

Justitieministeriet

justitieministeriet@om.fi

Hänvisning
VN/5035/2018

Kontaktpersoner
Rasmus Lindqvist

Ärende
**BEGÄRAN OM UTLÅTANDE OM FINLANDS
REGERINGS UTKAST TILL PROPOSITION TILL
RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAG OM FÖR-
DELNINGEN AV UPPGIFTER MELLAN JUSTITIE-
KANSLERN I STATSRADET OCH RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMAN**

Bakgrund

Justitieministeriet har begärt ett utlåtande av landskapsregeringen om Finlands regerings utkast till proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. I och med förslaget upphävs den nu gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990).

Enligt grundlagen har Finland två högsta laglighetsövervakare, statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman, som enligt 10 kap. grundlagen i stor utsträckning har liknande uppgifter och befogenheter. Enligt grundlagen har båda laglighetsövervakarna till uppgift att övervaka att domstolarna och andra myndigheter och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. En väsentlig del av de högsta laglighetsövervakarnas uppgift är att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till båda laglighetsövervakarnas behörighet hör också att övervaka lagligheten i statsrådets, ministrarnas och republikens presidents beslut och ämbetsåtgärder i enlighet med vad som föreskrivs i grundlagen. Utöver de parallella uppgifterna har båda laglighetsövervakarna vissa särskilda uppgifter som föreskrivs i grundlagen eller i någon annan lag eller följer av internationella fördrag samt olika funktionella specialområden och prioriteringar. I praktiken har det skett en specialisering av uppgifter och sakkunskap mellan de högsta laglighetsövervakarna.

Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att utreda och bedöma nuläget, utvecklingsbehoven och utvecklingsmöjligheterna i fråga om uppgiftsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet samt lägga fram förslag till riktlinjer utifrån bedömningen. Uppgiften var att inom ramen för grundlagen bedöma möjligheterna att utveckla arbetsfördelningen och samarbetet. Arbetsgruppen presenterade sitt betänkande den 5 juni 2019 och sände det för kännedom till landskapsregeringen. Landskapsregeringen konstaterade i sitt beslut den 20 augusti 2019 (ÅLR 2019/5323) att betänkandet på 107 sidor överlämnats till landskapsregeringen på finska innehållande endast en kort sammanfattning på svenska.

Syftet med det utkast till proposition som nu tillsänts landskapsregeringen är att reformera lagstiftningen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman så att den stämmer överens med de särskilda uppgifter som laglighetsövervakarna åläggs i grundlagen och övrig lagstiftning och de specialiseringsområden som följer av internationella avtal eller uppkommit genom verksamheten. Den föreslagna lagen inskränker inte någondera laglighetsövervakares behörighet, utan uppgiftsfördelningen anger bara ett förstahandsförfarande. Till båda myndigheterna kan klagomål följaktligen lämnas som tidigare. Målet är likväl att de ärenden som omfattas av den föreslagna uppgiftsfördelningen alltid överförs till den andra laglighetsövervakaren när det kan anses fördelaktigt med hänsyn till produktiviteten i arbetet, utvecklandet av sakkunskap och tydligheten i arbetsfördelningen inom laglighetskontrollen.

Särskilt rörande landskapet Ålands autonoma ställning och dess vittomfattande lagstiftning anses det i utkastet till proposition att det för att tolka denna lagstiftning behövs sådan kunskap om Ålands ställning och historia som kan skaffas endast genom särskild fördjupning. Vilket talar för att ärendena samlas hos endera av laglighetsövervakarna. Enligt utkastet till proposition föreslås det därför att laglighetskontrollen avseende Ålands självstyrelse koncentreras till justitiekanslern, vilket framgår av 2 § 6 punkten i förslaget till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

I specialmotiveringen beskrivs närmare vad som avses med bestämmelsen.

”Enligt den föreslagna 6 punkten ska dessutom laglighetskontrollen avseende Ålands självstyrelse koncentreras till justitiekanslern. I ett ärende som hör till eller har samband med självstyrelsen kan ett eventuellt klagomål till den högsta laglighetsövervakaren gälla landskapsmyndigheternas förfarande i ett förvaltningsärende som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet eller i ett förvaltningsärende som hör till rikets lagstiftningsbehörighet och som sköts av landskapsmyndigheterna med stöd av en överenskommelseförordning eller en särskild bestämmelse i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Om föremålet för ett klagomålsärende som gäller självstyrelsen är sådan hälso- och sjukvård som helt eller delvis ordnas av landskapets självstyrelsemyndigheter och som enligt den föreslagna arbetsfördelningen i första hand hör till justitieombudsmannen, kan justitiekanslern vid behov överföra ärendet till justitieombudsmannen för behandling. Det kan också exempelvis vara fråga om sådana brister som uppdragas inom statsförvaltningen och som gäller

hörandet av landskapets myndigheter när lagstiftning som också träder i kraft på Åland bereds.

De ärenden rörande laglighetskontroll som gäller annan offentlig förvaltning och skötseln av offentliga uppgifter på Åland ska fördelas på samma sätt som i riket. Landskapet har lagstiftningsbehörighet exempelvis i fråga om socialvårdsärendena på Åland, men de sköts av de åländska kommunerna. Det innebär att dessa kommunala ärenden i enlighet med arbetsfördelningen ska anses höra till justitieombudsmannens ansvarsområde. Dessutom behandlas ärenden som gäller Ålands självstyrelse inom justitiekanslerns laglighetskontroll när den gäller statsrådet och republikens president i enlighet med den föreslagna 1 punkten.”

Behörighetsfördelning och landskapsregeringens synpunkter

Justitiekanslerns (JK) och justitieombudsmannens (JO) behörighet i landskapet Åland har berörts ett flertal gånger. Bland annat var frågan om justitiekanslerns behörighet på Åland föremål för JK i samband med två ärenden i medlet av 2000-talet. I ett ärende hade lämnats in klagomål till JK om upphävandet av en bestämmelse i en landskapsförordning.¹ I utlåtandet till JK hävdade landskapsregeringen bland annat att JK inte bör anses ha behörighet att granska lagligheten av en landskapsförordning med stöd av 108 § grundlagen utan endast ha den rätt som allmänt tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter enligt 107 §.² JK instämde inte i denna uppfattning om JK:s avsaknad av behörighet, främst med beaktande av de i grundlagen stadgade grundläggande fri- och rättigheternas accentuerade utsträckning och dessa rättigheters bindande karaktär när det gäller att skydda den enskilda individen mot utövning av offentlig makt samt med beaktande av justitiekanslerns skyldighet enligt grundlagen att övervaka dessa rättigheter.

I beslutet ovan berördes även JK:s förhållande till den lagstiftande makten. JK har inte befogenhet att ingripa i frågor som gäller ändamålsenlighet eller hur riksdagen använder sin lagstiftningsmakt. Detta gäller även i förhållande till lagtinget. I rikslagstiftning har emellertid JK getts särskilda uppgifter inom statsrådet i samband med statsrådets beslutsfattning, men sådana uppgifter förekommer inte i förhållande till landskapsregeringen. Detta föranledde JK att i ett annat ärende dra slutsatsen att det inte följde av 108 § i grundlagen någon möjlighet för JK att i en pågående lagberedningsprocess vid landskapsregeringen fästa landskapsregeringens uppmärksamhet vid laglighetsfrågor eller att ge landskapsregeringen utlåtanden i juridiska frågor. Utanför JK:s behörighet föll även övervakningen av lagstiftningsarbetet vid Ålands lagting eller dess utskott, vilken lagstiftningskontroll i första hand ankommer på lagtingets egna organ och ytterst, i fråga om antagna landskapslagar, på republikens president enligt 19 § självstyrelselagen.³

Även självstyrelsepolitiska nämnden i lagtinget har vid ett flertal tillfällen berört frågeställningen, bland annat i betänkande nr 2/2005-2006. Nämnden ansåg då att landskapsregeringen bör se över hela problematiken kring frågan om hur de uppgifter som i riket ankommer på justitiekanslern samt justitieombudsmannen skall skötas i landskapet. Nämnden

¹ 17.2.2005, dnr 886/1/02.

² L10/02/1/26, 30.1.2003.

³ Dnr 299/1/06, 24.3.2006.

ansåg också att uppmärksamhet bör fästas vid såväl Ålands konstitutionella ställning som vid rättssäkerheten.

Med detta som kort bakgrund kan det konstateras att JK och JO har ansett sig ha befogenheter och har etablerat en beslutspraxis, som uppkommit utan att självstyrelselagen för Åland (1144/1991) ändrats, enligt vilken justitiekanslern och justitieombudsmannen även fungerar som allmänna laglighetsövervakare i landskapet Åland. Enligt 69 § självstyrelselagen kan lagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Besluten ska av riksdagen fattas i grundlagsordning och av lagtinget med kvalificerad majoritet. Mot bakgrund av detta anser landskapsregeringen att det i dagsläget är oklart vilka befogenheter JK och JO har på Åland och att den frågan snarast borde klargöras genom en ändring av självstyrelselagen. I förhållande till det aktuella utkastet till proposition innebär det här att det inte är möjligt att i en lag antagen på lägre nivå precisera justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter i förhållande till Ålands autonomi utan att behörighetsfördelningen i den frågan i första hand har klargjorts i självstyrelselagen för Åland.

Sammanfattningsvis anser Ålands landskapsregering att justitiekanslerns och justitieombudsmannens ställning och uppgifter i landskapet Åland enbart kan regleras i självstyrelselagen för Åland, och inte genom en vanlig lag stiftad av riksdagen. Landskapsregeringen anser därför att det är av yttersta vikt att frågan i första hand klargörs i självstyrelselagen för Åland, i enlighet med 69 § självstyrelselagen, innan den kan bli föremål för någon annan lagstiftning. Landskapsregeringen förutsätter att det snarast möjligt förs en fortsatt dialog med landskapsregeringen i frågan.

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. Rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist