

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av Regeringsformen för Finland och andra grundlagar i syfte att övergå till ett system med två biträdande justitieombudsmän**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att en andra biträdande justitieombudsmannatjänst skall inrättas. Samtidigt skall tjänsten som suppleant för biträdande justitieombudsmannen indras.

Enligt propositionen skall riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän utses för en mandatperiod på fyra år istället för som för närvarande för fyra kalenderår. Om en innehavare av någon av dessa tjänster avlider eller avgår från sin befattning före utgången av mandatperioden, skall en ny justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman utses för en mandatperiod på fyra år, istället för som för närvarande för den tid som återstår av mandatpe-

rioden för den som avlidit eller avgått.

Övergången till ett system med två biträdande justitieombudsmän förutsätter att vissa bestämmelser i regeringsformen, den s.k. ministeransvarighetslagen och lagen om riks-rätten ändras.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för år 1998 och är avsedd att bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagarna skall träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa, samt att den andra biträdande justitieombudsmannen väljs första gången för en verksamhetsperiod som börjar den 1 september 1998.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL . . . . .	1
ALLMÄN MOTIVERING . . . . .	4
1. Nuläget . . . . .	4
1.1. Laglighetsövervakningen . . . . .	4
De högsta laglighetsövervakarna . . . . .	4
Övrig laglighetsövervakning . . . . .	5
Specialombudsmän . . . . .	5
1.2. Riksdagens justitieombudsman som laglighetsövervakare . . . . .	6
Riksdagens justitieombudsmans behörighet . . . . .	6
Åtgärder som står till justitieombudsmannens förfogande . . . . .	6
Riksdagens justitieombudsmans arbetsuppgifter . . . . .	8
Arbetet vid justitieombudsmannens kansli . . . . .	10
1.3. Internationell jämförelse . . . . .	10
Sverige . . . . .	10
Norge . . . . .	13
Danmark . . . . .	14
Island . . . . .	15
Justitieombudsmannainstitutionen i andra länder . . . . .	15
Europeiska ombudsmannen . . . . .	16
1.4. Bedömning av nuläget . . . . .	17
Riksdagens justitieombudsmans uppgifter . . . . .	17
Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet . . . . .	19
Riksdagens justitieombudsman och de nuvarande specialombudsmännen . . . . .	19
Barnombudsmannen . . . . .	21
Förslag till att inrätta en tjänst för en diskrimineringsombudsman . . . . .	21
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen . . . . .	22
2.1. Mål . . . . .	22
2.2. Alternativa lösningar . . . . .	22
Allmänt . . . . .	22
En justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän . . . . .	22
En chefsjustitieombudsman och två justitieombudsmän . . . . .	23
Tre justitieombudsmän . . . . .	24
Ökad användning av suppleanten . . . . .	24
Ökning av antalet föredraganden . . . . .	24
Delegering av beslutanderätt . . . . .	25
2.3. Förslag . . . . .	26
3. Propositionens verkningar . . . . .	27
3.1. Ekonomiska verkningar . . . . .	27
3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal . . . . .	27
3.3. Verkningar för medborgarna . . . . .	27
4. Beredningen av propositionen . . . . .	27
5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll . . . . .	28

DETALJMOTIVERING .....	29
1. Lagförslaget .....	29
1.1. Regeringsformen för Finland .....	29
1.2. Lag om rätt för riksdagen att granska lagenligheter av statsrådsmed- lemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder .....	29
1.3. Lag om riksrätten .....	30
2. Närmare bestämmelser .....	30
3. Ikraftträdande .....	30
4. Lagstiftningsordning .....	30
LAGFÖRSLAG .....	31
1. Lag om ändring av 49 och 59 § Regeringsformen för Finland .....	31
2. Lag om ändring av 1 § lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder .....	32
3. Lag om ändring av 1 § lagen om riksrätten .....	33
BILAGOR .....	34
1. Parallelltexter .....	34
2. Till riksdagens justitieombudsman inkomna och avgjorda klagomål 1920-1996 . . .	37
3. Uppgifter om riksdagens justitieombudsmans kanslis verksamhet åren 1986-1996 . .	38
4. Den genomsnittliga behandlingstiden i riksdagens justitieombudsmans kansli december 1991— april 1997 .....	39
5. Riksdagens justitieombudsmans kansli — uppgifter från år 1996 .....	40

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Nuläget

#### 1.1. Laglighetsövervakningen

De högsta laglighetsövervakarna

De två högsta laglighetsövervakarna i vårt land är riksdagens justitieombudsman som utses av riksdagen för fyra kalenderår i sänder och statsrådets justitiekansler som är en tjänsteman som är utnämnd tills vidare.

Justitieombudsmannen bistås av biträdande justitieombudsmannen och, då biträdande justitieombudsmannen är förhindrad, av dennes suppleant. Dessa väljs båda i samma ordning och för lika lång tid som justitieombudsmannen.

Justitiekanslern bistås av justitiekanslersadjointen som också är en tjänsteman som är utnämnd tills vidare, samt, då justitiekanslersadjointen är förhindrad, av dennes suppleant. Republikens president utser suppleanten för högst fem år i sänder.

I Finland infördes justitieombudsmannasystemet i regeringsformen från år 1919. Redan under den tid Finland var ett storfurstendöme framfördes flera gånger förslag om ständernas justitieombudsman. Själva tanken på en laglighetsövervakare som utses av det lagstiftande organet härstammar från Sverige. Instruktionen för riksdagens justitieombudsman utarbetades också enligt den svenska förebilden. Ursprungligen var mandatperioden för justitieombudsmannen och dennes suppleant endast ett år. Mandatperioden förlängdes dock år 1933 till tre kalenderår och år 1957 till fyra kalenderår. Den ursprungliga korta mandatperioden bidrog säkerligen till att göra justitieombudsmannens ställning förhållandevis svag. Biträdande justitieombudsmannatjänsten inrättades vid ingången av år 1972 enligt förslag av kommittén för utveckling av justitieombudsmannainstitutionen (kommittébetänkande 1970:B 13). Avsikten var att öka justitieombudsmannens resurser för handläggning av ärenden.

Enligt 49 § regeringsformen skall justitieombudsmannen enligt den instruktion som riksdagen utfärdar för honom utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och andra vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag

samt fullgör sina skyldigheter.

Som grund för justitiekanslersbefattningen kan man betrakta den tjänst som högste ombudsman som i Sverige inrättades år 1713. År 1809 föreslogs det att en justitiekanslerstjänst skulle inrättas. Justitiekanslern skulle bistå generalguvernören och innehavaren av tjänsten skulle övervaka bl.a. lagenligheten inom lagtillämpningen och förvaltningen. Någon justitiekanslerstjänst inrättades inte, men den advokatfiskal som också föreslagits i regeringskanseljen (sedermera senaten) fick titeln prokurator. Utöver uppgiften att vara högsta åklagare ålades prokuratorn också att verka som laglighetsövervakare, och hans faktiska ställning blev slutligen starkare än den föreslagna justitiekanslerns. År 1918 ändrades prokuratorns tjänstebestämmelse till justitiekansler. Till sakinnehållet bibehölls prokuratorns uppgifter oförändrade ända tills regeringsformen stiftades år 1919.

Justitiekanslerns uppgifter utgörs närmast av övervakning av statsrådet och av allmän laglighetsövervakning. Fram till den 1 december 1997, då det nya riksåklagarämbetet inleder sin verksamhet, fungerar justitiekanslern också som högsta åklagare. Till justitiekanslerns laglighetsövervakning hör enligt 46 § regeringsformen att övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks.

Justitieombudsmannens och justitiekanslerns behörighet täcker delvis samma område, i synnerhet i fråga om myndighetsövervakning. En betydelsefull reform av arbetsfördelningen skedde genom den år 1933 i grundlagstiftningsordning stiftade lagen angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/1933) och lagen angående justitiekanslerns befriande från vissa av hans åligganden (275/1933). Dessa lagar ersattes av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) som trädde i kraft år 1991. Enligt denna lag befrias justitiekanslern i statsrådet från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som med vissa undantag gäller bl.a. försvarsmakten, gränsbe-

vakningsväsendet, fredsbevarande personal, militära rättegångar, vissa i tvångsmedelslagen (450/1987) avsedda åtgärder samt fängelser och vissa andra inrättningar.

Båda högsta laglighetsövervakarna undersöker medborgarnas klagomål över myndigheters och tjänstemäns förfarande samt över åtgärder som övriga som hör till deras övervakningsbehörighet har vidtagit. Det finns dock vissa skillnader i deras behörighet. Övervakningen av lagenligheten av republikens presidents ämbetsåtgärder har traditionellt ansetts höra endast till justitiekanslern. De övriga statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder hör till båda laglighetsövervakarnas behörighet, men även i detta sammanhang finns det vissa skillnader. Justitieombudsmannen har ingen skyldighet att vara närvarande vid statsrådets plenum, men han har befogenhet att göra anmärkningar med anledning av statsrådets eller dess medlems lagstridiga förfarande. Riksdagen anses inte vara en myndighet och riksdagsmännen anses inte vara tjänstemän, så justitieombudsmannen kan inte ingripa i lagligheten av deras åtgärder. Justitiekanslern kan undersöka lagligheten av riksdagsmännens åtgärder och inhämta det samtycke som behövs av riksdagen för att väcka åtal. Justitiekanslern och justitieombudsmannen övervakar inte heller varandras verksamhet.

En enskild medborgare kan välja till vilkendera laglighetsövervakaren han vill framställa klagomål. Sådana ärenden som justitiekanslern befriats från att handlägga skall han dock hänskjuta till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl anser det ändamålsenligt att avgöra ärendet själv. Om ett ärende hör till bådas behörighet, kan justitiekanslern och justitieombudsmannen också sinsemellan besluta att det skall överföras till den andra då detta uppskattas för snabba ärendets handläggning eller då det av andra särskilda skäl är motiverat.

### Övrig laglighetsövervakning

Det riktas även annan övervakning mot den offentliga maktutövningen. Vid sidan av lagtillämpningsverksamheten utövar de hög- re domstolarna laglighetsövervakning som riktar sig mot lägre domstolar. Viktiga laglighetsövervakare är likaså de högsta myndigheterna inom olika förvaltningssektorer, länsstyrelserna och olika myndigheter som övervakar vissa grupper av ärenden, som

t.ex. de s.k. specialombudsmännen.

Övervakningen av lagligheten inom förvaltningen har på länsnivå traditionellt också hört till länsstyrelserna. Dessa har fungerat både som besvärinstanser och som tillsynsmyndigheter. I och med den förvaltningsprocesslag (586/1996) som trädde i kraft i början av december 1996 ändrades besvärbestämmelserna så att besvären alltid skall riktas till en domstol. Länsstyrelsen är dock fortfarande besvärinstans i fråga om vissa ärenden som är förknippade med säkerheten samt med sakkunskapen och tillsynen inom den särskilda förvaltningen.

År 1995 inrättades den Europeiska ombudsmannatjänsten. Europeiska ombudsmannen kan dock inte undersöka nationella myndigheters verksamhet ens då de verkställer gemenskapsrätt. Europeiska ombudsmannens behörighet, uppgifter och förhållande till de nationella justitieombudsmännen i Europeiska unionens medlemsländer behandlas nedan separat.

### Specialombudsmän

I Finland har det under 1980- och 1990-talen inrättats tjänster för specialombudsmän. Inom den offentliga sektorn finns det för tillfället fem sådana: jämställdhetsombudsmannen, utlänningsombudsmannen, konsumentombudsmannen, dataombudsmannen och konkursombudsmannen. Dessa specialombudsmän befrämjar iakttagandet av lag inom sina egna sektorer och ger anvisningar i fråga om tillämpningen av lagar. Specialombudsmännen kan i allmänhet ingripa i ärenden som hör till deras behörighet oberoende av om det är fråga om en privatperson eller en myndighet.

Mannerheims barnskyddsförbund har en barnombudsman som dock inte innehar en ställning som är jämförbar med de andra ombudsmännens. Denna ombudsman är inte någon myndighet och han sköter inte något offentligt uppdrag, utan han är en arbetstare som är anställd av en privat organisation.

Trots sin titel innehar inte heller de patientombudsmän som fungerat i vårt land sedan år 1993 en ställning som är jämförbar med specialombudsmännens. I 11 § lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) bestäms det att det vid varje verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård skall utses en patientombudsman. Patientom-

budsmannens uppgift är att ge patienterna råd och informera både patienter och övriga om patientens rättigheter.

## 1.2. Riksdagens justitieombudsman som laglighetsövervakare

### Riksdagens justitieombudsmans behörighet

Enligt 49 § 2 mom. regeringsformen skall justitieombudsmannen utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och andra vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Justitieombudsmannen skall i sitt uppdrag också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid statsrådets, domstolarnas och ämbetsverkens sammanträden samt att ta del av statsrådets, dess ministeriers, domstolarnas och övriga myndigheters protokoll.

Närmare bestämmelser om justitieombudsmannens behörighet ingår i instruktionen för riksdagens justitieombudsman (2/1920), som har fastställts av riksdagen. Enligt dess 1 § skall justitieombudsmannen vidta behöriga åtgärder särskilt då en domare eller en annan tjänsteman eller en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan person gjort sig skyldig till svikligt förfarande, partiskhet eller grov försumlighet, kränkt en enskild medborgares lagliga rätt eller överskridit sina befogenheter.

Justitieombudsmannens tillsynskrets omfattar tjänstemän i sina tjänsteuppgifter, men även offentligt anställda arbetstagare och övriga vid skötseln av offentliga uppdrag. Genom den revidering av 49 § 2 mom. regeringsformen (1221/1990) som genomfördes år 1990 lösgjordes justitieombudsmannens övervakningsbehörighet från strafflagens (39/1889) tjänstemannabegrepp. Vad som avses med offentliga uppdrag i detta sammanhang har dock inte noggrannare definierats vare sig i lagens förarbeten eller i instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Tillsynskretsen blev till denna del så gott som helt beroende av lagtolkning. Orsaken till detta var att behörighetsbestämmelsen i 49 § 2 mom. regeringsformen hade en annan utformning i regeringens proposition (RP 72/1990 rd) och i talmanskonferensens

förslag till ändring av instruktionen för riksdagens justitieombudsman och fick sin nuvarande form först under riksdagsbehandlingen. Förslaget att ändra lydelsen till "och andra vid skötseln av offentliga uppdrag" ingick inte i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 9/1990 rd), utan det framfördes först i stora utskottets betänkande (StUB 179/1990 rd) efter att lagförslaget behandlats första gången i plenum.

Begreppet offentligt uppdrag förknippas i allmänhet med den s.k. indirekta offentliga förvaltningen som handhas t.ex. av självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, offentlighetsrättsliga föreningar och aktiebolag i vilka staten äger majoriteten av aktierna. Med stöd av särskilda bestämmelser kan dock även privaträttsliga organisationer och privatpersoner sköta offentliga uppdrag. Som exempel kan nämnas handläggningen av obligatoriska försäkringar, befolkningskyddsuppgifter, postförsändelser enligt postlagen (907/1993) och ombesörjande av rundradiouppgifter. Det avgörande är uttryckligen uppdragets karaktär.

Även statsrådets medlemmar hör till kretsen för justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Däremot hör övervakningen av riksdagsmännen och justitiekanslerns åtgärder inte till justitieombudsmannen. Traditionellt har också republikens president ansetts stå utanför kretsen för justitieombudsmannens tillsyn.

Tillsynskretsen för riksdagens justitieombudsman är ovanligt omfattande jämfört med behörigheten för justitieombudsmännen i andra länder. Hos oss övervakar riksdagens justitieombudsman också domstolarnas verksamhet. Frånsett Finland och Sverige har laglighetsövervakarna i allmänhet inte givits sådan rätt (se nedan avsnitt 1.3.).

### Åtgärder som står till justitieombudsmannens förfogande

I instruktionen för riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen givits flera olika reaktionsmöjligheter i fråga om de ärenden som hör till hans behörighet. Den strängaste åtgärden som hör till området för justitieombudsmannens prövning är att väcka åtal mot en tjänsteman som misstänks ha gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande. Justitieombudsmannen kan antingen själv utföra åtalet eller enligt 6 § 1 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman

befullmäktiga en annan person eller förordna en allmän åklagare att utföra åtalet. I allmänhet har justitieombudsmannen inte själv utfört åtal, utan gett ett åtalsförordnande till en allmän åklagare. Det bör dock noteras att justitieombudsmannens åtalsbefogenhet endast omfattar tjänstebrott.

Om riksdagen beslutar att åtal skall väckas mot en medlem av statsrådet eller mot justitiekanslern, utförs åtalet enligt 4 § 2 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen skall också utföra åtalet om republikens president enligt 47 § 1 mom. regeringsformen förordnar att han skall väcka åtal mot justitiekanslern. I dessa fall skall justitieombudsmannen själv fungera som åklagare och han kan inte ens förordna att biträdande justitieombudsmannen skall sköta ett sådant åtalsärende.

Justitieombudsmannen kan enligt 7 § 3 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman besluta att disciplinärt förfarande skall inledas mot en person som misstänks ha gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande. Betydelsen av disciplinärt förfarande har i praktiken varit liten och har ytterligare minskat i och med den nya tjänstemannalagstiftningen.

Justitieombudsmannen kan ge en person eller myndighet som omfattas av hans övervakningsbehörighet en anmärkning för lagstridigt eller felaktigt förfarande. I allmänhet är det förfarande som föranlett anmärkningen uppenbart lagstridigt, men dock inte till sin klanderbarhet så allvarligt att justitieombudsmannen bedömer att åtal skall väckas mot tjänstemannen i fråga. Detta regleras i 7 § 3 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman: "Om ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet inte kan få bero vid en anmärkning från honom, skall han åtala eller låta åtala den som misstänks ha gjort sig skyldig till ett lagstridigt förfarande...". Givandet av anmärkningar har inte begränsats enbart till tjänstemän, utan anmärkningar kan också riktas mot offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

En påföljd som är lindrigare än en anmärkning är att justitieombudsmannen framför ett meddelande till den person eller myndighet som har begått ett fel eller försummat sina skyldigheter. Detta är närmast ett vägledande förfarande i sådana fall där justitieombudsmannen anser att personen eller myn-

digheten i fråga har tolkat lag eller bestämmelser på lägre nivå felaktigt eller åtminstone i strid med justitieombudsmannens uppfattning om bestämmelsens riktiga tolkning. Justitieombudsmannen meddelar på detta sätt sin åsikt om vilken tolkning av en lag eller föreskrift som han anser vara riktig. Meddelandet kan också gälla det sätt på vilket en person som sköter ett offentligt uppdrag uppför sig eller bemöter kunder.

I justitieombudsmannens avgöranden har uttryckligen den vägledande verksamheten betonats under de senaste åren. Justitieombudsmannen har sällan beslutat sig för att väcka åtal. T.ex. år 1994 väckte justitieombudsmannen inga åtal. År 1995 gavs åtalsförordnanden i fyra fall och år 1996 i tre fall. År 1995 gav justitieombudsmannen 28 anmärkningar, av vilka ett avgörande även innefattade ett meddelande, och 151 avgöranden som innefattade ett meddelande. År 1996 gav justitieombudsmannen 21 anmärkningar och 149 avgöranden som innefattade ett meddelande.

Justitieombudsmannen är inte skyldig att framföra meddelanden eller att utnyttja strängare åtgärder ens då han konstaterar att ett fel har skett. Han kan nöja sig med att tillsynsobjektet korrigerar sitt fel. År 1995 förekom det sammanlagt 49 sådana fall och år 1996 sammanlagt 44 sådana fall.

Klagomålen avvisas årligen i ca en tredjedel av fallen. Efter den inledande utredningen leder inte heller på långt när alla klagomål till fortsatta åtgärder. Detta gäller för en annan tredjedel av fallen. Av den tabell som finns som bilaga till betänkandet (bilaga 3) framgår fördelningen av de avgjorda ärendenas slutresultat under åren 1986—1996.

Justitieombudsmannen kan i enskilda fall göra framställningar i form av extraordinärt ändringssökande till de högsta domstolarna och även till övriga myndigheter. Beslutanderätten hör dock i dessa fall till domstolarna eller myndigheterna.

Av metoderna för extraordinärt ändringssökande har justitieombudsmannen oftast utnyttjat möjligheten att hos högsta domstolen yrka på återbrytande av en brottmålsdom som han anser vara uppenbart felaktig. Beträffande tvistemål har man både i rättspraxis och i rättslitteraturen omfattat den ståndpunkten att justitieombudsmannen inte för en enskild parts del kan ansöka om återbrytande av en dom eller återställande av



försutten fatalitetid, om det inte samtidigt är fråga om ett allmänt intresse.

Övriga framställningar har närmast utgjorts av framställningar beträffande ersättning av sådana skador som har förorsakats vid myndigheternas verksamhet. Sådana framställningar har gjorts till ministeriet inom förvaltningsgrenen i fråga eller till statskontoret.

Justitieombudsmannen har i vissa enskilda fall också gjort framställningar till statsrådet och vissa ministerier i frågor som gäller penninganslag, då han har observerat att rättsskyddet har äventyrats t.ex. på grund av att en brist på verksamhetsresurser har förorsakat att ärenden har anhopats och deras behandling fördröjts.

Justitieombudsmannen kan i den verksamhetsberättelse som han årligen avger till riksdagen göra anmärkningar och förslag till åtgärder som behövs för att avlägsna de brister samt otydliga eller stridiga bestämmelser som förekommer i lagar eller förordningar. I fråga om lagar och förordningar kan dessa anmälningar och förslag också göras till statsrådet. Enligt 8 § 1 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman kommer detta förfarande i fråga i synnerhet då de otydliga eller stridiga bestämmelserna har föranlett skiljaktiga tolkningar, ovisshet eller andra olägenheter i lagskipningen eller förvaltningen. I allmänhet informerar justitieombudsmannen statsrådet eller det ministerium ärendet gäller om sina observationer. Detta förfarande är avsevärt snabbare än att använda den berättelse som årligen avges till riksdagen.

Justitieombudsmannen har enligt 8 § 2 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman sedan början av år 1991 av synnerliga skäl kunnat avge en särskild berättelse i något ärende till riksdagen. Justitieombudsmannen har hittills utnyttjat denna möjlighet endast en gång (Justitieombudsmannens berättelse till riksdagen om utvecklande av stadgandena om jäv, B 13/1993 rd). Impulsen till detta utgjordes av statsrevisorerens berättelse om stödande av Wårtsilä Meriteollisuus Oy:s verksamhet. Statsrevisorererna konstaterade där att även en jävsfråga var förknippad med ärendet och att den skulle utredas av riksdagens justitieombudsman. Också riksdagens ekonomiutskott omnämde detta i sitt betänkande (EkUB 22/1990 rd).

Riksdagens justitieombudsmans arbetsuppgifter

Den övervägande delen av justitieombudsmannens och biträdande justitieombudsmannens arbetsuppgifter består av att undersöka och avgöra klagomål. Enligt 7 § instruktionen för riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen undersöka ärendet, om det hos justitieombudsmannen framställs ett skriftligt klagomål över en sådan persons eller ett sådant samfunds förfarande som omfattas av hans övervakningsbehörighet och om det finns grund att misstänka att ett lagstridigt eller felaktigt förfarande har ägt rum. Enligt den ändring som har trätt i kraft i början av år 1996 (1436/1994) undersöker justitieombudsmannen inte klagomål över ett mera än fem år gammalt ärende, om det inte föreligger särskilda skäl för att undersöka klagomålet.

Till justitieombudsmannen framställdes det under tidigare år 1 200—1 700 klagomål per år. Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen avgjorde årligen ett motsvarande antal klagomål.

Av den tabell som finns bifogad till betänkandet framgår utvecklingen av antalet avgjorda ärenden under åren 1986—1996 (bilaga 3). Antalet klagomål var ända fram till början av 1990-talet förhållandevis konstant och ökande endast en aning. År 1992 tillställdes justitieombudsmannen 1 833 nya ärenden för behandling, och justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen avgjorde sammanlagt 1 808 ärenden.

År 1993 ökade antalet klagomål radikalt. Justitieombudsmannens kansli tillställdes över 2 200 klagomål. Detta innebar en ökning på 23 % i förhållande till det föregående året. Samma år avgjordes sammanlagt 2 146 ärenden. År 1994 tillställdes justitieombudsmannen nästan 2 400 klagomål, och sammanlagt 2 370 ärenden avgjordes. Antalet klagomål ökade med 6 % i förhållande till det föregående året. År 1995 tillställdes justitieombudsmannen 2 645 klagomål, vilket innebar en ökning på 10 % i förhållande till det föregående året.

År 1996 tillställdes justitieombudsmannen 2 578 klagomål. Detta innebar en sänkning på 2,5 % i förhållande till år 1995. Antalet avgöranden var så gott som oförändrat. Å andra sidan framställdes 1 367 klagomål under det första halvåret 1997, vilket kanske kan ses som ett tecken på en ny uppgång i



antalet klagomål. I 458 ärenden avgjordes under perioden.

Av de klagomål som framställdes år 1996 avvisades 27 %. Av de klagomål som undersöktes var 46 % sådana där det inte vid den inledande utredningen yppade sig sannolika skäl för att misstänka att det förekommit felaktigt förfarande. I 17 % av klagomålen upptäcktes inga fel. I 8 % av ärendena gav avgörandena upphov till olika slags åtgärder (t.ex. anmärkning, disciplinärt förfarande, åtal, framställan). År 1996 sjönk antalet åtgärdsavgöranden med över 10 % i förhållande det föregående året. I förhållande till de tre år som föregick detta (1992—1994) sjönk antalet åtgärdsavgöranden med nästan en fjärdedel.

Den genomsnittliga tiden för behandling av klagomål var i mars 1996 ca 8 månader. Ännu i slutet av år 1995 var den genomsnittliga behandlingstiden ca 6,8 månader. Behandlingstiden steg i september 1996 till 9 månader och har därefter åter sjunkit en aning, så att den genomsnittliga behandlingstiden i slutet av juni 1997 var 7,2 månader. I början av år 1997 var 459 över ett år gamla ärenden anhängiga vid justitieombudsmannens kansli, medan det ännu i början av år 1996 fanns 155 sådana ärenden anhängiga och i början av år 1995 endast fem.

Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen har årligen utfört ca hundra inspektioner vid olika myndigheter och inrättningar.

Justitieombudsmannen skall enligt 10 § instruktionen för riksdagens justitieombudsmannens verkställa inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som hör till hans tjänsteuppgifter. Han skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar samt inhämta utredningar om de intagnas vård och andra angelägenheter som gäller dem. Likaså skall han verkställa inspektioner vid olika enheter inom försvarsmakten och särskilt ge akt på hur beväringarna blir bemötta. Under inspektionerna har de som befinner sig i inrättningarna möjlighet att i samtal på tu man hand med justitieombudsmannen delge honom sina bekymmer.

Dessutom utför justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen inspektioner vid andra myndigheter och domstolar. År 1994 verkställde justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen inspektioner vid sammanlagt 87 inrättningar.

På grund av ökningen av klagomålen måste antalet inspektioner år 1995 minskas till 60. År 1996 var antalet inspektioner 58.

Verkställandet av inspektioner har en viktig funktion med tanke på övervakningen. Dessutom erhåller justitieombudsmannen ofta under inspektionerna sådan information som det inte är möjligt att få på annat sätt.

Justitieombudsmannen har också möjlighet att på eget initiativ ta ärenden till behandling. Justitieombudsmännen har under de senaste åren på eget initiativ årligen tagit över 30 ärenden till behandling. I allmänhet har de egna initiativen grundat sig på observationer som justitieombudsmannen gjort i de inrättningar han inspekterat eller på uppgifter han erhållit via massmedier. År 1996 avgjorde justitieombudsmannen 28 ärenden som han hade tagit upp till behandling på eget initiativ.

Det har ansetts ytterst viktigt att justitieombudsmannen på eget initiativ har ingripit i olägenheter som han observerat. Det bör dessutom noteras att de ärenden som justitieombudsmannen på eget initiativ har tagit till behandling i allmänhet i över 70 % av fallen har lett till fortsatta åtgärder.

I samband med den revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft i början av augusti 1995 bestämdes det att det är justitieombudsmannens särskilda uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Denna nya uppgift som fastställdes i 49 § 2 mom. regeringsformen förutsätter att justitieombudsmannen aktivt deltar i utvecklingen av rätts- och förvaltningskulturen. Justitieombudsmannen förväntas också oftare än förut ingripa i olägenheter som han iakttagit på ett allmänt plan, t.ex. genom att göra förslag gällande utveckling av lagstiftningen, rättsvården och förvaltningen samt genom att till riksdagen avge berättelser om förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd, s. 7) som givits i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna att redan andan i reformen förutsätter att laglighetsövervakarnas årliga verksamhetsberättelse inbegriper ett särskilt avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 5 a kap. tvångsmedelslagen har polisen under vissa förutsättningar rätt utföra

teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation. Det är inrikesministeriets uppgift att övervaka utförandet av dessa åtgärder. Inrikesministeriet skall å sin sida avge en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till riksdagens justitieombudsman.

Finlands anslutning till Europarådet och Europeiska unionen har ökat betydelsen av det internationella samarbetet. Samarbetet med dessa samt det övriga internationella samarbetet torde ytterligare öka. Även kontakterna till de övriga ländernas justitieombudsmän och den Europeiska ombudsmannen som inledde sin verksamhet år 1996 utgör en del av arbetsuppgifterna.

#### Arbetet vid justitieombudsmannens kansli

Justitieombudsmannen bistås enligt 49 § regeringsformen av biträdande justitieombudsmannen som vid behov också sköter hans uppgifter. I praktiken avgör dock justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen vardera självständigt ärenden efter föredragning. Arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen har definierats i den arbetsordning för justitieombudsmannens kansli som fastställs av justitieombudsmannen. Där har det också bestämts vilka grupper av ärenden de klagomål skall gälla som skall avgöras av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen ansvarar båda självständigt för sina avgöranden.

Enligt den arbetsordning som fastställdes i början av år 1996 avgör justitieombudsmannen vid sidan av principiella ärenden bl.a. rättsliga ärenden, försvars- och inrikesärenden och ärenden som gäller miljöförvaltning samt beskattning. Han leder också verksamheten vid kansliet. Biträdande justitieombudsmannen avgör bl.a. ärenden som gäller undervisnings-, polis-, social-, arbets- och hälsovårdsförvaltning samt fängvård. Justitieombudsmannen har i enskilda fall rätt att förbehålla sig rätten att avgöra ett ärende som hör till biträdande justitieombudsmannen. Detta sker dock i praktiken sällan.

Enligt regeringsformen utses också en suppleant för biträdande justitieombudsmannen i samma ordning som justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen. Då biträdande justitieombudsmannen är för-

hindrad att handha sina uppgifter sköts de av suppleanten. I instruktionen för riksdagens justitieombudsman bestäms det att justitieombudsmannen vid behov kan kalla suppleanten att handha biträdande justitieombudsmannens åligganden då denne är förhindrad därtill. Justitieombudsmannen bedömer således när suppleanten skall användas. Denna möjlighet har utnyttjats i olika omfattning under olika tider. Sedan år 1980 har kanslichefen vid justitieombudsmannens kansli fungerat som suppleant. Suppleanten kan dock även vara en person som inte hör till den egentliga personalen vid justitieombudsmannens kansli. Ett sådant system tillämpades under åren 1972—1979.

Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen avgör på föredragning de ärenden som hör till dem. Som föredraganden fungerar utöver kanslichefen 16 föredraganden som till utbildningen är jurister och två inspektörer som är utbildade till poliser samt tre notarier som har avlagt en lägre juridisk examen. Föredragandena har rätt att anteckna sin avvikande åsikt i justitieombudsmannens och biträdande justitieombudsmannens avgöranden. Den sammanlagda personalen, inklusive justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen, uppgår till 32 personer. Utöver den ordinarie personalen används föredraganden med uppgiften som bisyssla.

Ärendena avgörs således antingen av justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen. Beslutanderätten har inte i fråga om avgöranden i huvudsak ansetts kunna delegeras till föredragandena. Svaren på vissa enkla frågor kan dock nuförtiden sändas i ett brev från justitieombudsmannens kansli, undertecknat av en föredragande. Även i detta fall föredras ärendet för justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen och av svaret framgår att det har givits på förordnande av justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen.

### 1.3. Internationell jämförelse

#### Sverige

I Sverige finns det för närvarande fyra justitieombudsmän och en justitiekansler, vilkas uppgift särskilt är att övervaka att rättsskyddet tryggas vid myndigheternas verksamhet. Alla de högsta laglighetsöverva-

karnas tillsynsverksamhet är i princip lika omfattande.

Justitieombudsmännens uppgift är enligt 12 kap. 6 § i den svenska regeringsformen att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet samt att i övrigt fullgöra sina skyldigheter. Om justitieombudsmannens behörighet bestäms i 2 § instruktionen för justitieombudsmannen. Behörigheten omfattar alla statliga och kommunala myndigheter och alla tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. Också domstolarna står under justitieombudsmannens tillsyn.

Enligt 1 § lagen om justitiekanslerns tillsyn är det justitiekanslerns uppgift att övervaka att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Om justitiekanslerns tillsynskrets bestäms i lagens 2 och 3 § och den motsvarar området för justitieombudsmannens tillsyn. Justitiekanslerns tillsynsverksamhet sker huvudsakligen på samma sätt som justitieombudsmannens verksamhet, dvs. genom att justitiekanslern handlägger besvär, förrättar inspektioner och på eget initiativ undersöker sådana olägenheter som han har fått vetskap om t.ex. via massmedier. Justitiekanslern granskar också vissa statliga myndigheters årliga förteckning över ärenden.

I Sverige finns det utöver justitieombudsmännen också andra ombudsmän som utses av regeringen, men dessa är uttryckligen förvaltningsmyndigheter. Gemensamt för dessa ombudsmän är att de handlägger allmänhetens klagomål gällande vissa specialområden. För tillfället finns det fem ombudsmän som är utnämnda av regeringen. Dessa tjänster (och året då de inrättades, vilket nämns inom parentes) är följande: konsumentombudsmannen (1970), jämställdhetsombudsmannen (1980), ombudsmannen mot etnisk diskriminering (1986), barnombudsmannen (1993) och handikappombudsmannen (1994). I egenskap av förvaltningsmyndigheter är specialombudsmännen underställda justitieombudsmännens tillsyn. Den svenska pressombudsmannen är en privat institution och kan därför inte jämföras med de övriga specialombudsmännen.

Sveriges första laglighetsövervakare var justitiekanslern, vars tjänst inrättades år 1713. Hans uppgift var att undersöka klagomål som framställdes gentemot kronans tjänstemän. Justitieombudsmannainstitutionen har

existerat i Sverige sedan år 1809. Då inrättades i Sverige tjänsten för riksdagens justitieombudsman, vars uppgift var att undersöka klagomål som framställdes av medborgarna.

Det svenska justitieombudsmannasystemet har under 1900-talet genomgått flera stora reformer. År 1915 avlägsnades försvarsmakten från området för justitieombudsmannens tillsyn och överfördes till den särskilda militieombudsmannen, som hade samma befogenheter som justitieombudsmannen. Militieombudsmannens tjänst upphävdes i samband med revideringen år 1968, då man i Sverige övergick till ett system med tre justitieombudsmän. Detta system byggde på att alla justitieombudsmän skulle ha samma beslutanderätt. Dessutom hade justitieombudsmannen två suppleanter, vilka dock inte hörde till den egentliga personalen vid ombudsmannaexpeditionen. Under den tid då det fanns tre jämställda justitieombudsmän upplevdes det som ett problem att de ärenden som var föremål för handläggning inte med hänsyn till arbetsläget flexibelt kunde överföras till en justitieombudsman med ett annat ansvarsområde. De organisatoriska problemen vid verksamheten betonades i takt med att arbetsmängden ökade.

År 1976 trädde ett nytt system med fyra justitieombudsmän i kraft. Man avstod från suppleanterna och systemet ändrades samtidigt så att riksdagen utsåg en chefsjustitieombudsman som fungerade som chef för ombudsmannaexpeditionen. Chefens uppgift var att fatta beslut om tillsynsområdet för varje justitieombudsman samt om de allmänna linjerna för tillsynsverksamheten.

Det svenska justitieombudsmannasystemet var föremål för en omfattande utvärdering i det betänkande som gavs år 1985 (SOU 1985:26) av den justitieombudsmannakommitté som tillsatts av riksdagen. Kommittén föreslog att justitieombudsmannasystemet skulle ändras på många punkter och betänkandet innehöll förslag till lagar beträffande dessa ändringar. Kommittén föreslog att man skulle återgå till systemet med en justitieombudsman, eftersom man inte genom chefsystemet hade nått de mål som uppställts. Chefsjustitieombudsmannen hade inte i praktiken klarat av att styra verksamheten på det planerade sättet, utan det hade uppkommit en situation där varje justitieombudsman självständigt utövade beslutanderätt. Det upplevdes också som ett problem att ett system med flera chefer på samma

nivå kan leda till spänningar inom ombudsmannaexpeditionen och till oenhetlig beslutspraxis, vilket lätt minskar allmänhetens förtroende för hela justitieombudsmannainstitutionen. Det föreslogs att justitieombudsmannen skulle ges rätt att delegera ärenden som hör till hans beslutanderätt.

Det gjordes betydande avsteg från justitieombudsmannakommitténs betänkande då justitieombudsmannens ställning ändrades hösten 1986. Vid revideringen bevarades systemet med flera justitieombudsmän, men det bestämdes att en justitieombudsman klart skulle fungera som chef för verksamheten. Förslagen som gällde möjligheterna att delegera beslutanderätt genomfördes däremot inte.

Om tillsynen över förvaltningen och regeringen bestäms i 12 kap. i den svenska regeringsformen. Enligt lagens 6 § väljer riksdagen en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. I 8 kap. 10 § i den svenska riksdagsordningen har det fastställts att antalet ombudsmän skall vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Var och en av dem väljs för fyra år.

I och med den ändring som trädde i kraft sommaren 1996 återinfördes ett visst slags suppleantsystem vid ombudsmannaexpeditionen. Riksdagen kan nuförtiden välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän för två år i sänder. En ställföreträdande ombudsman skall dock tidigare ha tjänstgjort som justitieombudsman. En ställföreträdande ombudsman kan kallas till tjänst om någon av justitieombudsmännen till följd av en lägre tids sjukdom är förhindrad att sköta sin tjänst eller om det föreligger något annat särskilt skäl för att använda en ställföreträdande ombudsman. Orsaken till ändringen var att antalet ärenden klart ökat under de senaste åren. Eftersom alla ärenden måste avgöras av en justitieombudsman, lider systemets effektivitet lätt av att justitieombudsmännen är frånvarande längre tider. Hittills har man till följd av den ökande mängden klagomål strävat efter att förbättra effektiviteten vid ombudsmannaexpeditionen genom att ta i bruk nya tekniska hjälpmedel som underlättar arbetet samt genom att förstärka personalen med flera byråchefer och föredraganden.

Ombudsmannaexpeditionens personal upp-

går för närvarande till ca 50 personer, av vilka ca 30 är jurister. Fastän hela personalen är anställd som expeditionens gemensamma personal, har varje justitieombudsman dock i regel sin egen förhållandevis fasta personal som består av två byråchefer, 5—7 föredraganden samt en byråsekreterare och vid behov av ett extraordinarie skrivbi-träde.

Chefsjustitieombudsmannen fungerar som administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten. Dessutom meddelar han i arbetsordningen bestämmelser om organisationen av verksamheten och om fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. Nuförtiden utför chefsjustitieombudsmannen sin koordinationsuppgift genom att en gång per vecka sammanträda med de övriga justitieombudsmännen. Oberoende av vad som följer av arbetsordningen får chefsjustitieombudsmannen genom ett särskilt beslut föreskriva att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom. Han kan dock inte ingripa i det sätt på vilket en annan justitieombudsman sköter utredningen inom sitt eget ansvarsområde och han kan inte fatta ett nytt beslut i ett ärende som en annan ombudsman redan har avgjort. Chefsjustitieombudsmannen får också antingen i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på en ombudsmans vägnar. Chefsjustitieombudsmannen beslutar också om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. När chefsjustitieombudsmannen är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman lägst tid tjänstgöra i hans ställe.

Byråcheferna har en central ställning med tanke på hur arbetet löper. Varje byråchef ansvarar för en viss typ av ärenden och fördelar ärendena mellan föredragandena. Byråcheferna fungerar som en mellaninstans mellan föredragandena och ombudsmännen, de leder föredragandenas arbete och granskar beslutsförslagen.

Tjänsterna vid ombudsmannaexpeditionen är nästan utan undantag tidsbundna och föredragandena har i allmänhet ordinarie tjänster vid domstolar och förvaltningsmyndigheter, från vilka de är tjänstlediga. Vid justitieombudsmannens kansli arbetar man som föredragande i ca 4—6 år.

Valet av justitieombudsmän bereds i Sverige av konstitutionsutskottet och valet sker vid riksdagens plenum. En ombudsman väljs i praktiken inte genom omröstning, utan utskottet bereder valet tills det råder samförstånd mellan partierna i fråga om kandidaten. I allmänhet har justitieombudsmännen valts bland sådana personer som anses ha sådan kompetens som krävs av medlemmarna i högsta domstolen och regeringsrätten.

I Sverige uppfattas justitieombudsmannainstitutionen oftast som en helhet trots att det finns flera justitieombudsmän och att en av dem är chefsjustitieombudsman. Pressen använder i allmänhet endast benämningen justitieombudsman och namnet på den justitieombudsman som avgjort ett ärende nämns endast i undantagsfall. Även en stor del av klagomålen riktas endast till justitieombudsmannen. Ibland ombeds chefsjustitieombudsmannen vidta åtgärder mot de övriga justitieombudsmännen eller ändra deras avgöranden, vilket inte är möjligt.

Under de senaste åren har varje justitieombudsman årligen avgjort ca 1 200 ärenden. Under tiden mellan den 1 juli 1995 och den 30 juni 1996 avgjorde justitieombudsmännen sammanlagt 5 159 ärenden, vilket innebar en ökning på nästan 8 % i förhållande till det föregående året. Av dessa ärenden var 4 935 klagomål. Under den nämnda tidsperioden registrerades 5 115 nya ärenden. Antalet ärenden överskred då för första gången 5 000. Av de ärenden som avgjordes år 1996 avvisades 2 132, i 2 250 fall noterades inga fel, i 689 fall gavs en anmärkning och två ärenden ledde till åtal. På grund av den stora arbetsmängden måste ombudsmännen på bekostnad av inspektionerna ge prövningen av klagomål företräde.

## Norge

I Norge väljer stortinget för fyra år i sänder en justitieombudsman (Stortingets ombudsmann for forvaltningen). I Norge finns det dessutom en ombudsman för försvaret (ombudsmann for forsvaret) som övervakar beväringarnas rättigheter. Tjänsten som ombudsman för försvaret inrättades år 1952, men justitieombudsmannens tjänst som är avsedd för övervakning av civilförvaltningen inrättades först år 1962.

Till den norska justitieombudsmannens övervakningsbehörighet hör den offentliga förvaltningen och alla som är i dess tjänst.

Till kretsen för hans tillsyn hör dock inte ärenden som stortinget särskilt har tagit ställning till, beslut som statsrådet har fattat, domstolsverket, revisionsverket för statsekonomin eller bl.a. ärenden som enligt stortinget hör till ombudsmannen för försvaret. Justitieombudsmannens behörighet har även begränsats i ärenden som enligt lag hör till en kommunal myndighet. Stortinget kan också i instruktionen för justitieombudsmannen fastställa att ett visst offentligt samfund eller viss verksamhet hör eller inte hör till kretsen för justitieombudsmannens övervakningsbehörighet.

Den norska justitieombudsmannen kan ge en myndighet eller en tjänsteman en anmärkning eller göra en anmälan om ett fel som skett till en åklagare eller disciplinär myndighet och i detta sammanhang meddela vilka åtgärder han anser att borde vidtas.

Justitieombudsmannen kan nöja sig med att ett fel korrigeras. Justitieombudsmannen kan också ingripa i beslut som en myndighet har fattat inom gränserna för sin prövningsrätt, om avgörandet är oskäligt eller uppenbart strider mot god förvaltningssed. Om justitieombudsmannen lägger märke till brister i lagstiftningen, administrativa bestämmelser eller förvaltningspraxis, kan han informera det ministerium ärendet gäller om saken.

Klagomål till justitieombudsmannen kan framställas av vem som helst som anser sig ha blivit utsatt för orättvisa inom förvaltningen. Den som framställer klagomålet skall uppge sitt namn för justitieombudsmannen. Klagomålet skall framställas inom ett år från det sista administrativa beslutet i fråga. Klaganden skall dessutom ha utnyttjat alla ordinarie former för ändringssökande. Justitieombudsmannen kan dock ingripa i förfaringssätten. Om det till justitieombudsmannen framställs klagomål över en tjänstemans beteende, uppmanas klaganden i allmänhet att först vända sig till tjänstemanens förman.

År 1996 framställdes 2 072 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen tog på eget initiativ 44 ärenden till prövning, så antalet ärenden uppgick under året i fråga till 2 116. Justitieombudsmannen avgjorde 2 044 ärenden år 1996. Av dessa avvisades 1 047 ärenden, dvs. ca hälften. I närmare 60 % av fallen var grunden för avvisandet antingen att ärendet var anhängigt vid en förvaltningsmyndighet (404) eller att

klagomålet var grundlöst (208). Justitieombudsmannen undersökte 997 ärenden. Av de ärenden som undersöktes var 593 sådana i vilka man inte behövde inhämta skriftlig utredning. Skriftlig utredning inhämtades i 404 fall. Av dessa hade saken korrigerats i 63 fall, medan 181 ärenden föranledde kritik mot myndigheten i fråga. 160 ärenden gav inte upphov till kritik. Den norska justitieombudsmannen besöker också olika myndigheter, närmast i syfte att göra sig förtrogen med verksamheten. Dessa besök är således inte egentliga inspektioner. Han besöker i synnerhet slutna anstalter, såsom mentalsjukhus och fängelser.

Vid justitieombudsmannens kansli arbetar utöver justitieombudsmannen 29 personer. Kansliet är uppdelat i fyra enheter som handlägger ärenden och en enhet som handhar kontorsarbetet. Som chef för varje enhet som handlägger ärenden fungerar en kontorschef och vid en enhet finns det 3—5 föredraganden. Varje enhet handlägger dock ärenden från hela verksamhetsfältet för justitieombudsmannen.

## Danmark

Efter Finland inrättade Danmark som tredje land i världen en justitieombudsmannatjänst (Folketingets ombudsmand) år 1953. I Danmark finns det en justitieombudsman som utses för folktingets valperiod, dvs. för fyra år. Den danska justitieombudsmannen har fungerat som förebild för justitieombudsmannainstitutionen i de flesta väststater. I Danmark finns det inte någon sådan andra högsta laglighetsövervakare som skulle påminna om justitiekanslern. Däremot finns det flera specialombudsmän som dock omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet.

Om justitieombudsmannen är förhindrad att sköta sina uppgifter, får han själv avgöra vilken av tjänstemännen vid hans kansli som då skall handha hans uppgifter. Det är justitieombudsmannens uppgift att på folktingets vägnar övervaka statens civila och militära myndigheter samt kommunalförvaltningen.

Domstolarna omfattas inte av den danska justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Däremot övervakar justitieombudsmannen de administrativa besvärsinstanserna. Den danska justitieombudsmannen övervakar också ministrarna. Övervakningsbehörigheten är dock begränsad till ministrar-

nas verksamhet i egenskap av chefer för sina ministerier. Ministrarnas verksamhet i regeringen faller utanför området för justitieombudsmannens tillsyn. Folktinget och de organ som tillsatts av folktinget hör inte till den danska justitieombudsmannens övervakningsbehörighet.

I Danmark får vem som helst framställa klagomål över ärenden som hör till justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Klagomålet skall i mån av möjlighet framställas skriftligt och klagandens namn och adress skall framgå av det. Underskrift krävs dock inte. Klagomålet skall framställas inom ett år från att det sakförhållande som är föremål för klagomålet har uppkommit. Fristen är absolut och t.ex. den tidpunkt vid vilken klaganden fått vetskap om saken saknar betydelse. Till justitieombudsmannen får man inte framställa klagomål i ett ärende där det finns möjlighet att söka ändring hos en högre myndighet. Av klaganden förutsätts det också att han har utnyttjat de ordinarie metoderna för ändringsökande.

Det är justitieombudsmannens uppgift att ge anvisningar om hur en part kan söka ändring i ett ärende och om att klagomål får framställas till honom om parten inte nöjer sig med det avgörande som besvärsinstansen har fattat i ärendet. Den danska justitieombudsmannen kan också på eget initiativ ta ett ärende som hör till hans behörighet till prövning. Den danska justitieombudsmannen utför i allmänhet inspektioner endast då någon myndighet antas ha handlat felaktigt. Inspektioner som sker med jämna mellanrum har inte utförts.

Under de senaste åren har det årligen framställts 2 900 klagomål till den danska justitieombudsmannen. Ännu år 1985 framställdes det hälften färre klagomål, dvs. 1 465. År 1996 framställdes det 2 914 klagomål till justitieombudsmannen. Av dessa avvisades 1 801, dvs. nästan två tredjedelar. I dessa fall var grunden för avvisandet i över hälften av fallen att det fanns en möjlighet att få ärendet anhängiggjort vid en högre myndighet. I 113 ärenden togs till egentlig behandling. Justitieombudsmannen avgjorde under tiden mellan den 1 juni 1996 och den 31 maj 1997 sammanlagt 1 024 ärenden, av vilka 145 gav anledning till kritik eller framläggande.

Vid den danska justitieombudsmannens kansli arbetar ca 50 personer. Av dem är knappt hälften jurister.



## Island

På Island inrättades en justitieombudsman-tjänst år 1987. Justitieombudsmannen inledde sin verksamhet år 1988. Som förebild fungerade Danmarks justitieombudsmanna-system. Justitieombudsmannens mandatperiod är fyra år. Den isländska justitieombudsmannen övervakar inte domstolarna. Fristen för att framställa klagomål är ett år från att det sakförhållande som är föremål för klagomålet har uppkommit. Den isländska justitieombudsmannen utför inspektioner bl.a. i fängelser. Till justitieombudsmannen framställdes det 330 skriftliga klagomål år 1996. Endast skriftliga klagomål registreras, men de som vänder sig till justitieombudsmannen kan få hjälp med att formulera sitt klagomål. Justitieombudsmannen tog på eget initiativ fyra ärenden till behandling år 1996.

Vid den isländska justitieombudsmannens kansli fungerar vid sidan av justitieombudsmannen tre andra jurister, en "retschef" och två "sagsbehandlere". Dessutom finns det en kontorschef vid justitieombudsmannens byrå.

## Justitieombudsmannainstitutionen i andra länder

År 1962 inrättades enligt den danska modellen en justitieombudsmannatjänst i det första landet utanför Norden, dvs. på Nya Zeeland. Först i samband med den starka tillväxten av den offentliga förvaltningen efter andra världskriget uppstod det intresse för ett organ som är oavhängigt i förhållande till statsmakten och vars uppgift är att övervaka enskilda personers rättsskydd. Sedermera har justitieombudsmannainstitutionen spritts till många länder i Europa, Amerika, Asien, Afrika och Oceanien. Nuförtiden finns det justitieombudsmän i 80 länder.

Benämningen ombudsman används i de mest varierande sammanhang. Därför har den internationella organisationen för advokater, The International Bar Association, fastställt följande definition på en justitieombudsman. Det skall vara fråga om en tjänst vars befattningsbeskrivning anges i grundlag eller lag. Tjänsteinnehavaren skall vara ansvarig gentemot det lagstiftande organet. Justitieombudsmannen skall behandla allmänhetens klagomål som riktar sig mot myndigheter och tjänstemän eller så skall han kunna handla på eget initiativ. Justitieombudsmannen skall ha rätt att göra under-

sökningar och utredningar, göra åtgärdsrekommendationer och offentliggöra rapporter. Dessa villkor utgör de internationella minimikrav som skall ställas på en traditionell justitieombudsman.

Till justitieombudsmännens krets räknas eventuellt också de utskott för klagomål som finns vid de lagstiftande organen i vissa länder.

Justitieombudsmännen är i någon form ansvariga gentemot folkrepresentationen och i allmänhet utses de också av parlamenten. I de flesta länderna finns det en justitieombudsman. Ur internationellt perspektiv var det svenska systemet med flera justitieombudsmän länge sällsynt. I Österrike infördes dock år 1977 ett system med tre justitieombudsmän.

Till de färskaste exemplen på länder med system med flera justitieombudsmän hör Lettland. År 1994 stiftades i Lettland lagen om justitieombudsmännen, enligt vilken fem justitieombudsmän utses för fyra år i sänder. Justitieombudsmännen har i Lettland sina egna ansvarsområden. Två av dem övervakar de statliga tjänstemännen, två övervakar tjänstemännen inom kommunalförvaltningen och en övervakar tjänstemännen inom försvarsmakten. Justitieombudsmännen saknar möjlighet att undersöka ärenden på eget initiativ. Deras behörighet är begränsad till behandling av medborgarnas klagomål över tjänstemissbruk vid myndigheterna eller inom förvaltningen. Många höga tjänstemän faller utanför justitieombudsmannens tillsynsbehörighet. Detsamma gäller regeringens och de lokala rådets åtgärder.

Även i Ungern finns det nuförtiden ett system med tre justitieombudsmän. Av justitieombudsmännen är en människorättsombudsman och han bistås också av en biträdande justitieombudsman. Den andra är en justitieombudsman som behandlar nationella och etniska minoriteters rättigheter och den tredje är en dataombudsman.

I olika länder finns det också många olika specialombudsmän. Deras tillsynsbehörighet kan t.ex. omfatta försvarsmakten, utbildningen, sjukvården, socialvården, kriminalvården, beskattningen, näringsverksamheten, frågor i samband med massmedia samt språkliga och sociala minoriteter.

I vissa förbundsstater, t.ex. i USA, finns det också särskilda justitieombudsmän i delstaterna (executive ombudsmen). Dessutom finns det regionala justitieombudsmän eller



t.o.m. särskilda justitieombudsmän i olika städer (t.ex. i Zürich). Som exempel på ett land med autonoma regionala justitieombudsmän kan man nämna Grönland, där justitieombudsmannen inledde sin verksamhet i början av april 1995. Verksamhetsmodellen är hämtad från Danmark.

### Europeiska ombudsmannen

Inom Europeiska unionen inrättades år 1995 den Europeiska ombudsmannens tjänst. Ombudsmannatjänsten kan ses som en del av strävandena efter ett öppnare och mer demokratiskt beslutsfattande. I de flesta av EU:s medlemsländer finns det något slags nationellt system som motsvarar justitieombudsmannainstitutionen. Den europeiska ombudsmannainstitutionen har också influerats av den nordiska justitieombudsmannainstitutionen. Som första Europeiska ombudsman utsågs Finlands riksdags justitieombudsman Jacob Söderman.

Europeiska ombudsmannen utses av Europaparlamentet för fem år i sänder. Ombudsmannen är en administrativ institution vars behörighet omfattar övervakning av verksamheten inom Europeiska gemenskapernas organ och institutioner. Han kan ta emot klagomål över olägenheter som yppat sig vid verksamheten inom gemenskapernas organ och institutioner, med undantag för den verksamhet som gemenskapernas domstol och förstainstansrätten utövar i egenskap av lagtillämpande organ. Europeiska ombudsmannen är inte behörig att undersöka de nationella myndigheternas verksamhet ens då de verkställer gemenskapsrätt.

Till justitieombudsmannens skyldigheter hör att bistå vid avslöjandet av dålig förvaltning. I detta sammanhang är hans uppgift särskilt viktig, eftersom medborgarna saknar effektiva rättsskyddsmetoder i situationer där god förvaltningssed inte iaktas inom gemenskapernas verksamhet.

För att framställa klagomål till justitieombudsmannen förutsätts inte delaktighet i det ärende klagomålet gäller. Klaganden skall först försöka förmå myndigheten i fråga att korrigera de olägenheter klagomålet gäller och först därefter kan han framställa klagomål till ombudsmannen. Fristen för att framställa klagomål är två år från att klaganden har fått vetskap om de faktorer som klagomålet grundar sig på.

Europeiska ombudsmannens formella be-

hörighet är snäv jämfört med de nationella justitieombudsmännens behörighet. Han har inte befogenheter att förordna disciplinära sanktioner, men han kan rekommendera åtgärder. Justitieombudsmannen är också skyldig att omedelbart underrätta de nationella myndigheterna om ärenden av kriminell natur som han fått kännedom om. Han kan dock inte direkt ta kontakt till medlemsstaternas myndigheter, utan kontakterna skall skötas via medlemsstaternas permanenta representationer. På grund av ombudsmannens begränsade behörighet är offentligheten i det närmaste nödvändig för att ombudsmannens verksamhet skall ha en verklig styrningseffekt. Också de nationella justitieombudsmännens erfarenheter har utvisat betydelsen av offentligheten.

Under år 1996, vilket var det första hela verksamhetsåret, behandlades vid ombudsmannens byrå 1 041 ärenden. Av dessa ärenden utgjordes 842 av klagomål som inkommit samma år. På eget initiativ tog ombudsmannen tre ärenden till prövning. Prövningen slutfördes i sammanlagt 102 fall. Under detta år yppade sig 34 fall där det var fråga om dålig förvaltning. I 32 av dessa fall framfördes en kritisk anmärkning och i två fall gavs rekommendationer. Av de 921 fall som under detta år undersöktes med tanke på om Europeiska ombudsmannen kunde ta ärendet till prövning, hörde klagomålen i 35 % av fallen till ombudsmannens behörighet och i 65 % av fallen omfattades de inte av hans behörighet.

Enligt Europaparlamentets beslut förutsätts den Europeiska ombudsmannen arbeta i samarbete med de nationella justitieombudsmännen för att effektivisera sina undersökningar och för att förbättra klagandenas rättsskydd. Kravet på att kontakterna till de nationella myndigheterna skall skötas endast via de permanenta representationerna gäller inte kontakterna till de nationella justitieombudsmännen. Om Europeiska ombudsmannen vill bekanta sig med offentliga handlingar som de har i sin besittning, skall anhållan dock framföras via en representation.

Det är tillsvidare oklart vad samarbetet i praktiken innebär, eftersom det, såsom ovan framförts, inte hör till Europeiska ombudsmannens behörighet att undersöka de nationella myndigheternas verksamhet. De nationella justitieombudsmännen är inte heller behöriga att undersöka gemenskapernas för-

valtning. De nationella justitieombudsmännen kunde dock t.ex. genom att sprida information om den Europeiska ombudsmannainstitutionen bidra till att den utformas till ett välkänt och fungerande övervakningsorgan bland unionens medborgare.

Till Europeiska ombudsmannens sekretariat hörde i slutet av år 1996 en ledande tjänsteman, en chefsjurist, tre jurister, en informator, tre assistenter och fyra sekreterare.

#### 1.4. Bedömning av nuläget

##### Riksdagens justitieombudsmans uppgifter

Antalet klagomål som framställts till justitieombudsmannen har, på det sätt som beskrivits ovan, under åren 1993—95 ökat med ca 10 % per år efter den kraftiga ökningen som skedde år 1993. År 1996 sjönk dock antalet klagomål med ett par procent, men antalet klagomål under första hälften av år 1997 förutspår en ny ökning. Utvecklingen av antalet klagomål som tillställts justitieombudsmannen och antalet avgjorda klagomål under åren 1920—1996 har presenterats i bilaga 2.

Riksdagens grundlagsutskott bedömde i sitt betänkande från år 1993 gällande justitieombudsmannens berättelse (GrUB 21/1994 rd) att ökningen av antalet klagomål är beständig. Ekonomiutskottet föreslog redan år 1987 i samband med behandlingen av riksdagens revisorers berättelse från år 1986, att man för att förkorta behandlingstiderna vid justitieombudsmannens kansli vid sidan av att öka antalet föredraganden borde vidta åtgärder för att inrätta en andra biträdande justitieombudsmannatjänst (EkUB 14/1987 rd).

Grundlagsutskottets bedömning av att ökningen av antalet klagomål är beständig kan anses vara riktig. Samma företeelse har iakttagits också i Sverige. Där har antalet klagomål som årligen framställts till justitieombudsmannen under de åtta senaste åren stigit från 2 700 till 4 800.

Ökningen av antalet klagomål påverkar naturligtvis behandlingstiderna. I den tabell som finns som bilaga 4 presenteras de genomsnittliga behandlingstiderna från december 1991 till april 1997. Den genomsnittliga behandlingstiden har räknats på basis av de ärenden som avgjorts under det år som föregår varje månad. I december 1991 var den genomsnittliga behandlingstiden lite över

åtta månader. Efter slutet av år 1992 fick man de genomsnittliga behandlingstiderna att sjunka till ca sex månader fram till sommaren 1995. Efter detta har den genomsnittliga behandlingstiden ökat. I slutet av april 1997 var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål åtta månader.

Utvecklingen verkar gå i en oroväckande riktning. Detta har också den nuvarande justitieombudsmannen konstaterat i det utlåtande han givit till riksdagens grundlagsutskott den 10 april 1996.

Antalet klagomål som i förhållande till invånarantalet har framställts till justitieombudsmannen har i de nordiska länderna utretts i fråga om år 1994. Av utredningen framgick det att det per hundra tusen invånare i Finland framställdes 47, i Sverige 54, i Norge 49, i Danmark 56 och på Island 128 klagomål till justitieombudsmannen. I Finland framställdes det således år 1994 minst klagomål i relation till invånarantalet till justitieombudsmannen. Från Finlands och Sveriges antal saknas dock de klagomål som framställts till justitiekanslern. Utredningen utvisar att antalet klagomål i Finland år 1994 (2 398 klagomål) inte på något sätt var exceptionellt i förhållande till de övriga nordiska länderna.

Privatiseringen av traditionella offentliga tjänster har också påverkat justitieombudsmannens verksamhet. Fr.o.m. den lagändring som gjordes 1990 har justitieombudsmannen övervakat att förutom myndigheter och tjänstemän även övriga offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag följer lag. Detta innebär att det nu förtiden hör till justitieombudsmannens behörighet att övervaka traditionella offentliga tjänster oberoende av vem som producerar dem.

Privatiseringen har i praktiken ökat justitieombudsmannens uppgifter, fastän den inte nämnvärt har påverkat omfattningen av hans verksamhetsfält. Justitieombudsmannen måste använda allt mer tid för att avgöra juridiskt svåra gränsdragningsfrågor, såsom huruvida det är fråga om offentlig maktutövning eller inte och huruvida personen i fråga underlyder tjänsteansvar eller inte. Ifall justitieombudsmannen kommer till att tillsynsobjektet inte underlyder tjänsteansvar, måste han ännu avgöra om det är fråga om skötsel av ett sådant offentligt uppdrag som omfattas av justitieombudsmannens mindre rigorösa tillsyn.

Privatiseringen och bolagiseringen har lett till att många av de normer som är avsedda för att trygga enskilda medborgares rättigheter inte längre kan tillämpas på den privatiserade verksamheten, eftersom normerna ofta gäller den offentliga förvaltningen. Detta gäller t.ex. språklagen (148/1922) och lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951). I fråga om de privatiserade objekten kan justitieombudsmannen inte använda den strängaste reaktionsformen, dvs. åtalsrätten, eftersom de som arbetar vid en privatiserad enhet i regel inte verkar under tjänsteansvar.

Tillsvidare har man endast begränsad erfarenhet av hur den revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft i början av augusti 1995 påverkar justitieombudsmannens verksamhet. Det kan dock konstateras att avsikten med revideringen inte har varit att utvidga justitieombudsmannens övervakningsbehörighet och övervakningsskyldighet till den privata sektorn. Justitieombudsmannen har haft möjlighet att ingripa i olägenheter på den privata sektorn genom de eventuella försummelse eller felaktiga förfaranden som den myndighet som övervakar eller styr sektorn i fråga har gjort sig skyldig till. 16 a § regeeringsformen, som gäller skyldigheten för den offentliga makten att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras, har stor betydelse med tanke på justitieombudsmannens verksamhet. Bestämmelsen förutsätter således även i detta avseende särskild aktivitet av de myndigheter som representerar den offentliga makten. Justitieombudsmannen har med stöd av denna bestämmelse möjlighet att påverka situationen.

I justitieombudsmannens verksamhet återspeglas det särskilt att sociala rättigheter gjordes till grundläggande rättigheter. Under de senaste åren har det framställts mest klagomål till justitieombudsmannen uttryckligen gällande de sociala myndigheternas verksamhet. De ärenden som justitieombudsmannen avgjorde år 1996 finns presenterade gruppvis i bilaga 5.

I 5 § regeeringsformen bestäms om människors jämställdhet och den jämlika behandlingen av människor, vilket hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafens 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, över-

tygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person.

Diskriminering har kriminaliserats i 11 kap. 9 § strafflagen, där begreppet diskriminering definieras och i viss mån utvidgas i förhållande till den tidigare definitionen. Enligt bestämmelsen skall den som i näringsverksamhet, yrkesutövning, betjäning av allmänheten, tjänsteutövning eller något annat offentligt uppdrag eller vid anordnande av en offentlig tillställning eller ett allmänt möte utan godtagbart skäl inte betjänar någon viss person på gängse villkor, förvärrar någon tillträde till tillställningen eller mötet eller avlägsnar någon därifrån eller försätter någon i en uppenbart ojämlig eller väsentligt sämre ställning än andra, för diskriminering dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Som grunder för diskriminering anges i bestämmelsen ras, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell inriktning eller hälsotillstånd eller religion, samhällseliga åsikter, politisk eller facklig verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet. Justitieombudsmannens övervakningsbehörighet är i fråga om diskriminering begränsad till tjänsteutövning och skötseln av andra offentliga uppdrag. Justitieombudsmannens behörighet omfattar inte diskriminering som sker inom den privata sektorn.

Justitieombudsmannens reaktionsmöjligheter är ur internationellt perspektiv omfattande och de kan också anses tillräckliga. Fastän justitieombudsmannen har utnyttjat sin åtalsrätt sparsamt, utgör åtalsrätten ett starkt stöd i justitieombudsmannens tillsynsarbete.

I fråga om de anmärkningar som justitieombudsmannen ger har man fäst uppmärksamhet vid rättsskyddet för den som blir föremål för en anmärkning, eftersom de avgöranden som innehåller anmärkningar är slutgiltiga. Det är inte möjligt att söka ändring i dem och de kan inte behandlas vid en domstol. Vid klagomål är det i allmänhet fråga om undersökning av en tjänstemans förfarande som påstås vara lagstridigt eller felaktigt. I detta fall kan den rättsliga ställningen för den som är föremål för klagomålet närmast jämföras med ställningen för den som är misstänkt för ett brott. Offentlig kritik och anmärkningar som justitieombudsmannen riktar mot en tjänsteman upplevs som en sträng påföljd. Därför är det nödvän-

dig att höra parterna. Om detta bestäms det i 7 § 2 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Fastän det inte är möjligt att söka ändring i justitieombudsmannens avgöranden, måste man notera att justitieombudsmannen alltid har möjlighet att på nytt ta ett ärende till behandling, om det yppas sådan ny information som han inte kände till då han fattade beslutet. Den person som fått en anmärkning kan skriva till justitieombudsmannen och anhålla om en ny utredning i ärendet. I praktiken har detta förfarande dock varit ytterst sällsynt.

Justitieombudsmannens rätt att också övervaka domstolarnas verksamhet har ansetts vara viktig. Justitieombudsmannen har endast ingripit i klara, närmast processuella fel samt i sådant förfarande som kränker människovärdet. Som exempel kan nämnas fall där tiden för frihetsberövandet inte minskats från straffet och att ett straff som avkunnats som villkorligt felaktigt ändras till ovillkorligt i det skriftliga avgörandet. Som exempel på sådant förfarande som kränker människovärdet kan nämnas situationer där handklor inte avlägsnas under ett sammanträde vid en domstol och parterna tvingas stå under ett långt sammanträde.

Med hänvisning till domstolarnas oavhängighet har man motiverat förslag om att domstolarna borde lämnas utanför justitieombudsmannens tillsyn. Man kan dock inte anse att den övervakning som justitieombudsmannen riktar mot domstolarna i sin nuvarande form skulle förorsaka problem för domstolarnas oavhängighet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet

Justitieombudsmannen och justitiekanslern är självständiga laglighetsövervakare som är oberoende av varandra. Utgångspunkten är att de inte övervakar varandras ämbetsåtgärder. Om detta bestäms det i instruktionen för riksdagens justitieombudsman, enligt vilken justitieombudsmannen inte skall ta befattning med justitiekanslerns ämbetsåtgärder eller utföra åtal mot honom, om inte riksdagen eller republikens president har fattat beslut om att åtal skall väckas mot justitiekanslern, och även i detta fall endast om han har förordnats utföra åtalet (4 § 2 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman).

Vid övervakningen av myndigheternas

verksamhet och skötseln av offentliga uppdrag har justitieombudsmannen och justitiekanslern nästan samma behörighet. Av justitiekanslerns arbete utgörs ungefär en tredjedel av behandlingen av klagomål. Till hans övriga uppgifter hör att övervaka statsrådet och att ge råd samt åtminstone till utgången av november 1997 att fungera som högsta åklagare. Under 1990-talet har privatpersoner hittills årligen riktat ca 1 000—1 200 klagomål till justitiekanslern.

Om klagomål eller undersökningar som vidtagits på eget initiativ gäller samma ärende och samtidigt blir anhängiga hos båda laglighetsövervakarna, avgörs ärendet enligt vedertagen praxis av den till vilken klagomålet först har framställts. Om klagomålen tillställs båda samtidigt, avgörs frågan om vem som behandlar klagomålet utgående från arbetsläget och den eventuella specialsakkännedom som behövs. Det kan lätt kontrolleras om ett ärende är anhängigt hos den andra laglighetsövervakaren, eftersom båda har tillgång till varandras diariesystem.

Den andra högsta laglighetsövervakaren kan ta till behandling ett ärende som den andra redan har avgjort. I praktiken tas ärenden som den andra laglighetsövervakaren har avgjort dock till prövning endast om det har framförts ny bevisning i ärendet, och då undersöks också hela ärendet på nytt. Om ett ärende på detta sätt tas till ny behandling, är det i teorin möjligt att man kommer till ett annat slutresultat än då ärendet första gången undersöktes, särskilt om laglighetsfrågan inte är klar. I praktiken har det inte särskilt ofta hänt att laglighetsövervakarnas åsikter har avvikit från varandra.

Eftersom laglighetsövervakarna i regel inte utför dubbelt arbete, kan systemet med två jämställda laglighetsövervakare snarare ses som positivt än som negativt. Det ger medborgarna en möjlighet att välja till vem de riktar sina klagomål och detta kan således anses öka medborgarnas rättsskydd. Laglighetsövervakarna har inte heller själva framfört kritik mot systemet med två jämställda laglighetsövervakare.

Riksdagens justitieombudsman och de nuvarande specialombudsmännen

Konsumentombudsmannens tjänst inrättades år 1978 genom lagen om konsumentombudsmannen (40/1978), jämställdhetsombudsmannens och dataombudsmannens tjäns-

ter år 1987 (lag om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden, 610/1986 och lag om datasekretessnämnden och dataombudsmannen, 389/1994) och utlänningsombudsmannens tjänst år 1991 (lag om utlänningsombudsmannen, 446/1991). Den nyaste tjänsten som specialombudsman inrättades år 1995 i och med konkursombudsmannens tjänst (lag om övervakning av förvaltningen av konkursbon, 109/1995).

Till specialombudsmännens uppgifter hör utöver behandling av enskilda fall rådgivning, allmän styrning och verksamhet för att befrämja och informera om lagstiftningen inom branschen och om de i lag angivna rättigheterna och skyldigheterna. De följer också med utvecklingen av lagstiftningen och samhällsutvecklingen inom sitt eget ansvarsområde. Vissa av ombudsmännen kan också fungera som biträden vid rättegångar.

Med undantag för konsumentombudsmannen är specialombudsmännens behörighet ofta begränsad till att genom att ge råd, anvisningar, rekommendationer och utlåtanden sträva efter att de syften som ligger till grund för lagstiftningen som reglerar branschen i fråga förverkligas. Vid denna uppgift har utnyttjandet av offentligheten betydelse. Deras uppgift att befrämja en viss linje eller praxis gäller inte bara myndigheters utan också privatpersoners verksamhet. För den som vänt sig till en specialombudsman med ett klagomål kan det ofta vara ändamålsenligare att ett visst sakförhållande korrigeras i ett tidigt skede än att det lagstridiga förfarandet kritiserar i efterhand. Specialombudsmännen har särskild sakkunskap inom sitt eget område och de kan också ingripa i olägenheter i ett tillräckligt tidigt skede. I enskilda fall strävar specialombudsmännen aktivare efter att genom förhandlingar nå förlikningslösningar. De fattar i allmänhet inte slutgiltiga beslut vid behandlingen av enskilda fall, utan deras beslut har karaktären av rekommendationer. Specialombudsmännen har inte heller såsom justitieombudsmannen rätt att förordna att åtal skall väckas. De verkar dock anse att deras behörighet och rätt att erhålla information är tillräckliga.

Justitieombudsmannen förutsätts i sitt arbete vara en opartisk övervakare av lagligheten. Hans behörighet är begränsad till övervakning av myndigheter och personer som sköter offentliga uppdrag. Ärendena kommer i allmänhet till justitieombudsmannens behandling i ett senare skede, dvs. då

alla andra besvärinstanser redan har utnyttjats. Riksdagens justitieombudsmans arbete är ofta mer formellt än specialombudsmännens arbete, eftersom det uttryckligen är fråga om laglighetsövervakning och ändamålsenlighets synpunkter inte kan beaktas.

Eftersom det är justitieombudsmannens uppgift att övervaka att tjänstemän och myndigheter följer lag, övervakar han också lagligheten av specialombudsmännens verksamhet. Det torde inte ha förekommit oenighet om detta och denna övervakningsbehörighet upplevs i allmänhet inte som negativ. Liksom över andra myndigheters eller tjänstemäns verksamhet framförs det ibland också klagomål över specialombudsmännens verksamhet till justitieombudsmannen.

Samma ärende kan bli föremål för behandling både hos en specialombudsman och hos justitieombudsmannen, om ärendet hör till bådas behörighet. Om justitieombudsmannen är behörig att handlägga ärendet, får han inte vägra att ta ärendet till behandling bara för att det finns en separat ombudsman för ärendet i fråga. Då ett ärende samtidigt är anhängigt både hos en specialombudsman och hos riksdagens justitieombudsman, kan justitieombudsmannen dock enligt prövning fatta beslut om att han inte i det skedet behandlar ärendet eftersom det redan är under behandling vid en behörig myndighet.

Om det framställs klagomål till justitieombudsmannen över ett ärende som hör till en specialombudsmans behörighet, inhämtar han i allmänhet ett utlåtande av ombudsmannen innan han avgör ärendet. Specialombudsmännen försöker också följa med justitieombudsmannens beslutspraxis i liknande fall. Hittills har det inte förekommit mer omfattande systematiskt samarbete mellan justitieombudsmannen och specialombudsmännen.

Om justitieombudsmannen på samma sätt som specialombudsmännen skulle börja driva en viss grupps intressen, kunde justitieombudsmannens trovärdighet och objektivitet som högsta laglighetsövervakare äventyras.

Det kan inte anses önskvärt att justitieombudsmannens övervakningsbehörighet skulle utvidgas till att gälla privatpersoner. Det bör dock konstateras att det nuförtiden finns sådana gränsområden som faller utanför ombudsmannasystemet och som inte står under ångons särskilda tillsyn.

## Barnombudsmannen

I Finland finns det inget statligt ombudsmannasystem för övervakning av barnets rättigheter. Mannerheims barnskyddsförbund har sedan år 1981 haft en barnombudsman som alltså fungerar i en privat organisations tjänst.

På basis av Förenta Nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) som antogs år 1989 och som bringades i kraft i Finland år 1991, har man diskuterat frågan om att inrätta en statlig barnombudsmannatjänst i Finland. I betänkandet av social- och hälsovårdsministeriets barnpolitiska utredningsarbetsgrupp (1994:24) har bl.a. denna fråga utretts. I den barnpolitiska redogörelse som regeringen avlätt till riksdagen år 1995 (SRR 2/1995 rd) rekommenderades det att en barnombudsmannatjänst skulle inrättas. Vid behandlingen av ärendet i utskotten (ShUB 3/1996 rd och KuUB 1/1996 rd) förutsattes det att regeringen skall vidta åtgärder både för att skapa ett separat system med en god man samt uttryckligen för att inrätta en särskild tjänst för en barnombudsman som skall utöva allmän tillsyn. Social- och hälsovårdsministeriet har utrett möjligheterna att inrätta en barnombudsmannatjänst. Barnombudsmannen skulle enligt denna utredning inte på samma sätt som riksdagens justitieombudsman behandla enskilda klagomål, utan han skulle fungera på en allmän samhällspolitisk nivå.

Frågan om barnombudsmannen har under de senaste åren diskuterats i internationella sammanhang. FN:s kommitté som övervakar barnets rättigheter uttryckte vid det sammanträde som hölls i januari 1996 sin tillfredsställelse över den diskussion som förs i Finland om inrättandet av en statlig barnombudsmannatjänst och förutsatte att utvecklingen skulle fortsätta i samma riktning. Också Europarådet har i flera olika sammanhang tagit ställning för inrättandet av nationella organ som arbetar för barnets rättigheter, t.ex. en oberoende barnombudsman.

Förslag till att inrätta en tjänst för en diskrimineringsombudsman

I Sverige finns det en ombudsman mot etnisk diskriminering, som är en tjänsteman som utnämns av den svenska regeringen.

Till hans uppgifter hör både behandling av enskilda klagomål och allmänna åtgärder som förebygger diskriminering. Han saknar åtalsbefogenhet och han har inte obegränsad rätt att erhålla information vid utredningen av ärenden. I sådana fall där ombudsmannen mot etnisk diskriminering anser att det finns förutsättningar för att väcka åtal kan han vända sig till riksåklagaren. Riksåklagaren är inte skyldig att vidta åtgärder, men i praktiken torde specialombudsmannens åsikt ha betydelse vid åtalsprövningen.

Enligt den nuvarande svenska ombudsmannen mot etnisk diskriminering är det viktigt att det finns någon som uttryckligen utövar tillsyn över specialområden såsom etnisk diskriminering antingen i form av en ombudsmannainstitution eller på något annat sätt. Han betraktar attitydfostran som en av sina viktigaste uppgifter.

I Sverige registreras det årligen ca 1 000 ärenden vid expeditionen för ombudsmannen för etnisk diskriminering. Detta antal inbegriper dock olika föreläsningar och introduktionsbesök. Å andra sidan ingår den omfattande telefonrådgivningen inte i detta antal.

I Finland föreslogs det år 1990 i ett betänkande av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet för att undersöka diskriminering som grundar sig på medlemskap i en folkgrupp (Mot ett mångkulturellt Finland. Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 4/1990) att man skulle överväga att inrätta en diskrimineringsombudsmannatjänst. Det har dock inte på basis av betänkandet vidtagits åtgärder för att inrätta en diskrimineringsombudsmannatjänst i Finland.

Inom FN:s rasdiskrimineringskommitté har man under våren 1996 hört sig för hur planerna på att inrätta en diskrimineringsombudsmannatjänst har framskridit. Man har svarat kommittén att frågan har behandlats under den nämnda året.

Utgångspunkten är att alla myndigheter skall se till att det inte förekommer diskriminering inom deras verksamhet. Man borde med iakttagande av genomslagsprincipen fästa uppmärksamhet vid detta inom all förvaltning och domstolsverksamhet och på alla nivåer.

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna har både riksdagens justitieombudsman och justitiiekanslern givits en särskild uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheter-



na och de mänskliga rättigheterna respekteras. Till denna övervakning hör uppföljning av att nondiskrimineringsprincipen efterföljs. Då justitieombudsmannen övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna iakttas, övervakar han samtidigt att förbudet mot diskriminering efterföljs. Man kan anta att övervakningen av myndigheter, tjänstemän och andra som utövar offentlig makt i detta avseende blir ännu effektivare än förut. Privata personers och samfundes verksamhet förblir utanför tillsynskretsen.

Det finns ett nära samband mellan nondiskrimineringsprincipen och utlänningsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens nuvarande uppgifter. De klagomål som riktas till dessa ombudsmän gäller ofta också diskriminering som är förknippad med andra faktorer än kön eller utländsk härkomst. En möjlighet att bringa alla diskrimineringsfall under en specialmyndighets övervakning skulle vara att utvidga behörigheten för de båda sistämnda specialombudsmännen så att behörigheten i större omfattning än för närvarande skulle omfatta diskrimineringsfall.

Den ministerarbetsgrupp som verkar för befrämjandet av goda etniska relationer har gett till uppgift för den arbetsgrupp som undervisningsministeriet under våren 1996 tillsatt för att förebygga rasism att överväga hur övervakningen av att nondiskrimineringsprincipen efterföljs borde organiseras till den del den inte ännu är ordnad. Ministerarbetsgruppen ansåg det inte vara ändamålsenligt att inrätta en ny särskild diskrimineringsombudsmannatjänst. Arbetsgruppen för förebyggande av rasism har under sommaren 1997 beslutat att föreslå för ministerarbetsgruppen att utlänningsombudsmannen utöver dennes nuvarande uppgifter skall ges till uppgift att övervaka att nondiskrimineringsprincipen och förbudet mot diskriminering efterföljs till de delar denna övervakning inte hör till någon annans uppgifter. I detta sammanhang bör man också bedöma frågan om inom vilket ministerium tjänsten bör inrättas samt överväga att ändra benämningen på tjänsten.

## 2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

### 2.1. Mål

Antalet klagomål riktade till justitieombudsmannen har ökat under de senast åren.

Det är viktigt att justitieombudsmannens möjligheter att objektivt och grundligt behandla alla klagomål som riktas till honom bevaras. Ökningen av antalet klagomål får t.ex. inte leda till att tröskeln för att undersöka klagomålen höjs eller till att man måste ge avkall på avgörandenas kvalitet. Man bör inte heller låta klagomålets behandlingstider bli längre än för närvarande.

Justitieombudsmannen måste dessutom garanteras möjligheter att i tillräcklig mån sätta sig in i juridiskt svåra gränsdragningsfrågor, såsom vad som i 49 § 2 mom. regeringsformen avses med offentliga uppdrag. Justitieombudsmannen definierar genom sin tolkning av detta gränserna för sin övervakningsbehörighet.

Dessutom är det viktigt att justitieombudsmannen har tillräckligt med tid också för inspektioner och för egna initiativ samt för att sköta internationella och andra kontakter. I allmänhet grundas justitieombudsmannens egna initiativ på iakttagelser som gjorts vid inspektioner. De ärenden som justitieombudsmannen på eget initiativ har tagit till behandling har under de flesta åren lett till åtgärder i över 70 % av fallen.

Vid utvecklingen av justitieombudsmannainstitutionen bör man sträva efter att även övervakningen av genomförandet av barnens rättigheter vidareutvecklas.

Vid utvecklingen av justitieombudsmannasystemet borde man särskilt fästa uppmärksamhet vid att den aktning som justitieombudsmannainstitutionen åtnjuter inte minskas och att justitieombudsmannens ställning inte försvagas.

### 2.2. Alternativa lösningar

#### Allmänt

På grund av den permanenta ökningen av antalet klagomål kan man anse det motiverat att gå över till en modell med tre personer som kan avgöra ärenden inom riksdagens justitieombudsmans verksamhet. Det finns dock även vissa andra möjligheter att öka kapaciteten att avgöra ärenden vid justitieombudsmannens kansli.

En justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän

Det enklaste och naturligaste alternativet



för att genomföra modellen med tre personer som avgör ärenden är att inrätta en andra biträdande justitieombudsmannatjänst. I detta fall skall riksdagen på samma sätt som för närvarande utse en justitieombudsman, men två biträdande justitieombudsmän. I den arbetsordning som justitieombudsmannen fastställer skall det bestämmas vilken av de biträdande justitieombudsmännen som skall sköta justitieombudsmannens uppgifter då denne är förhindrad.

Enligt detta förslag skall justitieombudsmannen fortfarande leda verksamheten vid justitieombudsmannens kansli. På samma sätt som för närvarande skall han t.ex. i arbetsordningen besluta om fördelningen av olika grupper av ärenden och han kan i enskilda fall själv ta ett ärende som hör till en biträdande justitieombudsman till behandling. De rättigheter som för närvarande enligt 49 § 2 mom. regeringsformen hör till justitieombudsmannen skall även framdeles höras till honom och han skall även verka som åklagare i de fall som anges i 59 § 2 mom. regeringsformen. Han skall också fatta beslut om principiellt viktiga linjedragningar i justitieombudsmännens verksamhet.

Som en olägenhet kan man inom denna lösningsmodell betrakta att beslutsfattarnas tjänstetitlar trots tjänstemännens självständighet är av olika rang. Uttryckssättet i 49 § regeringsformen där det anges biträdande justitieombudsmannens uppgift är att bistå justitieombudsmannen motsvarar inte till alla delar det verkliga läget. Det gällande justitieombudsmannasystemet är i praktiken ett system med två självständiga beslutsfattare. Justitieombudsmannen har i själva verket överlåtit en del av sin beslutanderätt till biträdande justitieombudsmannen genom att i arbetsordningen fastställa arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen. Fastän justitieombudsmannen i enskilda fall kan ta till behandling ett ärende som hör till den grupp av ärenden som sköts av biträdande justitieombudsmannen, sker detta i praktiken sällan. Biträdande justitieombudsmannens självständiga beslutanderätt har inte nämnvärt kritiserats.

Titeln biträdande justitieombudsman är till denna del vilseledande. Medborgare som har framställt klagomål har ansett sig bli orättvist behandlade då justitieombudsmannen inte själv har behandlat deras klagomål som är riktade till honom. Det har också fram-

ställt klagomål över biträdande justitieombudsmannens avgöranden till justitieombudsmannen. Detta förekommer oberoende av att systemet med en biträdande justitieombudsman redan har varit i bruk i över två årtionden.

Vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter en suppleant enligt 49 § regeringsformen dennes uppgifter. Då det skulle finnas tre personer som avgör ärenden vid justitieombudsmannens kansli, kunde arbetet smidigt fördelas mellan dem när någon av justitieombudsmännen är förhindrad att sköta sina uppgifter, t.ex. under semesterna. Om en andra biträdande justitieombudsmannatjänst inrättas vid justitieombudsmannens kansli kan man avstå från suppleanten.

En chefsjustitieombudsman och två justitieombudsmän

Ett annat alternativ skulle vara att gå över till ett system som till sin konstellation motsvarar systemet med en justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän, men där justitieombudsmannens och biträdande justitieombudsmännens titlar skulle ändras. Detta alternativ skulle innebära att riksdagen utser en chefsjustitieombudsman och två justitieombudsmän.

Även i denna modell finns det fortfarande en skillnad mellan justitieombudsmännens titlar, men de skulle dock alla vara justitieombudsmän, vilket skulle avspegla deras självständiga beslutanderätt.

Den justitieombudsmannakommitté som tillsatts av justitieministeriet och som avlät sitt betänkande (Kommittébetänkande 1975:41) år 1975 var på sin tid inne på samma linje. En bakomliggande orsak till att kommittén tillsattes var grundlagsutskottets betänkande (GrUB 28/1974 rd). Vid utvärderingen av biträdande justitieombudsmannens första verksamhetsår ansåg riksdagens grundlagsutskott, med hänvisning till medborgarnas reaktioner, att man inte genom de nya arrangemangen hade nått en sådan fördelning av uppgifterna på högsta nivå som riksdagen hade förutsatt. Därför föreslog utskottet att regeringen skulle utreda om lagen borde ändras så att riksdagen skulle utse två likvärdiga justitieombudsmän. Den lagändring som kommittén föreslog genomfördes dock inte.

I justitieombudsmannakommitténs betänkande övervägdes som alternativ till två justitieombudsmän att titlarna skulle vara chefsjustitieombudsman och justitieombudsman, äldre och yngre justitieombudsman eller första och andra justitieombudsman. Kommittén förkastade dock dessa alternativ eftersom de ansågs synnerligen formella och föreslog slutligen ett system med två justitieombudsmän.

Eftersom det finns tre personer som avgör ärenden i systemet med en chefsjustitieombudsman och två justitieombudsmän, skulle det även i detta system vara möjligt att avstå från suppleanten.

### Tre justitieombudsmän

Enligt detta alternativ skulle riksdagen utse tre likställda justitieombudsmän. Den ledande positionen för en justitieombudsman har betydelse närmast med tanke på det interna arbetet vid kansliet. För klagandena och t.ex. för dem som är intagna i de slutna anstalter som hör till justitieombudsmannens tillsyn har det ingen betydelse att en av justitieombudsmännen har en ledande ställning. Därför behöver denna ställning inte nödvändigtvis anges i titeln. Då skulle de som vänder sig till justitieombudsmannen uppleva att de blir rättvist behandlade, eftersom alla ärenden avgörs av en justitieombudsman.

Enligt denna modell skulle det fastställas en klar uppgiftsfördelning mellan justitieombudsmännen, och ingen av dem skulle kunna överta ett ärende som hör till en annans verksamhetsområde.

Ett problem med denna modell är att det inte skulle finnas någon entydig chef vid justitieombudsmannens kansli, utan kansliet skulle bli ett ämbetsverk med tre chefer, vilket lätt kunde leda till splittring. Det föreligger betydligt större fara för att det uppstår oenhetlig beslutspraxis inom ett sådant system än inom de andra modellerna som föreslagits i propositionen, eftersom det inom alla de andra modellerna finns en chef. Det kan också bli ett problem att ärendena inte med hänsyn till arbetsläget flexibelt kan överföras till en justitieombudsman med ett annat ansvarsområde.

I sitt ovan nämnda betänkande från år 1975 föreslog justitieombudsmannakommittén att det skulle utses två eller flera likställda justitieombudsmän. Den föreslagna revideringen genomfördes dock inte.

### Ökad användning av suppleanten

Vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter suppleanten enligt 49 § regeringsformen dennes uppgifter. Detta gäller i praktiken också de situationer då biträdande justitieombudsmannen vid förhinder för justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter. Inom ramen för det gällande systemet kan suppleanten inte kallas till tjänst om inte antingen justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen är förhindrad att sköta sina uppgifter. Justitieombudsmannen beslutar om att kalla in suppleanten för att sköta biträdande justitieombudsmannens uppgifter. Suppleanten har under 1990-talet använts i förhållandevis liten utsträckning. Suppleanten har årligen skött biträdande justitieombudsmannens uppgifter i 1—3 månader. Dessförinnan har suppleanten årligen utnyttjats i ett par månaders tid.

En möjlighet skulle vara att lagen ändras så att suppleanten kunde kallas till tjänst även vid andra tillfällen än då biträdande justitieombudsmannen är förhindrad att sköta sina uppgifter. Detta skulle t.ex. gälla vid tillfälliga anhopningar av arbete. Anhopningen av klagomål riktade till justitieombudsmannen verkar dock inte vara en tillfällig företeelse utan resultatet av en längre tids utveckling.

På samma sätt som det till justitieombudsmannen ibland framställs klagomål över biträdande justitieombudsmannens avgöranden, framställs det också klagomål över avgöranden som har undertecknats av biträdande justitieombudsmannens suppleant. Suppleantens titel kan i och för sig inte såsom biträdande justitieombudsmannens titel anses vara vilseledande. För att bevara klagandenas förtroende och aktningen för systemet kan man dock anse att det är bättre att avgörandena inte är undertecknade av suppleanten.

En ökad användning av suppleanten kan således inte anses som ett ändamålsenligt alternativ. I denna proposition föreslås det att suppleanten helt skall avskaffas. Detta är möjligt endast om det finns tre personer som avgör ärenden vid justitieombudsmannens kansli.

### Ökning av antalet föredraganden

För att kunna klara av det ökande antalet klagomål har man vid justitieombudsmannens kansli vid sidan av de egentliga före-

dragandena också utnyttjat kansliets inspektörer och notarier som föredraganden samt föredraganden med uppdraget som bisyssla. Under våren 1996 fanns det vid justitieombudsmannens kansli, kanslichefen medräknad, 16 egentliga föredraganden som till utbildningen är jurister. Notarierna och inspektörerna var sammanlagt fem.

Man kan inte svara mot det behov som försakats av det ökande antalet klagomål enbart genom att öka antalet föredraganden, om man inte samtidigt ökar antalet personer som avgör ärenden. Om antalet föredraganden blir för stort, föreligger det en fara för att den som avgör ärenden blir tvungen att fatta beslut utan att tillräckligt väl kunna sätta sig in i ärendena.

Enligt vissa uppskattningar är det maximala antalet föredraganden i förhållande till en person som avgör ärenden ca tio. Detta innebär att det inte i den rådande situationen skulle vara ändamålsenligt att öka antalet föredraganden, om inte antalet personer som avgör ärenden ökas. Som jämförelse kan nämnas att det vid den svenska ombudsmanexpeditionen finns 5—7 föredraganden per ombudsman. Om det vid justitieombudsmannens kansli inrättas en ny tjänst för en person som avgör ärenden, skulle det med den nuvarande sammansättningen vid kansliet finnas ca sex föredraganden per person som avgör ärenden. Enbart en ökning av antalet föredraganden räcker inte för att förhindra att klagomålen hopas.

### Delegering av beslutanderätt

Om man inte vill öka antalet personer som avgör ärenden, kunde en möjlighet vara att vissa klagomål delegeras till den övriga personalen vid justitieombudsmannens kansli, närmast till de egentliga föredragandena. I fråga om avgöranden i huvudsak har man hittills inte ansett att beslutanderätten kan delegeras till föredragandena. Fastän svaren på vissa enkla frågor kan sändas med en föredragandes underskrift, föredras alla avgöranden som sänds från justitieombudsmannens kansli för justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen och detta framgår av svaret.

Ca en tredjedel av alla klagomål som framställs till justitieombudsmannen gäller ärenden som inte tas till behandling för att de t.ex. är anhängiga vid någon annan ins-

tans eller inte hör till justitieombudsmannens behörighet. Antalet avvisade klagomål har sedan år 1992 ökat med nästan en tredjedel. Till sin karaktär kan dessa ärenden åtminstone vid första anblicken vara sådana att de skulle lämpa sig för att delegeras till föredragandena.

Riksdagens justitieombudsman har ansett att rättsskyddet inte skulle bli lidande av att t.ex. rättelse av olika missförstånd beträffande justitieombudsmannens behörighet eller verksamhetsmöjligheter skulle delegeras till föredragandena vid kansliet. Han anser dock att frågan är problematisk med tanke på jämlikheten. Var och en som så önskar bör ha rätt att vända sig till justitieombudsmannen.

I Sverige har man åtminstone i samband med två olika revideringar övervägt delegering av justitieombudsmannens beslutanderätt, men inget av förslagen har genomförts. Justitieombudsmannakommittén från år 1972 föreslog att beslutanderätten kunde delegeras så att vissa tjänsteinnehavare vid ombudsmanexpeditionen skulle få besluta om att ett ärende skall avvisas, men riksdagen godkände inte detta förslag.

I betänkandet av den svenska justitieombudsmannakommittén från år 1985 föreslogs det att regeringsformen skulle ändras så att det istället för fyra justitieombudsmän skulle utses endast en justitieombudsman. Det föreslogs att justitieombudsmannen skulle ges möjlighet att delegera sin beslutanderätt i vissa ärenden. I fråga om klagomål som gäller ärenden av liten betydelse eller ärenden som justitieombudsmannen själv har anhängiggjort kunde justitieombudsmannen enligt prövning från fall till fall ha bemyndigat rättschefen att avgöra ärendet. Med stöd av ett motsvarande bemyndigande skulle rättschefen ha haft möjlighet att i samband med verkställandet av inspektioner framställa en anmärkning eller göra ett annat uttalande i ett ärende som är av liten betydelse. Justitieombudsmannen skulle också i enskilda fall ha kunnat bemyndiga en byråchef att fatta beslut om att ett ärende skall avvisas eller förkastas.

I motiveringen till förslaget konstateras det att justitieombudsmannen borde ha fått kännedom om alla anhängiggjorda ärenden och att ingen annan tjänsteman skulle ha fått avgöra ett ärende innan justitieombudsmannen hade fattat beslut om delegering. Kommittén ansåg att beslutanderätten inte borde delegeras.

ras i fråga om ärenden som principiellt eller av någon annan orsak är viktiga och delegeringen borde inte gälla ärenden där det riktas kritik mot en tjänsteman. Annars skulle justitieombudsmannens traditionella ställning förändras avsevärt och medborgarnas rättskydd äventyras. Den befogenhet att framställa anmärkningar som uttryckligen hör till justitieombudsmannen borde, med undantag för ärenden som är av liten betydelse, endast förbehållas personer som utsetts av riksdagen.

Samtidigt som möjligheten att delegera ärenden skulle ha införts skulle man enligt kommitténs förslag ha delat in ombudsmannaexpeditionen i tre avdelningar. Arbetet vid varje avdelning skulle ha letts av rättschefen som är underställd justitieombudsmannen. Dessutom skulle det ha funnits byråchefer vid avdelningarna.

Om man i Finland skulle tillgodose behovet av personer som avgör ärenden genom att öka antalet föredraganden och delegera beslutanderätt till dem, kunde det leda till nya arrangemang inom justitieombudsmannens kansli. För närvarande är föredragandena, inspektörerna och notarierna vid kansliet i enlighet med justitieombudsmannens anvisningar fördelade på fyra avdelningar, vilkas uppgift är att sammanträda för att under referendarierådets ledning diskutera aktuella ärenden som är förknippade med arbetet och kansliets verksamhet. Avdelningarna har dock ingen beslutanderätt. Om det skulle införas en möjlighet att delegera beslutanderätt, är det möjligt att kansliet skulle bli mer hierarkiskt än för närvarande och systemet mera tungrott.

Det är viktigt att de klaganden som riktar sitt brev till justitieombudsmannen också får svar av denne. En delegering av beslutanderätt till föredragandena skulle innebära att ärendena inte avgörs av justitieombudsmannen som är utsedd av riksdagen utan istället av tjänstemän som anställts av denne. Den som på riksdagens vägnar övervakar att lagarna efterföljs bör vara en person som har fått sitt bemyndigande av riksdagen.

Såsom ovan konstaterats, har klagomål över biträdande justitieombudsmannens och dennes suppleants avgöranden anförts hos justitieombudsmannen. Det är mycket sannolikt att motsvarande situationer skulle förekomma ännu oftare om klagandena fick avgöranden som undertecknats av t.ex. ett referendarieråd eller en annan föredragande.

### 2.3. Förslag

I denna proposition föreslås det att en andra biträdande justitieombudsmannatjänst skall inrättas. Det har ansetts viktigt att justitieombudsmannainstitutionens traditioner bevaras. Detta är förknippat med justitieombudsmannainstitutionens personifiering, dvs. med att tjänsten tydligt kan förknippas med en viss person. Detta har traditionellt utgjort en skillnad mellan Finland och Sverige. I Sverige har själva justitieombudsmannainstitutionen blivit central.

Det finns behov av att vid justitieombudsmannens kansli inrätta en tredje tjänst för en person som avgör ärenden. Då systemet med tre personer som avgör ärenden införs, skall man se till att en av justitieombudsmännen innehar en ledande ställning. Han skall ha det administrativa ansvaret och ansvaret för ledningen. Den som innehar ansvaret för ledningen skall ha de rättigheter som hör till den nuvarande justitieombudsmannen, såsom rätt att göra anmärkningar med anledning av statsrådets eller dess medlems lagstridiga förfarande och att driva åtal mot en statsrådsmedlem eller justitiekanslern samt presidenterna vid de högsta domstolarna. Detta arrangemang skulle genomföras vid övergången till ett system med en justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän.

I propositionen föreslås det också att behörighetsvillkoren för de biträdande justitieombudsmännen skall anges i 49 § regeringsformen. Samma behörighetsvillkor föreslås gälla för justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

I samband med att en andra justitieombudsmannatjänst inrättas föreslås det att man skall frångå systemet med en suppleant. Då det vid justitieombudsmannens kansli finns tre personer som avgör ärenden, kan arbetet fördelas smidigt mellan dem.

Det föreslås att arbetsfördelningen mellan justitieombudsmännen liksom för närvarande skall fastställas i arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli. Avsikten är, att särskilt ärenden rörande barns rättigheter i arbetsordningen skall fastställas som en ny grupp ärenden inom någondera biträdande justitieombudsmannens arbetsområde. I den arbetsordning som justitieombudsmannen fastställer skall det också bestämmas vilken av de biträdande justitieombudsmännen som skall sköta justitieombudsmannens uppgifter

då denna är förhindrad därtill.

Behovet av att öka antalet föredragande skall bedömas efter att den andra biträdande justitieombudsmannen har tillträtt sin tjänst.

### 3. Propositionens verkningar

#### 3.1. Ekonomiska verkningar

Enligt den beräkning som har uppgjorts vid justitieombudsmannens kansli skulle de lönekostnader som föranleds av att en andra biträdande justitieombudsmannatjänst inrättas årligen uppgå till ca 600 000 mark och de övriga kostnaderna till ca 60 000 mark. Man måste dock beakta att kostnaderna minskas av att man i samband med övergången till ett system med tre personer vars huvudsyssla är att avgöra ärenden samtidigt kan frångå det gällande suppleantsystemet. Eftersom kanslichefen vid justitieombudsmannens kansli under de senaste åren har fungerat som suppleant, minskar detta kostnaderna endast med differensen mellan suppleantens och kanslichefens löner. Denna differens är för 2—4 månader ca 20 000—40 000 mark per år.

#### 3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Justitieombudsmannen leder verksamheten vid justitieombudsmannens kansli. Han bistås i administrativa ärenden av kanslichefen som sköter den interna verksamheten inom kansliet och bereder ärenden som gäller kansliets personal och ekonomi. Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen kan också förordna att kanslichefen skall bereda och föredra ärenden.

Arbetsfördelningen mellan dem som avgör ärenden, dvs. mellan justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen, har fastställts i arbetsordningen för kansliet. Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen har inte egna föredraganden, utan föredragandena väljs på basis av vilket slags ärende det är fråga om.

Inrättandet av en andra biträdande justitieombudsmannatjänst har inte direkta följdverkningar med tanke på organisationen inom justitieombudsmannens kansli och dess övriga personal. I detta sammanhang kan man dock överväga ifall det skulle vara ändamålsenligt att ändra organisationen så att

varje föredragande på samma sätt som i Sverige i regel föredrar ärenden för en justitieombudsman.

### 3.3. Verkningar för medborgarna

Genom att en andra justitieombudsmannatjänst inrättas ökar kapaciteten att avgöra ärenden vid justitieombudsmannens kansli. På detta sätt säkerställer man justitieombudsmannens möjligheter att snabbt, grundligt och objektivt behandla alla klagomål som riktas till honom, utan att man måste höja tröskeln för att undersöka ärenden. Revideringen medför också att det blir mer tid över för de viktiga inspektionerna och den verksamhet som sker på eget initiativ.

### 4. Beredningen av propositionen

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 21/1994 rd) angående justitieombudsmannens berättelse från år 1993, att man borde utreda möjligheterna att gå över till ett system med två biträdande justitieombudsmän. Utskottet motiverade sitt betänkande med att antalet klagomål som riktas till justitieombudsmannen har ökat avsevärt. Utskottet ansåg att antalet var högt och bedömde att ökningen var av permanent karaktär.

Justitieministeriet tillsatte den 22 maj 1995 en justitieombudsmannaarbetsgrupp som gavs till uppgift att utreda behovet och möjligheterna att gå över till ett system med två biträdande justitieombudsmän, samt att också i övrigt utvärdera riksdagens justitieombudsmans ställning och uppgifter, med beaktande av de revideringar som nyligen genomförts eller är anhängiga i samband med laglighetsövervakningen.

Justitieombudsmannaarbetsgruppen avlät den 21 augusti 1995 ett delbetänkande gällande uppdragets första punkt med sikte på budgeten för år 1996. I sitt delbetänkande konstaterade arbetsgruppen att det behövs en tredje person som avgör ärenden vid justitieombudsmannens kansli och att ett alternativ skulle vara en modell med tre justitieombudsmän. Arbetsgruppen konstaterade att den inte på grund av den strama tidtabellen hade haft möjlighet att tillräckligt väl sätta sig in i frågan om hur modellen med en tredje person som avgör ärenden borde genomföras. Justitieombudsmannaarbetsgruppen förbehöll sig en möjlighet att grundliga-

re sätta sig in i denna fråga i samband med sitt fortsatta arbete.

I de utlåtanden som gavs angående delbetänkandet framgick det att modellen med tre justitieombudsmän inte fick oreserverat understöd. I vissa utlåtanden ifrågasatte man hur ett sådant system skulle fungera.

Arbetsgruppen överlät den 18 juni 1996 sitt slutliga betänkande till justitieministeriet (Justitieombudsmannaarbetsgruppens betänkande, Justitieministeriet). I betänkandet föreslogs det att en tredje tjänst för en person som avgör ärenden skall inrättas vid justitieombudsmannens kansli.

Angående betänkandet begärdes utlåtanden av riksdagsgrupperna, statsrådets kansli och ministerierna, statsrådets justitiekansler, riksdagens justitieombudsman samt de statliga specialombudsmännen. I de utlåtanden som erhöles förhöll man sig nästan utan undantag positivt till förslaget om att det vid justitieombudsmannens kansli skall inrättas en tredje tjänst för en person som avgör ärenden. Största delen av dem som gav utlåtanden understödde uttryckligen inrättandet av en andra biträdande justitieombudsmannatjänst eller lät bli att ta ställning till hurdant systemet med tre personer som avgör ärenden borde vara.

## **5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll**

Propositionen ansluter sig till statsbudgeten för år 1998 och är avsedd att bli behandlad i samband med den.

Det pågår som bäst ett omfattande projekt med syfte att revidera grundlagarna. Statsrådet tillsatte den 18 januari 1996 en kommitté (Grundlagen 2000 -kommittén) för att utarbeta ett förslag till en ny enhetlig finsk grundlag. Kommittén avlät sitt betänkande (kommittébetänkande 1997:13) till justitieministeriet den 27 juni 1997. I betänkandet föreslås det att de gällande fyra grundlagarna skall ersättas med en ny Regeringsform för Finland, där alla sådana bestämmelser i finsk lagstiftning som är på grundlagsnivå skall samlas. Det föreslås att systemet med riksdagens justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän skall införas i regeringsformen. Regeringens proposition gällande detta torde avlåtas i början av år 1998. Den nya grundlagen är avsedd att träda i kraft den 1 mars 2000.



## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslaget

#### 1.1. Regeringsformen för Finland

49 §. Det föreslås att riksdagen skall utse riksdagens justitieombudsman för en mandatperiod på fyra år. Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sin befattning före utgången av mandatperioden skall en ny justitieombudsman enligt gällande 49 § 1 mom. regeringsformen utses endast för den tid som återstår av mandatperioden. Enligt lagförslaget skall den nya justitieombudsmannens mandatperiod också i dessa fall vara fyra år. Justitieombudsmannens mandatperiod är inte heller för närvarande bunden till riksdagens valperiod trots att den till sin längd motsvarar riksdagens mandatperiod. För att man skall kunna säkerställa tillräcklig kontinuitet vid skötseln av justitieombudsmannens uppgifter samt trygga justitieombudsmannens oavhängighet förutsätts det att justitieombudsmannens mandatperiod i alla situationer är tillräckligt lång och enhetlig. Således föreligger det inte längre tillräckliga grunder för att bestämma att justitieombudsmannens mandatperiod skulle vara kortare i de situationer där tjänsten måste tillsättas i förtid på grund av att den tidigare justitieombudsmannen avlider eller avgår från sin befattning.

Justitieombudsmannen skall vara en person med utmärkt lagkunskap. Behörighetsvillkoren för justitieombudsmannen bevaras således till sakinnehållet oförändrade.

I denna paragraf skall det på samma sätt som för närvarande bestämmas att valet av justitieombudsman förrättas i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. Bestämmelserna om val av riksdagens talman ingår i 25 § riksdagsordningen.

Utöver justitieombudsmannen skall riksdagen i framtiden utse två biträdande justitieombudsmän. På grund av att en andra biträdande justitieombudsmannatjänst inrättas finns det inte längre behov av eller grunder för att utse en suppleant för biträdande justitieombudsmannen, så denna paragraf skall inte längre innehålla bestämmelser om detta.

Också de biträdande justitieombudsmännen skall utses för en mandatperiod på fyra år och valet skall förrättas i samma ordning

som valet av justitieombudsman. Det föreslås att bestämmelser om behörighetskraven för de biträdande justitieombudsmännen skall ingå i paragrafen. De skall vara samma som för justitieombudsmannen. Förslaget motsvarar i sak nuläget. De biträdande justitieombudsmännen skall bistå justitieombudsmannen och enligt hans förordnande sköta justitieombudsmannens uppgifter. I den arbetsordning som justitieombudsmannen fastställer skall det bestämmas vilken av de biträdande justitieombudsmännen som skall sköta justitieombudsmannens uppgifter då han är förhindrad därtill. Justitieombudsmannen skall på samma sätt som för närvarande i arbetsordningen besluta om fördelningen av olika grupper av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

59 §. Det föreslås att omnämmandet av biträdande justitieombudsmannens suppleant skall avlägsnas ur denna paragraf.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelse. Avsikten är att reformen skall träda i kraft så snart som möjligt. För att arbetet vid justitieombudsmannens kansli skall fortlöpa så smidigt som möjligt föreslås det i övergångsbestämmelsen att de personer som förelagens ikraftträdande utsetts till justitieombudsman och till biträdande justitieombudsman skall fortsätta i sina uppgifter till utgången av deras mandatperiod. Det föreslås att den andra biträdande justitieombudsmannens mandatperiod skall börja den 1 september 1998. Då finns det tid att förrätta valet av den andra biträdande justitieombudsmannen efter att lagen har trätt i kraft. Biträdande justitieombudsmannens suppleant skall fortsätta i sin uppgift tills riksdagen har utsett den andra biträdande justitieombudsmannen och dennes mandatperiod har börjat.

#### 1.2. Lag om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmar- nas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder

1 §. Det föreslås att omnämmandet av biträdande justitieombudsmannens suppleant skall avlägsnas ur denna paragraf och att



omnämmandet av biträdande justitieombudsmannen skall ändras till pluralis.

### 1.3. Lag om riksätten

1 §. Det föreslås att omnämmandet av biträdande justitieombudsmannens suppleant skall avlägnas ur denna paragraf.

## 2. Närmare bestämmelser

Instruktionen för riksdagens justitieombudsman måste ses över med anledning av denna proposition. Efter att den föreslagna lagen har trätt i kraft skall riksdagens justitieombudsman fastställa en ny arbetsordning.

## 3. Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

## 4. Lagstiftningsordning

De föreslagna ändringarna i Regeringsformen för Finland, ministeransvarighetslagen och lagen om riksätten innebär att grundlagar ändras. Därför måste dessa lagförslag behandlas i den ordning som anges i 67 § riksdagsordningen.

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

## 1.

**Lag****om ändring av 49 och 59 § Regeringsformen för Finland**

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

*ändras* i Regeringsformen för Finland 49 § 1 mom. och 59 §, dessa lagrum sådana de lyder, 49 § 1 mom. i lag 969/1995 och 59 § i lag 1221/1990, som följer:

## 49 §

Riksdagen skall för en mandatperiod på fyra år utse en justitieombudsman som skall vara en person med utmärkt lagkunskap. Valet förrättas i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. I samma ordning och för lika lång tid utses även två biträdande justitieombudsmän, som skall uppfylla motsvarande behörighetsvillkor. De biträdande justitieombudsmännen bistår justitieombudsmannen och sköter vid behov dennes uppgifter.

## 59 §

Väcks åtal mot en medlem av statsrådet, mot en medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant eller mot riksdagens justitieombudsman eller en biträdande justitieombudsman för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning, behandlas målet av en särskild domstol, riksätten, för vilken särskilda

grundlagsbestämmelser gäller.

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

Denna lag träder i kraft den . De personer som har utsetts till justitieombudsman och till biträdande justitieombudsman innan lagen träder i kraft skall dock fortsätta i sina uppgifter till utgången av deras mandatperiod.

Den andra justitieombudsman som avses i denna lag väljs första gången för en mandatperiod som börjar den 1 september 1998. Biträdande justitieombudsmannens suppleant fortsätter i sin uppgift tills riksdagen har utsett den andra biträdande justitieombudsmannen i enlighet med denna lag och dennes mandatperiod har börjat.

## 2.

**Lag****om ändring av 1 § lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder**

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

*ändras* i lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder (274/1922) 1 §, sådan den lyder i lag 1222/1990, som följer:

**1 §**

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

Vad 2 § 1-3 mom. och 3-7 § föreskriver

om en medlem av statsrådet och justitiekanslern gäller på motsvarande sätt riksdagens justitieombudsman liksom även justitiekanslersadjointen och dennes suppleant samt de biträdande justitieombudsmännen.

Denna lag träder i kraft den . I fråga om biträdande justitieombudsmannens suppleant tillämpas dock fortfarande de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande.

3.

## Lag

### om ändring av 1 § lagen om riksрätten

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

ändras lagen den 25 november 1922 om riksрätten (273/1922) 1 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1223/1990, som följer:

1 §

Riksрätten handlägger åtal som väcks mot en medlem av statsrådet, mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller justitiekanslersadjointens suppleant, mot riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller mot presidenten i eller en ledamot av högsta domstolen eller högsta

förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

-----  
Denna lag träder i kraft den \_\_\_\_\_. I fråga om biträdande justitieombudsmannens suppleant tillämpas dock fortfarande de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande.

Helsingfors den 3 oktober 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Kari Häkäemies*

## 1.

## Lag

## om ändring av 49 och 59 § Regeringsformen för Finland

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

ändras i Regeringsformen för Finland 49 § 1 mom. och 59 §, dessa lagrum sådana de lyder, 49 § 1 mom. i lag 969/1995 och 59 § i lag 1221/1990, som följer:

## Gällande lydelse

## 49 §

Lagtima riksdag skall för fyra kalenderår i sänder utse riksdagens justitieombudsman. Den som väljs skall vara en för utmärkt lagkunskap känd person. Valet förrättas i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov sköter hans uppgifter, samt en suppleant som vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter. Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sin befattning före utgången av mandatperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman för den återstående tiden.

## 59 §

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

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

## Föreslagen lydelse

## 49 §

Riksdagen skall för en mandatperiod på fyra år utse en justitieombudsman som skall vara en person med utmärkt lagkunskap. Valet förrättas i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. I samma ordning och för lika lång tid utses även två biträdande justitieombudsmän, som skall uppfylla motsvarande behörighetsvillkor. De biträdande justitieombudsmännen bistår justitieombudsmannen och sköter vid behov dennes uppgifter.

## 59 §

Väcks åtal mot en medlem av statsrådet, mot en medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller hans suppleant eller mot riksdagens justitieombudsman eller en biträdande justitieombudsman för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning, behandlas målet av en särskild domstol, riksätten, för vilken särskilda grundlagsbestämmelser gäller.

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

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*Denna lag träder i kraft den . De personer som har utsetts till justitieombudsman och till biträdande justitieombudsman innan lagen träder i kraft skall dock fortsätta i sina uppgifter till utgången av deras mandatperiod.*

*Den andra justitieombudsman som avses i denna lag väljs första gången för en mandatperiod som börjar den 1 september 1998. Biträdande justitieombudsmannens suppleant fortsätter i sin uppgift tills riksdagen har utsett den andra biträdande justitieombudsmannen i enlighet med denna lag och dennes mandatperiod har börjat.*

2.

## Lag

### om ändring av 1 § lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder

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

*ändras i lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder (274/1922) 1 §, sådan den lyder i lag 1222/1990, som följer:*

Gällande lag

Föreslagen lydelse

## 1 §

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

Vad 2 § 1-3 mom. och 3-7 § stadgar om medlem av statsrådet och justitiekanslern gäller på motsvarande sätt riksdagens justitieombudsman liksom även justitiekanslersadjointen och *biträdande justitieombudsmannen* samt deras *suppleanter*.

## 1 §

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

Vad 2 § 1-3 mom. och 3-7 § föreskriver om en medlem av statsrådet och justitiekanslern gäller på motsvarande sätt riksdagens justitieombudsman liksom även justitiekanslersadjointen och *dennes suppleant* samt de *biträdande justitieombudsmännen*.

*Denna lag träder i kraft den . I fråga om biträdande justitieombudsmannens suppleant tillämpas dock fortfarande de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande.*

## 3.

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

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

ändras lagen den 25 november 1922 om riksätten (273/1922) 1 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1223/1990, som följer:

*Gällande lydelse*

## 1 §

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

*Föreslagen lydelse*

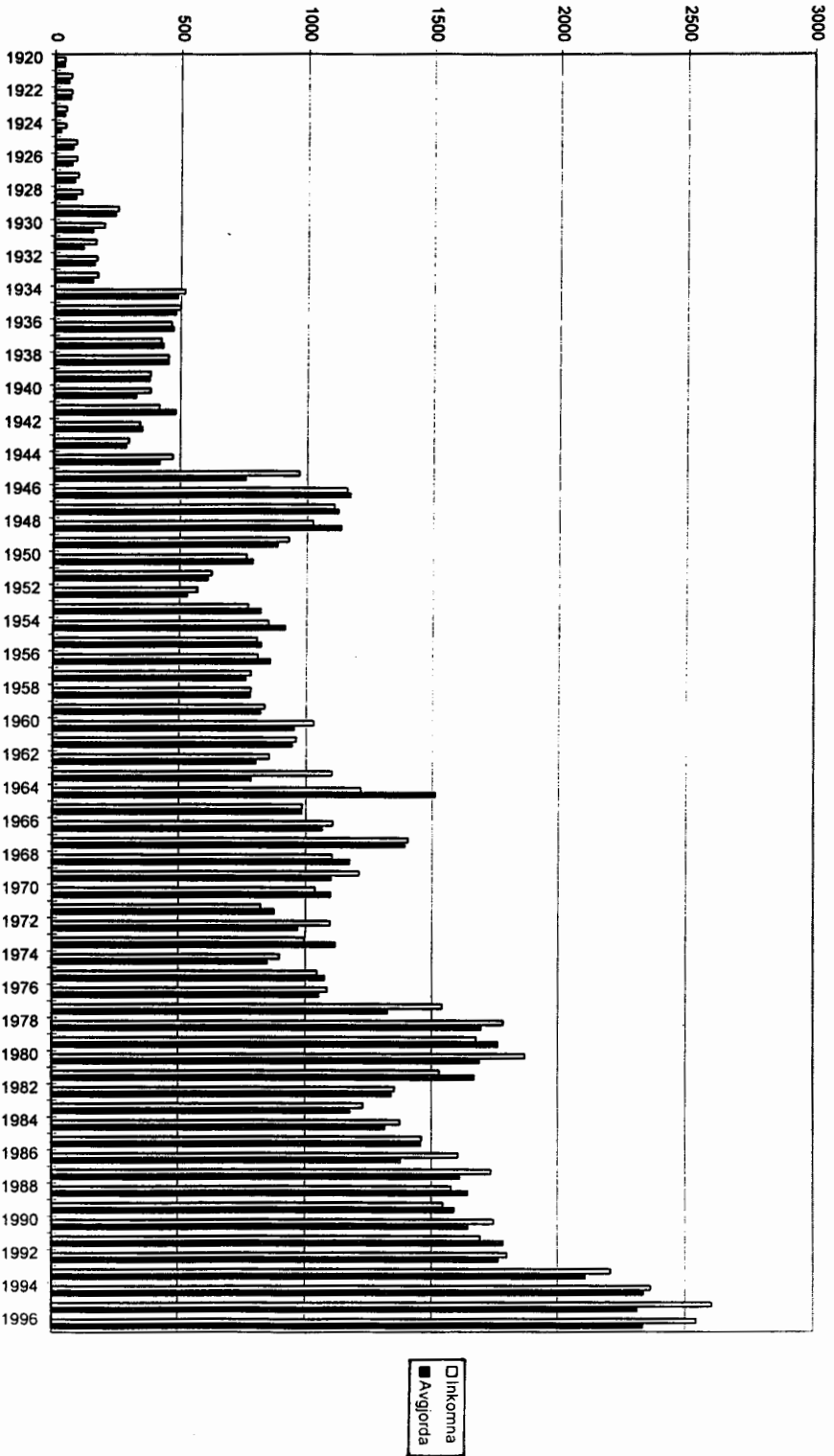
## 1 §

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

-----  
 Denna lag träder i kraft den . I fråga om biträdande justitieombudsmannens suppleant tillämpas dock fortfarande de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande.  
 -----



TILL RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN INKOMNA OCH AVGJORDA KLAGOMÅL 1920 - 1996

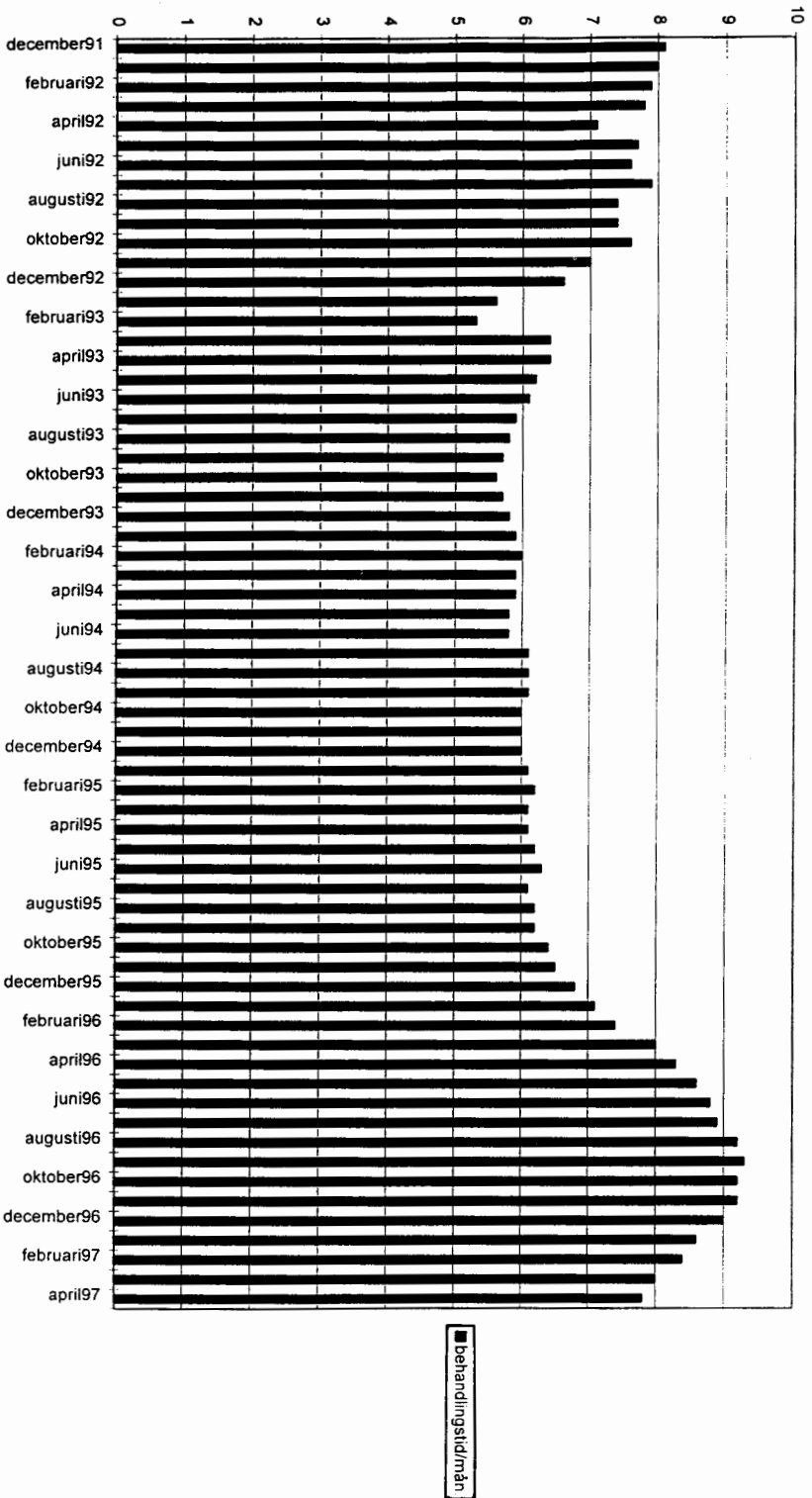


□ Inkomna  
■ Avgjorda

**UPPGIFTER OM RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLIS VERKSAMHET ÅREN 1986-1996**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Inkomna till behandling</b>	1.647	1.757	1.614	1.575	1.792	1.727	1.833	2.254	2.398	2.645	2.578
<b>Avgjordes</b>	1.423	1.642	1.669	1.614	1.685	1.829	1.808	2.146	2.370	2.352	2.364
<b><u>De avgjorda ärendenas resultat</u></b>											
- undersöktes inte	24% 334	28% 457	22% 375	22% 355	20% 345	22% 396	22% 400	28% 608	29% 690	31% 739	27% 627
- ej sannolika skäl	19% 275	24% 388	30% 500	25% 405	27% 456	29% 526	27% 496	31% 664	26% 624	29% 673	46% 1095
- ej fel	44% 632	39% 647	39% 645	42% 685	40% 668	37% 686	35% 624	27% 570	32% 750	28% 667	17% 398
- åtgärder: åtal, disciplinär åtgärd, anmärkning, meddelande, framställning	7% 98	6% 98	5% 87	6% 88	8% 132	8% 147	11% 205	11% 242	11% 257	9% 211	8% 184
- övrigt	6% 84	3% 52	4% 62	5% 81	5% 84	4% 74	5% 83	3% 62	2% 49	3% 62	2% 60

Den genomsnittliga behandlingstiden i riksdagens justitieombudsmans kansli  
december 1991 - april 1997



*Bilaga 5***RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI****UPPGIFTER FRÅN ÅR 1996**

Avgjorda ärenden sammanlagt	2 364
Klagomål	2 322
Egna initiativ	28
Utlåtanden	14

De största grupperna av avgjorda ärenden:

socialmyndigheter	367	15 %
polismyndigheter	320	14 %
domstolar	312	13 %
fångvårdsmyndigheter	192	8 %
hälsovårdsmyndigheter	145	6 %
kommunala myndigheter	139	6 %
miljömyndigheter	80	3 %
skattemyndigheter	78	3 %

**Inspektioner**

Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen inspekterade 58 objekt år 1996 (år 1995 var objekten 60).

Inspektionsobjekten fördelade sig enligt följande:

försvarsmakten/gränsbevakningsväsendet	19
fångvården	12
socialväsendet	12
polisförvaltning	7
hälsovården	5
övriga inspektionsobjekt	3