickprov på ansökningar om teleavlyssning och teleövervakning samt beslut om teknisk observation. Dessutom har justitieombudsmannen tidvis besökt domstolar för diskussioner om behandlingen av hemliga metoder. Justitieombudsmannens verksamhet är i första hand tillsyn över kontrollen, det vill säga tillsyn över att den interna laglighetskontrollen vid de myndigheter som använder hemliga metoder för inhämtande av information fungerar så bra som möjligt.

Också i lagarna om underrättelseverksamhet föreskrivs det om skyldighet att rapportera om verksamheten till justitieombudsmannen. Enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) ska underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Dessutom har inrikesministeriet och försvarsministeriet i lagarna om civil och militär underrättelseverksamhet ålagts skyldighet att årligen lämna en berättelse om metoderna för underrättelseinhämtning till justitieombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen.

Vitnnesskydd

Inrikesministeriet ska med stöd av 14 § 3 mom. i lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av samma lag.

Uppgifter enligt den gällande uppgiftsfördelningslagen

Till justitieombudsmannens särskilda uppgifter hör också de ärenden som enligt den gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i första hand ska avgöras av justitieombudsmannen.

2.3 Bedömning av nuläget

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman är likställda myndigheter och utövar båda, var för sig, den högsta laglighetskontrollen med stöd av sin självständiga, grundlagsfästa behörighet. De högsta laglighetsövervakarna har utvecklats till starka och oberoende aktörer som rörer respekt såväl nationellt som internationellt.

Förändringarna i samhället, rättsordningen och den internationella omvärlden ställer dock nya krav på den högsta laglighetsövervakningens effektivitet och funktion och har i allt större utsträckning lett till att uppgifterna och specialsakkunskapen för justitiekanslern i statsrådet och

riksdagens justitieombudsman i praktiken har separerats. Också innehållet i den rättsordning som är föremål för den traditionella laglighetskontrollen preciseras och i många fall kompliceras i takt med att samhället utvecklas. Allt oftare baserar sig de centrala delarna av rättsordningen direkt eller indirekt på internationella avtal eller andra gränsöverskridande förpliktelser, såsom EU-rätten. Det är svårare än tidigare att skilja mellan inhemsk och internationell rätt. I laglighetskontrollen kräver detta en allt djupare förtrogenhet med ämnesområdena, vilket i sin tur förutsätter specialisering.

Laglighetskontrollen har under det senaste decenniet utvecklats i en mer föregripande riktning, vilket innebär att laglighetsövervakarna strävar efter att i större utsträckning än tidigare upptäcka utvecklingstrender som äventyrar lagligheten i myndigheternas verksamhet och skötseln av offentliga uppgifter, särskilt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det är fråga om att trygga att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses som ett resultat av tillsynsobjektets verksamhet och inte enbart om huruvida det sker något lagstridigt i verksamheten. Ett exempel på denna laglighetskontroll är justitieombudsmannens inspektioner av slutna inrättningar, som syftar inte bara till att upptäcka eventuella oegentligheter utan också till att säkerställa att verksamheten är ändamålsenlig och ger resultat för de placerade i dessa institutioner. På motsvarande sätt har man i justitiekanslerns tillsyn över lagberedningen allt mer börjat betona att beredningen i tillräcklig grad beaktar vilka konsekvenser lagarna har för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Den högsta laglighetskontrollen måste också i nya problemsituationer så effektivt som möjligt kunna upprätthålla och främja en demokratisk rättsstat som grundar sig på omfattande deltagarrätt och delaktighet samt på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Ett mål är också att effektivisera de högsta laglighetsövervakarnas resursanvändning genom att minska mängden överlappande arbete och öka personalens möjligheter till specialisering.

2.3.1 Områden inom vilka den lagstadgade uppgiftsfördelningen är föråldrad eller har luckor

Problem kopplade till särskilda uppgifter, specialiseringsområden och prioriteringar

I den gällande uppgiftsfördelningslagen har justitieombudsmannens och justitiekanslerns särskilda uppgifter enligt grundlagen, vanlig lagstiftning och internationella avtal inte beaktats på ett heltäckande sätt. I lagen identifieras inte heller de faktiska specialiseringsområden och de perspektivskillnader som hänför sig till laglighetskontrollens praktiska inriktning och som har uppstått i justitieombudsmannens och justitiekanslerns verksamhet. Således skapar uppgiftsfördelningslagen inte heller längre en tillräcklig grund för att utveckla och så effektivt som möjligt utnyttja de båda högsta laglighetsövervakarnas något olika kompetens.

Justitieombudsmannens uppgift har med beaktande av den gällande uppgiftsfördelningslagen särskilt fokuserat på bevakning av rättigheterna för frihetsberövade personer. Denna specialisering har fördjupats genom justitieombudsmannens nya särskilda uppgifter enligt internationella avtal (Opcat och uppgifter enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning), som inte ingår i uppgiftsfördelningslagen. Av den gällande uppgiftsfördelningslagen framgår inte heller justitieombudsmannens faktiska specialisering på övervakning av rättigheterna för andra utsatta persongrupper, såsom barn och äldre. När uppgiftsfördelningslagen stiftades bedömdes det till exempel inte huruvida det inom tillsynen över social- och hälsovårdstjänsterna hade varit motiverat att fördela uppgifterna utifrån andra överväganden. Justitiekanslerns tillsyn inom denna sektor har redan under en längre tid inriktats på strukturella frågor,

ministeriets styrning och lagberedning. Av uppgiftsfördelningslagen framgår inte heller de tillsynsuppgifter som enligt annan lagstiftning ankommer på justitieombudsmannen i fråga om hemligt inhämtande av information och övervakning av underrättelseverksamheten.

I uppgiftsfördelningslagen tillämpas en regleringsmodell enligt vilken endast justitiekanslern befrias från behandlingen av vissa ärendegrupper. Det återspeglar dåligt prioriteringarna och specialiseringen i justitiekanslerns tillsynsverksamhet. Av uppgiftsfördelningslagen framgår till exempel inte justitiekanslerns grundlagsfästa särställning vid laglighetskontrollen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder.

Av uppgiftsfördelningslagen framgår inte heller justitiekanslerns uppgift vid förhandsgranskningen av författningar, som grundlagsutskottet särskilt i sin senaste praxis har ansett vara viktig (GrUB 5/2018 rd, GrUU 79/2018 rd). Justitiekanslern betjänar på många sätt också riksdagen vid beredningen och övervakningen av lagstiftningen samt har som ceremoniell uppgift att granska riksdagsledamöternas fullmakter. Denna roll som justitiekanslern har i förhållande till riksdagen framgår dock inte av lagen om justitiekanslern i statsrådet. Laglighetskontrollen av advokater och rättegångsbiträden med tillstånd hör å sin sida inte till justitieombudsmannens behörighet och omfattas således inte av tillämpningsområdet för uppgiftsfördelningslagen. Delvis på grund av dessa särskilda uppgifter har frågor som gäller rättsskydd, rättegång och advokater fått en stark betoning i justitiekanslersämbetets kompetens.

Beredskap för framtida behov

Den gällande uppgiftsfördelningslagen kan anses svara rätt dåligt mot den högsta laglighetskontrollens framtida behov. Laglighetskontrollen har utvecklats på två olika sätt: å ena sidan behövs det mer specialisering än tidigare, men å andra sidan ökar samtidigt den allmänna kompetensens betydelse och vikten av att balansera allmän kompetens och specialkompetens. Uppgiftsfördelningen och samarbetet enligt uppgiftsfördelningslagen baserar sig inte till alla delar på en ändamålsenlig sammanställning eller ett ändamålsenligt utnyttjande av specialkompetensen, och regleringen beaktar inte heller behovet av allmän kompetens inom laglighetskontrollen. Ett problem är också att den högsta laglighetsövervakningens resurser är synnerligen knappa i förhållande till såväl det omfattande uppgiftsfältet som nuvarande och kommande kompetenskrav.

Behovet av inbördes avvägning mellan olika grundläggande och mänskliga rättigheter har gjort laglighetskontrollen mer krävande. Rättens och samhällets internationalisering och andra internationella fenomen ökar för sin del behovet av en laglighetskontroll som fokuserar på vissa perspektiv och sektorer. Samtidigt uppstår det behov som hänför sig till den allmänna juridiska kompetensen och säkerställandet av balansen mellan allmän kompetens och specialkompetens. Nya internationella konventioner kan förväntas bland annat i frågor som gäller ny teknik och miljöfrågor. Det blir allt svårare att skilja mellan inhemsk och internationell rätt bland annat på grund av att Europeiska unionens lagstiftning, nationell rätt och internationella fördrag i allt högre grad tillämpas parallellt. Detta återspeglas också i relationerna mellan de olika grundläggande fri- och rättigheterna; till exempel sker avvägningen mellan skyddet av personuppgifter och offentlighetsprincipen i allt högre grad utifrån EU-rätten.

De högsta laglighetsövervakarnas ställning stöds förutom av en fast tradition och grundlagens bestämmelser även av deras roll som allmänna laglighetsövervakare. I den högsta laglighetsövervakningen och regleringen av den beaktas inte i tillräcklig grad alla nya samhällsviktiga områden där det krävs specialisering, balansering och allmän kompetens. Till exempel ställer den juridiska bedömningen av automatiseringen inom den offentliga förvaltningen nya kompetenskrav på laglighetskontrollen. Särskilda behov av laglighetskontroll hänför sig exempelvis till

bekämpningen av systematisk strukturell korruption samt till ett balanserat genomförande av miljö rättigheterna i lagstiftningen. Samhällsutvecklingen verkar till dessa delar kräva att det läggs större vikt vid den föregripande laglighetskontrollen. I frågor av detta slag finns det också områden som är gemensamma för båda laglighetsövervakarna.

Också övervakningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna blir allt viktigare i laglighetskontrollen. Båda laglighetsövervakarna övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. De högsta laglighetsövervakarnas betoning och perspektiv i laglighetskontrollen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har dock i viss mån varierat.

Vid justitieombudsmannens kansli finns det fler föredragande som koncentrerar sig på vissa områden av individens rättigheter, såsom barn- och äldre frågor. Justitieombudsmannens kanslis perspektiv på och kompetens i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har stärkts genom att Människorättscentret inrättades i anslutning till kansliet. Människorättscentralens uppgift att på ett allmänt plan främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna exempelvis genom utbildning, forskning och kommunikation samt genom uppföljning och internationellt samarbete bidrar till att stödja och stärka justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannens perspektiv på och kompetens i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har stärkts också genom den nationella människorättsinstitutionens gemensamma uppgifter.

Justitiekanslersämbetet å sin sida betonar i allt högre grad strukturella frågor som anknyter till övervakningen av dessa rättigheter. Vid sidan av laglighetskontrollen inom förvaltningen har också tillsynen över och främjandet av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses blivit ett centralt prioriteringsområde. Justitiekanslerns tillsyn över statsrådet ger också möjligheter att bedöma bland annat de faktiskt betydande konsekvenser som planerna för de offentliga finanserna och besluten om den ekonomiska politiken har för de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 19/2016 rd), och på så sätt säkerställa att de skyldigheter som de internationella tillsynsorganen för sociala och kulturella rättigheter ålägger staten fullgörs på behörigt sätt. Tyngdpunkterna och utvecklingsbehoven inom den laglighetskontroll som utgår från de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna återspeglas inte i den gällande uppgiftsfördelningslagen.

2.3.2 Behovet av att se över grunderna för uppgiftsfördelningen

Utveckling av nya grunder för fördelningen

Den gällande uppgiftsfördelningslagen grundar sig på att justitiekanslern befrias från övervakning dels av vissa myndigheter (s.k. myndighetsgrund), dels av myndigheternas utövande av vissa befogenheter (s.k. substansgrund). Dessa fördelningsgrunder kan fortfarande i huvudsak anses fungera. Eftersom syftet med propositionen dock är att avsevärt utvidga uppgiftsfördelningen, bör tillämpningsområdet för fördelningsgrunderna ses över. Dessutom bör det införas nya fördelningsgrunder utifrån tillsynsperspektivet. En betydande utvidgning av den myndighetsbaserade uppgiftsfördelningen skulle vara problematisk i och med att myndighetsstrukturen ständigt utvecklas och antalet myndigheter och deras namn ändras. Också detta talar för nya fördelningsgrunder. Också med tanke på bevarandet av de högsta laglighetsövervakarnas allmänna juridiska kompetens och sakkunskap är det viktigt att en betydande del av myndighetsverksamheten hör till bägge laglighetsövervakarnas uppgiftsfält.

Det är å andra sidan inte ändamålsenligt att fördela uppgifterna exempelvis i fråga om sådana myndigheter där antalet klagomål är så litet att det inte kan förväntas någon klar nytta av att

samla övervakningen hos den ena av laglighetsövervakarna, såvida det inte är fråga om laglighetskontroll som kräver exceptionell förtrogenhet.

Utvidgning av uppgiftsfördelningen utifrån nya substansgrunder

Vid fördelningen av uppgifterna är det skäl att fästa större uppmärksamhet än tidigare vid tillsynen över olika myndigheters utövande av befogenheter som till sina grunder är likartade. Också enligt den nuvarande uppgiftsfördelningen styrs klagomål som gäller frihetsberövande i allmänhet till justitieombudsmannen. Det har visat sig vara ett fungerande förfarande, eftersom problemen i samband med frihetsberövande ofta är likartade oberoende av grunden för frihetsberövande och skillnaderna mellan de myndigheter som ansvarar för frihetsberövandet. Det är också motiverat att ge betydelse åt att den redan stärkta yrkesskicklighet inom den andra laglighetsövervakarens verksamhet som inhämtats genom den nuvarande specialiseringen kan utnyttjas. Detta talar för att ärenden som till sin rättsliga grund liknar varandra i större utsträckning än tidigare ska samlas hos den ena av laglighetsövervakarna.

Fördelning av uppgifter utifrån tillsynsperspektivet

Justitiekanslerns verksamhet har redan länge till vissa delar styrts av ett visst perspektiv inom tillsynen. Tillsynen över statsrådets lagberedning är ett bra exempel på sådan tillsyn där tyngdpunkten ligger på en viss typ av myndighetsverksamhet, inte på vilken myndighet det är fråga om. Den långvariga tillsynen över lagberedningen har tillfört justitiekanslersämbetet en specialsakkunskap som justitieombudsmannens kansli inte har. En liknande specialisering kan förväntas utvecklas om exempelvis tillsynen över ministeriernas styrning av de myndigheter som lyder under dem koncentreras till justitiekanslern. Möjligheten att utnyttja detta alternativ begränsas dock av det faktum att klagomål ofta avslöjar problem vars direkta konsekvenser syns i brister eller felaktigheter i de åtgärder som vidtas av den myndighet som utövar den faktiska verksamheten, men vars verkliga orsak kan vara otillräcklig kontroll av verksamheten i fråga eller en uppenbart oriktig bedömning av de resurser som behövs. I de senare fallen är det inte motiverat att rikta laglighetskontrollen endast till dem som utför den egentliga arbetsprestationen, utan också till de högre myndigheter som ansvarar för organiseringen av arbetet.

Det är fråga om en slags likhet i perspektivet också i det fall att man som grund för fördelningen av uppgifterna tar de samhällseliga problem som man försöker lösa med den övervakade uppgiften. Exempelvis tryggheten av ställningen för barn och personer med funktionsnedsättning samt omsorgen om vården av äldre kan uppvisa liknande brister, vars orsaker och allvarlighetsgrad kräver särskild sakkunskap. Det kan också uppstå liknande problem när det gäller att trygga olika minoriteters rättigheter och ställning. Det verkar finnas skäl att utvidga denna typ av uppgiftsfördelning, det vill säga som baserar sig på samma perspektiv eller på likheter mellan olika problem.

En helt ny fördelningsgrund som utgår från tillsynsperspektivet behövs för att utveckla laglighetskontrollen till exempel i anknytning till tryggheten av en sund miljö och automatiseringen av förvaltningen. Utifrån en sådan laglighetskontroll måste det vara möjligt att övervaka sådana omfattande frågekomplex som samhällsutvecklingen medför och vars tillsyn kan bli för snäv med den traditionella laglighetskontrollens metoder. Laglighetskontrollen behöver ett helt nytt sätt att rikta tillsynen, när syftet är att sörja för rättssäkerheten och en ändamålsenlig myndighetsverksamhet i en verksamhet där flera myndigheter tillsammans svarar för att det slutresultat som lagen förutsätter uppnås. Tillsyn av detta slag kräver att personalen är tämligen förtrogen med uppgiften. Det är därför inte ändamålsenligt att låta bägge laglighetsövervakarna svara för tillsynen.

2.3.3 Justering av den myndighetsgrundade uppgiftsfördelningen

Förundersökning och polisundersökning

I ärenden som gäller polisen utgör laglighetskontrollen i anslutning till förundersökning en egen ärendegrupp som kräver särskild sakkunskap. En betydande del av den laglighetsövervakning som riktas mot polisen gäller uttryckligen polisens förundersökningar, som utgör en egen juridisk helhet med särskilda tolkningsfrågor. Liknande frågor kan dessutom uppkomma vid polisundersökning och i samband med polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets övriga verksamhet. Det är därför nödvändigt att granska uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna i fråga om förundersökning och polisundersökning och även i fråga om övervakningen av användningen av de ovannämnda myndigheternas övriga befogenheter.

Myndigheternas åtgärder vid förundersökning gäller ofta oklara rättsfrågor för vilka det är särskilt viktigt med en enhetlig och konsekvent avgörandepraxis. Vid förundersökningen måste man utöver avgöranden om användningen av tvångsmedel också fatta andra liknande juridiska avgöranden, och det finns ett betydande praktiskt behov av att få avgöranden som allmänt styr förundersökningen. I domstolarna uppkommer frågor som gäller förundersökning sällan i en form som leder till ett förhandsavgörande. Det finns vid förundersökning ett uppenbart behov av tillräckligt sakkunnig, konsekvent och snabb styrning via laglighetskontrollen. Dessa omständigheter talar för att ärenden som gäller förundersökning samlas hos den ena av de högsta laglighetsövervakarna.

Vid beredningen har man diskuterat alternativet att centralisera alla ärenden som gäller förundersökning endast till den ena laglighetsövervakaren. En fördel med det är att det ger en tydlig fördelning. En så omfattande centralisering skulle dock också ha negativa konsekvenser. Förundersökningen i sig, och i synnerhet frågan om huruvida förundersökning ska inledas eller inte, har ofta samband med andra tillsynsärenden på ett sätt som talar mot en fullständig uppgiftsfördelning. Även om det vore ändamålsenligt att till stora delar samla de ärenden som gäller förundersökning hos den ena högsta laglighetsövervakaren, är det inte motiverat att göra det till alla delar.

Polisen och andra förundersökningsmyndigheter har vid förundersökning betydande befogenheter, såsom straffprocessuella tvångsmedel, vars användning ska vara så enhetlig som möjligt och också tillräckligt övervakad. Ett motsvarande krav gäller iakttagandet av förundersökningsprinciperna och rättigheterna för dem som deltar i förundersökning i 4 kap. i förundersökningslagen samt iakttagandet av bestämmelserna om närvaro vid förundersökning och om förundersökningsförhör och konfrontation i 6–8 kap. i samma lag. Såväl användningen av tvångsmedel som iakttagandet av förundersökningsprinciperna och rättigheterna för dem som deltar i förundersökningen samt andra ovan nämnda skyldigheter har en avsevärd betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och dessa rättigheter har en väsentlig betydelse vid tolkningen av bestämmelserna i fråga.

För närvarande kan ett avgörande som gäller huruvida användningen av tvångsmedel varit korrekt till vissa delar föras till domstol för avgörande, men laglighetskontrollens betydelse för att bygga upp och styra praxis är fortfarande stor både med tanke på omfattningen av styrningen och dess snabbhet. Dessutom finns det många andra ärenden som gäller huruvida skyldigheter i anknytning till förundersökning har iakttagits korrekt men som domstolen kan få för bedömning endast i samband med en brottmålsrättegång, vilket inte är ett tillräckligt snabbt och flexibelt sätt att producera tolkningar som styr förundersökningen. Laglighetskontrollen har fortfarande en central uppgift när det gäller att styra fullgörandet av de skyldigheter och utövandet av de befogenheter som gäller förundersökning.

Polis- och tullmyndigheterna har betydande befogenheter. Vid tillsynen över användningen av befogenheterna framkommer liknande krav och frågor som vid utövandet av befogenheter i samband med förundersökning. Polisen ska vid utövandet av sina befogenheter enligt polislagen i stor utsträckning iakttas samma principer som vid förundersökning, och polisen har enligt lagen också exempelvis rätt att gripa, rätt att avspärra en plats, rätt att skingra folksamlingen och rätt att utföra säkerhetsvisitation. I tullagen (304/2016) föreskrivs det bland annat om tullmyndigheternas rätt att kontrollera varor och handlingar samt att kvarhålla och omhänderta varor, att avspärra en plats och begränsa rörligheten samt om vissa tvångsmedel som riktar sig mot person. De befogenheter som föreskrivs i lagen om brottsbekämpning inom Tullen och de skyldigheter som ska iakttas vid utövandet av dem motsvarar i sak de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i andra lagar. Gränsbevakningsväsendet har med stöd av gränsbevakningslagen (578/2005) i stor utsträckning motsvarande uppgifter och befogenheter som polis- och tullmyndigheterna.

Laglighetskontrollen har ännu större betydelse vid styrningen av de befogenheter som används vid polisundersökning och av vissa av de befogenheter som polis- och tullmyndigheterna använder för annat än förundersökning. Därför är det viktigt att de tolkningar som görs vid laglighetskontrollen är så enhetliga som möjligt och att de kan grundas på särskild förtrogenhet. Dessa omständigheter talar för att behandlingen av klagomål och egna initiativ som gäller centrala skyldigheter som ska iakttas vid förundersökning, polisundersökning och utövande av befogenheter enligt polislagen, tullagen och lagen om brottsbekämpning inom Tullen och laglighetskontrollen bör samlas hos den ena laglighetsövervakaren.

2.3.4 Utvidgning av den substansgrundade uppgiftsfördelningen

Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet

Myndigheternas rätt att använda hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel samt metoder för underrättelseinhämtning inbegriper befogenheter med betydande konsekvenser. Genom hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet ingriper man i åtskilliga grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet skyddet för privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet kan också ha betydelse för tillgodoseendet av en rättvis rättegång. För att vara effektiva ska åtgärderna hållas hemliga för objektet åtminstone i början av verksamheten, och till vissa delar kan de genom domstolsbeslut också slutgiltigt förbli hemliga. Objektens möjligheter att reagera på användningen av dessa metoder är klart mindre än exempelvis vid andra tvångsmedel, som objektet i praktiken genast eller mycket snart får kännedom om. På grund av denna särskilda karaktär är frågor som gäller rättssäkerheten och tillsynen i anknytning till hemligt inhämtande av information och underrättelseinhämtning särskilt viktiga (se t.ex. GrUB 9/2018 rd, s. 4, GrUB 4/2018 rd, s. 9, GrUU 36/2018 rd, s. 36, GrUU 35/2018 rd, s. 31).

Den laglighetsövervakning som utförs av de högsta laglighetsövervakarna gäller redan i nuläget de civila och militära myndigheternas verksamhet och utövandet av myndigheternas befogenheter. I justitieombudsmannens övervakning av polisens verksamhet betonas tillsynen över hemligt inhämtande av information, som för närvarande är en av justitieombudsmannens särskilda uppgifter. Justitieombudsmannens övervakning på detta område är inriktad på tillsyn över myndigheternas interna kontroll. Justitieombudsmannen får varje år för behandling polisens, Tullens, Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens berättelser om användningen av och tillsynen över hemliga metoder för inhämtande av information. I justitieombudsmannens tillsyn över försvarsmakten ligger tyngdpunkten på övervakningen av hemliga tvångsmedel och annat hemligt inhämtande av information.

Underrättelseverksamheten och den hemliga informationsinhämtningen har också samband med prioriteringarna i justitiekanslerns laglighetskontroll. Ett särskilt element i justitiekanslerns laglighetskontroll är tillsynen över den högsta regeringsmakten. Regeringsmaktens åtgärder är av stor strategisk betydelse vid utnyttjandet av underrättelseinhämtningen och den information som tas fram inom den, med hänsyn till att det gemensamma mötet för utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president förberedelsevis behandlar prioriteringarna för föremålen för den militära underrättelseinhämtningen.

Inskränkning av självbestämmanderätten

Justitieombudsmannens särskilda uppgift har i enlighet med den gällande uppgiftsfördelningslagen varit att förrätta inspektioner i slutna inrättningar och övervaka behandlingen av personer som placerats i dem. Sådana inrättningar är förutom fängelser också andra lokaler som är avsedda för förvaring av frihetsberövade, såsom polisens förvaringslokaler och häkten samt förläggningar för asylsökande och andra utlännningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Inrättningar som avses i bestämmelsen är också exempelvis psykiatriska sjukhus som tillhandahåller vård oberoende av patientens vilja enligt mentalvårdslagen (1116/1990) samt i barnskyddslagen (417/2007) avsedda barnskyddsanstalter där det ordnas vård utom hemmet för omhändertagna barn, i brådskande ordning placerade barn eller barn som placerats med stöd av ett interimistiskt förordnande. Bestämmelsen är på basis av förarbetena avsedd att gälla alla inrättningar från vilka man inte fritt kan avlägsna sig eller där individens frihet begränsas på något annat motsvarande sätt (RP 72/1990 rd).

Till följd av den länge rådande uppgiftsfördelningen har justitieombudsmannens kansli utvecklat en bred kompetens inom laglighetskontroll av fängsvården och också i fråga om andra slutna inrättningar. Det är motiverat att se till att denna expertis utnyttjas så effektivt som möjligt.

Sådana inskränkningar av självbestämmanderätten och handlingsfriheten som används i slutna inrättningar tillämpas bland annat vid verkställigheten av vissa öppna påföljder, såsom övervakningsstraff. Även vid verkställighet av fängelsestraff kan motsvarande begränsningar av rörelsefriheten komma i fråga när en person som placerats i en sluten inrättning ges rätt att röra sig utanför inrättningen exempelvis för studier. Till vissa öppna påföljder hänför sig dessutom anmälningsskyldigheter av olika grad eller motsvarande inskränkningar av självbestämmanderätten eller handlingsfriheten.

Inskränkningar av självbestämmanderätten kan också användas i inrättningar till vilka en person har sökt sig av egen fri vilja, men där exempelvis en förutsättning för behandlingen är att personen underställs vissa inskränkningar av friheten. Sammantaget verkar utvecklingen leda till att olika inskränkningar av handlingsfriheten som är lindrigare än placering på anstalt blir vanligare i och med att man strävar efter att begränsa friheten endast i den utsträckning det är nödvändigt. Det är viktigt att verkställigheten av sådana begränsningar övervakas på enhetliga grunder och att övervakarna till dessa delar utvecklar särskild förtrogenhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Socialvård och socialförsäkring samt hälso- och sjukvård

Tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen bildar ett i sista hand i grundlagen tryggt komplex vars övervakning förutsätter såväl god förtrogenhet med den ofta juridiskt komplicerade lagstiftningen för varje ärendegrupp som förmåga att uppfatta sambandet mellan de olika delarna av komplexet. De praktiska erfarenheterna tyder på att laglighetskontrollen har haft en avsevärd betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom social- och hälsovården och

socialförsäkringen. De omfattande projekten för en totalreform av social- och hälsovården ger en god bild av hur krävande och på många sätt sammankopplade dessa frågor är. Därför är det också viktigt att se till att laglighetskontrollen i fråga om dessa grundläggande rättigheter håller en hög nivå och omfattar sektorns alla delområden och dimensioner.

De klagomål som gäller socialvården och socialförsäkringen samt hälso- och sjukvården har länge utgjort en av de största ärendegrupperna vid justitieombudsmannens kansli. Vid justitiekanslersämbetet är andelen sådana ärenden klart mindre, men utgör ändå en relativt stor del av det totala antalet klagomål. Vid justitiekanslerns tillsyn över statsrådet och den förhandsgranskning av författningar som ingår i den utvärderas dessutom regelbundet lagstiftningen om social- och hälsovården samt de olika ministeriernas beredning av styrningen av och informationssystemen för dessa politiksektorer.

Lagstiftningen om social- och hälsovården och socialförsäkringen är omfattande och ställvis så krävande att laglighetskontrollen måste specialiseras för att tillräcklig sakkunskap ska kunna inhämtas. Specialiseringen förutsätter å sin sida ett tillräckligt stort antal klagomål. Det är sannolikt att en centralisering av ärenden som gäller socialvården och socialförsäkringen samt hälso- och sjukvården medför tydliga fördelar med avseende på effektiviteten och sakkunskapen. En centralisering skulle också göra det möjligt att vid det ämbetsverk som utövar den högsta laglighetskontrollen bilda en på dessa områden specialiserad expertgrupp som också kan gestalta och bedöma frågor som sträcker sig över områdesgränserna.

Rättigheter för barn och personer med funktionsnedsättning samt äldre och asylsökande

Justitieombudsmannen har sedan 1998 de facto haft en specialuppgift i övervakningen av barnens rättigheter, även om denna uppgift inte nämns i grundlagen eller i lagen om riksdagens justitieombudsman (se GrUB 4/1997 rd och RP 129/1997 rd). Justitieombudsmannen och barnombudsmannen har tillsammans ansetts utgöra den nationella tillsynsmekanism som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter. Justitieombudsmannen har dessutom med stöd av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tillsammans med Människorättscentret en särskild uppgift som den nationella tillsynsstruktur som övervakar genomförandet av konventionen.

Vid tillsynen över rättigheterna för barn och personer med funktionsnedsättning uppstår delvis juridiska frågor av samma slag som vid tillsynen över tillgodoseendet av äldres rättigheter. Utmärkande är att de som hör till dessa grupper ofta har begränsad möjlighet att utöva sina rättigheter. Å andra sidan skyddas dessa grupper av särskild lagstiftning, vars tolkning och tillämpning kan vara krävande. Också ekonomiska påfrestningar kan leda till lösningar vars laglighet det är motiverat att kontrollera. Resurserna att övervaka tillgodoseendet av de äldres rättigheter har nyligen stärkts vid justitieombudsmannen och vid Människorättscentret som finns i samband med justitieombudsmannen.

Till vissa delar är tillgodoseendet av de asylsökandes rättigheter förknippat med liknande omständigheter. De asylsökande själva har ofta inte de förutsättningar som behövs för att bedöma rättsliga och andra avgöranden som gäller dem. De erbjuds visserligen juridiskt bistånd till exempel för att lämna in ansökningar, men det är också viktigt att se till att deras övriga rättigheter tillgodoses på behörigt sätt. Därigenom kan man se till att också de asylsökande som är mest utsatta får det stöd som i bestämmelserna är avsett för dem.

Vid justitieombudsmannens kansli avgjordes 2019 sammanlagt 514 klagomål eller andra tillsynsärenden som gällde barnets rättigheter. I anknytning till de äldres rättigheter utfördes 29

inspektioner, inleddes 14 ärenden på eget initiativ och avgjordes 69 klagomål rörande socialvården. Antalet utlännings- och medborgarskapsärenden som avgjordes var 158. För justitiekanslersämbetets del finns det inte tillgång till motsvarande siffror, eftersom klassificeringen där delvis görs på ett annat sätt. Det kan dock bedömas att antalet också i fråga om de nu aktuella ärendena är klart mindre än vid justitieombudsmannens kansli.

Tryggandet av rättigheterna för barn och personer med funktionsnedsättning samt för äldre och asylsökande innebär motsvarande juridiska och funktionella utmaningar som tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården och socialförsäkringen. Att tillägna sig den rättsliga grunden för verksamheten är krävande och förutsätter specialisering. Likaså kan man i tryggandet av dessa gruppers rättigheter se sådana gemensamma drag som när de beaktas på behörigt sätt bygger på ett delvis liknande tänkande. Dessa omständigheter talar för att de aktuella ärendena samlas hos den ena av de högsta laglighetsövervakarna.

Allmän intressebevakning

Den allmänna intressebevakningen har beröringspunkter med de två laglighetsövervakarnas uppgiftsområden. Den allmänna intressebevakningen är ett system för att stödja personer som hamnat i ett utsatt läge och sköta deras ärenden. I intressebevakningen är det fråga om grundläggande fri- och rättigheter för människor som inte själva förmår tillvarata dem. Det handlar till exempel om personer med minnesstörningar, personer som har nedsatt beslutsförmåga och personer som har psykiska problem eller missbruksproblem.

Justitiekanslern övervakar intressebevakningen särskilt vad gäller intressebevakning som har anförtratts en privat advokat. Den allmänna intressebevakningen har även varit ett gransknings-tema i justitiekanslerns laglighetskontroll. Justitieombudsmannen har i praktiken handhaft klart fler ärenden som rör den allmänna intressebevakningen. Riksdagens justitieombudsmans årliga berättelse har sedan 2004 också innehållit ett kapitel om intressebevakningen och en utvärdering av verksamheten och de klagomål som riktats mot den. Även om laglighetskontrollen av den allmänna intressebevakningen har varit jämförelsevis liten ärendekategori vid justitieombudsmannens kansli, utgör den en viktig sådan på grund av sina många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Behovet av intressebevakning kan antas växa och dess betydelse accentueras på grund av befolkningsstrukturens utveckling, eftersom allt flera behöver någon som sköter deras ekonomiska angelägenheter i livets slutskede. Det är ofta fråga om människor i en utsatt ställning för vilka en väsentlig förutsättning för att de ska kunna leva en trygg ålderdom är att deras intressen bevakas korrekt. Under de senaste åren har intressebevakningen varit föremål för flera ändringar som gällt arbetssättet, vilket accentuerar laglighetskontrollens betydelse. Det är viktigt att också laglighetskontrollen av intressebevakningen grundar sig på god sakkunskap. Detta talar för att laglighetskontrollen av intressebevakningen centraliseras.

Samernas rättigheter som urfolk

Ett viktigt sakområde även med hänsyn till laglighetskontrollen är tillgodoseendet av den rätt till upprätthållande och utveckling av det egna språket och den egna kulturen som samerna tillförsäkrats som urfolk, i sista hand enligt grundlagen. Samiska ärenden registreras inte särskilt av någondera av de högsta laglighetsövervakarna, vilket beror på deras ringa antal. De samiska ärendena har likväl vid båda ämbetsverken ansetts viktiga. Vid justitieombudsmannens kansli har de samiska ärendena anvisats en viss avgörande och en viss föredragande som har fördjupat sig i dessa och följt diskussionen om sameärenden. En representant för Sametinget är medlem av människorättsdelegationen, som är Människorättscentrets nationella samarbetsorgan. Även

vid justitiekanslersämbetet finns det betydande kunnande om minoriteters rättigheter, och justitiekanslern har avgjort viktiga ärenden inom den laglighetskontroll som avser samernas rättigheter som urfolk. Laglighetskontroll har bedrivits på eget initiativ men även klagomål rörande dessa frågor har i någon mån behandlats.

På grund av det ringa antalet ärenden väntas en centralisering av den laglighetskontroll som gäller tryggheten av samernas rättigheter inte i väsentlig grad leda till att dess effektivitet eller kunskapsunderlag utvecklas. Eftersom det för att trygga av samernas rättigheter och lära känna deras levnadsförhållanden krävs att man sätter sig in i frågorna, vilket innebär en betydande arbetsinsats, är det ändamålsenligt att även detta område inom tillsynen samlas hos endera laglighetsövervakaren.

Romer och andra specialgrupper

Grundlagen garanterar också romerna och andra grupper rätten att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Vad gäller romerna är det största problemet den diskriminering som de är utsatta för. Klagomålen gäller till exempel fall där myndigheterna anses ha försummat sin skyldighet att ingripa mot diskrimineringen. I 17 § 3 mom. i grundlagen nämns också personer som använder teckenspråk och personer som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp.

Även exempelvis sexuella minoriteter har rättigheter som för att tillgodose kan kräva aktiva insatser av myndigheter och lösning av juridiska specialfrågor. Även på dessa områden kräver laglighetskontrollen särskild fördjupning, vilket dock sker jämförelsevis sällan. Detta talar för att ärendena samlas hos endera laglighetsövervakaren.

Ålands självstyrelse

Landskapet Ålands självstyrande status har ordnats genom relativt omfattande lagstiftning som inte har någon motsvarighet annanstans i lagstiftningen. Övervakningen av genomförandet av Ålands självstyrelse förutsätter inom såväl kontrollen av lagligheten i myndigheternas verksamhet som inom laglighetsövervakningen av statsrådet (inkl. förhandsgranskningen av författningar) kännedom om självstyrelselagen och om internationella och nationella regelverk samt särdragen i fråga om Åland. Detta talar i sig för att de uppgifter som med stöd av grundlagen hör till de högsta laglighetsövervakarna koncentreras till endast den ena laglighetsövervakaren. Antalet ärenden som överförs kommer dock i praktiken att vara relativt litet.

Frågor som gäller Ålands självstyrelse blir tidvis aktuella också vid laglighetskontrollen av myndighetsverksamheten. Vid övervakningen av myndighetsverksamheten kan frågan om huruvida landskapets självstyrelse förverkligas i enlighet med de bestämmelser som gäller den komma att konkretiseras. Särskild sakkunskap om Ålands självstyrelse och en helhetsbild av självstyrelsen behövs således också vid laglighetskontrollen av myndighetsverksamheten, även om ett behörigt beaktande av Ålands självstyrelse huvudsakligen aktualiseras i samband med övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, där landskapets självstyrelse ofta lyfts fram.

2.3.5 Nya grunder för uppgiftsfördelningen baserade på tillsynsperspektivet

De grundläggande miljörättigheterna

De grundläggande miljörättigheterna hör till de rättigheter för vars trygghet laglighetskontrollen förefaller behöva finna nya arbetssätt som baserar sig på tillsynsperspektivet. Ansvaret för

miljön, som fastställs i 20 § i grundlagen, är mångfacetterat och innefattar flera olika delar och rättigheter. Bestämmelsen sammanhänger enligt motiveringarna inte bara med nulevande människors rättigheter i dag utan den inbegriper också dimensioner som naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 66).

I 20 § 2 mom. i grundlagen ges det allmänna ett tvådelat konstitutionellt uppdrag. Det allmänna ska verka för att var och en för det första tillförsäkras en sund miljö och för det andra har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller miljön. Bestämmelsen innehåller ett krav om att trygga en sund livsmiljö, som ska ges vid mening, och ett krav om möjligheter att delta i och påverka beslut som rör livsmiljön. Bestämmelsen är avsedd att först och främst påverka lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 66/II, se äv. GrUU 69/2018 rd). I miljöfrågor kompletteras de allmänna bestämmelserna om hörande och god förvaltning av särskilda bestämmelser om möjligheter till deltagande och inflytande och om samordning av olika förfaranden för bedömning och beslutsfattande. Det konstitutionella uppdraget förutsätter samarbete på bred bas och samordning av olika förvaltningsområdets och myndigheters åtgärder. Miljölagstiftningen och lagstiftningen mera generellt är ett centralt verktyg för att utföra uppdraget, men det är inte det enda.

Enlig förarbetena till grundlagen har miljöansvarsbestämmelsen sin grund i den internationella utvecklingen, och där nämns särskilt Förenta nationernas (FN) Rio-deklaration om hållbar utveckling. Rätten till utveckling ska tillgodoses så att nuvarande och kommande generationers behov beaktas rättvist (RP 309/1993 rd, s. 22). Rättvisa mellan generationerna och beaktandet av kommande generationers möjligheter att leva och verka är mål och centrala principer även i Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 61/1994, ändrad genom FördrS 82/1998) och genom Parisavtalet om klimatförändringar (FördrS 76/2016, satt i kraft genom lag 926/2016).

I internationella avtal som är bindande för Finland, i Europeiska unionens lagstiftning och i Finlands nationella lagstiftning framträder miljön i allmänhet och människans livsmiljö, naturen och biologisk mångfald (biodiversiteten) samt beaktandet av kommande generationer som skyddsobjekt för miljöregleringen. Förebyggandet av klimatförändring har blivit ett av de centrala målen för internationell reglering och ett tillämpningsområde där det förutsätts att kommande generationers rättigheter och verksamhetsmöjligheter beaktas när lagar stiftas och beslut fattas. Grundläggande miljö rättigheter ingår också i artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt den ska en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling. Artikeln innehåller således ett juridiskt bindande men principiellt politikmål som även ska genomsyra unionens politik och åtgärder i olika sektorer. Likaså innehåller den ett uppdrag och ett mål att säkerställa en hög nivå i fråga om miljöskydd i enlighet med principen om hållbar utveckling som gäller inom unionsrättens tillämpningsområde.

Vad gäller andra länder kan man konstatera att laglighetskontrollen av att de grundläggande miljö rättigheterna tillgodoses exempelvis i svensk och norsk rätt inte uttryckligen har samlats hos en justitieombudsman eller någon annan myndighet. I den tyska rätten sköts den statliga tillsyn som avser hållbar utveckling av två organ. Det parlamentariska rådet för hållbar utveckling övervakar att kraven om hållbar utveckling beaktas i all lagstiftning. Dess roll är att observera och ge råd. Dessutom samordnar en kommitté för hållbar utveckling sammansatt av statssekreterare iakttagandet av politiken för hållbar utveckling på ministerienivå, fungerar som rådgivande organ och rapporterar om hur politiken för hållbar utveckling beaktas. Även i förbundslandet Tyrolen i Österrike finns det en justitieombudsman för miljöfrågor som företräder miljöintressen i alla processer som kan ha en skadlig inverkan på naturen, och ombudsmannen kan

också själv inleda rättsprocesser. Särskilda ombud som övervakar tillgodoseendet av miljö rättigheterna och hållbar utveckling finns också i bland annat Wales, Ungern, Kanada och Nya Zeeland.

Den samhälleliga tyngd som tillmäts de grundläggande miljö rättigheterna talar för att den specialisering som en effektiv tillsyn över tillgodoseendet av den rätten förutsätter beaktas i fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna. För att hålla framme ett brett miljöperspektiv och söka en rättvis jämvikt exempelvis när ett fenomen som klimatförändringen har djupgående konsekvenser för såväl lagstiftningen som samhället i övrigt, krävs det specialisering inom laglighetskontrollen av denna fråga.

Förvaltningsautomation

Som ett led i digitaliseringen av samhället har det i den offentliga förvaltningen under de senaste årtiondena utvecklats automatiska system som effektiviserar och underlättar skötseln av förvaltningsuppgifter och även gör det lättare att uträtta ärenden hos förvaltningen. Lösningar har i hög grad utvecklats skilts för olika myndighet och till och med för olika uppgifter. Den synvinkel som ofta betonats är att effektivisera myndighetsverksamheten för att kontrollera kostnaderna. Även förvaltningsärenden har i allt högre grad styrts till automatiska system där de behandlas och avgörs. Detta har delvis skett med en tämligen knapphändig lagstiftning som grund. Juridiska problem som är förknippade med förvaltningsautomation har behandlats av såväl justitieombudsmannen som justitiekanslern på grundval av såväl klagomål och begäranden om yttranden som egna initiativ.

Det automatiska beslutsfattande som ingår i automatiseringen av den offentliga förvaltningen har i den juridiska diskussionen oftast delats in i å ena sidan så kallad beslutsautomation som grundar sig på regler för behandlingen av information som programmeras i informationssystemen och programbaserade slutledningsregler å andra sidan beslutsfattande som grundar sig på maskininlärning och motsvarande system för lärande artificiell intelligens. Automatiska förfaranden kan även användas som hjälpmedel vid beslutsfattande som utförs av tjänstemän vid behandlingen av förvaltningsärenden och till exempel när den offentliga förvaltningens ärendetjänster organiseras. När automatiska förfaranden utvecklas och tas i bruk är det viktigt att på förhand säkerställa att man vid underhållet av tekniska system som berörs på behörigt sätt beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt mera generellt kraven på god förvaltning. Om kraven på god förvaltning samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inte beaktas i tillräcklig grad när systemen utvecklas kan det uppstå svåra juridiska problem till exempel gällande ansvaret vid felaktiga beslut. Särskilda problem kan också uppstå om man inte i tillräcklig grad har sört för datasäkerheten och den övriga säkerheten i informationssystemen. Det är också viktigt att sörja för att den automatiska förvaltningen inte äventyrar någons rätt till offentliga tjänster.

För att bli varse de juridiska problem som sammanhänger med förvaltningsautomation krävs av laglighetskontrollen särskild fördjupning och även en omfattande tillsyn på eget initiativ avseende användning av olika teknologier för artificiell intelligens och beslutsautomation vid behandling av förvaltningsärenden och vid tillhandahållande ärendetjänster i den offentliga förvaltningen. I laglighetskontrollen bör målet vara att redan på förhand se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt kraven på god förvaltning som helhet beaktas på behörigt sätt när automatiska system planeras och programmeras och när de uppdateras tekniskt. Om tillsynen inskränker sig till sådan tillsyn som sker med efterhandskontrollens medel finns det risk för omfattande och delvis svårupptäckta rättskränkningar som skulle ha kunnat förhindras och som orsakar kostnader som skulle ha kunnat undvikas. Dessutom förutsätter bland annat Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning en förhandsbedömning

av kraven på skydd av personuppgifter och andra grundläggande fri- och rättigheter samt de risker som hotar tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter när informationssystem och lagstiftning för dem utvecklas. Det är inte enbart fråga om att skydda personuppgifter utan om att mera generellt bygga in ett balanserat tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och kraven på god förvaltning i förvaltningens automatiska förfaranden och system.

Av de skäl som angetts ovan är det uppenbart att det behövs en laglighetskontroll med delvis nya fokusområden grundade på den aktuella synvinkeln. Det handlar om en laglighetskontroll som föregripande genomför och främjar god förvaltning och generellt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och som också kan tas med i planeringen och utvecklandet av informationstekniska lösningar. Internationellt har man vid Europarådet redan berett en etisk stadga för användningen av artificiell intelligens i rättsvärderna. De principer som läggs fram i stadgan är viktiga också med tanke på lagstiftningen och tillämpningen av principerna för god förvaltning. Internationellt utarbetas också rekommendationer och bindande juridiska instrument för användningen av artificiell intelligens.

Vid en bedömning av automatiska förfaranden i förvaltningen och utvecklandet av sådana behövs specialkunnande i informations- och kommunikationsteknik och i tillämpningen av lagstiftningen på digitala system. Av de orsaker som nämnts ovan är det ändamålsenligt att koncentrera det specialkunnande som behövs till en av laglighetsövervakarna.

Bekämpning av korruption

Laglighetsövervakarna får i någon mån ta emot klagomål där ämnet är misstankar om korruption. Utifrån dessa utkristalliseras i någon mån en bild av i vilken mån korruption förekommer i förvaltningen. På grundval av denna respons kan man inte i någon högre grad förebygga korruption, eftersom det oftast är fråga om enstaka fall som utmynnar i att misstankarna visar sig vara ogrundade eller en polisundersökning inleds. Korruptionen äventyrar likväl samhällets funktion och demokratiska styrning så allvarligt att den borde kunna förebyggas i stället för att bara enstaka fall avslöjas. I arbetet för att nå detta mål har laglighetskontrollen sin egen uppgift.

Korruption är ofta förknippad med sådana strukturer som medför mottaglighet för korruptiv verksamhet. I Finlands fall är korruptionsproblemen närmast strukturella, och korruption som gäller en enskild tjänsteman förekommer inte särskilt allmänt eller så har också den sin grund i problem i beslutsstrukturen. Laglighetskontrollen har redan nu en egen roll i bekämpningen av korruption som det verkar motiverat att utveckla. På grund av att korruptionen är ett mångfacetterat fenomen och på grund av dess karaktär kräver laglighetskontrollen av den specialisering, vilket talar för att uppgiften i regel anförtros den ena laglighetsövervakaren.

Tillsyn som avser offentlig upphandling, konkurrens och statliga stöd

Betydelsen av den reglering som gäller offentlig upphandling för en korrekt skötsel av förvaltningen har vuxit på ett avgörande sätt i och med Finlands EU-medlemskap. Denna reglering är delvis svårtolkad, och för att behärska den krävs särskild fördjupning. I praktiken har det framkommit förhållandevis många svårigheter med att genomföra upphandlingar korrekt. Fel i upphandlingar kan i och för sig korrigeras på rättslig väg, men med tanke på den offentliga förvaltningens funktion och trovärdighet är rättstvister inte ett effektivt sätt att utveckla ett fungerande upphandlingsförfarande. Även inom detta område får det anses finnas ett behov av föregripande laglighetskontroll närmast i syfte att förebygga systemfel och upprepade försummelser.

Upphandlingsbestämmelserna bildar ett eget specialområde inom juridiken, och tillsynen avseende dem kräver ett planerat angreppssätt. Det är inte förnuftigt att dela verksamhet av detta

slag mellan två olika laglighetsövervakare, utan också här kan klara fördelar uppnås genom centralisering.

Konkurrens- och statsstödsärendena utgör i likhet med upphandlingsärendena ett sådant rättsligt specialområde, för vilket tillsynen förutsätter särskild fördjupning. I konkurrens- och statsstödsärenden behövs liksom i upphandlingsärenden också en föregripande och strukturell laglighetskontroll med syfte att förebygga systemfel. I den föregripande och strukturella kontrollen betonas ofta också lagstiftningsperspektivet, där det är väsentligt att kunna greppa helheter.

I upphandlings-, konkurrens- och statsstödsfrågor förekommer dessutom sådana inbördes kopplingar som det kan vara motiverat att granska som en helhet. Konkurrens- och statsstödsärendena är exempelvis ofta direkt kopplade till varandra. I olika strukturella reformer kan statsstöds- och konkurrensperspektivet ha en väsentlig betydelse vid en bedömning av de rättsliga ramarna. Dessutom förutsätter samtliga tre sakområden särskild fördjupning, vilket också det talar för en centralisering av laglighetskontrollen.

2.3.6 Behov att utveckla samarbetet och verksamhetssätten

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens verksamhetssätt och samarbetet mellan de två myndigheterna är inte till alla delar tidsenliga, motsvarar inte framtidens behov och är inte heller i övrigt så effektiva som de skulle kunna vara. Ett mera omfattande och systematiskt samarbete skulle delvis kunna avhjälpa de problem som de knappa resurserna medför i laglighetskontrollen. Samarbetet rörande utbildningen har till exempel gett goda erfarenheter, och ett ökat samarbete på detta område får anses motiverat. Också genom ett utförligare utbyte av information om inspektioner och egna initiativ och samarbete kring dessa kan fördelar nås, och detta samarbete kräver inte mycket arbetstid.

Behov av utveckling finns också i den internationella dimensionen av samarbetet. Justitieombudsmannen har under de senaste åren haft lite mer internationell verksamhet än justitiekanslern inte bara på grund av de internationella konventioner som har anknytning till dess uppgifter, utan också annars i form av samverkan mellan olika länders justitieombudsmän och de nationella människorättsinstitutionerna. I uppgiftsfördelningen inom Finlands nationella människorättsinstitution är det allmänna internationella och europeiska samarbetet en lagstadgad uppgift för Människorättscentret. Uppgiftsfördelningen fastställs i arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli. Människorättscentret representerar i huvudsak institutionen i internationella forum och i de nationella människorättsinstitutionernas nätverk.

Vid justitiekanslersämbetet har man på senare tid igen börjat odla ett aktivt och systematiskt internationellt samarbete till exempel med ombudsmannanätverket, Europarådet och EU:s byrå för grundläggande rättigheter samt myndigheter som sköter motsvarande uppgifter i andra länder, till exempel organ som handhar förhandskontroll av författningar eller utövar tillsyn avseende miljö rättigheter och kommande generationers rättigheter och olika internationella nätverk. Laglighetsövervakarnas satsningar på internationellt samarbete behövs även i fortsättningen vid sidan av övriga insatser för att man ska kunna svara på de utmaningar inom laglighetskontrollen som den internationella utvecklingen medför.

De högsta laglighetsövervakarnas perspektiv och arbetssätt kan komplettera varandra, och denna möjlighet har inte alltid utnyttjats i tillräcklig utsträckning. De högsta laglighetsövervakarnas kompletterande perspektiv och arbetssätt skulle kunna utnyttjas också i bland annat tillsynen över underrättelseverksamheten.

Utmaningar i fråga om samstämmigheten och konsekvensen i laglighetsövervakarnas beslutspraxis

När justitieombudsmannen och justitiekanslern behandlar likadana ärenden med samma befogenheter bör beslutspraxisen vara så samstämmig som möjligt oberoende av vilkendera som har avgjort ett ärende. Ju högre grad av differentiering och specialisering som sker i fråga om justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter, desto större är risken för att avgörandena blir olika. I verksamhet där juridiska avgöranden fattas kan man i och för sig även på goda grunder nå olika slutsatser. Men om sakkunskapen och erfarenhetsbasen hos dem som avgör ärendena har olika tyngdpunkt, är sannolikheten för att avgörandena blir olika större.

Justitieombudsmannens verksamhet har en volym som i fråga om de flesta förvaltningsområdena är betydligt större än justitiekanslerns. Antalet klagomål rörande social- och hälsovårdsområdet som kommer in är ungefär fem gånger så stort hos justitieombudsmannen som hos justitiekanslern. Justitieombudsmannen har fler föredragande som är specialiserade på dessa frågor och utövar mera inspektionsverksamhet och annan kontroll. Tack vare den sakkunskap som samlas på detta sätt är det uppenbart att justitieombudsmannen i fråga om klagomål rörande detta område har bättre förutsättningar för att göra ställningstaganden och ge rekommendationer även när det sett till enbart laglighetskontrollen inte finns skillnader i justitieombudsmannens och justitiekanslerns avgöranden.

Också i justitieombudsmannens och justitiekanslerns åtgärder och påföljdspraxis har det skett en differentiering. Framställningar om gottgörelse är till exempel vanliga i justitieombudsmannens beslutspraxis, men ovanliga i justitiekanslerns. Justitiekanslerns (eller biträdande justitiekanslerns) påföljdspraxis när anmärkningar ges är i sin tur något annorlunda än justitieombudsmannens (eller biträdande justitieombudsmannens). Att uppnå största möjliga samstämmighet i beslutspraxisen har också försvårats av att det inte har ordnats så att det gått att ta del av den andra laglighetsövervakarens beslutspraxis så smidigt som möjligt. Detta beror vid sidan av andra omständigheter på skillnader i förfarandena vid publicering av klagomål och avgöranden samt på databaserna.

Praxis vid laglighetskontrollen bör även vara konsekvent. Juridiska frågor som till sitt sakinhåll är likadana men som handläggs separat och vid olika tidpunkter bör utmynna i resultat som tolkningsmässigt är likadana. Om det redan i ett tidigare avgörande inom laglighetskontrollen har tagits ställning till någon juridisk tolkningsfråga, ska ställningstagandet i ett senare avgörande vara det samma förutsatt att det inte har framkommit nya tidigare förbisedda juridiska grunder som stöder en annorlunda tolkning. Det finns likväl skillnader mellan enstaka avgöranden och beslutspraxis. Detta ska inte ses som ett problem när skillnaderna i ett enskilt fall grundar sig på motiverad juridisk prövning och beaktande av båda laglighetsövervakarnas praxis.

Behörighetsfrågorna utgör ett exempel på ärenden där de båda laglighetsövervakarna bör följa samma linje i sina avgöranden. I praktiken har det närmast varit fråga om huruvida en privatperson som är föremål för ett klagomål ska anses sköta ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagen. Laglighetsövervakarna har likväl kunnat komma till olika slutsats eftersom kännedom om den andra laglighetsövervakarens avgörande har saknats. Även om de högsta laglighetsövervakarna genom praktiskt samarbete i hög grad har kunnat förhindra att sinsemellan avvikande juridiska tolkningslinjer uppstått, är det uppenbart att det skulle bli allt svårare att bevara samstämmigheten medan den nuvarande relativt obetydliga uppgiftsfördelningen tillämpas.

Överlappande administrativt arbete och dröjsmål som detta orsakar

I de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet kan man identifiera onödigt administrativt arbete som beror på överlappande uppgifter. Detta stjälar tid från den egentliga laglighetskontrollen. Mest arbetstid går förlorad på grund av att laglighetsövervakaren i nya klagomålsärenden för att överlappande prövning av ärendet ska kunna undvikas oftast måste utreda om samma ärende eventuellt har väckts eller ett avgörande i ärendet eventuellt har fattats vid en annan myndighet. Laglighetsövervakaren kan låta bli att göra en sådan utredning bara om det är fråga om ett ärende som omfattas av uppgiftsfördelningslagen eller ett förnyat klagomål, det vill säga ett nytt klagomål som gäller samma fråga som klaganden tidigare lämnat in klagomål om, eller om det av någon annan anledning är uppenbart att ärendet inte har väckts hos en annan myndighet och inte redan har avgjorts av en annan laglighetsövervakare. Om ingen särskild omständighet talar för att ärendet ska överföras till den andra laglighetsövervakaren, fattas beslutet om vilken myndighet som ska avgöra ärendet normalt enligt tidsprioritetsregeln, det vill säga klagomålet utreds av den laglighetsövervakare som det först har anlänt till.

Eftersom justitieombudsmannen under ett år tar emot ca 6 000 klagomål och justitiekanslern ca 2 000 klagomål, görs det varje år uppskattningsvis 5 000 sådana utredningar som nämns ovan. Även om antalet ärenden som överförs inte är stort, tar allt arbete som utförs vid den överförande myndigheten tid. Administrativt arbete uppkommer bland annat av att förfarandena och tidsfördröjningarna vid registrering är olika vid de två myndigheterna. Dessutom får behandling av klagomål enligt tidsprioritetsregeln anses vara för schematisk. Praktisk erfarenhet visar att överföringen av uppgifter enligt den nuvarande fördelningen av uppgifterna orsakar förhållandevis lite extra arbete jämfört med hur mycket rutinartat men i vissa fall också krävande administrativt arbete den nuvarande överlappningen av uppgifter medför.

För att den sakkunskap och effektivitet som behövs i laglighetskontrollen ska fås att öka måste fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna utvecklas på så sätt att en klart större del av uppgifterna än i dag koncentreras till endera laglighetsövervakaren. En uppskattning av överlappningen i de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter visar mycket riktigt att det är motiverat att väsentligt öka uppdelningen av ärendena. Den nuvarande uppgiftsfördelningen, som omfattar ca 10 procent av det gemensamma totala antalet klagomål på ca 8 000, får med beaktande av de problem som orsakas av överlappande uppgifter anses för låg.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att reformera lagstiftningen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman så att den stämmer överens med de särskilda uppgifter som laglighetsövervakarna åläggs i grundlagen och övrig lagstiftning och de specialiseringsområden som följer av internationella avtal eller uppkommit genom verksamheten. Målet är en uppgiftsfördelning som omfattar ett mycket större antal ärenden än den nuvarande genom att beakta den specialkunskap och det specialkunnande som de två myndigheterna redan har förvärvat. På grund av samhällsutvecklingen och olika internationella företeelser har det uppstått behov av en laglighetskontroll som betonar vissa perspektiv och sektorer, och detta har beaktats i den föreslagna regleringen.

Den föreslagna lagen ska ge bättre förutsättningar än gällande uppgiftsfördelningslag för att utveckla arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen på ett ändamålsenligt sätt så att den motsvarar också kommande behov inom laglighetskontrollen. Lagen ska också effektivisera de högsta laglighetsövervakarnas användning av ekonomiska och andra resurser genom att minska överlappande arbete och öka personalens möjligheter till specialisering.

Den föreslagna lagen inskränker inte någondera högsta laglighetsövervakarens behörighet, utan uppgiftsfördelningen anger bara ett förstahandsförfarande. Till båda myndigheterna kan klagomål följaktligen lämnas som förr. Målet är likväl att de ärenden som omfattas av den föreslagna uppgiftsfördelningen alltid överförs till den andra laglighetsövervakaren när det kan anses fördelaktigt med hänsyn till produktiviteten i arbetet, utvecklandet av sakkunskap och tydligheten i arbetsfördelningen inom laglighetskontrollen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Den nya uppgiftsfördelningslagen ska innehålla mera omfångsrika bestämmelser om grunderna för fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna än den gamla. Det föreslås att fördelningen av uppgifter ska genomföras på så sätt att såväl den nuvarande fördelningen enligt myndighet som den substansgrundade fördelningen blir mera omfattande. Dessutom införs helt nya fördelningsgrunder som baserar sig på tillsynsperspektivet. Det föreslås att den nya lagen också ska innehålla precisare bestämmelser än den nuvarande om överföring av ärenden och informationsutbyte mellan de högsta laglighetsövervakarna.

4.1.1 Uppgifter som enligt förslaget ska samlas hos justitiekanslern

Tillsyn över statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Enligt förslaget ska justitiekanslerns grundlagsfästa särställning i den laglighetskontroll som avser statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder uttryckligen nämnas i uppgiftsfördelningslagen.

Tillsyn över tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna

Uppfyllandet av miljöansvaret enligt 20 § i grundlagen genom den vanliga lagstiftningen gör att det är fast knutet till justitiekanslerns uppgifter inom normkontrollen. Beaktandet av hållbar utveckling som en aspekt av de grundläggande miljö rättigheterna är en del av justitiekanslerns uppdrag enligt 108 § i grundlagen särskilt i tillsynen över statsrådet och författningsberedningen och den övriga styrning av samhället och beredning som statsrådet och dess ministerier bedriver med stöd av 65 och 68 § i grundlagen. Frågor som anknyter till tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna har varit aktuella också i tillsynen över myndigheters verksamhet, såsom i klagomålsärenden som gäller planläggning, byggande, miljö- och naturvård samt miljö- och hälsoskydd.

Inom flera betydande delområden som ingår i tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna (t.ex. förebyggandet av klimatförändringar och tryggheten av biologisk mångfald) kräver unionslagstiftningen och den nationella lagstiftningen program som statsrådet beslutar om. I laglighetskontrollen av statsrådets verksamhet övervakas tillgodoseendet av den grundläggande miljö rättigheten och i synnerhet efterlevnaden av den lagstiftning som ska genomföra denna. I justitiekanslerns praxis inom laglighetskontrollen har frågor som rör EU:s miljölagstiftning och miljöprogram (t.ex. Natura-områdena) och vittsyftande tillståndsärenden som ankommer på statsrådet (t.ex. tillståndsärenden som gäller kärnkraftverk deponering av kärnavfall och frågor som gäller byggande av gasrör i Östersjön) regelbundet behandlats, även om dessa bortsett från Natura-programmet inte har varit föremål för ett stort antal klagomål.

De synpunkter rörande laglighetskontroll vid tryggandet av miljö rättigheterna som läggs fram ovan talar sålunda för att tillsynen över tillgodoseendet av vissa delområden av de grundläggande miljö rättigheterna koncentreras till justitiekanslern. Denna specialuppgift ska omfatta den högsta laglighetsövervakarens uppgifter i frågor som gäller de rättsliga förutsättningarna för tryggandet av en sund miljö och biologisk mångfald och beaktandet av hållbar utveckling i samband med dem samt möjligheterna att påverka beslutsfattandet i fråga om dessa förutsättningar. Hållbarhetsperspektivet öppnas närmare i specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen.

Genom den föreslagna lagen ges ingen ny behörighet och skapas inga nya uppgifter, utan det handlar om en specialisering inom de frågor som redan hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet och om att synliggöra den i rättsligt avseende betydelsefulla laglighetskontrollen i sin helhet. Den föreslagna regleringen kommer dock inte heller att inskränka justitieombudsmannens behörighet att utöva tillsyn över genomförandet av möjligheterna till deltagande och inflytande rörande beslutsfattandet om livsmiljön. När tillsynen över tillgodoseendet av miljö rättigheterna beaktas i uppgiftsfördelningslagen blir det möjligt för personalen vid justitiekanslersämbetet att långsiktigt specialisera sig och öka och uppdatera sitt kunnande inom detta delområde av den högsta laglighetskontrollen som utvecklas snabbt och även kräver specialkunskaper.

Tillsyn som avser de allmänna grunderna för utvecklande och underhåll av automatiska system inom förvaltningen

Utvecklandet och ibruktagandet av automatiska förfaranden i förvaltningen förutsätter ofta beredning av författningar. Denna beredning omfattas av förhandskontrollen av författningar som är ett av fokusområdena för justitiekanslerns laglighetskontroll. Det är därför ändamålsenligt att ålägga justitiekanslern den tillsyn som avser rättssäkerheten i samband med utvecklingen av förvaltningsautomation. I övrigt ska båda laglighetsövervakarna enligt förslaget övervaka att kraven om god förvaltning samt övriga rättigheter genomförs och att den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen om automatiska förfaranden i förvaltningen tillämpas på behörigt sätt i enskilda konkreta fall.

Organisering av arbetet mot korruption

Laglighetskontrollen av arbetet mot korruption ska enligt förslaget, med beaktande av hur mångfacetterad korruptionen är som fenomen samt justitiekanslerns ställning i normkontrollen och det perspektiv på beslutsstrukturen inom förvaltningen som den ger, samlas hos justitiekanslern.

Tillsyn som avser offentlig upphandling, konkurrens och statliga stöd

I den laglighetskontroll som avser offentlig upphandling och andra konkurrensfrågor handlar det ofta vid sidan laglighetskontroll av myndigheters verksamhet om att på behörigt sätt beakta konkurrensrättsliga omständigheter i beredningen av allmänna riktlinjer för verksamheten och allmänna planer för statsförvaltningen och hela den offentliga förvaltningen. I vid mening är det fråga om tillämpning av unionens konkurrensrätt som omfattar såväl statliga stöd som offentliga upphandlingar samt säkerställandet och främjandet av allmän konkurrens på marknaden. Regelverkets särdrag förutsätter tillräcklig fördjupning i det tillämpade regelverket som helhet. Även ett korrekt iakttagande av EU:s konkurrensrätt är föremål för justitiekanslerns tillsyn över statsrådet och särskilt förhandskontrollen av författningar. Det är därför motiverat att samla laglighetskontrollen avseende detta uppgiftskomplex, som förutsätter specialisering, hos justitiekanslern.

Även frågor som gäller statligt stöd kommer ofta upp i statsrådet vid beredningen av författningar och statsbudgeten, och de har därför ett nära samband med förhandskontrollen av författningar och justitiekanslerns övriga laglighetskontroll avseende statsrådet. Grundlagsutskottet har bland annat gett utlåtandet GrUU 79/2018 rd, där utskottet betonade justitiekanslers ställning vid föregripande normkontroll och att justitiekanslerns ställningstaganden bör efterföljas. Det ärende som avsågs i utskottets utlåtande gällde uttryckligen ett korrekt iakttagande av bestämmelserna om statligt stöd i unionsrätten och det nationella spelrum som de lämnar.

Propositionen inverkar inte på Konkurrens- och konsumentverkets behörighet. Konkurrens- och konsumentverket har de särskilda uppgifter och den behörighet rörande genomförandet av konkurrens- och konsumentpolitiken och säkerställandet av en väl fungerande marknad som anges i konkurrenslagen (948/2011), upphandlingslagen (1397/2016) och försörjningslagen (1398/2016).

4.1.2 Uppgifter som enligt förslaget ska samlas hos justitieombudsmannen

Tillsyn som avser försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal, Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar

Till justitieombudsmannen koncentreras enligt förslaget, i överensstämmelse med gällande uppgiftsfördelningslag, de uppgifter som ankommer på de högsta laglighetsövervakarna i frågor som rör försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering, den Försvarsutbildningsförening som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar samt militära rättegångar.

Tillsyn över polisundersökningar, förundersökningar och straffprocessuella tvångsmedel

De ärenden inom laglighetskontrollen som gäller straffprocessuella tvångsmedel har genom gällande uppgiftsfördelningslag koncentrerats till justitieombudsmannen till de delar de rör frihetsberövande. Detta har utvecklat sakkunskapen vid justitieombudsmannens kansli i fråga om juridiska tolkningar på detta specialområde inom laglighetskontrollen, och det har gjort det möjligt att vid lagändringar relativt snabbt få nya tolkningar.

Vid tillsynen över användningen av straffprocessuella tvångsmedel aktualiseras liknande juridiska frågor som vid användningen av de befogenheter som gäller vid polisundersökningar och förundersökningar. Till justitieombudsmannen koncentreras därför laglighetskontrollen i ärenden som gäller polisundersökningar och befogenheter som föreskrivs polis- eller tullmyndigheten samt i ärenden som gäller straffprocessuella tvångsmedel eller utförande av förundersökning frånsett utebliven förundersökning, avbrytande av förundersökning och begränsning av förundersökning. Ärenden av se sist nämnda slagen ska enligt förslaget handläggas av justitiekanslern och justitieombudsmannen. Uppgiftsfördelningen ska således inte omfatta exempelvis myndigheters passivitet i situationer där förundersökning inte inleds och saken inte går vidare till rättegång. Med stöd av förundersökningslagen fattas också sådana avgöranden som kan ha en civilrättslig eller annan koppling till andra klagomål eller ärenden som gäller laglighetskontroll.

Polisärendena har på grund av polisens mångfacetterade uppgifter beröringspunkter med många andra ärenden inom laglighetskontrollen, och polisen är över huvud taget ett så betydande föremål för laglighetskontroll att en koncentring av tillsynen över polisen skulle kunna resultera i ett smalare perspektiv i denna tillsyn och en svagare grund för verksamheten hos den laglighetsövervakare som avstår från tillsynen. Därför föreslås det inte att all laglighetskontroll som avser polisen som myndighet ska skötas av den ena laglighetsövervakaren.

Tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel och andra metoder för hemligt inhämtande av information

På grund av den erfarenhet och det specialkunnande inom tillsynen över metoder för hemlig informationsinhämtning som samlats hos justitieombudsmannen ska laglighetskontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel och andra metoder för hemlig informationsinhämtning enligt förslaget koncentreras till justitieombudsmannen. För detta talar också det att grundlagsutskottet flera gånger har konstaterat att justitieombudsmannen har spelat en viktig roll när det gäller att övervaka vissa metoder för hemlig informationsinhämtning, såsom teletvångsmedel, och utveckla övervakningssystemen. Utskottet har också ansett det viktigt att rättssäkerhetssystemet i anknytning till användningen av sådana metoder – i synnerhet domstolarnas tillståndsförfarande, den interna myndighetsövervakningen och justitieombudsmannens laglighetskontroll – fungerar såväl på författningsnivå som i praktiken (GrUB 8/2007 rd, GrUB 17/2006 rd, GrUB 16/2006 rd, GrUU 32/2013 rd). Den särskilda sakkunskap som genom tillsynen över hemlig informationsinhämtning har byggts upp vid justitieombudsmannens kansli talar därför för att tillsynen över underrättelseverksamhet som i flera avseenden påminner om hemlig informationsinhämtning koncentreras till justitieombudsmannen.

Förslaget hindrar inte att justitiekanslerns perspektiv inom tillsynen över regeringen utnyttjas när man fördelar uppgifterna inom laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten och säkerställer att tillsynen har en tillräcklig täckning. Justitiekanslern skulle till exempel kunna ha tillsyn över den strategiska nivån i underrättelseverksamheten. Även den laglighetskontroll av lagstiftningen om hemlig informationsinhämtning och underrättelseverksamhet som utförs av justitiekanslern måste anses viktig bland annat med hänsyn till det kommande utvecklandet av säkerhetsmyndigheternas befogenheter inom informationsinhämtning och underrättelseverksamhet. Dessutom får frågor som gäller rättvisa rättegångar anses centrala vid tillsynen över användningen av hemliga metoder för informationsinhämtning och underrättelseverksamhet särskilt som domstolsbehandlingen av tillstånd gällande metoderna vanligen inte grundar sig på tvåpartsförhållanden. Därför är det ändamålsenligt att också i fortsättningen dra nytta av de infallsvinklar som justitiekanslerns tillsyn över domstolarna och advokaterna har resulterat i också i tillsynen över hemlig informationsinhämtning och underrättelseverksamhet.

Uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

I uppgiftsfördelningslagen ska enligt förslaget justitieombudsmannens specialuppdrag som gäller ärenden där det ingår uppgifter som ankommer på ett sådant nationellt besöksorgan som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014) uttryckligen anges. I förslaget är det fråga om ett specialuppdrag som grundar sig på ett internationellt avtal och som redan i dag sköts av justitieombudsmannen.

Uppgifter som ankommer på den oberoende nationella tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I uppgiftsfördelningslagen föreslås också en bestämmelse där justitieombudsmannen ges specialuppdraget att sköta ärenden som gäller de uppgifter som ankommer på den nationella, oavhängiga tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll (FördrS 27/2016). I förslaget är det fråga om ett spe-

cialuppdrag som grundar sig på ett internationellt avtal och som redan i dag sköts av justitieombudsmannen. Den nationella mekanism som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har samma uppgifter som Människorättscentret. Det täta samarbetet mellan justitieombudsmannens kansli och Människorättscentret som finns i samband med kansliet stärker således de synergifördelar som centraliseringen av uppgifterna ger.

Tillsyn som avser begränsning av självbestämmanderätten

Den tillsyn som avser olika begränsningar i personers handlingsfrihet blir av skäl som presenterats ovan allt viktigare, och det finns orsak att stödja åtgärder som bidrar till att upprätthålla och utveckla dess kvalitet. Därför föreslås det att tillsynen över verkställigheten av även andra begränsningar i en persons självbestämmanderätt och handlingsfrihet än placering på sluten anstalt ska samlas hos justitieombudsmannen. Föremålet för tillsynen anges i lagförslaget på ett sådant sätt att fördelningen av uppgifter inte behöver ses över när det föreskrivs om nya begränsningar av liknande slag som de aktuella.

Tillsyn som avser genomförandet av socialvården och socialförsäkringen samt hälso- och sjukvården

På grund av det stora antalet klagomål som gäller genomförandet av social- och hälsovården samt socialförsäkringen har det vid justitieombudsmannens kansli varit möjligt att specialisera sig på lagstiftningen om socialvården och socialförsäkringen och på hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Justitieombudsmannens kansli har också bedrivit omfattande inspektionsverksamhet som anknyter till dessa områden inom tillsynen, vilket har utvecklat kunnandet vid kansliet.

Även vid justitiekanslersämbetet finns det ett utvecklat kunnande inom de aktuella områdena, men på grund av det väsentligt lägre antalet ärenden har där inte funnits möjligheter till fullt så långtgående specialisering som vid justitieombudsmannens kansli. Kunnandet om social- och hälsovården och socialförsäkringen vid justitiekanslersämbetet är emellertid särskilt inriktat på att utreda strukturella frågor som aktualiseras i laglighetskontrollen och tillsynen över statsrådet, varför perspektivet på ett naturligt sätt redan är delvis annorlunda. På grundval av det som sagts ovan föreslås det att de ärenden som gäller tillgodoseendet av individens rättigheter i social- och hälsovården och i socialförsäkringen koncentreras till justitieombudsmannens kansli.

Tillsyn som avser barns, funktionsnedsatta och äldre personers samt asylsökandes rättigheter

Den nuvarande fördelningen av ärenden som gäller laglighetskontrollen avseende barns, funktionsnedsatta och äldre personers och asylsökandes ställning ger justitieombudsmannens kansli bättre förutsättningar att fortsätta och utveckla tillsynen på området. Det nuvarande antalet ärenden som handläggs av justitiekanslersämbetet är till exempel när det gäller tryggheten av de äldres rättigheter ett bra komplement som stöder en ökning av sakkunskapen om de aktuella frågorna. Därför är det motiverat att koncentrera också de ärenden som gäller tryggheten av barns, funktionsnedsatta och äldre personers samt asylsökandes rättigheter till justitieombudsmannens kansli. Denna lösning gör det också möjligt att vid justitiekanslersämbetet tydligt inrikta och specialisera sig på förhandskontrollen av författningar och tillsynen över de strukturrelaterade ärenden som bereds vid statsrådet.

Även de specialuppdrag inom bevakningen av rättigheterna för människor som förlorat sin frihet och för funktionsnedsatta som grundar sig på FN-konventioner har bidragit till att i allt högre grad styra justitieombudsmannens verksamhet i riktning mot tillsyn över tillgodoseendet av rättigheter för personer som även annars har en utsatt ställning. Med beaktande av vad som sagts ovan är det ändamålsenligt att tillsynen över tillgodoseendet av rättigheterna för de grupper som

avses i bestämmelsen koncentreras till justitieombudsmannen även till de delar som den inte följer direkt av ett internationellt avtal.

Tillsyn över den allmänna intressebevakningen

Vid justitieombudsmannens kansli har det redan nu samlats sakkunskap om intressebevakningen som utgör en bra grund för det kommande utvecklandet av laglighetskontrollen av intressebevakningen. Intressebevakningen har även beröringspunkter till exempel med tryggheten av äldre och vissa funktionsnedsatta personers rättigheter, och laglighetskontrollen av dessa ska enligt förslaget samlas hos justitieombudsmannen. Av skäl som angetts ovan föreslås det att också laglighetskontrollen av intressebevakningen samlas hos justitieombudsmannen.

Tillsyn som avser samernas rättigheter som urfolk

För att kunna trygga samernas rättigheter måste den som sköter laglighetskontrollen lära känna samernas levnadsförhållanden och sätta sig in i samefrågorna, vilket i sin tur kräver en betydande arbetsinsats. Detta talar för tillsynsärendena koncentreras till en laglighetsövervakare. Den laglighetskontroll som avser samernas rättigheter som urfolk ska enligt förslaget med hänvisning till ändamålsenligheten koncentreras till justitieombudsmannen vilket frigör resurser vid justitiekanslersämbetet och därigenom ökar ämbetets möjligheter att specialisera sig på andra frågor.

Tillsyn som avser romernas rättigheter och rättigheter som tillkommer grupper med särskilda behov

I ärenden som gäller romerna och andra grupper kan det förekomma liknande frågeställningar som vid tillsynen över tillgodoseendet av rättigheter som tillkommer andra personer som har en sårbar ställning. Därför föreslås det att de ärenden som gäller tillgodoseendet av romernas rättigheter och rättigheter som tillkommer grupper med särskilda behov samlas hos justitieombudsmannen. För detta förslag talar också det faktum att utbildning och material som gäller minoriteters rättigheter ingår i de utbildningar som ges vid Människorättscentret, som finns i samband med justitieombudsmannens kansli.

4.1.3 Avskaffande av fördelning av uppgifter som görs enligt vilken ställning den person som väckt ärendet har

Den nya uppgiftsfördelningslagen ska enligt förslaget inte innehålla någon bestämmelse som motsvarar 1 § 2 mom. i gällande lag enligt vilket justitiekanslern inte behöver 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. Det anses inte motiverat att ett kriterium för arbetsfördelningen, såsom framgår av bestämmelsen, till skillnad från övriga fördelningsgrunder är baserat på den ställning den person som väckt ärendet har.

4.1.4 Effektivisering av förfarandet vid överföring samt utveckling av samarbetet

I likhet med gällande uppgiftsfördelningslag ska grundprincipen att vara den att ett ärende som lämnats till en laglighetsövervakare ska överföras till den andra, om inte den laglighetsövervakare som befriats från sin skyldighet att handlägga ärendet av särskilda skäl anser det ändamålsenligt att avgöra ärendet själv. Den föreslagna mera omfattande uppdelningen av uppgifterna kan väntas leda till att det ännu oftare än för närvarande kommer att vara ändamålsenligt att avgöra ärenden utan att överföra dem.

När fördelningen av uppgifter blir mera omfattande blir det också viktigare att klagomål som gäller flera frågor men som sammanfaller i sak kan avgöras effektivt utan att de delas upp och så att onödiga överföringar kan undvikas. I sådana situationer är det oftast mest ändamålsenligt att avgörandet fattas av den laglighetsövervakare som klagomålet har lämnats till. Om det i ärendet går att urskilja en klar huvudfråga som har samband med ett ärende som styrts till den andra laglighetsövervakaren, kan en överföring vara motiverad. Klagandens rättssäkerhetsmål avgör i regel vilkendera laglighetsövervakaren som avgör ärendet. När en överföring övervägs ska likväl även det extra arbete som överföringen medför beaktas.

Utöver främjandet av enhetlig och konsekvent praxis i laglighetskontrollen kan en överföring av ett klagomål i många fall antas minska mängden överlappande administrativt arbete och påskynda avgörandet av ärendet. Genom den föreslagna lagen ska det uttryckligen göras möjligt att överföra ärenden efter gemensamt övervägande av laglighetsövervakarna också när det är ändamålsenligt för att ärenden som gäller frågor som bildar en helhet ska kunna behandlas tillsammans. Men genom lagen blir det också möjligt att låta bli att överföra klagomål i situationer där det är uppenbart att klagomålet inte kommer att ge anledning till vidare åtgärder. I gällande uppgiftsfördelningslag föreskrivs det inte om annat samarbete än det som gäller klagomål även om de bestämmelser som gäller samarbetet mellan myndigheter generellt även kan tillämpas på samarbetet mellan laglighetsövervakarna. Enligt förslaget ska lagen innehålla bestämmelser som uttryckligen handlar om samarbetet mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen för att öka effektiviteten i laglighetskontrollen och främja en enhetlig beslutspraxis. I detta syfte ska laglighetsövervakarna utbyta information exempelvis om tyngdpunkterna i sin verksamhet och om strategierna för sin utveckling och riktlinjerna för sin beslutspraxis. Behovet av samarbete kan till exempel gälla samordningen av inspektionsverksamheten och säkerställandet av att de riktlinjer som antas i laglighetskontrollen är så konsekventa och samstämmiga som möjligt. Det föreslås likväl inte att det i lagen ska föreskrivas om hur informationsutbytet eller övrigt samarbete ska genomföras, utan det är i detta hänseende närmast fråga om reglering på ett principiellt plan som styr den praktiska verksamheten.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser rörande de högsta laglighetsövervakarnas arbetsbörda

Den föreslagna utökade uppdelningen av uppgifter innebär att största delen av de klagomål som lämnas till de högsta laglighetsövervakarna framöver kommer att omfattas av den arbetsfördelning som anges i den nya uppgiftsfördelningslagen. Det bedöms att uppgiftsfördelningen som enligt gällande uppgiftsfördelningslag omfattar ca 10 procent av de ärenden som handläggs efter reformen kommer att utvidgas till att omfatta drygt hälften av laglighetsövervakarnas sammanlagda antal ärenden. Därför ökar behovet att styra klagomålen till rätt laglighetsövervakare enligt uppgiftsfördelningen väsentligt åtminstone för en tid efter det att den nya lagstiftningen trätt i kraft, innan den nya uppgiftsfördelningen blivit känd. Detta medför en aning mer arbete.

Men eftersom styrningen av klagomålen till de högsta laglighetsövervakarna redan de facto har utvecklats i riktning mot den föreslagna uppgiftsfördelningen, innebär förslaget att mängden ärenden som ska överföras blir ca 5 procent av det totala antalet ärenden som laglighetsövervakarna handlägger. Antalet kan antas sjunka efter hand som den nya uppgiftsfördelningen blir känd. Den nya uppgiftsfördelningen stöder sig på det specialkunnande som vardera myndigheten redan har skaffat sig, och detta specialkunnande ska utvecklas på grundval av fördelningen.

På grund av den mera omfattande uppdelningen som delvis är av ny art finns det orsak att se över också de bestämmelser som gäller överföring av klagomål för att såväl förhindra onödiga

överföringar som effektivisera samarbetet mellan laglighetsövervakarna. Utöver en mera omfattande uppdelning av uppgifterna finns det anledning att utveckla samarbetet mellan de högsta laglighetsövervakarna för att undvika överlappande arbete, öka effektiviteten i inspektionsverksamheten och främja enhetlig och konsekvent praxis i laglighetskontrollen. Den ökning av arbetsmängden som den mera omfattande arbetsfördelningen medför ska förebyggas också genom informationsspridning om den nya arbetsfördelningen, genom att utveckla förfarandet vid överföring av klagomål som är uppenbart ogrundade, behandlingen av klagomål som gäller flera frågor och samarbetet mellan de högsta laglighetsövervakarna och genom att styra förfarandet i samband med att de nya bestämmelserna träder i kraft.

Revideringen av uppgiftsfördelningen inverkar inte på möjligheterna att bevara den nuvarande personalens arbetsplatser hos de högsta laglighetsövervakarna.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Syftet med den föreslagna lagen om uppgiftsfördelning är att skapa förutsättningar för en mer omfattande och ändamålsenlig uppgiftsfördelning mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman samt för utveckling av samarbetet mellan dessa myndigheter. Vid beredningen av regleringen har man tagit hänsyn till de högsta laglighetsövervakarnas faktiska specialiseringsområden samt den specialsakskunskap och specialkompetens som vartdera ämbetsverket redan har. Reformen innebär således inte någon grundläggande förändring i de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet, utan den handlar i huvudsak om att fördela de befintliga resurserna på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt bland annat genom att minska överlappande arbete och öka de anställdas möjligheter att specialisera sig. Genom att optimera arbetsfördelningen och utveckla samarbetet torde man längre sikt även kunna uppnå synergieffekter som möjliggör en större kostnadseffektivitet än hittills inom den högsta laglighetskontrollen.

Om reformen genomförs innebär den dock att ca 5 procent av justitiekanslerns och justitieombudsmannens sammanlagda antal ärenden kommer att fördelas på ett sätt som avviker från nuvarande praxis. Något fler än 500 ärenden kommer således att omfördelas. Den ökning av arbetsmängden som den föreslagna regleringen direkt medför kommer i synnerhet att koncentreras till riksdagens justitieombudsman, till vilken det i enlighet med den föreslagna lagen om uppgiftsfördelning kommer att överföras uppskattningsvis ca 400–450 ärenden som för närvarande behandlas av justitiekanslern. Av betydelse med tanke på bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är särskilt de uppgifter inom laglighetskontrollen som enligt förslaget ska koncentreras till justitieombudsmannen i stora ärendegrupper såsom förundersökning och tvångsmedel, hälso- och sjukvård, socialvård och socialförsäkring.

Antalet ärenden som kommer att överföras till justitieombudsmannen kan på ett riktgivande sätt uppskattas utifrån statistikuppgifterna i justitiekanslern i statsrådets berättelse för år 2019 (B 12/2020 rd). Antalet ärenden kan dock utifrån statistiken i årsberättelserna uppskattas endast indikativt, och till denna del är det således inte möjligt att lämna exakta uppskattningar. Antalet ärenden som kommer till behandling hos de högsta laglighetsövervakarna påverkas bland annat av klagomålsaktiviteten, som i viss mån är svår att förutse.

Vid justitiekanslersämbetet inleddes år 2019 352 klagomålsärenden som gällde polisens förfarande. Av de klagomål som under de senaste åren anförts hos justitiekanslern har relativt få gällt straffprocessuella tvångsmedel och andra befogenheter som hör till polisen. Andelen klagomål som gäller förundersökning och anknyter till användning av andra medel än tvångsmedel utgör uppskattningsvis två tredjedelar av alla klagomål. Merparten av dem gäller åtminstone delvis

beslut att inte göra förundersökning, begränsning av förundersökning och avbrytande av förundersökning. Med stöd av vad som anförts ovan skulle antalet klagomål som överförs till justitieombudsmannen med stöd av 3 § 2–3 punkten i den föreslagna lagen om uppgiftsfördelning vara cirka 50.

År 2019 inleddes vid justitiekanslersämbetet dessutom 135 klagomålsärenden som åtminstone delvis registrerades som gällande socialvård, 73 som åtminstone delvis registrerades som gällande socialförsäkring och 156 som åtminstone delvis registrerades som gällande hälso- och sjukvård (samma klagomål har t.ex. kunnat gälla både socialvård och hälso- och sjukvård). Ärenden som gäller begränsning av personers självbestämmanderätt ingår i ovannämnda siffror. Dessutom inleddes fem klagomål som gällde fängvårdsmyndigheternas förfarande. Ärenden som gäller intressebevakning och asylsökande har inte antecknats som egna ärendegrupper vid justitiekanslersämbetet, men det sammanlagda antalet sådana ärenden uppgår till uppskattningsvis 70. Justitiekanslersämbetet har inte heller statistikfört klagomålsärenden som gäller tillgodoseendet av barns, äldres, funktionshindrades eller asylsökandes rättigheter och som eventuellt inte ingår i nämnda ärendegrupper, eller klagomål som gäller tillgodoseendet av de rättigheter att upprätthålla och utveckla det egna språket och den egna kulturen som tillförsäkras samerna som urfolk eller romer och andra grupper. Det sammanlagda antalet sådana ärenden uppskattas vara 30. Eftersom de ovannämnda ärendena å ena sidan innehåller uppenbart ospecificerade eller ogrundade klagomål och å andra sidan ärenden som gäller de allmänna förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de övriga rättigheterna vid utövandet av regeringsmakten eller ärenden som hör till regeringsmaktens ansvar, skulle uppskattningsvis knappt 400 av dessa ärenden överföras till justitieombudsmannen med stöd av 3 § 4–11 punkten.

Det faktiska antalet ärenden som överförs beror förutom på ärendenas art också på hur bestämmelserna om uppgiftsfördelning kommer att tillämpas i praktiken. I synnerhet i de klagomålsärenden som gäller social- och hälsovården och tillgodoseendet av asylsökandes rättigheter och som föreslås bli koncentrerade till riksdagens justitieombudsman begärs det mer utredningar än i klagomålen i genomsnitt, och det meddelas också fler åtgärdsavgöranden om dem. Även polisärenden är i regel av sådan art att de föranleder utredningsåtgärder. Däremot styrs klart ogrundade klagomål per definition inte till att överföras mellan laglighetsövervakarna, och avsikten är inte att till följd av ikraftträdandet av reformen överföra anhängiga tillsynsärenden mellan övervakarna.

Med hänsyn till att en föredragande kan bereda omkring 150 ärenden per år, skulle antalet ärenden som bedöms bli överförda till justitieombudsmannen (400–450) motsvara den årliga arbetsinsatsen för cirka tre föredragande. De ärenden som överförs till justitieombudsmannen i samband med den föreslagna reformen bedöms således förutsätta att justitieombudsmannens kanslis föredraganderesurs utökas med tre årsverken. Med beaktande av de totala lönekostnaderna och övriga kostnader rör det sig om en årlig anslagsökning på 270 000 euro.

Tilläggsfinansieringen (270 000 euro/år) för de uppgifter (3 årsv.) som ändringarna i propositionen medför för riksdagens justitieombudsman har beaktats i budgetpropositionen för 2022 (moment 21.20.01, Omkostnader för riksdagens justitieombudsmans kansli).

Också vid justitiekanslersämbetet har antalet ärenden ökat under de senaste åren. Samtidigt har man i den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar i allt större utsträckning betonat ett strukturellt perspektiv med fokus på bedömningen av omfattande problemkomplex, vilket har ställt särskilda krav på sakkunskapen inom laglighetskontrollen. Den föreslagna reformen accentuerar behovet av specialisering vid justitiekanslersämbetet särskilt när det gäller bedömningen av de allmänna grunderna för utvecklingen och upprätthållandet av digitala förfaranden

och automatiserat beslutsfattande samt den laglighetskontroll som anknyter till ett balanserat tillgodosende av de grundläggande miljö rättigheterna. Även tillsynen över åtgärderna mot strukturell korruption kräver specialkompetens. Ett kompetensbehov finns särskilt inom förhandskontrollen av författningarna.

Behovet av ytterligare resurser till följd av justitiekanslersämbetets också i övrigt ökade arbetsmängd och de prioriteringar inom laglighetskontrollen som kräver ny specialkompetens har beaktats i statsbudgeten för 2021. Den föreslagna regleringen bedöms således inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för justitiekanslersämbetet. I enlighet med den reviderade arbetsfördelningen bedöms uppskattningsvis 80 ärenden bli överförda från justitieombudsmannen till justitiekanslern. Av dessa bedöms ca 30 innefatta enskilda arbetskrävande frågor. Denna ökning av arbetsmängden kan dock skötas inom ramen för de befintliga resurserna, och den bedöms således inte medföra något behov av extra resurser för justitiekanslern. Avsikten är att de resurser som frigörs genom reformen ska riktas till ämbetsverkets även i övrigt ökade uppgifter.

I synnerhet i det inledande skedet av ikraftträdandet medför reformen dessutom att de båda högsta laglighetsövervakarna behöver hänvisa klagomål till den som är laglighetsövervakaren enligt den reviderade uppgiftsfördelningen. Detta bedöms inte ha några särskilda ekonomiska konsekvenser. Propositionens inverkan på de två laglighetsövervakarnas arbetsbörda bör emellertid följas i fortsättningen.

4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

Att uppgifter fördelas mellan de högsta laglighetsövervakarna så att vissa kategorier av ärenden och rättssäkerhetsfrågor koncentreras till endera laglighetsövervakaren väntas främja ambitionen att laglighetskontrollen ska grunda sig på så god sakkunskap som möjligt. Den föreslagna uppgiftsfördelningen kan således anses viktig med hänsyn till såväl klagandens som den övervakades rättssäkerhet. Förslaget kan också anses förbättra laglighetskontrollens effektivitet och verkkningsfullhet samt främja uppfyllandet av kraven om god förvaltning och tillgodosendet av andra grundläggande fri- och rättigheter.

I en modern laglighetskontroll blir det allt viktigare att redan i ett tidigt skede kunna upptäcka när utvecklingen går i en riktning som kan äventyra lagligheten i myndigheters verksamhet och skötseln av offentliga uppgifter särskilt med hänsyn till tillgodosendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De föreslagna kriterierna för fördelningen av uppgifter accentuerar den föregripande verksamhetens betydelse i laglighetskontrollen. Det kan bedömas att t.ex. övervakningen av tillgodosendet av de grundläggande miljö rättigheterna, som enligt förslaget ska koncentreras till justitiekanslern, indirekt kan ha positiva miljökonsekvenser. När det gäller de uppgifter som förslås bli samlade hos ombudsmannen stärker den föreslagna uppgiftsfördelningen också de synergifördelar som kan fås från den nationella människorättsinstitutionens verksamhet.

4.2.4 Konsekvenser för individens och olika befolkningsgruppers ställning

I lagförslaget har man strävat efter att i så stor utsträckning möjligt beakta särskilda behov inom den högsta laglighetskontrollen när det gäller att tillgodosätta rättigheter som tillkommer personer i utsatt ställning, romer eller andra grupper med särskilda behov. Att de ärenden som gäller rättigheter som samerna tillförsäkrats som urfolk samlas hos justitieombudsmannen kan antas leda till en ökning av den specialkunskap om samiska förhållanden som behövs i laglighetskontrollen.

En mera omfattande uppdelning av uppgifterna kan i viss mån antas medföra en större osäkerhet om vilkendera laglighetsövervakaren olika klagomål ska adresseras till. De klagomål som påverkas av uppgiftsfördelningen ska dock enligt förslaget, liksom för närvarande, vid behov överföras på tjänstens vägnar. Det är likväl troligt att de tydligare kriterierna för fördelningen av uppgifterna blir bekanta småningom när den nya lagstiftningen trätt i kraft. Dessutom ökar möjligheterna att på förhand styra klagomålen till rätt myndighet genom användning av e-tjänster och delning av information om den nya arbetsfördelningen på de högsta laglighetsövervakarnas webbplatser så att även grupper med särskilda behov beaktas. En effektiv kommunikation som också beaktar de nya kommunikationskanalerna är således nödvändig när reformen genomförs. Den nya uppgiftsfördelningen kan också göras känd snabbare genom att laglighetsövervakarna tillhandahåller rådgivning för dem som överväger att lämna klagomål. Erfarenhet av en särskild jurist som sköter rådgivningen finns till exempel vid justitieombudsmannens kansli.

När ett klagomål adresserats på ett sätt som avviker från uppgiftsfördelningen kan det också bero på att den som lämnat klagomålet inte ansett det ha någon betydelse vilkendera laglighetsövervakaren som avgör ärendet. Bara i ett fåtal fall önskar klaganden uttryckligen att den ena laglighetsövervakaren ska avgöra ärendet. Det att uppdelningen av uppgifterna blir mera omfattande hindrar inte att klagandens åsikt beaktas också i fortsättningen när det finns tillräckliga grunder för detta.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Överlappningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter kan avskaffas helt genom att man fördelar alla uppgifter som ankommer på laglighetsövervakarna. Detta kan ske på många olika sätt såväl enligt uppgifternas art som enligt fördelningsgrunderna till exempel så att justitiekanslern utövar tillsyn enbart över statsrådet och denna verksamhet enbart på eget initiativ. En sådan fördelning kan likväl knappast anses motsvara den huvudsakliga symmetri mellan uppgifterna som framgår av grundlagen och enligt vilken de högsta laglighetsövervakarna i princip har lika omfattande behörighet. Om all laglighetskontroll grundad på klagomål utesluts ur den ena laglighetsövervakarens uppgiftsfält blir också detta problematiskt med hänsyn till grundlagen. Dessutom försvagas laglighetskontrollen när en viktig informationskälla och ett viktigt instrument för kontrollen avskaffas. En uppdelning av samtliga uppgifter som ankommer på de högsta laglighetsövervakarna kan därför ses som problematiskt med hänsyn till grundlagen.

Dessutom skulle en total uppdelning av uppgifterna av det slag som beskrivits ovan kräva att justitiekanslerns uppgiftsbeskrivning ses över med hänsyn till i vilken grad uppgifterna har karaktären av laglighetskontroll och i vilken grad de utgörs av juridisk styrning eller rådgivning. Ett sådant utvecklingsarbete kan också kräva att justitiekanslersämbetets verksamhet utvidgas till att omfatta sådant tillhandahållande av juridisk rådgivning och sakkunskap som inte hör till dess nuvarande uppgifter. En modell av detta slag skulle sannolikt också vara förknippad med svårlösta problem rörande verksamhetens verkningsfullhet.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige

Justitieombudsmannen

I Sverige finns det fyra justitieombudsmän (Riksdagens ombudsmän) som riksdagen enligt 13 kap. 6 § i regeringsformen väljer för fyra år åt gången. Riksdagens ombudsmän är oavhängiga av varandra. Ombudsmännens uppgift är att övervaka hur lagar och föreskrifter tillämpas i offentlig verksamhet i enlighet med anvisningar som riksdagen har fastställt.

Närmare bestämmelser om ombudsmännen finns i riksdagsordningen och i en lag om riksdagens ombudsmän (Lag (186:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Enligt 13 kap. 2 § i riksdagsordningen ska riksdagens ombudsmän vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Riksdagen får därtill välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Enligt lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (1986:765) har justitieombudsmännen tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och de tjänstemän som arbetar vid dessa, privata aktörer som sköter myndighetsuppgifter och domstolar. Justitieombudsmännen ska i sin tillsyn fästa särskilt avseende vid opartiskhet och grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter.

En justitieombudsman prövar klagomål från allmänheten och utför inspektioner på eget initiativ eller på grund av klagomål. Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan handläggas av någon annan myndighet och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får en ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Ett ärende får överlämnas till Justitiekanslern endast om det har väckts genom klagomål och endast efter överenskomelse med denne.

En justitieombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som genom att försumma sina tjänsteåligganden misstänks ha begått en brottslig gärning annan än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ombudsmannen får dessutom göra anmälan om disciplinpåföljd till den som har befogenhet att besluta om en sådan. Ombudsmännen fungerar därtill som nationellt tillsynsorgan för bekämpningen av tortyr.

Justitiekanslern

På Justitiekanslern tillämpas den allmänna Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt Förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Dessutom ingår bestämmelser om Justitiekanslerns uppgifter i andra lagar.

Justitiekanslern har tillsyn över myndigheter, domstolar och tjänstemän. Denna behörighet har även justitieombudsmännen. Största delen av ärendena väcks genom klagomål, men justitiekanslern kan utreda myndigheters verksamhet också på eget initiativ. Sedan 1998 har Justitiekanslerns tillsyn dock avgränsad så att den är allmänna och inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Justitiekanslern beslutar huruvida ett klagomål från en enskild föranleder åtgärder.

Justitiekanslern företräder staten i vissa rättegångar. Dessa gäller närmast skadeståndsärenden. Kanslern har dessutom rätt att företräda staten vid vissa skadeståndskrav som är riktade mot staten. Det handlar främst om krav på grund av felaktiga statligt beslut eller ogrundat frihetsberövande.

Justitiekanslern är den enda åklagaren i mål som gäller yttrande- och tryckfrihetsbrott. Till kanslerns uppgifter hör dessutom att biträda regeringen med juridiska råd, bevaka rättshjälpssystemet och utöva tillsyn över advokaternas disciplinverksamhet. Justitiekanslern har inte den uppgift att förhandsgranska författningar som den finska justitiekanslern har.

Norge

Det norska parlamentet Stortinget utnämner en civilombudsman (Sivilombudsman) för fyra år. Civilombudsmannen bevakar medborgarnas rättigheter i förhållande till den offentliga förvaltningen. Bestämmelser om civilombudsmannen finns i 75 § i grundlagen och i en speciallag om civilombudsmannen (Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, LOV-1962-06-22-8) samt i en författning på lägre nivå (Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen; FOR-1980-02-19-9862).

Civilombudsmannen undersöker medborgarnas klagomål om fel i myndigheters verksamhet. Civilombudsmannen har även behörighet att på eget initiativ granska myndigheters verksamhet. Dessutom främjar civilombudsmannen bekämpningen av tortyr och omänsklig behandling genom att besöka anstalter där man begränsar eller kan ha begränsat en persons frihet, till exempel fängelser. Civilombudsmannen har inte behörighet att övervaka domstolar eller domare.

I Norge finns ingen justitiekansler.

Danmark

Det danska parlamentet Folketinget utnämner en justitieombudsman (Folketingets Ombudsmand). På folketingets ombudsman tillämpas en lag om folketingets ombudsman (Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand LBK nr 349 af 22/03/2013). Ombudsmannen bevakar medborgarnas rättigheter gentemot myndigheterna och övervakar att lag och god förvaltning följs i myndigheternas verksamhet. Dessa uppgifter sköts utifrån klagomål eller på eget initiativ. Dessutom får ombudsmannen inspektera offentliga institutioner, såsom fängelser, psykiatriska anstalter och vårdhem. Civilombudsmannen har inte behörighet att övervaka domstolar eller domare.

I Danmark finns ingen justitiekansler.

Estland

Det estniska parlamentet utnämner en justitiekansler (Õiguskantsler) för sju år på föredragning av presidenten. Bestämmelser om justitiekanslern finns i lagen Õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406). Justitiekanslern övervakar på eget initiativ eller när det inkommit en ansökan att lagstiftningen står i samklang med grundlagen och en del andra lagar. Med dessa andra lagar avses bland annat den allmänna lagstiftning som gäller parlamentet, regeringen, ministrarna, lokala fullmäktige, stadsstyrelser och offentligrättsliga juridiska personer.

Om justitiekanslern upptäcker att lagstiftningen strider mot grundlagen kan han eller hon lämna en anmärkning om detta till lagstiftaren eller den som utfärdat förordningen eller föreskriften. Denne ska lämna kanslern ett utlåtande inom 20 dagar. Om anmärkningen lämnas obeaktad, sänder kanslern en begäran till högsta domstolen om att förklara lagstiftningen i fråga grundlagsstridig.

Utöver lagstiftningens grundlagsenlighet undersöker justitiekanslern klagomål. Var och en som anser att en myndighet eller en privat aktör som sköter en allmän förvaltningsuppgift i sin verksamhet bryter mot de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har rätt att lämna kanslern klagomål. Justitiekanslern kan göra inspektioner på slutna anstalter såsom fängelser och psykiatriska institutioner.

Justitiekanslern fungerar också som förlikningsman i frågor som gäller diskriminering. Var och en som har upplevt att en fysisk person eller en civilrättslig juridisk person har diskriminerat honom eller henne på grund av kön, ras, etnisk härkomst, hudfärg, språk, bakgrund, religion, politisk eller annan åsikt, egendom eller samhällelig ställning, ålder, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan orsak till diskriminering som specificeras i lag har rätt att ansöka om att justitiekanslern inleder ett förlikningsförfarande. Justitiekanslern föreslår hur tvisten ska lösas och en överenskommelse nås. En överenskommelse som godkänts av justitiekanslern är juridiskt bindande, och samma ärende kan inte längre behandlas i en domstol.

Justitiekanslern förelägger också parlamentet förslag om att åtal ska väckas mot en parlamentsledamot, presidenten, en regeringsledamot, den allmänna åklagaren, överdomaren vid högsta domstolen eller en domare vid högsta domstolen. Justitiekanslern kan inleda disciplinära förfaranden mot domare på eget initiativ eller på grundval av klagomål. Justitiekanslern övervakar också att lagstiftningen står i samklang med internationella avtal samt sköter uppgiften som nationellt övervakningsorgan mot tortyr.

Estland har ingen justitieombudsman.

6 Remissvar

I ett remissförfarande som ordnades 20.6–17.9.2019 begärde justitieministeriet utlåtanden om arbetsgruppens betänkande av ministerierna, de centrala myndigheterna, specialombudsmännen, de högsta domstolarna och intressentgrupper som är relevanta för förslaget, såsom människorättsorganisationer. Utlåtanden begärdes av sammanlagt 71 instanser, och dessutom hade utomstående som inte ingick i sändlistan möjlighet att yttra sig. Betänkandet sändes även till Ålands landskapsregering för kännedom och för eventuella kommentarer. Ett sammandrag av det centrala innehållet i betänkandet och de förslag som gäller Åland sändes översatta till svenska. Det kom in sammanlagt 46 remissutlåtanden. Utlåtandena finns tillgängliga på webbplatsen utlatande.fi, där de också kan läsas samlat. Beredningshandlingarna för regeringens proposition är dessutom tillgängliga i statsrådets offentliga tjänst [projekt och utveckling i statsrådet](#) (projektnummer OM044:00/2018).

Nästan alla som svarade ansåg att arbetsgruppens förslag om hur arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna ska utvecklas är motiverade. Remissinstanserna ansåg det också viktigt att laglighetsövervakarna får behålla sina möjligheter att behandla frågor som hör till deras behörighetsområde till exempel när frågorna är principiellt viktiga eller när det är ändamålsenligt. I yttrandena betonades behovet att säkerställa tillräckligt specialkunnande och tillräckliga resurser för de ärenden som omfattas av uppgiftsfördelningen. Dessutom framhölls vikten av att främja samarbete mellan laglighetsövervakarna. Remissinstanserna ansåg det också viktigt att sprida information om eventuella ändringar i uppgiftsfördelningen för att klagande efter det att reformen genomförts ska ha en klar uppfattning om vilkendera laglighetsövervakaren ärendet ska skötas av.

De mest kritiska anmärkningarna gäller förslaget om att koncentrera övervakningen av domstolarna till justitiekanslern. *Högsta domstolen* pekade på det principiellt problematiska i laglighetskontrollen av domstolarna och betonade att tillsynen över domstolarna bör vara klart åtskild

från den verkställande och den lagstiftande makten. Högsta domstolen betonade att domstolarnas oavhängighet även medför gränser för innehållet i laglighetskontrollen och sättet att organisera den. För att utveckla laglighetskontrollen av domstolarna och ge den en ändamålsenlig inriktning behövs enligt Högsta domstolen en beredning på bredare bas där domstolarna är representerade.

Även *Högsta förvaltningsdomstolen* ansåg att de slutsatser i betänkandet som gäller laglighetskontrollen av domstolarna och centraliseringen av den inte grundar sig på tillräckliga överväganden med hänsyn till vilket arrangemang som bäst kan anpassas efter domstolarnas oavhängighet och vilkendera av de högsta laglighetsövervakarna som i kraft av sin konstitutionella ställning och särskilt sina kommande uppgifter lämpar sig bäst för att övervaka oavhängiga domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen såg det som viktigt att domstolarnas särställning som föremål för laglighetskontroll beaktas bättre i den fortsatta beredningen.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund rf ansåg det mera motiverat att koncentrera laglighetskontrollen av domstolarna till justitieombudsmannen i stället för justitiekanslern med beaktande av att justitieombudsmannen varken i förhållande till riksdagen eller annars har sådana uppgifter som orsakar problem i tillsynen över domstolarna.

Finlands Advokatförbund ansåg det motiverat att de frågor som gäller domstolarna, Domstolsverket och åklagarväsendet samlas hos justitiekanslern.

Propositionen har beretts vid justitieministeriet som tjänsteuppdrag utgående från arbetsgruppens betänkanden och de yttranden om detta som inkommit. Med hänsyn till remissutlåtandena avstod man i lagförslaget från det i betänkandet ingående förslaget om att koncentrera övervakningen av domstolarna, Domstolsverket, åklagarväsendet och åklagarna till justitiekanslern. Laglighetskontrollen av domstolarna kommer således att regleras i överensstämmelse med nuvarande lagstiftning. Enligt grundlagen ska laglighetskontrollen av domstolarna skötas av de båda högsta laglighetsövervakarna. Den relativa andelen av de ärenden som gäller domstolar och tyngdpunkten i klagomålen mot domstolar har i nuvarande praxis varit störst hos justitiekanslersämbetet.

I den fortsatta beredningen förenklades den föreslagna bestämmelse som syftade till att centralisera övervakningen av tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna så att man inte på det sätt som arbetsgruppen föreslagit nämner beaktandet av klimatförändringen och kommande generationers rättigheter som särskilda delområden för hållbar utveckling. Därmed motsvarar bestämmelsen till sin ordalydelse bättre formuleringen av de grundläggande miljö rättigheterna i 20 § i grundlagen. I bestämmelsen ska dock utöver tillförsäkrandet av en sund miljö och naturens mångfald som nämns i 20 § i grundlagen även nämnas beaktandet av en hållbar utveckling. Hållbar utveckling är en princip som bl.a. i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen nämns som ett av målen för EU och som innefattar tanken om att nuvarande och kommande generationers behov måste beaktas på ett rättvist sätt. Också åtgärder för att dämpa klimatförändringen kan anses ingå i hållbarhetstänkandet. Hållbar utveckling kan utöver dessa också innehålla andra prioriteringar.

Arbetsgruppens förslag baserade sig på uppfattningen att gällande uppgiftsfördelningslag ska ändras. Eftersom förslaget likväl skulle kräva ändringar i samtliga paragrafer i uppgiftsfördelningslagen, beslutade man i den fortsatta beredningen att av lagtekniska skäl rekommendera att det stiftas en helt ny lag om uppgiftsfördelningen.

I ett remissförfarande som ordnades 16.11–23.12.2020 begärde justitieministeriet utlåtanden om utkastet till regeringsproposition av dem som ingick i den tidigare sändlistan samt av de

högsta laglighetsövervakarna, Ålands landskapsregering och vissa andra aktörer. Utlåtanden begärdes av sammanlagt 82 instanser, och dessutom hade utomstående som inte ingick i sändlistan möjlighet att yttra sig. Det kom in 45 utlåtanden, inklusive två utlåtanden av aktörer utanför sändlistan (Uskontojen yhteistyö Suomessa - USKOT-foorumi ry, Religionernas samarbete i Finland - RESA-forumet rf samt en privatperson). Utlåtandena finns tillgängliga på webbplatsen [utlatande.fi](https://www.utlatande.fi). Beredningshandlingarna för regeringens proposition finns dessutom tillgängliga i statsrådets offentliga tjänst [projekt och utveckling i statsrådet](#) (projektnummer OM044:00/2018).

Responsen från remissinstanserna var liksom i den tidigare remissbehandlingen till största delen positiv, och reformen ansågs generellt vara motiverad och välkommen. Den föreslagna uppgiftsfördelningen ansågs främja rättssäkerheten, laglighetskontrollens effektivitet och genomslagskraft samt tillgodoseendet av kraven på god förvaltning och andra grundläggande fri- och rättigheter. Uppgiftsfördelningen ansågs också stärka tryggheten av i synnerhet olika minoriteters och utsatta personers rättigheter. Remissinstanserna ansåg det vara viktigt att de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsförutsättningar stöds och stärks så att de svarar mot föränderliga behov, i synnerhet i fråga om tillsynen över hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Remissinstanserna ansåg det också vara positivt att en koncentrerad av tillsynen på det sätt som avses i lagförslaget möjliggör specialisering på nya och krävande typer av tillsynshelheter. I flera utlåtanden ansågs det att man i förslaget på behörigt sätt har beaktat de behov av en laglighetskontroll med betoning på vissa perspektiv och sektorer som följer av automatiseringen och digitaliseringen av förvaltningen samt av andra samhälleliga och internationella fenomen.

Miljöministeriet understödde starkt i synnerhet förslaget om att centralisera tillsynen över de grundläggande miljörättigheterna, och ansåg att man till denna del kan förvänta sig att den centraliserade tillsynen åtminstone indirekt kommer att ha positiva miljökonsekvenser. Ministeriet ansåg det vara viktigt att också beaktandet av hållbar utveckling nämns i bestämmelsen. Miljöministeriet anser att den folkrättsliga grunden för miljöfrågorna är väl identifierad i motiveringen till bestämmelsen. Också *Finlands klimatpanel* understödde en centralisering av tillsynen över de grundläggande miljörättigheterna. Klimatpanelen ansåg dock att bestämmelsen i 2 § 2 punkten i lagförslaget är otillräcklig ur klimatsynpunkt, och menade att också klimatförändringen bör skrivas in i lagrummet vid sidan av biologisk mångfald och hållbar utveckling. Klimatpanelen ansåg inte heller att det i den föreslagna bestämmelsen är nödvändigt att nämna de ”rättsliga förutsättningarna” för tryggheten av en sund miljö och biologisk mångfald.

Högsta förvaltningsdomstolen, marknadsdomstolen och Domstolsverket ansåg det vara en motiverad och godtagbar lösning att slopa det förslag om att koncentrera domstolstillsynen hos justitiekanslern som ingick i arbetsgruppsbetänkandet. Högsta domstolen gav inget utlåtande i ärendet, men konstaterade i sitt meddelande att de omständigheter som den framförde i sitt tidigare utlåtande har blivit beaktade i den fortsatta beredningen av propositionen. Också *Finlands domarförbund - Finlands domareförbund ry* och *Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry* ansåg att lagförslaget motsvarar de ståndpunkter som de fört fram i sina tidigare utlåtanden.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg trots det som konstateras ovan att det fortfarande behöver bedömas huruvida det för genomförandet av de oberoende domstolarnas grundlagsfästa övervakning skulle krävas sådan reglering av arbetsfördelningen eller annan reglering som avviker från den nuvarande. Frågan om den allmänna organiseringen av laglighetsövervakningen av domstolarna ingick inte i arbetsgruppens uppdrag och har således inte heller varit föremål för den fortsatta beredningen av reformen.

Ålands landskapsregering ansåg i sitt utlåtande att det i den föreslagna lagen om uppgiftsfördelning inte kan tas in någon bestämmelse om att laglighetskontrollärenden som gäller Ålands självstyrelse ska koncentreras till justitiekanslern, om man inte först klarlägger frågan om laglighetsövervakarnas ställning och räckvidden för deras befogenheter i självstyrelseärenden i självstyrelselagen för Åland.

Behovet av att centralisera sådana laglighetskontrollärenden som gäller Ålands självstyrelse bedömdes på nytt vid den fortsatta beredningen. Även om laglighetskontrollen av hur Ålands självstyrelse förverkligas kan anses förutsätta förtrogenhet med Ålands särställning, ligger tyngdpunkten i laglighetskontrollen till denna del på övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder (inkl. förhandsgranskning av författningar). Dessa frågor styrs per definition inte till riksdagens justitieombudsman. Att övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder koncentreras till justitiekanslern har beaktats i lagförslaget som en separat punkt. Till övriga delar kommer också behandlingen av laglighetskontrollärenden som gäller Ålands självstyrelse att centraliseras på basis av innehållet. Det konstaterades att antalet ärenden som utifrån det berörda centraliseringsförslaget skulle komma att överföras varje år skulle vara mycket litet, och det bedömdes att en centralisering av ärendena i slutändan inte kommer att ge sådana effektivitets- och synergifördelar som eftersträvades med propositionen. Av de orsaker som nämns ovan beslöt man i den fortsatta beredningen att avstå från det förslag som syftade till att centralisera de laglighetskontrollärenden som gäller Ålands självstyrelse och som ingick i lagförslaget i remissfasen.

I utlåtandena framfördes vidare ett antal enskilda preciseringsförslag som gällde motiveringen till utkastet till proposition. I synnerhet Människorättscentret lyfte i sitt utlåtande fram behovet av att i motiveringen bättre lyfta fram centrets ställning och uppgifter som en del av Finlands nationella människorättsinstitution. Motiveringen har i detta hänseende preciserats i den fortsatta beredningen.

I flera utlåtanden betonade man vikten av ett fungerande samarbete mellan de högsta laglighetsövervakarna och behovet av att se till att laglighetsövervakarna har tillräckliga resurser. I utlåtandena ansågs det också viktigt att man effektivt kommunicerar om när reformen träder i kraft, så att de som anför klagomål ska kunna rikta klagomålen till den som är laglighetsövervakare enligt den nya uppgiftsfördelningen.

7 Specialmotivering

1 §. Lagens syfte. Lagen föreslås för tydlighets skull innehålla en bestämmelse som anger dess syfte. Enligt den föreskriver lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman utan att begränsa någonderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen. Bestämmelsen uttrycker principen enligt 110 § 2 mom. i grundlagen, dvs. att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet enligt grundlagen inte kan begränsas med vanlig lag. Den föreslagna lagen har inte heller i övrigt någon inverkan på de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter, utan det är endast fråga hur de ärenden som omfattas av båda laglighetsövervakarnas behörighet ska organiseras och hur arbetet ska fördelas mellan dem.

2 §. Uppgifter som ska koncentreras till justitiekanslern i statsrådet. I paragrafen föreslås bestämmelser om de ärenden som ska höra till behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och där riksdagens justitieombudsman ska vara befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare. Det inledande stycket i bestämmelsen avses ange den ledande principen om att det uttryckligen är fråga om en inbördes uppdelning av uppgifter som inte inverkar på laglighetsövervakarnas behörighet.

Enligt den föreslagna *1 punkten* är riksdagens justitieombudsman befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och som gäller statsrådet och en medlem av statsrådet samt republikens president.

Enligt 108 § i grundlagen har justitiekanslern som särskilt uppdrag att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Närmare bestämmelser om justitiekanslerns uppgift som laglighetsövervakare av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder finns i 2 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Trots den föreslagna bestämmelsen kan det vara motiverat med kontroll från justitieombudsmannens sida exempelvis i en situation där en ministers förfarande har samband med ett ärende som justitieombudsmannen har avgjort. Avsikten är dock att klagomål som gäller verksamheten i statsrådet eller ministrarna i så stor utsträckning som möjligt efter reformen ska föras till justitiekanslern för avgörande.

För tydlighetens skull har det ansetts vara befogat att i bestämmelsen utöver statsrådet nämna en medlem av statsrådet, även om ett utelämnat omnämnande av ”medlem av statsrådet” inte skulle medföra någon rättslig betydelseskilnad. Den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar över statsrådet, enskilda medlemmar av statsrådet och republikens president gäller de berörda ämbetsåtgärder. Justitiekanslern kan ta ställning till hur ministeruppdraget sköts endast inom ramen för uppgiften att utöva laglighetskontroll enligt 108 § 1 mom. och 112 § 1 mom. i grundlagen eller med anledning av uppgiften att ge juridiska utlåtanden enligt 108 § 2 mom. i grundlagen. Som ett led i laglighetsövervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder övervakar justitiekanslern också hur Ålands självstyrande ställning förverkligas.

Laglighetskontrollen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder sker i praktiken så att justitiekanslern på förhand får de handlingar för granskning som behandlas vid sammanträdena. Dessa ärenden behandlas varje vecka vid justitiekanslersämbetet vid den s.k. lista-granskningen. Vid granskningen går man igenom de förslag till avgöranden som kommer in till statsrådets allmänna sammanträde och den därpå följande presidentföredragningen. Granskningen gäller rättsliga frågor, inte hur ändamålsenliga besluten är, och inbegriper ingen politisk bedömning. Justitiekanslern ska enligt 111 § 2 mom. i grundlagen vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet (närvarokontroll). Justitiekanslern är dessutom enligt etablerad praxis närvarande vid regeringens förhandlingar och strategisessioner.

Som en ny grund för uppdelningen av uppgifter föreslås i *2 punkten* som en särskild uppgift för justitiekanslern att övervaka vissa aspekter av de grundläggande miljö rättigheterna enligt 20 § i grundlagen och beaktandet av relevanta internationella avtalsnormer och EU-regler. Enligt förslaget ska justitieombudsmannen vara befriad från uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i ärenden som gäller de rättsliga förutsättningarna för tryggheten av en sund miljö och biologisk mångfald och beaktandet av en hållbar utveckling i samband med dem samt möjligheterna att påverka beslutsfattandet i fråga om dessa förutsättningar.

Dessa grundläggande miljö rättigheters betydelse och tyngd i systemet med grundläggande fri- och rättigheter ökar klart både i den nationella lagstiftningen och inom internationell rätt. Dessutom ökar antalet miljörelaterade normer som baserar sig på bindande internationella avtal. Europeiska unionen har förpliktande miljölagstiftning som kräver att miljöaspekterna beaktas också i den nationella lagstiftningen och i den offentliga förvaltningens verksamhet. Detta är en del av den gällande rätt som avser det allmänna och dem som har offentliga uppdrag och vars

efterlevnad justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i enlighet med 108 och 109 § i grundlagen övervakar. De grundläggande miljö rättigheterna ingår också i de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter vars tillgodoseende justitiekanslern och justitieombudsmannen ska övervaka.

I den föreslagna bestämmelsen har man strävat efter att förteckna sådana delområden i den laglighetskontroll som anknyter till tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna där specialisering kan anses vara särskilt motiverad med beaktande av grundlagens krav och den internationella rättsutvecklingen, och vilka således i största möjliga mån motsvarar de nuvarande och framtida behoven när det gäller den högsta laglighetskontrollen och dess samhälleliga genomslag.

Begreppen sund miljö och biologisk mångfald, som nämns i bestämmelsen, får sitt innehåll i förarbetena till 20 § i grundlagen och i grundlagsutskottets praxis. Till verksamheten för att trygga dem hör inte bara aktiva åtgärder för att bevara en livskraftig miljö och för att gagna miljön, utan också att man avstår från åtgärder som skadar miljön (RP 309/1993 rd, s.70) Hållbar utveckling å sin sida är en internationellt erkänd utgångspunkt för miljöpolitiken och den internationella miljö rätten vars centrala innehåll är att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemens funktion samt att på lång sikt anpassa människans ekonomiska och materiella verksamhet till naturens bärkraft. Hållbar utveckling nämns till exempel i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen som ett av unionens mål.

Trots att kravet på att trygga en hållbar utveckling inte uttryckligen uttrycks i 20 § i grundlagen, var stiftandet av den paragrafen starkt förknippad med tanken om att målet för en hållbar utveckling också gäller de kommande generationerna (RP 309/1993 rd, s. 70). Grundlagsutskottet har i sin praxis hänvisat till att de grundläggande miljö rättigheterna skyddar kommande generationer t.ex. genom lagstiftning som syftar till att förbättra energieffektiviteten och stävja klimatförändringen (GrUU 26/2020 rd, GrUU 14/2004 rd). Den rättsliga betydelsen av målen för hållbar utveckling accentuerades ytterligare bland annat i och med FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling från 2015 och klimatavtalet från Paris (FördrS 76/2016, har satts i kraft genom lag 926/2016).

Syftet med den föreslagna bestämmelsen har varit att beskriva att den laglighetskontroll som föreslås bli koncentrerad till justitiekanslern uttryckligen ska inriktas på de rättsliga förutsättningarna för tryggandet av miljön, inte bara i det nuvarande samhällssystemet utan också med hänsyn till en hållbar utveckling som beaktar nuvarande och kommande generationers behov. Det är framför allt fråga om att övervaka hur miljöansvaret fullgörs och detta inom ramen för den övervakning som justitiekanslern ska utföra när det gäller lagberedning och annan styrning, planering och beredning som statsrådet och dess ministerier utövar i enlighet med 65 och 68 § i grundlagen. Laglighetskontrollen inriktas till dessa delar särskilt på att säkerställa att kraven på en sund miljö och tryggandet av biologisk mångfald samt hållbarhetsperspektivet i anknytning därtill, inklusive åtgärder för att dämpa klimatförändringen, beaktas på behörigt sätt i enlighet med integrationsprincipen när lagstiftning som påverkar miljön och naturen utvecklas och bereds.

Vid övervakningen av de grundläggande miljö rättigheterna accentueras i typiska fall ett förvaltningsövergripande perspektiv som söker balans mellan olika rättigheter och intressen. Detta kan ta sig uttryck exempelvis i en inbördes avvägning mellan bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagens 15 § och bestämmelserna i grundlagens 20§ i situationer där man eftersträvar lagstiftning som främjar en hållbar balans mellan människan och miljön (GrUU 55/2018 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II, GrUU 6/2010 rd, s. 2, GrUU 38/1998 rd, s. 3, GrUU 21/1996 rd, s. 2/I). Uppgiftshelheten anknyter mer allmänt också till laglighetskontrollen

av myndighetsverksamheten. Det kan också vara fråga om att övervaka att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt miljölagstiftningen att vidta åtgärder som förebygger eller reparerar miljöskador.

Det är klart att inte heller i detta fall ska laglighetskontrollen gälla den ändamålsenlighetsprövning som ingår i det politiska beslutsfattandet, eller i övrigt åtgärder som främjar miljöpolitiken. Avsikten är inte heller att koncentrera klagomål som gäller tillgodoseendet av enskilda miljö rättigheter och miljöfrågor till justitiekanslern. Frågor som gäller tillgodoseendet av miljö rättigheter kan således även i fortsättningen tas upp i båda laglighetsövervakarnas verksamhet exempelvis i klagomålsärenden som gäller planläggning, byggande, miljöskydd, naturvård samt miljö- och hälsoskydd.

Enligt den föreslagna 3 punkten ska den högsta laglighetskontrollen koncentreras till justitiekanslern också i ärenden som gäller utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll. Med förvaltningens automatiska system avses i det föreslagna sammanhanget utnyttjande av olika systemlösningar som baserar sig på användning av teknik för artificiell intelligens och beslutsautomation exempelvis när förvaltningsärenden behandlas och avgörs samt när den offentliga förvaltningen organiserar kundservice. Avsikten är att det i huvudsak ska vara fråga om laglighetskontroll på eget initiativ från justitiekanslerns sida.

Syftet med den föreslagna regleringen är att se till att de juridiska frågor som gäller automatisering granskas på behörigt sätt redan i när lagar bereds och automatiska system utvecklas för offentlig förvaltning. Avsikten är också att säkerställa att man också när bestämmelserna verkställs ger akt på hur systemet fungerar särskilt med tanke på tillgodoseendet av kundens rättigheter. I sista hand är det fråga om att det rättsskydd som garanteras i grundlagen tillgodoses i praktiken också när förvaltningens automatiska system utvecklas och införs. Också informationssäkerheten kan vara förknippad med sådana problem som kunder har svårt att reagera på när ett system är komplext eller svårt att följa. Denna omständighet framhäver hur viktigt det är med laglighetskontroll på eget initiativ i de olika etapperna av reformgenomförande, samtidigt som det också genom klagomål kan uppdagas missförhållanden som kan kräva åtgärder från laglighetsövervakarens sida för att uppfylla kraven på rättsskydd och god förvaltning. Laglighetsövervakaren ska vid behov kunna stödja sig på dataombudsmannens expertis.

Med laglighetskontroll som gäller de allmänna grunderna för utveckling och underhåll av automatiseringen av förvaltningen avses i det föreslagna sammanhanget främst hur grundlagens krav på rättsskydd och god förvaltning samt tillgodoseendet av integritetsskyddet ska beaktas när automatiska system för förvaltningen byggs upp. Det kan till exempel vara fråga om att kraven på preventivt rättsskydd, såsom att rätten att bli hörd, uppfylls när förvaltningsärenden behandlas eller avgörs med hjälp av artificiell intelligens eller beslutsautomation eller att kraven på god förvaltning beaktas när kundservicen automatiseras. Det kan också vara fråga om att en för dataarkitekturen viktig struktur för informationshantering ska vara juridiskt korrekt eller att juridiska ansvarsfrågor som gäller utveckling och de allmänna grunderna för underhåll av informationssystem ska ordnas på behörigt sätt.

Den föreslagna grunden för uppdelning av uppgifter utesluter inte att även justitieombudsmannen kan behandla problem som beror på automatisering av förvaltningen med avseende på kraven på god förvaltning. Avsikten är att justitiekanslern främst ska få sådana ärenden om de allmänna grunderna för automatisering av förvaltningen där det är fråga om sådana fel eller brister i systemutvecklingen som är relevanta för laglighetskontrollen. Laglighetskontrollen när det gäller fel som en enskild myndighet eller tjänsteman har begått i samband med automatisering av förvaltningen ska fortfarande höra till båda laglighetsövervakarna.

Enligt den föreslagna 4 punkten är justitieombudsmannen befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av justitiekanslerns behörighet och som gäller organisering av åtgärderna mot korruption.

Påståenden och misstankar om korruption kommer i viss mån fram genom klagomål till laglighetsövervakarna. I den föreslagna bestämmelsen är det dock fråga om organisering av åtgärderna mot korruption och om förutsättningarna för sådana åtgärder i vidare bemärkelse. Syftet är att övervaka att arbetet mot strukturell korruption är tillräckligt på så sätt att tillsynsperspektivet också inbegriper övervakning av att åtgärderna för förebyggande och bekämpning av korruption är ändamålsenliga.

Bestämmelsen påverkar inte behandlingen av klagomål eller egna initiativ som gäller enskilda fall av korruption. Inom ramen för samarbetet mellan laglighetsövervakarna är det dock lämpligt att se till att också den information om brister i åtgärderna mot korruption som förmedlas genom klagomål vid behov delges justitiekanslern.

Enligt den föreslagna 5 punkten ska laglighetskontrollen av ärenden som gäller offentlig upphandling, konkurrens och statligt stöd koncentreras till justitiekanslern. Koncentration av övervakningen av dessa ärenden till justitiekanslern innebär också övervakning av de juridiska problemen på allmän nivå som anknyter till dessa teman. Syftet med en sådan laglighetskontroll är att förhindra upprepade försummelser när det gäller att iaktta bestämmelserna och annan praxis som ska betraktas som systemfel. Inte heller denna uppgiftsfördelning utesluter klagomål som gäller enskilda upphandlingar för någondera laglighetsövervakarens del. Det är fråga om övervakning av systemfel.

Laglighetskontrollen av offentliga upphandlingar och andra konkurrensärenden gäller dels kontroll av lagligheten i myndighetsverksamhet, dels ofta också kontroll av att de konkurrensrättsliga aspekterna beaktas på behörigt sätt vid beredningen av strategier och planer för statsförvaltningen och hela den offentliga förvaltningen. I vid bemärkelse är det fråga om tillämpning av EU:s konkurrenslagstiftning. Detta inbegriper såväl statligt stöd som offentliga upphandlingar och säkerställande och främjande av marknadskonkurrens i allmänhet. Också frågor som gäller statligt stöd blir ofta aktuella när lagstiftning och budgeten bereds i statsrådet, och de har således ett nära samband med förhandsgranskningen av lagstiftning och annan laglighetskontroll som justitiekanslern utövar i statsrådet.

Vid gränsdragningen bör man dessutom beakta att offentliga upphandlingar också aktualiseras i samband med övervakningen av att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses. Den övervakningen hör till justitieombudsmannens särskilda uppgifter. Det är dock inte nödvändigt att uttryckligen utesluta sådana offentliga upphandlingar från de ärenden som riktas till justitiekanslern. Också i detta fall är det motiverat att justitiekanslern delges den oro över ett systemfel som ett enskilt klagomål eventuellt ger upphov till. De föreslagna bestämmelserna om samarbete mellan de högsta laglighetsövervakarna är avsedda att bidra till att i praktiken underlätta en flexibel och ändamålsenlig uppgiftsfördelning.

3 §. *Uppgifter som ska koncentreras till riksdagens justitieombudsman.* I paragrafen föreslås bestämmelser om de ärenden som ska höra till behörigheten för riksdagens justitieombudsman och där justitiekanslern i statsrådet ska vara befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare.

Enligt den föreslagna 1 punkten är justitiekanslern i statsrådet befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet,

sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), Försvarsutbildningsföreningen som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) samt militära rättegångar.

Bestämmelsen motsvarar i sak 1 § i den gällande lagen om fördelning av åligganden. Den föreslås dock inte innefatta den gällande avgränsningen i fråga om laglighetskontrollen av försvarsministeriets, statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eftersom bestämmelser om tillsynen över statsrådet föreslås i 2 §. Bestämmelsen avses inte begränsa justitiekanslerns rätt att utöva laglighetskontroll avseende republikens president också när presidenten fungerar som överbefälhavare för försvarsmakten. Laglighetskontrollen av republikens presidents ämbetsåtgärder hör nämligen till justitiekanslern med stöd av 112 § i grundlagen. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att utöva laglighetskontroll av presidentens ämbetsåtgärder. Genom den föreslagna lagen ingriper man således inte i kontrollbefogenheterna enligt grundlagen.

Det inte ansetts nödvändigt att i bestämmelsen uttryckligen nämna presidentens ämbetsåtgärder i egenskap av överbefälhavare för försvarsmakten. Det behövs inte eftersom justitiekanslerns rätt att utöva laglighetskontroll baserar sig på grundlagen. Även av den föreslagna 2 § framgår det att republikens presidents ämbetsåtgärder hör till justitiekanslerns kontrollbehörighet.

Också militära rättegångar ska fortfarande stå under justitieombudsmannens tillsyn. Bestämmelser om militära rättegångsärenden finns i militära rättegångslagen (326/1983). Militärrättsvården kan betraktas som ett slags kontinuum där disciplinärt förfarande och militär rättegång är möjliga alternativ. Därför är det viktigt att kontrollen av de tillhörande förfarandena sker på enhetliga grunder. Om en militär rättegång i framtiden införlivas med en annan rättegång, finns det skäl att ompröva lösningen.

Enligt den föreslagna 2 punkten är justitiekanslern i statsrådet befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller polisundersökning, befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter, straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning, dock inte utebliven förundersökning eller avbrytande och begränsning av förundersökning.

Bestämmelsen motsvarar 1 § 2 punkten i den gällande lagen om fördelning av åligganden till den del det är fråga om frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen. Den föreslagna bestämmelsen avses också gälla angelägna laglighetsfrågor vid förundersökningar, användningen av straffprocessuella tvångsmedel överlag, polisundersökningar och utövande av de befogenheter som föreskrivs för polis- och tullmyndigheterna. Det kan anses motiverat att koncentrationen av laglighetskontrollen utvidgas, eftersom de befogenheter för polisen och andra förundersökningsmyndigheter som avses i bestämmelsen ofta avser sådana juridiskt sett oklara frågor där en enhetlig tolkningspraxis är särskilt viktig. Laglighetskontrollens betydelse är accentuerad eftersom juridiska oklara frågor som gäller utövande av de befogenheterna i allmänhet inte som sådana kan hänskjutas till domstol.

Enligt förslaget ska exempelvis de ärenden hänvisas till justitieombudsmannen som gäller viktiga juridiska tolkningsfrågor som uppstår vid förundersökning. Det rör sig exempelvis om ärenden där det är fråga om att vid förundersökning iaktta förundersökningsprinciperna, såsom objektivitetsprincipen, oskyldighetspresumtionen, förbudet mot självinkriminering, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och finkänslighetsprincipen. Även ärenden som gäller rättigheterna för den som deltar i förundersökning samt närvaron vid förundersökning kan gälla sådana tolkningsfrågor där en koncentration är motiverad. De viktigaste är skyldigheten att infinna sig till hörande vid förundersökning och hämtning till förundersökning. De sistnämnda har också en nära koppling till andra frihetsinskränkningar med beröringspunkter

till andra ärenden avseende laglighetskontroll som hänförs till justitieombudsmannen. På samma sätt är det också fråga om ett slags korrekt användning av tvångsmedel när konfrontation används på behörigt sätt.

Det är motiverat att avvika från den föreslagna uppgiftsfördelningen till exempel när det är fråga om ett ärende där man undersöker en sådan persons agerande som klart hör till justitiekanslerns tillsynsobjekt, såsom en advokat eller ett rättegångsbiträde med tillstånd. Det kan exempelvis gälla rätten att hålla kontakt med biträde enligt förundersökningslagen. Detsamma gäller situationer där laglighetskontrollen huvudsakligen gäller ett ärende som hänförs till justitiekanslern.

Enligt förslaget ska utebliven förundersökning samt avbrytande och begränsning av förundersökning ligga utanför uppdelningen av uppgifter. Det innebär att fördelningen av uppgifter inte gäller exempelvis passivitet från myndigheternas sida i situationer där förundersökning inte inleds eller ärendet inte går vidare till rättegång.

Enligt den föreslagna 3 punkten ska uppgifterna som laglighetsövervakare koncentreras till justitieombudsmannens i ärenden som gäller hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten.

Med hemligt inhämtande av information avses hemliga tvångsmedel i samband med förundersökning och andra hemliga metoder för inhämtande av information. Bestämmelser om befogenheter och metoder för hemligt inhämtande av information finns i tvångsmedelslagen, polislagen, lagen om brottsbekämpning inom Tullen, lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Till metoderna för hemligt inhämtande av information hör bland annat teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperation och bevisprovokation genom köp. Det är polisen som har de mest omfattande befogenheterna när det gäller hemligt inhämtande av information. Också Tullen har omfattande rättigheter att använda metoder för hemligt inhämtande av information vid bekämpning av tullbrott. Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har mer begränsade befogenheter.

Underrättelseverksamhet avser å sin sida myndighetsverksamhet där man inhämtar, producerar och analyserar information om exempelvis utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön och om verksamhet som allvarligt hotar statsordningen eller grundläggande samhällsfunktioner och vars syfte då är att identifiera och avvärja eventuella hot mot Finland och dess befolkning. De olika formerna av underrättelseverksamhet är civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseinhämtning. Med civil underrättelseinhämtning avses underrättelseinhämtning som utförs av civila myndigheter i syfte att producera information till stöd för den operativa verksamheten och den högsta statsledningens beslutsfattande när det gäller andra frågor än sådana som hänför sig till det militära försvaret. Med militär underrättelseinhämtning avses å sin sida underrättelseverksamhet i syfte att producera strategisk och operativ information om och bedömningar av verksamhetsmiljön till stöd för beslutsfattandet inom den högsta statsledningen och försvarsmaktens ledning.

När polislagens nya 5 a kap., lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) trädde i kraft fick skyddspolisen samt huvudstaben och försvarsmaktens underrättelsetjänst nya, betydande befogenheter och metoder att inhämta underrättelser. Det nya regelverket bygger i fråga om metoder på de hemliga metoder för inhämtande av information som anges i 5 kap. i polislagen, men dock med den skillnaden att grunden för användning av metoder för underrättelseinhämtning i stället för

att förebygga och avslöja brott är inhämtande av information om militär verksamhet eller verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Till metoderna för underrättelseinhämtning hör utöver de metoder som anges i 5 kap. i polislagen bland annat platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering och underrättelseinhämtning som avser data trafik. Försvarsmakten fick till stor del börja använda samma metoder för underrättelseinhämtning som skyddspolisens.

Övervakningen av underrättelseverksamheten organiseras genom lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Med övervakning av underrättelseverksamheten avses parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av både civil och militär underrättelseinhämtning. Den parlamentariska kontrollen utövas av riksdagens nya fackutskott, underrättelsetillsynsutskottet. Laglighetskontrollen har å sin sida underrättelsetillsynsombudsmannen hand om. Ombudsmannens uppgift ska vara att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och underrättelseinformation samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen övervakar också skyddspolisens övriga verksamhet. Ombudsmannen har starka befogenheter samt omfattande rätt att få information och inspektionsrätt. Underrättelsetillsynsombudsmannen behandlar klagomål och begäranden om undersökning som lämnats in till ombudsmannen. Ombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Vidare ska inrikesministeriet och försvarsministeriet årligen till justitieombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och om hur användningen övervakats.

Enligt förslaget ska justitieombudsmannen övervaka de hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott samt andra hemliga metoder för inhämtande av information, den civila underrättelseinhämtning som skyddspolisens bedriver samt den militära underrättelseinhämtning som huvudstaben och försvarsmaktens underrättelsetjänst bedriver. Justitieombudsmannens laglighetskontroll ska också avse övervakning av underrättelsetillsynsombudsmannens laglighetskontroll av underrättelseverksamheten och av skyddspolisens hemliga inhämtande av information. Den parlamentariska kontroll som utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott omfattas däremot inte av de högsta laglighetsövervakarnas tillsyn. Detta beror på behörighetsgränserna i grundlagen.

Justitiekanslern kan också i fortsättningen övervaka till exempel den strategiska nivån på underrättelseverksamheten. Dessutom kan frågor som gäller en rättvis rättegång anses vara väsentliga när det gäller att övervaka användningen av hemliga metoder för inhämtande av information och metoder för underrättelseinhämtning, särskilt eftersom de tillståndsbehandlings i domstol som gäller metoderna i typfallet inte baserar sig på en tvåpartsrelation. Det är således ändamålsenligt att utnyttja de infallsvinklar som justitiekanslerns tillsyn över domstolarna och advokaterna ger också vid övervakningen av hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Också justitiekanslerns författningskontroll avseende lagstiftningen om hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet bör anses vara viktig bland annat med tanke på den utvecklingen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter att inhämta information och bedriva underrättelseverksamhet.

Enligt den föreslagna 4 punkten är justitiekanslern befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som gäller fängelser och andra sådana anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt. Början av bestämmelsens motsvarar 1 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen om uppgiftsfördelning. Däremot är andra begränsningar av en persons självbestämmanderätt en ny grund för uppdelning av uppgifter.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna slogs det fast att de grundläggande fri- och rättigheterna för en viss grupp människor inte direkt kan begränsas utifrån ett särskilt subordinationsförhållande eller anstaltsmakt (RP 309/1993 rd, s. 26–27 och 53/II). I samma sammanhang konstaterades det också att frihetsberövande i sig är någon grund för att begränsa en persons övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det visar sig vara nödvändigt att begränsa en persons självbestämmanderätt och andra grundläggande fri- och rättigheter i samband med ett frihetsberövande måste det lagstiftas om begränsningarna och de ska kunna rättfärdigas särskilt i varje enskilt fall och för varje fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 27/I). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att självbestämmanderätten är kopplad i synnerhet till grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet. Bland annat individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp ingår i det grundlagsfästa skyddet för privatlivet (se t.ex. GrUU 10/2012 rd, s. 2/II, och GrUU 24/2010 rd, s. 3/I).

I speciallagstiftningen ingår bestämmelser om möjligheten att använda åtgärder som begränsar självbestämmanderätten eller handlingsfriheten också i sådana situationer där det vid intagning på en anstalt inte alltid är fråga om ett förfarande som kan jämföras med frihetsberövande. Exempelvis kan specialomsorger som tillhandahålls i form av service på en institution för utvecklingsstörda, med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) ordnas både på frivillig basis och mot en persons vilja. I båda fallen kan den som placeras på institution bli föremål för lagfästa begränsningsåtgärder. Kvarhållande får användas bara inom specialomsorger oberoende av en persons vilja.

På motsvarande sätt är utgångspunkten för den vård utom hemmet som ordnas vid barnskyddsanstalterna, med undantag för brådsakande omhändertagande, att beslutet om omhändertagande och placering i vård utom hemmet fattas i samförstånd med vårdnadshavaren och barnet självt. Ett barn som placerats vid en barnskyddsanstalt kan dock omfattas av sådana begränsningsåtgärder som avses i barnskyddslagen oberoende av enligt vilket förfarande beslutet om vård utom hemmet har fattats.

De begränsningsåtgärder som anstalter använder för att begränsa självbestämmanderätten gäller inte bara dem som placerats i slutna anstalter eller boendeenheter. Exempelvis innehåller lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och lagen om yrkesutbildning (531/2017) bestämmelser om lärarnas och rektorns rätt att avlägsna en elev som uppför sig störande eller äventyrar andras säkerhet från klassrummet, en annan undervisningslokal eller en tillställning vid skolan samt att omhänderta farliga föremål och ämnen samt granska elevers eller studerandes saker och ytligt granska deras kläder för att omhänderta sådana föremål eller ämnen. Omhändertagande av farliga eller störande föremål och ämnen kan förutsätta användning av nödvändiga maktmedel om eleven gör motstånd.

Den föreslagna bestämmelsen omfattar i större utsträckning än nu alla sådana situationer där det med stöd av lag finns rätt att begränsa självbestämmanderätten eller handlingsfriheten för personer som placerats eller befinner sig på anstalt. Med begränsning av självbestämmanderätten enligt den föreslagna bestämmelsen avses främst situationer där man kan bli tvungen att använda lagfästa begränsningsåtgärder som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna i syfte att skydda en på anstalt placerad persons egen hälsa eller säkerhet eller någon annans hälsa eller säkerhet. Den laglighetskontroll som avses i bestämmelsen avser också sådana åtgärder för att begränsa självbestämmanderätten som vidtas någon annanstans än på anstalt. I sådana fall kan det till exempel vara fråga om utövande av väktares eller ordningsvaktens befogenheter.

Bestämmelsen har samband med de föreslagna 5–7 punkterna, som gäller justitieombudsmannens internationella och nationella särskilda uppgifter vid övervakningen av att rättigheterna för

personer i utsatt ställning tillgodoses. Det är således möjligt att grunden för klagomålet samtidigt anknyter till flera underpunkter.

Enligt den föreslagna 5 punkten är justitiekanslern i statsrådet befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det är fråga om en särskild uppgift som grundar sig på ett internationellt avtal och som redan nu hör till justitieombudsmannen.

Den nationella förebyggande mekanismen ska genomföra besök till platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet omfattar fängelser, polisinrättningar och häkten samt förläggningar för utlänningar, psykiatriska sjukhus, skolhem och barnskyddsanstalter. På vissa villkor omfattar det också vårdinrättningar och boendeenheter för äldre och utvecklingsstörda.

Den nationella förebyggande mekanismens behörighet gäller dels dem som sköter offentliga uppdrag, dels även andra aktörer som driver verksamhetsställen där frihetsberövade personer kan hållas med stöd av ett beslut av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke eller medgivande. Denna definition kan omfatta till exempel förvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang och sådana flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Enligt den föreslagna 6 punkten är justitiekanslern befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare också i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman som gäller uppgifterna för den nationella oberoende tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll.

Det är fråga om en särskild uppgift som grundar sig på ett internationellt avtal. Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanism som avses i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Mekanismen ska främja, skydda och övervaka att de rättigheter som garanteras i konventionen kan utövas. Konventionens tillämpningsområde omfattar också exempelvis äldre personer med minnessjukdom och psykiatriska patienter.

Enligt den föreslagna 7 punkten är justitiekanslern befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare också i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman som gäller tillgodosendandet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att laglighetskontrollen koncentreras till justitieombudsmannen dels i fråga om slutna anstalter, dels också i fråga om andra viktiga åtgärder med avseende på övervakningen av att de i bestämmelsen avsedda personerna kan utöva sin självbestämmanderätt och sina grundläggande fri- och rättigheter. Med avseende på barnets rättigheter kan det till exempel vara fråga om övervakning inom den vård utom hemmet som ordnas som familjevård och andra barnskyddsåtgärder samt i samband med småbarnspedagogik och grundläggande undervisning. Bestämmelsen innebär också att övervakningen av hur äldre behandlas och deras rättigheter tillgodoses koncentreras inom äldreomsorgen och i synnerhet boendeserviceenheter och inrättningar med dygnetruntvård.

Även frågan om personer med funktionsnedsättning får utöva sina rättigheter kan bli föremål för granskning inom alla förvaltningsområden och också i andra ärenden än de som förutsätts i funktionsrättskonventionen. Justitieombudsmannen samarbetar dessutom med handikapporganisationer för att främja övervakningen. Även offentliga upphandlingar påverkar ofta personer med funktionsnedsättning och därför är det ofta en koppling till handikappfrågor i samband med offentlig upphandling. Här bör det noteras att laglighetskontrollen i fråga om offentlig upphandling föreslås höra till justitiekanslern. I sådana situationer är det motiverat att arbetsfördelningen bestäms efter huvudsaken. I frågor som gäller personer med funktionsnedsättning finns det dessutom särskilda horisontella aspekter, såsom tillgänglighet och rimliga anpassningar, som genomsyrar all förvaltning och som enligt avsikt inte ska fördelas mellan laglighetsövervakarna.

Det ansetts nödvändigt att särskilt nämna asylsökande i bestämmelsen. Med asylsökande avses en utlänning som har ansökt om internationellt skydd och uppehållsrätt i enlighet med 95 § i utlänningslagen (301/2004). Antalet personer som får internationellt skydd har ökat klart under de senaste åren. Asylsökande är ofta i utsatt ställning i de olika faserna av asylprocessen. En fråga inom laglighetskontrollen som ägnats särskild uppmärksamhet är den om minderåriga asylsökande. De asylsökande behöver nämnas också för att undvika att exempelvis förläggningar i princip inte ska omfattas av den i 5 punkten avsedda nationella förebyggande mekanismens kontrollbefogenheter.

Enligt 8 punkten ska uppgifterna som högsta laglighetsövervakare koncentreras till justitieombudsmannen också i ärenden som gäller tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården eller socialförsäkringen. Den föreslagna 8 punkten om att koncentrera laglighetskontrollen till justitieombudsmannen när det gäller tillgodoseendet av de sociala rättigheterna motsvarar ombudsmannens faktiska specialiseringsområde. Således innebär den inte någon stor principiell förändring i uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna. Även de särskilda uppgifter som justitieombudsmannen har till följd av internationella avtal när det gäller att övervaka utsatta gruppers rättigheter talar för den föreslagna koncentrationen.

De klagomål inom social- och hälsovården som kommit till justitieombudsmannen har till stor del gällt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i situationer där personer i behov av vård eller hjälp inte alltid själva kan se till att deras grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att ärenden som gäller social- och hälsovård och socialförsäkringar utesluts från justitiekanslerns laglighetskontroll till den del de gäller exempelvis strukturella frågor i anslutning till ordnandet av tjänster. Justitiekanslersämbetets kompetens inom social- och hälsovården och socialförsäkringen har i synnerhet inriktats på granskning av strukturella frågor som är aktuella inom granskningen av författningar och tillsynen av statsrådet.

Enligt den föreslagna 9 punkten ska uppgifterna som högsta laglighetsövervakare koncentreras till justitieombudsmannen också i ärenden som gäller allmän intressebevakning. Förslaget innebär inga ändringar i sak jämfört med nuläget, eftersom laglighetskontrollen när det gäller den allmänna intressebevakningen i praktiken har koncentrerats till justitieombudsmannen.

Den kontrollen inbegriper också situationer där uppdraget som allmän intressebevakare har anförtratts en privat aktör. Däremot ligger privat intressebevakning som exempelvis en advokat utför inte inom justitieombudsmannens behörighet, och därför föreslås sådan intressebevakning inte bli nämnd i bestämmelsen.

Enligt den föreslagna *10 punkten* är justitiekanslern befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk. Bestämmelsen innebär således en koncentration av laglighetskontrollen när det gäller tillgodoseendet av den rätt samerna som urfolk har att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Enligt den föreslagna *11 punkten* är justitiekanslern befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare också i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman som gäller tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelsen inbegriper också övervakningen av att rättigheterna tillgodoses för dem som använder teckenspråk och dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp. Bestämmelser om dessa gruppers ställning finns i 17 § 3 mom. i grundlagen.

Även andra grupper i samhället, såsom exempelvis sexuella minoriteter, har rättigheter där det kan krävas att myndigheterna agerar aktivt eller finner svar på juridiska specialfrågor för att rättigheterna ska kunna tillgodoses. Eftersom laglighetskontrollen också inom dessa områden kan kräva särskild förtrogenhet föreslås det att den koncentreras till justitieombudsmannen.

4 §. Inbördes överföring av ärenden. Om man vill att lagen om uppgiftsfördelning ska fungera väl och laglighetskontrollen ska vara effektiv, är det viktigt att de högsta laglighetsövervakarna så flexibelt som möjligt kan överföra ärenden till varandra när en överföring kan anses vara ändamålsenlig eller annars motiverad. Därför föreslås 4 § innehålla bestämmelser om en laglighetsövervakares skyldighet att överföra ett ärende till den andra laglighetsövervakaren när den förstnämnda enligt lag är befriad från skyldigheten att behandla ärendet. I paragrafen föreskrivs det dessutom om överföring av ärenden som grundar sig på laglighetsövervakarnas gemensamma prövning. Bestämmelserna motsvarar i sak 2 och 3 § i den gällande lagen. De föreslagna bestämmelserna om justitiekanslerns särskilda uppgifter förutsätter dock att överföringsskyldigheten på motsvarande sätt också gäller justitieombudsmannens skyldighet att överföra ärenden till justitiekanslern.

Utgångspunkten enligt 1 och 2 mom. ska på samma sätt som i gällande reglering vara att ett ärende som i enlighet med 2 och 3 § har hänvisats till den ena laglighetsövervakaren ska överföras, om inte den laglighetsövervakare som är befriad från att behandla ärendet av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken. Uttrycket ”av särskilda skäl” framhäver kravet på att det inte går att låta bli att överföra ett ärende utan behörig grund. Samtidigt uttrycker bestämmelsen den utgångspunkten att uppenbart ogrundade klagomål inte är avsedda att överföras mellan de högsta laglighetsövervakarna.

Vid överföringen av ärenden iaktas i huvudsak nuvarande praxis. När båda parter får klagomål i samma ärende sker valet av vem som ska avgöra saken i princip lämpligen utifrån en tidsprioritering. Den som fått det första klagomålet avgör således klagomålet i saken, om inte något annat följer av lagen om uppgiftsfördelning. I annat fall ska överenskommelse om handläggare träffas i samarbete. Ämbetsverken ska granska hur etablerade rutiner fungerar under samarbetsmöten.

Trots lagen om uppgiftsfördelning är laglighetsövervakarna med stöd av grundlagen behöriga att även behandla ärenden som hör till den andra laglighetsövervakarens särskilda uppgifter. Överföringsskyldigheten är således inte heller i framtiden absolut, utan överföringen av ett ären-

den ska i sista hand prövas från fall till fall av laglighetsövervakarna. Avsikten är ändå en tydligare uppgiftsfördelning mellan laglighetsövervakarna så att behovet av avvikelse från den föreslagna arbetsfördelningen blir så litet som möjligt.

Det föreslås att den överföringsskyldighet som justitiekanslern har enligt den gällande lagen preciseras i 1 mom. med ett omnämnande av att justitiekanslern trots det som föreskrivs i 3 § övervakar de allmänna förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra rättigheter när regeringsmakt utövas och i ärenden inom regeringsmaktens ansvarsområde. Bestämmelsen är avsedd att förtydliga att justitiekanslerns behörighet omfattar alla de ärenden som statsrådet och ministrarna enligt 65 och 68 § i grundlagen ansvarar för, inklusive resursfördelningen inom förvaltningen. Det innebär således också annat än övervakning av statsrådet exempelvis i form av listaövervakning. Omnämmandet av övervakningen av de ”allmänna förutsättningarna” för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra rättigheter avser det strukturella perspektivet inom övervakningen på allmän nivå. Det kan bland annat vara fråga om en situation där justitiekanslern som lagberedningsärende behandlar exempelvis huruvida handikappservicelagen är förenlig med grundlagen, även om laglighetskontrollen av funktionshindersfrågor ankommer på justitieombudsmannen.

Enligt 3 mom. får justitiekanslern och justitieombudsmannen sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet. Detta motsvarar nuläget. En sådan överföring kan grunda sig till exempel på den andra laglighetsövervakaren är en pressad arbetssituation.

Det som föreslås är att uttryckligen göra det möjligt för laglighetsövervakarna att överföra ärenden utifrån ömsesidig prövning också när det är ändamålsenligt med tanke på gemensam behandling av ärenden med sakligt samband. Bestämmelsen behövs eftersom laglighetsövervakarna ofta får in ärenden med sakligt samband. I sådana situationer är det ändamålsenligt att laglighetsövervakarna sinsemellan kan komma överens om vem som ska behandla ärendet. Något som också påverkar om det är möjligt att överföra ett ärende är vilkendera laglighetsövervakarens uppgifter huvudsaken bättre går att anpassa till.

Momentet avses också innehålla en bestämmelse som motsvarar den gällande 3 §, enligt vilken överföring är möjlig också om det är motiverat av andra skäl. Det föreslås emellertid att tröskeln ska sänkas så att det inte längre krävs ”särskilda” skäl som grund för en sådan överföring som avses i bestämmelsen. Det räcker att överföringen sker i samförstånd mellan laglighetsövervakarna och det finns godtagbara grunder för överföringen. Med tanke på behandlingen av ett ärende som avses i paragrafen kan det vara fråga om en ändamålsenlig överföring exempelvis när den andra tillsynsmyndigheten har erfarenhet av eller särskild sakkunskap om vissa typer av ärenden. Grunden för en överföring kan också vara att den andra tillsynsmyndigheten har för avsikt att särskilt kontrollera en viss verksamhet. I enskilda fall kan det behövas en överföring till exempel för att beslutspraxis ska vara enhetlig eller ärendet kunna utredas. Med tanke på de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet är det ändamålsenligt att ärenden kan överföras så flexibelt som möjligt också i fråga om andra uppgifter än de som särskilt nämns i lag.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om skyldighet att underrätta den klagande om att ett klagomål har överförts. Det motsvarar sista meningen i den gällande 3 §. Bestämmelsen behövs eftersom bestämmelserna om överföring av handlingar i 21 § i förvaltningslagen inte är tillämpliga på de situationerna. Inte heller bestämmelserna i 3 § 5 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman och 4 § 4 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet om överföring av behandlingen av ett klagomål till en annan behörig myndighet kan tillämpas i sådana lägen.

5 §. Ömsesidigt informationsutbyte. Enligt förslaget ska lagen innehålla uttryckliga bestämmelser om samarbete mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen i syfte att främja en effektiv laglighetskontroll och enhetlig beslutspraxis. I det syftet ska laglighetsövervakarna utbyta information med varandra om exempelvis prioriteringar och utvecklingsbehov verksamheten och om allmänna juridiska frågor som gäller laglighetskontroll, såsom viktiga vägval i beslutspraxis avseende laglighetsövervakningens verkningfullhet. Förslaget innehåller inga bestämmelser om hur informationsutbytet eller annat samarbete ska ske, utan det är här främst fråga om reglering av principiell natur som ska styra den praktiska verksamheten. Samarbetet kan således omfatta olika samarbetsformer och praxis, såsom diskussion och information om prioriteringar och utvecklingsbehov samt utbyte av information om inspektionsplaner. Det kan också vara fråga om att avtala om arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna och andra rutiner i sådana situationer som anknyter till laglighetsövervakarnas egna initiativ och där man uppenbarligen behöver avvika från arbetsfördelningen enligt lagen om uppgiftsfördelning.

Vikten av samarbete accentueras i de ärenden som hör till laglighetsövervakarnas gemensamma uppgiftsområden eller där laglighetsövervakarnas uppgifter och befogenheter annars kan överlappa eller komplettera varandra. Som exempel kan nämnas övervakningen av att de sociala rättigheterna tillgodoses i samband med offentliga upphandlingar och dess koppling till verkställandet av upphandlingslagstiftningen och till sådana strukturella frågor inom den offentliga förvaltningen som utgör grund för genomförandet av upphandlingar. Samarbetets betydelse accentueras också när sådan specialkunskap som den andra laglighetsövervakaren har behöver kunna utnyttjas för övervakningen. Sådana behov kan uppkomma exempelvis när den offentliga förvaltningens digitala förfaranden och automatiska beslutsprocesser ska utvecklas och när den teknik för artificiell intelligens eller beslutsautomation, särskilt algoritmer, som används för att införa dem ska bedömas med avseende på kraven på god förvaltning.

Inom vissa sektorer kommer de uppgifter som framkommer av klagomålen att minska i och med den nya uppgiftsfördelningen för den laglighetsövervakares del som är befriad från uppgifterna som laglighetsövervakare i de berörda ärendena. Även i dessa fall bör man genom ändamålsenligt informationsutbyte sörja för tillräcklig information och ett tillräckligt faktaunderlag. Samarbetet kan också anses innefatta information om lägen där den ena laglighetsövervakaren börjar behandla ett ärende som enligt lagen om uppgiftsfördelning hör till den andra laglighetsövervakaren.

6 §. Ikraftträdande. Det föreslagna 1 mom. innehåller en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse. Lagen avses träda i kraft den 1 april 2022.

Enligt 2 mom. upphävs genom lagen 1990 års lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) med senare ändringar.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2022.

Det föreslås inga övergångsbestämmelser eftersom båda laglighetsövervakarna fortsatt ska ha behörighet att även behandla klagomål som omfattas av den föreslagna uppgiftsfördelningen. De överföringar av klagomål som föranleds av att reformen träder i kraft avgörs inom ramen för samarbetet mellan laglighetsövervakarna. Det blir således möjligt att smidigt börja genomföra den utvidgade uppgiftsfördelningen fullt ut i enlighet med vad laglighetsövervakarna kommer överens om i sina inbördes förhandlingar. Detta skulle också stödja en effektiv användning av personalresurserna.

Båda ämbetsverken kommer också att anstränga sig för att utveckla den kompetens som krävs för den utvidgade uppgiftsfördelningen och den anknyttande laglighetskontrollen med delvis nya prioriteringar. Vid rekrytering till ämbetsverken ska man försöka finna experter med större specialisering i enlighet med uppgiftsfördelningen, och dessutom ska den nuvarande personalen utbildas för de nya uppgifterna.

9 Verkställighet och uppföljning

Ikraftträdandet av reformen förutsätter att de högsta laglighetsövervakarna vidtar förberedande åtgärder. Vid justitiekanslersämbetet förbereder man sig på ikraftträdandet genom att bedöma hur ämbetsverkets nuvarande organisation fungerar och granska arbetsfördelningen mellan dem som avgör ärenden samt genom att utveckla arbetssätten inom laglighetskontrollen. I den laglighetskontroll som utgår från tillsynsperspektivet betonas mer än tidigare granskningen av sådana omständigheter som främjar respektive förhindrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och övriga rättigheterna (strukturellt perspektiv). Denna granskning förutsätter att man utvecklar såväl arbetssätten inom laglighetskontrollen som justitiekanslersämbetets kompetens. Det ökade behovet av att prioritera uppgifter ställer också krav på organisationen av arbetet. Avsikten är att man inom laglighetskontrollen ska sträva efter att fördela behandlingen av klagomål på ett effektivt och verkningsfullt sätt och i större utsträckning använda teamarbete och arbete i par på det sätt som det strukturella tillsynsperspektivet och de nya specialuppgifterna kräver. Inom ramen för det anslag som reserverats för justitiekanslersämbetet i budgeten för 2021 och i ramarna för statsfinanserna, som ingår i planen för de offentliga finanserna för 2021–2024, kan ämbetsverket genomföra behövliga rekryteringar också inom de nya uppgiftsområdena. Vid justitiekanslersämbetet pågår också arbete för att utveckla samarbetet med olika intressentgrupper i syfte att stärka ämbetsverkets kompetens i de nya specialuppgifterna.

Reformen medför inga egentliga nya specialuppgifter för justitieombudsmannen, men den kommer att stärka justitieombudsmannens kanslis specialkompetens inom de uppgiftsområden som enligt arbetsfördelningen hör till justitieombudsmannen. Reformen kommer att avsevärt öka ärende- och arbetsvolymen inom dessa uppgiftsområden, eftersom även ökningen av volymen i framtiden kommer att ske vid justitieombudsmannen. Vid justitieombudsmannens kansli har man kontinuerligt utvecklat arbetssätten så att de är effektiva och har genomslagskraft och så att de lämpar sig för att hantera stora mängder ärenden. Eftersom ärende- och arbetsvolymerna fortsatt kommer att öka, förutsätter detta dock att även kansliets organisation och interna arbetsfördelning utvecklas och att resurserna stärks.

De ändringar som görs i uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna förutsätter effektiv kommunikation, så att man redan i ett inledande skede kan styra klagomålen i enlighet med lagen om uppgiftsfördelning. Vid justitiekanslersämbetet har man för avsikt att förnya ämbetsverkets webbplats med beaktande av dessa behov och effektivisera rådgivningen till klagandena i det skede då ärendena anhängiggörs. I kommunikationen ska man beakta specialgruppers behov och använda mångsidiga kommunikationskanaler. I kommunikationen behöver det också informeras om möjligheten att av grundad anledning begära att klagomålet ska avgöras specifikt av den ena laglighetsövervakaren.

I samband med förberedelserna inför genomförandet av reformen är det motiverat att bedöma behoven av att se över justitiekanslerns berättelse med hänsyn till de nya uppgiftsprioriteringarna och riksdagens och de olika samhällsaktörernas behov av information. Avsikten är att berättelsen ska utvecklas så att de nya uppgiftsprioriteringarna tydligare synliggörs i berättelsens struktur och innehåll. I utvecklandet av berättelsen beaktas särskilt riksdagens behov.

För överföringen av ärendena mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman skapas det välfungerande praktiska samarbetsförfaranden. I synnerhet i det inledande skedet av genomförandet av reformen måste man vara beredd på relativt täta överföringar av klagomålsärenden mellan laglighetsövervakarna. Förväntningen är att ett större antal ärenden kommer att överföras från justitiekanslern till justitieombudsmannen (se närmare avsnitt 4.2.2). Överföringen av ärendena ska genomföras stegvis enligt en plan och ett övergångsskede som laglighetsövervakarna kommer överens om. Också efter genomförandet av reformen kommer det sannolikt att finnas ett större behov än tidigare av att överföra ärenden mellan laglighetsövervakarna. Avsikten är dock att uppenbart ogrundade klagomål inte ska överföras. Detta är fallet när klagomålet inte ger anledning till ytterligare åtgärder. Ett nytt inslag i det praktiska arbetet är således att man i förväg bedömer den andra högsta laglighetsövervakarens åtgärder, i syfte att avgöra huruvida ärendet är sådant att det alls lönar sig att överföra det. Detta förutsätter nära samarbete och samordning mellan laglighetsövervakarna. Informationsutbytet mellan laglighetsövervakarna i frågor som gäller uppgiftsfördelningen, och laglighetskontrollen överlag, behöver i fortsättningen effektiviseras.

Vid beredningen och genomförandet av reformen beaktas sådana ställningstaganden om laglighetsövervakarnas verksamhet som riksdagen eventuellt fört fram under behandlingen av reformen. Konsekvenserna av reformen för laglighetsövervakarnas arbetsmängd behöver i fortsättningen följas upp.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

Propositionen har inget samband med andra regeringspropositioner som behandlas i riksdagen.

10.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den. Tilläggsfinansieringen (270 000 euro/år) för de uppgifter (3 årsv.) som de ändringar som avses i denna proposition medför för riksdagens justitieombudsman har beaktats i budgetpropositionen för 2022 (moment 21.20.01, Omkostnader för riksdagens justitieombudsmans kansli).

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella ställning och uppgifter

En oberoende högsta laglighetskontroll utgör en väsentlig del av den finländska rättsstaten. Enligt grundlagen har Finland de två högsta laglighetsövervakarna, justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, vars uppgifter och befogenheter enligt 108–113 och 115 § i grundlagen i stor utsträckning är likadana. Båda laglighetsövervakarna ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Till båda laglighetsövervakarnas behörighet hör också att övervaka lagligheten i statsrådets, ministrarnas och republikens presidents beslut och ämbetsåtgärder i enlighet med vad som föreskrivs i grundlagen. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar laglighetsövervakarna också att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De högsta laglighetsövervakarna övervakar lagligheten i myndigheternas verksamhet dels genom att behandla relevanta klagomål, dels också genom att ingripa i missförhållanden på eget

initiativ och genom att utföra inspektioner. Grundlagens 111 § ger laglighetsövervakarna omfattande rätt att få upplysningar för sina uppgifter, och den gäller alla upplysningar som en myndighet eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har i sin besittning och som behövs för laglighetskontrollen.

Det kraftigaste instrumentet som de högsta laglighetsövervakarna kan använda i sin laglighetskontroll för att ingripa i lagstridig verksamhet är tjänsteåtal. Enligt 110 § i grundlagen har både justitiekanslern och justitieombudsmannen åtalsrätt. Åtalsrätten inbegriper också väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har i anslutning till 104 § i grundlagen parallell åtalsrätt också i sådana ärende avseende tjänstebrott som gäller åklagarnas förfarande med stöd av 27 § i lagen om Åklagarmyndigheten.

Utöver de parallella uppgifterna har båda laglighetsövervakarna vissa särskilda uppgifter som föreskrivs i grundlagen eller i någon annan lag eller följer av internationella avtal. Ett exempel är den särskilda uppgift som justitiekanslern har enligt 108 § 1 mom. i grundlagen att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Övervakningen av statsrådet innefattar också förhandsgranskningen av författningar, som har kommit att bli ett av de väsentligaste specialiseringsområdena för justitiekanslerns laglighetskontroll. Grundlagsutskottet har i sin praxis på senare tid uttryckligen understrukit vikten av att denna granskning är effektiv (GrUB 16/2020 rd och GrUB 5/2018 rd). Dessutom har justitiekanslern i enlighet med 108 § 2 mom. i grundlagen en kontrollrelaterad roll som juridisk rådgivare för regeringen. Justitiekanslern har vissa andra i lag föreskrivna särskilda uppgifter i anslutning till de högsta statsorganens verksamhet och rättskipningen i vid bemärkelse.

Också justitieombudsmannen har lagfästa särskilda uppgifter. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman är justitieombudsmannen en nationell förebyggande mekanism (NPM, National Preventive Mechanism) enligt det fakultativa protokollet till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). Dessutom ingår justitieombudsmannen i Finlands nationella människorättsinstitution. Bestämmelser om Människorättscentret, som finns i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli, finns i 3 a kap. i lagen om riksdagens justitieombudsman. I 3 b kap. föreskrivs dessutom att justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation ska främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Justitieombudsmannen har också lagstadgade särskilda uppgifter i anslutning till övervakningen av hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet.

Dessutom har det i praktiken vuxit fram vissa övervakningsrelaterade prioritets- och specialiseringsområden för båda laglighetsövervakarna. De har lett till att övervakarnas uppgifter och särskilda expertis de facto har differentierats på de tillsynsområdena. Exempelvis har det faktum att klagomål som gäller frihetsberövande hör till justitieombudsmannen har medfört att justitieombudsmannens verksamhet i större omfattning styrts in på övervakning av att utsatta personers rättigheter tillgodoses. Justitiekanslerns särskilda uppgifter vid övervakningen av de högsta statsorganens verksamhet har å sin sida inneburit att justitiekanslerns tillsynsverksamhet i synnerhet har inriktats på att granska de strukturella frågorna kring tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

En mer detaljerad redogörelse för justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter och faktiska specialiseringsområden finns i avsnitt 2 i denna proposition.

Utgångspunkterna för fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och behovet att se över fördelningen

Enligt 110 § 2 mom. i grundlagen kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom vanlig lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen begränsas. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman är justitiekanslern befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i första hand i ärenden som gäller försvarsministeriet och dem som tjänstgör i militära uppdrag, dock med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder. Till justitiekanslerns rätt att överföra ärenden hör också ärenden som gäller gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande samt fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja. Justitiekanslern är också befriad från att behandla ärenden som anhängiggjorts av personer vars frihet har begränsats. Justitiekanslern ska överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

Samhället och rättsordningen har till många delar utvecklats sedan den gällande lagen om fördelning av åligganden trädde i kraft. Särskilt reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och människorättskonventionernas ökade rättsliga betydelse har i hög grad förändrat uppfattningen om grunderna för den rättsliga tolkningen. En förutsättning för att rättssäkerheten ska tillgodoses är allt oftare förmågan att tillämpa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på ett sätt som uppfyller de krav som dessa skyldigheter, som ofta uttrycks på mycket allmän nivå, ställer. Reformen har också återspeglats på de krav som ställs på den högsta laglighetsövervakningen. Det är inte bara fråga om att uppfylla de nya kraven på lagtolkning i laglighetsövervakarnas verksamhet, utan också om att i tillräckligt god tid och på eget initiativ följa myndigheternas agerande i krävande situationer och att ingripa i uppdagade problem, även om ingen ingett klagomål. Laglighetsövervakningen har under det senaste årtiondet utvecklats i en mer föregripande riktning. Samtidigt har internationaliseringen av rätten och samhället och andra internationella fenomen ökat behovet av laglighetskontroll som fokuserar på vissa perspektiv och sektorer.

I den gällande lagen om fördelning av åligganden har justitiekanslerns och justitieombudsmannens särskilda uppgifter enligt grundlagen, vanlig lagstiftning och internationella avtal inte beaktats på ett heltäckande sätt. I lagen har man inte heller identifierat de faktiska specialiseringsområden och de perspektivskillnader som hänför sig till laglighetskontrollens praktiska inriktning och som har uppstått i justitieombudsmannens och justitiekanslerns verksamhet och hos deras personal.

Grundlagsutskottet har behandlat arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd) och i sina betänkanden om justitiekanslerns och justitieombudsmannens berättelser för 2014–2019 (GrUB 11/2021 rd, GrUB 16/2020 rd, GrUB 2/2019 rd, GrUB 5/2018 rd, GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd, GrUB 2/2016 rd, GrUB 8/2015 rd och GrUB 7/2015 rd). Utskottet har också sett det som viktigt att reda ut och förtydliga uppgiftsfördelningen och utveckla samarbetet mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, och utskottet har även skyndat på en utredning i ärendet (GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd och GrUB 1/2017 rd). Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande om justitiekanslerns berättelse för 2018 (GrUB 16/2020 rd) det vara viktigt att det av utskottet påskyndade ärendet framskrider utan dröjsmål.

De föreslagna nya grunderna för uppgiftsfördelning och utveckling av samarbetet mellan de högsta laglighetsövervakarna

Den föreslagna nya lagen om uppgiftsfördelning innehåller mer heltäckande bestämmelser om uppgiftsfördelning och inbördes samarbete mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Vid beredningen har man beaktat båda ämbetsverkens specialiseringsområden och den särskilda sakkunskap de har skaffat sig. I huvuddrag är det fråga om att till justitieombudsmannen i större utsträckning än tidigare ska styras de ärenden som gäller övervakning att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses på individuell nivå, i synnerhet i fråga om utsatta personer, medan tyngdpunkten i den övervakning som justitiekanslern bedriver tydligare ska gälla granskning av frågor kring tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på strukturell nivå och systemnivå när den offentliga förvaltningen utvecklas. Förslaget avspeglar de specialiseringsområden som bildats i de högsta laglighetsövervakarnas praxis och prioriteringarna inom laglighetskontrollen.

Jämfört med den gällande lagen om fördelning av åligganden ska den nya fördelningsgrunden vara att breda ärendekomplex ska övervakas utifrån ett visst tillsynsperspektiv. Nya kompetenskrav inom laglighetskontrollen gäller till exempel i fråga om utveckling av förvaltningens digitala förfaranden och automatiserade beslutsfattande samt bedömning av olika tekniker. Särskild kompetens krävs också för övervakning av åtgärderna mot systematisk strukturell korruption. På samma sätt är nya behov av laglighetskontroll kopplade till ett balanserat genomförande av miljörättigheterna i lagstiftningen. I frågor av detta slag finns det också områden som är gemensamma för båda laglighetsövervakarna.

Med tanke på tryggheten av de grundläggande miljörättigheterna skulle det röra sig om tillsyn över iakttagandet av vissa aspekter kopplade till de grundläggande miljömiljörättigheterna enligt 20 § i grundlagen och särskilt de relaterade internationella avtalsnormerna och Europeiska unionens lagstiftning. Den grundläggande rätten till miljön skyddar också de kommande generationerna, som nämns som rättssubjekt i förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 70). Avsikten är att den laglighetskontroll som föreslås bli koncentrerad till justitiekanslern till denna del uttryckligen ska gälla de rättsliga förutsättningarna för tryggheten av en sund miljö och biologisk mångfald, inte bara i det nuvarande samhällssystemet utan också med tanke på beaktandet av en hållbar utveckling. Iakttagandet av dessa förutsättningar konkretiseras särskilt i beredningen av lagstiftning och i den samordning och styrning som hör till statsrådet. Det är klart att inte heller i detta fall ska laglighetskontrollen gälla den ändamålsenlighetsprövning som ingår i det politiska beslutsfattandet. Avsikten är inte heller att koncentrera klagomål som gäller tillgodoseendet av enskilda miljörättigheter och miljöfrågor till justitiekanslern.

Genom att koncentrera laglighetskontrollen av automatiseringen av offentlig förvaltning strävar man på motsvarande sätt efter att säkerställa att tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheten beaktas redan när lagar bereds. Riksdagens grundlagsutskott har behandlat flera lagförslag som har gällt automatiskt informationsutbyte eller automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen. Utskottet har ansett att regleringen av automatiskt beslutsfattande rent allmänt är av betydelse med avseende på förvaltningens lagbundenhet och tjänsteansvaret och den med dessa sammanhängande principen om tjänstemannaförvaltning liksom också med avseende på principerna för god förvaltning och rättssäkerheten samt skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen (t.ex. GrUU 62/2018 rd, GrUU 78/2018 rd, GrUU 70/2018 rd och GrUU 49/2017 rd). Utskottet har ansett att automatiserat beslutsfattande är förknippat med flera frågor som uttryckligen inte har lösts genom allmänna förvaltningslagar och att det finns skäl att utreda detta och behovet av en översyn av den allmänna lagstiftningen på området, där justitieministeriet har beredningsansvaret. Utskottet anser att det

i den aktuella situationen är nödvändigt att avstå från nya förvaltningsområdesspecifika förslag till bestämmelser om automatiserat beslutsfattande (GrUU 7/2019 rd). Beredningen av allmän förvaltningslagstiftning om automatiskt beslutsfattande pågår vid justitieministeriet (OM021:00/2020).

Den laglighetskontroll som föreslås bli koncentrerad till justitiekanslern avses utöver automatisering av beslutsprocesserna även i övrigt gälla den juridiska bedömningen av den teknik för artificiell intelligens och beslutsautomation som används när förvaltningsärenden behandlas och förvaltningen tillhandahåller kundservice. Det är framför allt fråga om att säkerställa att kraven på god förvaltning och rättsskydd enligt 21 § i grundlagen beaktas på behörigt sätt när automatisering av förvaltningen planeras, utvecklas och genomförs. Också informationssäkerheten kan vara förknippad med sådana problem som kunder har svårt att reagera på när ett system är komplext eller svårt att följa. Regleringen blir i detta avseende betydelsefull med avseende på det skydd för personuppgifter och privatlivet som 10 § i grundlagen garanterar. Laglighetskontrollen när det gäller fel som en enskild myndighet eller tjänsteman har begått när automatiserade system inom förvaltningen använts ska fortsatt höra till båda laglighetsövervakarna.

Det är också fråga om en slags likhet i perspektivet när man på det sätt som avses i lagförslaget tar de samhälleliga problem som man försöker lösa med den övervakade uppgiften som grund för fördelningen av uppgifter. Exempelvis kan det framkomma samma slag av brister och missförhållanden i fråga om tryggheten av ställningen för personer med funktionsnedsättning och barn och tryggheten av äldreomsorgen, som är frågor som föreslås bli koncentrerade till justitieombudsmannen. Den rättsliga bedömningen av de frågorna kräver kännedom om särdragen hos tjänsterna för dessa grupper samt bred sakkunskap om den social- och hälsovårdslagstiftning som påverkar gruppernas ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter. Det kan också uppstå liknande problem när det gäller att trygga olika minoriteters rättigheter och ställning. Centraliseringen kan till dessa delar anses främja effektiviteten och genomslaget för tillsynen över att rättigheterna tillgodoses i synnerhet för utsatta personer och för de grupper med särskilda behov som avses i 17 § 2 mom. i grundlagen.

Uppgiftsfördelningen kommer även omfatta den tillsyn över tillgodoseendet av de rättigheter att bevara och utveckla det egna språket och den egna kulturen som tillförsäkras samerna som urfolk och som föreslås bli koncentrerad till justitieombudsmannen. Genom den föreslagna regleringen ingriper man inte i samernas språkliga och kulturella autonomi (121 § 4 mom. i grundlagen). Regleringen blir således inte problematisk med tanke på grundlagen.

Genom den föreslagna regleringen inskränks inte justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter avseende laglighetskontroll eller befogenheter enligt 108 och 109 § i grundlagen och man ingriper inte heller i de högsta laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen eller annan lag. Uppdelningen av uppgifter ska även framöver endast vara det primära arbets sättet. Det går således att anföra klagomål hos båda laglighetsövervakarna på samma sätt som tidigare. Lagen ger möjlighet att också i fortsättningen fördela uppgifter som omfattas av lagen om uppgiftsfördelning på ändamålsenlighetsgrunder. Laglighetsövervakarna kommer också att ha gemensamma uppgifter som inte omfattas av uppgiftsfördelningen och som bidrar till att upprätthålla och utveckla laglighetsövervakarnas allmänna juridiska kompetens och en bred uppfattning av juridiska problem.

Den föreslagna lagen om uppgiftsfördelning kan bedömas leda till att den högsta laglighetskontrollen allt mer bygger på bästa möjliga sakkunskap och således främja inte bara kvaliteten på laglighetskontrollen och kontrollen effektivitet, utan också rättsskyddet för klagandena och de som är föremål för klagomålen. De föreslagna nya grunderna för uppgiftsfördelningen framhåller också betydelsen av en föregripande laglighetskontroll. I den moderna laglighetskontrollen

är det allt viktigare att redan i ett tidigt skede försöka upptäcka utvecklingstrender som kan äventyra lagligheten i myndigheternas verksamhet och skötseln av offentliga uppgifter, särskilt med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den föreslagna regleringen kan således sammantaget anses fullgöra det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

En mer omfattande och tydligare uppgiftsfördelning mellan de högsta laglighetsövervakarna kommer att effektivisera laglighetskontrollen och ge bättre förutsättningar att organisera arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna på ett ändamålsenligt sätt så att den också motsvarar framtida behov inom laglighetskontrollen. En fungerande högsta laglighetskontroll kan för sin del anses stödja upprätthållandet och utvecklandet av en stabil rättsstat.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lagförslag

Lag

om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

I denna lag föreskrivs det om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman utan att begränsa någonderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen.

2 §

Uppgifter som ska koncentreras till justitiekanslern i statsrådet

Riksdagens justitieombudsman är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och som gäller

- 1) statsrådet och en medlem av statsrådet samt republikens president,
- 2) de rättsliga förutsättningarna för tryggheten av en sund miljö och biologisk mångfald och beaktandet av en hållbar utveckling i samband med dem samt möjligheterna att påverka beslutsfattandet i fråga om dessa förutsättningar,
- 3) utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll,
- 4) organisering av åtgärderna mot korruption,
- 5) offentlig upphandling, konkurrens och ärenden som gäller statligt stöd.

3 §

Uppgifter som ska koncentreras till riksdagens justitieombudsman

Justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), Försvarsutbildningsföreningen som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) samt militära rättegångar,

2) polisundersökning, befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter, straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning, dock inte utebliven förundersökning eller avbrytande och begränsning av förundersökning,

3) hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten,

4) fängelser och andra sådana anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt,

5) uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014),

6) uppgifterna för den nationella oberoende tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll (FördrS 27/2016),

7) tillgodoseendet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande,

8) tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen,

9) allmän intressebevakning,

10) tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk,

11) tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

4 §

Inbördes överföring av ärenden

I de fall som avses i 3 § överför justitiekanslern ett ärende till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken. Justitiekanslern övervakar trots det som föreskrivs i 3 § de allmänna förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra rättigheter när regeringsmakt utövas och i ärenden inom regeringsmaktens ansvarsområde.

I de fall som avses i 2 § överför justitieombudsmannen ett ärende till justitiekanslern, om justitieombudsmannen inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

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 är ändamålsenligt med tanke på gemensam behandling av ärenden med sakligt samband eller om det av andra skäl är motiverat.

Vid överföring av klagomål ska klaganden underrättas om överföringen.

5 §

Ömsesidigt informationsutbyte

Justitiekanslern och justitieombudsmannen ska utbyta information med varandra i syfte att främja effektivitet i den högsta laglighetskontrollen och enhetlighet i beslutspraxis.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20

Genom denna lag upphävs lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990).

Helsingfors den 21 oktober 2021

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson