



ANFÖRANDEN

Justitieombudsman
Petri Jääskeläinen



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

ANFÖRANDEN

Justitieombudsman
Petri Jääskeläinen

Riksdagens justitieombudsmans kansli
Red.: Maija Sakslin och Mikko Sarja
Layout: Virpi Salminen

Förord

Enligt 109 § 2 mom. i grundlagen ska justitieombudsmannen varje år lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och de brister i lagstiftningen som han eller hon har iakttagit.

I justitieombudsmannens berättelse har det från och med berättelsen för år 1990 ingått anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen (från och med berättelsen för år 1998: de biträdande justitieombudsmännen) om ämnen som de själva har valt.

Riksdagens grundlagsutskott har ansett dessa anföranden vara viktiga, eftersom de innehåller bedömningar av någon laglighetsövervakningsfråga som särskilt har aktualiserats under berättelseåret eller annars har allmän betydelse (GrUB 5/2009 rd).

Petri Jääskeläinen har medverkat med anföranden i berättelserna för åren 2002–2025. Han har skrivit 24 anföranden, varav åtta som biträdande justitieombudsman (2002–2009) och sexton som justitieombudsman (2010–2025). Anförandena utgör en betydande helhet där Jääskeläinen granskar laglighetsövervakningen inom olika förvaltningsområden, justitieombudsmannens förfaranden och justitieombudsmannainstitutionens ställning. Genom dessa texter har han gjort justitieombudsmannens arbete mer känt och samtidigt vidareutvecklat innehållet i och arbetsformerna för den högsta laglighetsövervakningen.

Justitieombudsmannen Petri Jääskeläinens sista mandatperiod, och därmed också hans omfattande arbete som högsta laglighetsövervakare både nationellt och internationellt, avslutades den 31.12.2025. Som ett uttryck för uppskattning för hans arbete har hans anföranden sammanställts och publiceras på nytt på justitieombudsmannens webbplats.

Dessutom har de ursprungliga anförandena getts ut som en bok redigerad av biträdande justitieombudsmännen Maija Sakslin och Mikko Sarja. Boken överlämnades till Petri Jääskeläinen till hans ära vid ett högtidsseminarium som ordnades i Lilla Parlament i riksdagens den 16.12.2025.

Helsingfors den 11 juni 2026

Justitieombudsman JARI RÅMAN

Biträdande justitieombudsman MIKKO SARJA

Biträdande justitieombudsman SUSANNA LINDROOS-HOVINHEIMO

Innehållsförteckning

| | |
|---|----------|
| FÖRORD | 3 |
| JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINENS ANFÖRANDEN | 7 |
| Anförande 2025 | 8 |
| DEN HÖGSTA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN UNDER ETT KVARTS SEKEL | 9 |
| Anförande 2024 | 23 |
| TRYGGANDE AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS KONSTITUTIONELLA STÄLLNING OCH OBEROENDE | 24 |
| Anförande 2023 | 35 |
| JUSTITIEOMBUDSMANNENS EGNA INITIATIV | 36 |
| Anförande 2022 | 43 |
| JUSTITIEOMBUDSMANNENS INSPEKTIONSVERKSAMHET | 44 |
| Anförande 2021 | 50 |
| FÖRDELNINGEN AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNES UPPGIFTER FÖRNYAS | 51 |
| Anförande 2020 | 59 |
| JUSTITIEOMBUDSMANNEN SOM GARANT FÖR RÄTTSSSTATEN | 60 |
| Anförande 2019 | 68 |
| RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN 100 ÅR | 69 |
| Anförande 2018 | 73 |
| JUSTITIEOMBUDSMANNEN SOM ÖVERVAKARE AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER | 74 |
| Anförande 2017 | 79 |
| PROBLEM I TILLGODOSEENDET OCH GENOMFÖRANDET AV OFFENTLIGHETS PRINCIPEN | 81 |
| Anförande 2016 | 88 |
| UPPGIFTSFÖRDELNINGEN MELLAN JUSTITIEOMBUDSMANNEN OCH JUSTITIEKANSLERN BORDE UTVECKLAS | 90 |
| Anförande 2015 | 99 |
| JO FÅR UPPDRAGET ATT ÖVERVAKA RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING | 101 |

| | |
|--|------------|
| Anförande 2014 | 106 |
| RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN 95 ÅR | 108 |
| Anförande 2013 | 113 |
| JUSTITIEOMBUDSMANNEN BLIR TILLSYNSORGAN TILL FÖREBYGGANDE AV TORTYR | 115 |
| Anförande 2012 | 120 |
| JO INTE BARA ÖVERVAKAR UTAN OCKSÅ FRÄMJAR TILLGODOSEENDET AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA | 122 |
| Anförande 2011 | 128 |
| MEDBORGARPERSPEKTIVET I JO:S ARBETE | 129 |
| Anförande 2010 | 134 |
| TILLSYNYN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA EFFEKTIVERAS | 135 |
| BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINENS ANFÖRANDE | 140 |
| Anförande 2009 | 141 |
| PRINCIPERNA FÖR BEHANDLINGEN AV KLAGOMÅL | 142 |
| Anförande 2008 | 147 |
| BRISTER VID TRYGGANDET AV RÄTTSHJÄLP FÖR FRIHETSBERÖVADE | 148 |
| Anförande 2007 | 152 |
| VILKEN BETYDELSE HAR JO:S ÅTALS RÄTT? | 153 |
| Anförande 2006 | 157 |
| PROBLEM I SAMBAND MED DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA FÖR FÅNGAR | 158 |
| Anförande 2005 | 162 |
| RÄTTSSKYDDET FÖR DEM SOM HAR EN INTRESSEBEVAKARE INOM FÖRMYNDARVERKSAMHETEN | 163 |
| Anförande 2004 | 167 |
| LIKABEHANDLING I LAGLIGHETS ÖVERVAKNINGEN | 168 |
| Anförande 2003 | 172 |
| ÖVERVAKNINGEN AV FÖRSVARSMAKTEN OCH BEHANDLINGEN AV BEVÄRINGAR | 173 |
| Anförande 2002 | 176 |
| JUSTITIEOMBUDSMANNEN SOM ÖVERVAKARE AV DOMSTOLARNA OCH RÄTTSSÄKERHETEN I PROCEDURFRÅGOR | 177 |

JUSTITIEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINENS
ANFÖRANDEN



ANFÖRANDE 2025



JUSTITIEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINEN



Den högsta laglighetsövervakningen under ett kvarts sekel

Min nästan ett kvarts sekel långa karriär som högsta laglighetsövervakare upphörde i slutet av berättelseåret. Jag var från och med 2002 biträdande justitieombudsman under två mandatperioder och därefter från och med 2010 justitieombudsman under fyra mandatperioder. I detta anförande, som är mitt sista, överblickar jag justitieombudsmannainstitutionens utveckling under dessa år samt framtida utvecklingsbehov och utvecklingsutsikter.¹⁾

1 UTVECKLING AV JUSTITIEOMBUDSMANNAINSTITUTIONENS FÖRFATTNINGSGRUND OCH UPPGIFTER

1.1 LAGEN OM RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) trädde i kraft den 1 april 2002, det vill säga samma dag som jag började som biträdande justitieombudsman. Fram till dess hade närmare bestämmelser om justitieombudsmannen getts i instruktionen för riksdagens justitieombudsman på talmanskonferensens förslag. Samma dag trädde också en ny instruktion (209/2002) i kraft. Instruktionen innehöll endast snäva bestämmelser om kansliets personal, behörighetsvillkor, utnämning av tjänstemän och tjänstledighet.

Reformen var främst lagteknisk – syftet med den var att höja regleringen i instruktionen till lagnivå av orsaker som beror på 80 § i grundlagen.²⁾ Nytt var justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens skyldighet att ge en redogörelse för sina bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av deras verksamhet.

- 1) Alla mina anföranden i berättelserna har sammanställts och publiceras på nytt på justitieombudsmannens webbplats.
- 2) I mitt anförande ”Justitieombudsmannen som garant för rättsstaten” i berättelsen för 2020 konstaterade jag att det med tanke på tryggheten av justitieombudsmannens verksamhetsförutsättningar och bakgrunden till systemet med två högsta laglighetsövervakare – som är kopplat till de högsta statsorganens maktförhållanden – å andra sidan skulle kunna anses vara bättre att rätten att ta initiativ till stiftande och ändring av lagen om riksdagens egen laglighetsövervakare ligger i riksdagens egna händer och inte hos regeringen.

1.2 STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN

Man övergick till systemet med två biträdande justitieombudsmän genom en ändring av regeringsformen 1997 eftersom antalet klagomål till justitieombudsmannen uppskattades ha ökat permanent. Tre beslutsfattarens arbetsinsats ansågs vara nödvändig för att justitieombudsmannens verksamhet skulle vara effektiv. Samtidigt avskaffades dock befattningen som suppleant för biträdande justitieombudsmannen som ingick i det tidigare systemet med en biträdande justitieombudsman. Avsaknaden av ersättande vikariearrangemang hade i praktiken visat sig vara problematisk i situationer där den ena biträdande justitieombudsmannen var förhindrad att sköta sina uppgifter under en längre tid än en sedvanlig kortvarig frånvaro. Därför fogades ett regleringsförbehåll gällande ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till 38 § i grundlagen och med stöd av det gjordes i lagen om riksdagens justitieombudsman nödvändiga ändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2007.

Enligt grundlagsutskottet (GrUB 5/2005 och 2/2007 rd) var det inte nödvändigt att ställföreträdaren väljs av riksdagen i ett förhållandevis tungt förfarande på samma sätt som när det gäller justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. Enligt utskottets uppfattning var det lämpligare att valet av ställföreträdare hör till riksdagens justitieombudsmans uppgifter. För att trygga riksdagens möjligheter att påverka bör justitieombudsmannen dock höra grundlagsutskottet innan valet görs.

1.3 FINLANDS NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSINSTITUTION

År 2011 godkände riksdagen en lagreform genom vilken man i Finland inrättade en så kallad nationell människorättsinstitution som utgörs av en helhet som består av justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation (det nya 3 a kap. i lagen om riksdagens justitieombudsman). Reformen genomfördes därför att justitieombudsmannen inte ensam uppfyllde alla de krav som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt de så kallade Parisprinciperna, som antogs av FN 1993.

Genom reformen inrättades Människorättscentret, som har en människorättsdelegation, i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Människorättscentret är funktionellt självständigt och oberoende, men hör administrativt till justitieombudsmans kansli. Människorättscentret sköter olika slags allmänna uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen utnämner direktören för Människorättscentret för en mandatperiod på fyra år efter att ha fått ett ställningstagande av grundlagsutskottet i ärendet, med andra ord är förfarandet detsamma som vid valet av ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen. Justitieombudsmannen utnämner också Människorättscentrets tjänstemän samt tillsätter efter att ha hört Människorättscentrets direktör för fyra år i sänder en människorättsdelegation med högst 40 medlemmar, som bland annat fungerar som samarbetsorgan för aktörer inom området för grundläggande och mänskliga rättigheter.

De ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som gäller inrättandet av Människorättscentret och dess människorättsdelegation trädde i kraft den 1 januari 2012. Jag har ansett att den struktur för människorättsinstitutionen som tillägnats i Finland har varit mycket lyckad och strukturen har även i praktiken fungerat bra. Jag anser att det är viktigt att Människorättscentret har olika allmänna uppgifter i anslutning till främjandet, tillgodoseendet och uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, men att centret inte behandlar klagomål eller andra enskilda fall eller ärenden som berör laglighetsövervakning och som hör till justitieombudsmannens uppgifter. På så sätt överlappar uppgifterna för de olika delarna av institutionen inte varandra, utan de stöder varandra.

Finlands människorättsinstitution har också visat sig vara lyckad med tanke på Parisprinciperna eftersom institutionen redan tre gånger har beviljats så kallad A-status, vilket visar att institutionen till fullo uppfyller kraven i Parisprinciperna (se avsnitt 3.2.2 i berättelsen).

1.4 UTVECKLING AV BEHANDLINGEN AV KLAGOMÅL OCH KALLELSE AV STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN

Genom samma lag, genom vilken bestämmelserna om Människorättscentret fogades till lagen om riksdagens justitieombudsman, ändrades bestämmelserna om behandlingen av klagomål till justitieombudsmannen. Genom de nya bestämmelserna utökades justitieombudsmannens prövningsrätt och handlingsalternativ vid behandlingen av klagomål samt betonades medborgarperspektivet.

Enligt tidigare gällande bestämmelser borde justitieombudsmannen alltid undersöka ett klagomål när ”det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet”. Enligt den nya regleringen har justitieombudsmannen prövningsrätt gällande de åtgärder som klagomålet förutsätter samt undersökningens omfattning och djup. Enligt den ändrade 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman vidtar justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga. Dessa kriterier möjliggör prövning från fall till fall av vilka åtgärder ett enskilt klagomål förutsätter.³⁾ Regleringen gör det möjligt att rikta resurserna på ett ändamålsenligt sätt och förbättrar effektiviteten av justitieombudsmannens verksamhet.

I reformen förkortades den så kallade preskriptionstiden för klagomål från fem år till två år. Ärenden som är äldre än så undersöks endast om det finns särskilda skäl till det. I lagen infördes dessutom en uttrycklig bestämmelse om möjligheten att överföra behandlingen av ett klagomål till en annan behörig myndighet.

I sitt betänkande om lagförslaget betonade grundlagsutskottet (GrUB 12/2010 rd) att de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsätt bör vidareutvecklas med utgångspunkt i medborgarperspektivet. Utskottet ansåg att i synnerhet justitieombudsmannens framställningar är viktiga för att nå en uppgörelse i godo eller för att gottgöra en kränkning.⁴⁾

Enligt en bestämmelse som fogades till lagen om riksdagens justitieombudsman 2007 kunde justitieombudsmannen kalla ställföreträdaren att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne var förhindrad att sköta sitt uppdrag ”annat än kortvarigt”. Eftersom även ett kortvarigt förhinder kunde ha en negativ inverkan på behandlingen av laglighetsövervakningsärenden redan med det antal klagomål som anfördes dåtiden, ändrades bestämmelsen så att justitieombudsmannen kan kalla en ställföreträdare på basis av det faktiska behovet oberoende av längden på biträdande justitieombudsmannens förhinder.

- 3) Jag hade i mitt anförande i berättelsen för 2009 efterlyst prövningsrätt i undersökningen av klagomål och i form av frågor skissat upp grunder enligt vilka utredningen av klagomål borde bedömas: Kan justitieombudsmannen hjälpa till? Är justitieombudsmannens kritik nödvändig? Finns det behov av justitieombudsmannens handledning eller framställning i ärendet? Är justitieombudsmannens undersökning och ställningstagande i övrigt nödvändiga? Den nya bestämmelsen styr undersökningen av klagomål till ärenden som är betydelsefulla med tanke på just dessa frågor och uttrycker intressen av undersökningen ur ett laglighetsövervakningsperspektiv.
- 4) Medborgarperspektivet och framställningar om gottgörelse var temat för mitt anförande i berättelsen för 2011.

De ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som gäller behandling av klagomål och kallelse av ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen trädde i kraft den 1 juni 2011. Reformerna har varit nödvändiga för att hantera det ständigt ökande antalet klagomål. Detta framgår av att justitieombudsmannens kansli 2013 för första gången på 20 år nådde en situation där det vid årsskiftet inte fanns i behandling sådana klagomål som var äldre än ett år. Detta mål har också nåtts alla år därefter liksom vid berättelseårets slut. När år 2011 inkom cirka 4 000 klagomål, har antalet under de senaste åren varit nästan det dubbla. Man skulle inte ha klarat av ett sådant antal klagomål utan långa fördröjningar om det inte hade funnits prövningsrätt gällande behandlingen av klagomålen och om ställföreträdaren inte alltid hade kunnat kallas att sköta biträdande justitieombudsmannens uppgifter enligt det faktiska behovet.

Som helhet har reformerna som berör den nationella människorättsinstitutionen, behandlingen av klagomål och kallelse av ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen förbättrat justitieombudsmannens verksamhetsförutsättningar och därmed stärkt rättsskyddet och främjat tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.⁵⁾

1.5 NATIONELL FÖREBYGGANDE MEKANISM MOT TORTYR

Genom en ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft den 7 november 2014 utsågs justitieombudsmannen till nationellt besöksorgan (nytt 1 a kap. i lagen om riksdagens justitieombudsman) enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Detta var justitieombudsmannens första specialuppdrag som grundar sig på en internationell konvention.

De nationella besöksorganen gör inspektioner på platser där frihetsberövade personer hålls. Det kan handla om till exempel fångar eller personer i polisens förvaringslokaler, men också om barn, äldre personer, psykiatriska patienter, utlänningar eller personer med funktionsnedsättning som tagits in på olika anstalter, vårdplatser eller boendeenheter.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman hade justitieombudsmannen redan tidigare som specialuppdrag att inspektera slutna inrättningar för att övervaka hur intagna behandlas. OPCAT medförde dock flera nya drag i inspektionsverksamheten, ökade det internationella samarbetet och medförde även en skyldighet att årligen lämna en rapport till underkommittén till FN:s kommitté mot tortyr (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture).

En principiellt viktig nyhet var att justitieombudsmannen i egenskap av nationellt besöksorgan har en aning bredare behörighet än i den övriga laglighetskontrollen. Det nationella besöksorganets befogenheter sträcker sig också till andra privata aktörer än sådana som sköter ett offentligt uppdrag om de upprätthåller verksamhetsställen där frihetsberövade personer hålls eller kan hållas. I denna definition ingår till exempel förvaringslokaler för frihetsberövade personer ombord på fartyg⁶⁾ eller i anslutning till vissa publikevenemang, och flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Helt nytt var också att justitieombudsmannen vid inspektionerna kan ta hjälp av utomstående experter som justitieombudsmannen utsett, till exempel läkare eller erfarenhetsexperter. Under berättelseåret fanns det redan sammanlagt 24 utomstående experter som introducerats i inspektionsverksamheten.

- 5) Jag har behandlat reformerna och deras effekter i mitt anförande i berättelsen för 2010 "Tillsynen över de grundläggande och de mänskliga rättigheterna effektiveras" samt i mitt anförande i berättelsen för 2012 "JO inte bara övervakar utan också främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna".
- 6) Den första inspektionen som gjordes på ett fartyg genomfördes på min order i förvaringslokalerna på passagerarbilfärjan Baltic Princess den 7 november 2022. Inspektionen ledde till många åtgärder, se avsnitt 3.5.6 i berättelsen för 2022.

En principiellt viktig sak är att personer som överlämnar information åt det nationella besöksorganet får immunitet. Enligt lagen får den som har lämnat uppgifter inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta. Enligt det fakultativa protokollet gäller detta förbud oberoende av om uppgifterna är sanna eller osanna. Den berörda personens personuppgifter får inte avslöjas utan personens uttryckliga samtycke. Genom dessa bestämmelser förbättras och tryggas det nationella besöksorganets möjligheter att i bredaste möjliga omfattning få information om hur frihetsberövade personer behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan innebar ett nytt steg framåt i utvecklingen av justitieombudsmannens uppgiftsprofil och befogenheter, som blir allt mer mångfacetterade.⁷⁾

1.6 DOMSTOLSBEHANDLING AV SKULDFRÅGA

I samband med att lagstiftningen om åtalsuppgörelse stiftades slopades de allmänna åklagarnas möjlighet att fatta beslut om åtalseftergift som är av så kallad påföljdsnatur, det vill säga som tillräknar brottet. Justitieombudsmannen fick dock behålla denna möjlighet.

Den som inte åtalas påföljdmässigt ska ha möjlighet att föra skuldfrågan till domstol. Därför infördes bestämmelsen om behandling av skuldfrågan i domstol som upphävts i lagen om rättegång i brottmål i lagen om riksdagens justitieombudsman (det nya 3 mom. i 10 § som trädde i kraft den 1 januari 2015).

1.7 ÖVERVAKNING AV RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD, Convention on Rights of Persons with Disabilities) och dess fakultativa protokoll trädde i kraft den 10 juni 2016 i Finland. Samtidigt blev riksdagens justitieombudsman tillsammans med Människorättscentret och dess människorättsdelegation del av den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen, vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (den nya 19 f § i lagen om riksdagens justitieombudsman). Detta var redan justitieombudsmannens andra specialuppdrag som grundar sig på en internationell konvention och det första uppdraget som anvisats Finlands människorättsinstitution.⁸⁾

Jag har sett utförandet av uppgifterna för mekanismen som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ett utmärkt exempel på de möjligheter som strukturen hos vår nationella människorättsinstitution kan erbjuda. Effektivt genomförande av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter en möjlighet att utreda enskilda fall och göra inspektioner som ingår i justitieombudsmannens uppgifter. För det andra förutsätter uppdraget även människorättsfostran, -utbildning, -forskning och -information som ingår i Människorättscentrets uppdrag. Genom dem kan man påverka människornas inställning till och medvetenhet om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. För det tredje behövs ett samarbete mellan aktörer som arbetar med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och inkludering av personer med funktionsnedsättning. För detta utgör människorättsdelegationen ett utmärkt forum.

7) Jag har behandlat det nationella besöksorganets uppdrag och frågor i anslutning till det mer omfattande i mitt anförande i berättelsen för 2013.

8) Läs mer i mitt anförande i berättelsen för 2015.

När jag tillsatte den nya människorättsdelegationen för den fyraårsperiod som inleddes den 1 april 2016 beaktade jag inkluderingen av personer med funktionsnedsättning i övervakningen som förutsätts i konventionen på så sätt att jag utnämnde till delegationen ett tillräckligt antal personer med funktionsnedsättning eller representanter för organisationer för personer med funktionsnedsättning. Dessa personer har också anlitats som experter vid justitieombudsmannens inspektioner. Justitieombudsmannens uppdrag som nationellt besöksorgan enligt OPCAT stöder också uppdraget enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning eftersom vissa boendeenheter för personer med funktionsnedsättning omfattas av OPCAT.

Det nya uppdraget beaktades på många sätt i justitieombudsmannens verksamhet. För ärenden som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning bildades ett eget nytt sakområde, vilket ger bättre möjligheter att följa upp, få en helhetsbild av och rapportera om ärenden som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. På motsvarande sätt infördes ett nytt avsnitt om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i justitieombudsmannens berättelse. Tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning valdes till kansliets tema om de grundläggande och mänskliga rättigheterna för 2014 och 2015. Det nya uppdraget beaktades också genom att fler inspektioner än tidigare gjordes vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning.

Justitieombudsmannen fick inte fler personalresurser för de nya uppgifterna enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (och inte heller för uppdraget som nationellt besöksorgan), men Människorättscentret beviljades anslag för en ny sakkunnigtjänst i budgeten för 2016.

1.8 ÖVERVAKNING AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

Ett centralt drag i utvecklingen av justitieombudsmannens verksamhet som grundar sig på annan än ny reglering har varit att övervakningen av äldre personers rättigheter har utvecklats. Antalet äldre personer har ökat kraftigt i Finland. Samtidigt har behovet av och mängden social- och hälsovårdstjänster för äldre personer ökat. Detta har å sin sida också lett till att behovet av att övervaka och främja äldre personers rättigheter ökar.

Vid justitieombudsmannens kansli strävade man efter att förbereda sig på denna utveckling på många sätt. År 2017 bildades för äldre personers rättigheter ett eget sakområde med en egen så kallad huvudföredragande. Huvudföredragandens uppgift är särskilt att följa upp verksamheten, lagstiftningen och rättspraxisen inom området samt att bereda och koordinera kansliets verksamhet inom sakområdet. I justitieombudsmannens berättelse för 2017 togs för första gången med ett eget så kallat sektoravsnitt "Äldre personers rättigheter". Justitieombudsmannens verksamhet på eget initiativ utökades inom övervakning och främjande av äldre personers rättigheter bland annat genom att man riktade flera inspektioner än tidigare till boendeenheter för äldre personer. Dessa åtgärder genomfördes utan nya resurser genom kansliets interna arrangemang för olika uppgifter.

Under 2018 fick allvarliga brister vid vissa boendeenheter för äldre personer stor publicitet. Det att brister existerade var i sig inget nytt – brister hade lyfts fram till exempel i justitieombudsmannens berättelser i flera år. Publiciteten ledde till att riksdagen beviljade för justitieombudsmannens kanslis verksamhetsutgifter för 2019 ett tilläggsanslag som kunde användas för övervakning och främjande av äldre personers rättigheter. Med detta anslag kunde man anställa tre föredraganden till justitieombudsmannen och till Människorättscentret en expert och en informatör fram till slutet av 2019. De tidsbundna tjänsterna blev senare ordinarie tjänster.

Justitieombudsmannens uppgift som **allmän laglighetsövervakare** framkommer väl i övervakningen av äldre personers rättigheter. När andra tillsynsmyndigheters befogenheter begränsar sig till vissa specifika rättigheter vad gäller social- och hälsovårdstjänster, övervakar justitieombudsmannen i tillägg till dessa att också alla andra rättigheter för äldre personer tillgodoses. Justitieombudsmannen övervakar till exempel äldre personers rätt till jämlik behandling, självbestämmanderätt, personlig frihet och integritet samt skydd för privatlivet också när de inte har anknytning till social- och hälsovårdstjänsterna. Justitieombudsmannens uppgift som allmän laglighetsövervakare syns också i att justitieombudsmannen övervakar att äldre personers rättigheter tillgodoses hos alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör.

Justitieombudsmannens uppgift som **högsta laglighetsövervakare** framkommer i sin tur i att justitieombudsmannen inte endast övervakar aktörer som tillhandahåller äldreomsorg, utan även alla andra tillsynsmyndigheter.

Justitieombudsmannens och Människorättscentrets uppgifter stöder och kompletterar varandra på ett utmärkt sätt även i övervakningen och främjandet av äldre personers rättigheter. Eftersom till exempel äldre personer med minnessjukdom kan vara personer med funktionsnedsättning enligt konventionen och deras vårdplatser kan omfattas av OPCAT, stöder även specialuppgifter som grundar sig på dessa avtal övervakningen och främjandet av äldre personers rättigheter.⁹⁾

1.9 FÖRDELNING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNES UPPGIFTER

I Finland finns två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, som båda enligt grundlagen har samma behörighet. Fördelningen av uppgifter mellan dem kan dock föreskrivas genom en vanlig lag utan att de behörigheter som gäller laglighetsövervakning inskränks för någondera. Första gången det föreskrivs om fördelningen av uppgifter var i lagen om fördelning av uppgifter från 1933, där ärenden som gällde frihetsberövade personer, krigsdomstolar, försvarsväsendet och försvarsministeriet i första hand hänvisades till justitieombudsmannen för behandling. Trots vissa reformer var lagarna om fördelning av uppgifter i kraft i nästan 90 år med i huvudsak samma centrala innehåll.¹⁰⁾

I mitt anförande i berättelsen för 2014 granskade jag hur justitieombudsmannainstitutionen, som då hade fyllt 95 år, hade utvecklats. Som ett framtida utvecklingsbehov lyfte jag fram utvecklingen av fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern så att uppgifterna överlappar varandra så lite som möjligt. Jag ansåg att ett överlappande system för de två högsta laglighetsövervakarna inte var det effektivaste eller mest ändamålsenliga med avseende på medborgarna eller samhället. I sitt betänkande med anledning av berättelsen ansåg grundlagsutskottet (GrUB 7/2015 rd) att det är viktigt att utreda möjligheterna att utveckla justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning och samarbete, och utskottet upprepade med eftertryck sina synpunkter i sitt betänkande (GrUB 2/2016 rd) som gavs med anledning av berättelsen för 2015. När utredningsarbetet inte ännu då hade inletts granskade jag i mitt anförande i justitieombudsmannens berättelse för 2016 mer specifikt än tidigare orsakerna till att arbetsfördelningen behövdes utvecklas. I sitt betänkande om berättelsen (GrUB 2/2017 rd) upprepade grundlagsutskottet med eftertryck sina tidigare synpunkter på utvecklingen av arbetsfördelningen och påpekade att utskottet redan flera gånger tagit ställning och påskyndade utredningen.

9) Se mitt anförande "Justitieombudsmannen som övervakare av äldre personers rättigheter" i berättelsen för 2018.

10) Grundlagsutskottet fäste redan 1985 och 1987 uppmärksamhet vid fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och förutsatte att överlappande uppgifter måste utredas grundligt och att det vid behov vidtas lagstiftningsåtgärder för att klargöra situationen och samtidigt utveckla justitieombudsmannens ställning som medborgarnas rättsskyddsinstitution (GrUB 1/1985 rd och 6/1987 rd).

År 2018 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att bereda en ny lag om fördelningen av uppgifter.¹¹⁾ Regeringens proposition (RP 179/2021 rd) överlämnades till riksdagen 2021 och riksdagen godkände lagförslaget 2022 med de ändringar som grundlagsutskottet föreslagit (GrUB 3/2022 rd). I sitt betänkande föreslog grundlagsutskottet att två punkter stryks från de ärenden som ska koncentreras till justitiekanslern, nämligen de punkter som gällde statsrådet och republikens president samt ansvar för miljön som grundläggande rättighet. Lagen trädde i kraft den 1 oktober 2022.¹²⁾

Ur justitieombudsmannens synvinkel var reformen en naturlig fortsättning på den långvariga utvecklingen, där justitieombudsmannens verksamhet har fokuserat på att övervaka rättigheterna för och bemötandet av alla människor på anstalterna och alla människor i sårbar ställning samt säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Reformen minskar problemen till följd av att justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter överlappar varandra, förbättrar laglighetsövervakningens kvalitet och genomslagskraft samt stöder en enhetlig och konsekvent beslutspraxis.¹³⁾

I och med den nya lagen flyttades många stora sakområden i första hand över till justitieombudsmannen för behandling. Detta förutsatte enligt regeringens proposition att tre nya tjänster som föredragande inrättas vid justitieombudsmannens kansli, för vilket riksdagen beviljade anslag i kanslis budget för 2022. På grund av de ändringar som gjorts i lagen i riksdagsbehandlingen fick kansliet senare ytterligare en tjänst som föredragande.

2 ANDRA SÄRDRAG I UTVECKLINGEN

2.1 ARBETSMÄNGD OCH RESURSER

När jag började arbeta som biträdande justitieombudsman 2002 inkom 2 588 klagomål, vi tog 35 egna initiativ, gjorde 72 inspektioner och behandlade 43 ärenden som gällde utlåtanden. Vid tidpunkten i fråga ingick i kansliets personal justitieombudsmannen, två biträdande justitieombudsmän, en kanslichef, 23 föredragande och 19 andra ordinarie tjänstemän.

Under mina mandatperioder har i synnerhet antalet klagomål och under de senaste åren även antalet utlåtanden ökat kraftigt. Under berättelseåret inkom 7 321 klagomål, vi tog 59 egna initiativ, gjorde 83 inspektioner och behandlade 209 ärenden som gällde utlåtanden. Arbetsbördan har också ökat till följd av vissa, delvis nya, uppgifter som anvisats justitieombudsmannen. Dessa uppgifter beskrivs i avsnitt 1. Under berättelseåret omfattade personalen utöver ledningen 40 ordinarie föredragande och 24 andra ordinarie tjänstemän.

Vi har klarat av det ökade antalet klagomål relativt väl tack vare den kontinuerliga utvecklingen av processen för behandling av klagomål, de reformer av lagen om riksdagens justitieombudsman som beskrivs i avsnitt 1.4 och de åtgärder för att utveckla kansliets verksamhet och förvaltning som beskrivs i avsnitt 2.2.¹⁴⁾ En central aspekt har också varit att vi har fått fler ordinarie tjänster som föredragande och att uppgiftsbeskrivningen för två inspektörer och fem notarier har ändrats så att de för närvarande i praktiken i stor utsträckning har samma uppgifter som föredragandena. Det har också kommit några nya tjänster inom kansliets förvaltning och ärendehantering.

11) Ordförande för arbetsgruppen var Ilkka Rautio, tidigare justitieråd i högsta domstolen och biträdande justitieombudsman, och medlemmar var båda de högsta laglighetsövervakarna samt överdirektör, sedermera utskottsråd Sami Manninen. Professor Tuomas Ojanen var permanent sakkunnig i arbetsgruppen.

12) Lagen i sin helhet finns i bilaga 1 till den här berättelsen.

13) Jag har behandlat och utvärderat bakgrunden till fördelningen av uppgifterna, beredningen av reformen och riksdagsbehandlingen i mitt anförande i berättelsen för 2021.

14) Det ökade antalet klagomål begränsar möjligheter att göra inspektioner och ta egna initiativ. Jag har behandlat justitieombudsmannens inspektionsverksamhet i mitt anförande i berättelsen för 2022 och egna initiativ i berättelsen för 2023.

Däremot avgörs ärendena fortfarande endast av justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen. Antalet avgörare håller på att bli en flaskhals, detta trots att de biträdande justitieombudsmännens ställföreträdares arbetsinsats alltid utnyttjas till fullo då en ordinarie avgörare har förhinder att sköta sina uppgifter.

Situationen återspeglas tydligt i att det då man på grund av det ökade antalet klagomål 1997 övergick till systemet med två biträdande justitieombudsmän, det vill säga tre avgörare (avsnitt 1.2 ovan), inkom cirka 2 500 klagomål per år. Numera är antalet klagomål till och med tredubbelt.¹⁵⁾ För att antalet klagomål per avgörare ska vara detsamma som 1997 (och ännu 2002), borde kansliet ha nio avgörare, det vill säga justitieombudsmannen och åtta biträdande justitieombudsmän.

2.2 KANSLIETS VERKSAMHET OCH FÖRVALTNING

Justitieombudsmannens kansli har fyra sektioner. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen leder var och en sin egen sektion, till vilken hör de föredragande som justitieombudsmannen anvisat och som bereder laglighetsövervakningsärenden. För skötseln av kansliets förvaltningsärenden finns det en förvaltningssektion som leds av kanslichefen. Människorättscentret, som administrativt hör till justitieombudsmannens kansli, leds av Människorättscentrets direktör.

År 2022 inrättades en tjänst som förvaltningsassessor vid kansliet. Förvaltningsassessorn leder förvaltningssektionen vid sidan av och som biträde till kanslichefen i enlighet med vad som bestäms i kansliets arbetsordning. Inrättandet av tjänsten som förvaltningsassessor är ett uttryck för den kraftiga ökningen av antalet förvaltningsärenden vid kansliet. I tiderna föredrog kanslichefen utöver förvaltningsärendena också alla de mest krävande laglighetsövervakningsärendena vid kansliet. Detta var inte längre möjligt under mina mandatperioder, och till sist blev enbart förvaltningsärendena en oskälig arbetsbörda för kanslichefen.

Genom den nya arbetsordningen som trädde i kraft den 1 oktober 2024 har beslutanderätten i vissa förvaltningsärenden vid kansliet delegerats till kanslichefen och förvaltningsassessorn i syfte att minska justitieombudsmannens administrativa arbetsbörda.

En central reform med tanke på hanteringen av arbetsmängden har varit det projekt för elektronisk ärendehantering som inleddes 2013. Målet med projektet var att skapa ett elektroniskt ärendehanteringssystem som stöder justitieombudsmannens laglighetsövervakning och kansliets förvaltning. Projektet slutfördes med framgång 2016, då det elektroniska ärendehanteringssystemet "Lexa" togs i bruk och kansliet övergick till en elektronisk arbetsmiljö och elektronisk arkivering.

Den elektroniska ärendehanteringssystemet har också möjliggjort distansarbete, vilket till följd av coronapandemin fortfarande utnyttjas i mycket stor utsträckning vid kansliet.

Genom den nya arbetsordningen utvecklades kansliets organisation så att sektionerna som leds av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen kan ha en tidsbunden sektionschef som stöder avgöraren i ledningen av sektionen. Justitieombudsmannen förordnar ett referendarieråd till uppgiften som sektionschef utifrån kansliets interna anmälningsförfarande för högst fyra år. Med hjälp av sektionscheferna har man strävat efter att lätta på den administrativa arbetsbördan för alla avgörare.

15) Det största antalet klagomål hittills (7 732) inkom år 2021. Men som jag brukar säga: "varje klagomål är en glad sak". Justitieombudsmannens verksamhet stöder ju sig i hög grad på klagomål. Man kan säga att justitieombudsmannen har ungefär 5,5 miljoner ombud som underrättar justitieombudsmannen om missförhållanden och kränkningar inom den offentliga förvaltningen. Det skulle inte vara möjligt att få motsvarande information enbart genom justitieombudsmannens egna åtgärder.

Med stöd av sektionscheferna infördes genom den nya arbetsordningen också ett förfarande för screening av klagomålsärenden, där ärenden som inte behöver undersökas närmare avskiljs från andra klagomål genast då de inkommer. Föredraganden kan besvara ett klagomål om det på basis av vedertagen laglighetsövervakningspraxis inte finns förutsättningar för att ta upp klagomålet till prövning av de orsaker som nämns i arbetsordningen (t.ex. om ärendet inte hör till justitieombudsmannens behörighet eller om klagomålet är ospecificerat eller ogrundat). Sektionschefen kontrollerar svaren.

2.3 JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHETSBERÄTTELSE

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om tillståndet inom rättskipningen och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat (109 § i grundlagen). Justitieombudsmannen ska också fästa uppmärksamhet vid tillståndet inom den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt i synnerhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (12 § i lagen om riksdagens justitieombudsman).

Berättelsens grundstruktur har förblivit oförändrad under mina mandatperioder. Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionens verksamhet under berättelseåret, ett avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och ett avsnitt om laglighetsövervakningen enligt sakområde. I fråga om innehållet har berättelsen emellertid utvecklats på många sätt, vilket syns särskilt i berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.¹⁶⁾

Sedan 2009 innehåller avsnittet på förslag av grundlagsutskottet (GrUB 10/2009 rd) ett avsnitt med en redogörelse för typiska eller långvariga brister som förekommit vid tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Sedan 2013 har det här underavsnittet presenterats som en årligen uppdaterad förteckning över tio centrala problem inom de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland.¹⁷⁾

Justitieombudsmannens kansli har sedan 2008 valt ett särskilt årligt tema med anknytning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Årstemat tas upp vid alla inspektioner samt beaktas också i den övriga verksamheten, till exempel när egna initiativ övervägs. Sedan 2010 har observationer i anslutning till temat redogjorts för i berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Sedan 2011 har det i berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna funnits ett eget underavsnitt om justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse, som grundlagsutskottet har stött ur ett medborgarperspektiv (GrUB 12/2010 rd).

16) I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg grundlagsutskottet att det var förenligt med reformens anda att i justitieombudsmannens berättelse ta med ett särskilt avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och om justitieombudsmannens iakttagelser om dem. Ett sådant avsnitt har ingått i berättelsen allt sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft 1995.

17) Listan lyfts i regel fram i riksdagsledamöternas anföranden vid riksdagsbehandlingen av berättelserna i plenum. Jag presenterade listan för första gången vid ett expertseminarium om utvärderingen av Finlands första nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter 2013.

Sedan 2012 omfattar avsnittet underavsnitt om justitieombudsmannens mandat för grundläggande och mänskliga rättigheter, Människorättscentret¹⁸⁾ och den nationella människorättsinstitutionen, från 2014 om justitieombudsmannens verksamhet som nationellt besöksorgan och från 2016 om justitieombudsmannens verksamhet inom ramen för specialuppdraget som grundar sig på konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Vid behov har också berättelsens grundstruktur ändrats. Detta var fallet i berättelserna 2020 och 2021, där justitieombudsmannens observationer och ställningstaganden i anslutning till coronapandemin samlades i ett eget huvudavsnitt.

Under de senaste åren har berättelsen förnyats särskilt genom att man strävat efter ett mer komprimerat framställningssätt. Berättelsen var som längst 2020, då den innehöll hela 440 sidor, medan berättelsen för 2024 endast innehöll 280 sidor. Det har varit möjligt att komprimera berättelsen särskilt tack vare att nästan alla avgöranden som nämns i berättelsen finns i sin helhet på justitieombudsmannens webbplats.

3 FRAMTIDA UTVECKLINGSBEHOV OCH UTVECKLINGSUTSIKTER

3.1 BEGRÄNSAD DELEGERING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS BESLUTANDERÄTT

Det viktigaste behovet när det gäller att utveckla justitieombudsmannainstitutionen hänger samman med den kraftiga ökningen av antalet klagomål som beskrivs ovan i avsnitt 2.1 och därigenom den kraftiga ökningen av arbetsmängden. Denna utveckling har under de senaste åren kulminerat särskilt i en begränsad kapacitet när det gäller antalet avgörare. Vid justitieombudsmannens kansli är det endast justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen som har egentlig rätt att avgöra laglighetsövervakningsärenden, och om någon av dem har förhinder, ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen. Antalet avgörare har föreskrivits i grundlagen, så för att öka antalet avgörare förutsätts att grundlagen ändras. Detta skulle vara en lång process, och jag tror inte ens att det är den bästa lösningen på problemet, eftersom det enligt det som beskrivits tidigare skulle kunna krävas att antalet avgörare utökas till så många som nio.

Till exempel i Danmark och Norge finns det bara en justitieombudsman och inga biträdande justitieombudsmän alls. En smidig avgörandeverksamhet grundar sig på att justitieombudsmannens avgöranderätt genom lag har delegerats till kansliets högsta tjänstemän. I Sverige finns det fyra justitieombudsmän, av vilka en är kansliets chef. Antalet ärenden är dock så stort (över 10 000 klagomål per år) att det även i Sverige har ansetts nödvändigt att genom lag delegera justitieombudsmännens beslutanderätt till byråcheferna. Delegeringen har begränsats bland annat så att endast justitieombudsmännen kan fatta beslut som leder till åtgärder.

I Finland leder cirka 14 procent av alla klagomål till åtgärder av justitieombudsmannen, med andra ord leder till exempel cirka 1 000 av 7 500 klagomål till ett åtgärdsavgörande.¹⁹⁾ Även andra än åtgärdsavgöranden kan vara principiellt viktiga eller i övrigt viktiga. Kalkylen visar dock att det skulle vara möjligt att föreskriva om delegeringen så att alla ärenden som verkligen ska avgöras av den laglighetsövervakare som riksdagen valt skulle kunna lämnas utanför delegeringen, men ändå skulle arbetsmängden för alla tre avgörare vara skäligen.²⁰⁾

18) Avsnittet om Människorättscentrets verksamhet är viktigt eftersom centret enligt lag inte lämnar någon egen berättelse till riksdagen.

19) Åtgärdsavgörandenas relativa andel på 14 procent av alla klagomål har under alla mina mandatperioder, det vill säga sedan 2002, hållits på samma nivå, även om antalet klagomål till och med har tredubblats.

20) Ett rimligt antal ärenden som avses i texten per avgörare skulle kunna vara cirka 1 000 ärenden per år. Om det inkommer 7 500 klagomål och 1 000 av dem leder till åtgärder, behandlar varje avgörare kalkylmässigt cirka 330 åtgärdsavgöranden och cirka 670 ärenden som hör till den egentliga avgöraren på andra grunder.

3.2 UTREDNING AV BEHOVET AV EN TOTALREFORM AV DEN HÖGSTA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

I sitt betänkande om lagförslaget om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman konstaterade grundlagsutskottet (GrUB 3/2022 rd) att systemet med två högsta laglighetsövervakare som behandlar klagomål och i stor utsträckning har parallell behörighet är sällsynt ur ett internationellt perspektiv. Grundlagsutskottet ansåg det vara motiverat att utreda behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen. En sådan utredning bör också omfatta bestämmelser i grundlagen. Utredningen bör bland annat omfatta frågor om justitiekanslerns dubbla uppgifter som juridisk rådgivare till och laglighetsövervakare av republikens president och statsrådet, om laglighetsövervakning av domstolarnas verksamhet med tanke på domstolsväsendets oberoende samt om innehållet i och garantierna för de högsta laglighetsövervakarnas oberoende.

Jag anser att grundlagsutskottets ställningstagande är motiverat. Fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter reglerades genom en vanlig lag utan att ingripa i någondera laglighetsövervakares jämlika behörighet som föreskrivs i grundlagen. Reformen minskade problemen till följd av att justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter överlappar varandra, men problemen försvann inte helt. Justitiekanslerns dubbel- eller trippelroll som statsrådets och republikens presidents juridiska remissinstans, föregripande övervakare eller övervakare i realtid av lagligheten i deras ämbetsåtgärder och laglighetsövervakare av samma ämbetsåtgärder i efterhand är också problematisk, eftersom det i praktiken är svårt att undvika spänningar och konfliktsituationer mellan dessa olika roller.²¹⁾

Det finns skäl att uttryckligen föreskriva om de högsta laglighetsövervakarnas oberoende i grundlagen. Detta är nödvändigt även för att den instans som övervakar de oberoende domstolarna också själv ska vara absolut oberoende. Den övervakning av domstolarna som genomförs av statsrådets justitiekansler, som utnämns av republikens president, kan anses vara problematisk på grund av justitiekanslerns koppling till den verkställande makten. Därför pågår i Sverige en ändring av grundlagen genom vilken justitiekanslerns behörighet att övervaka domstolarnas rättskipning slopas.²²⁾

3.3 BEGRÄNSNING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS MANDATPERIODER

Enligt Venedigkommissionens så kallade Venedigprinciper (punkt 10) som berör justitieombudsmannainstitutioner borde justitieombudsmannens mandatperiod vara längre än den utnämmande instansens mandatperiod. Ombudsmannens mandatperiod bör helst begränsas till en enda period utan möjlighet till omval, och i vilket fall som helst bör omval vara möjligt endast en gång. En mandatperiod bör inte vara kortare än sju år. Tanken bakom rekommendationen är att strävan efter omval kan äventyra justitieombudsmannens oberoende.

21) Grundlagsutskottets förslag om att stryka ärenden som gäller statsrådet och republikens president ur de ärenden som ska koncentreras till justitiekanslern verkar ha att göra just med de problem som beror på justitiekanslerns olika roller, se mitt anförande i berättelsen för 2021, s. 24–27.

22) Den grundlagsändring som föreslås i regeringens proposition 2024/25:165 har under riksmötet i Sverige redan godkänts som vilande till riksmötet efter valet. Ändringen påverkar inte justitieombudsmannens övervakning av domstolarna i Sverige, vilket inte har ansetts vara problematiskt. I Finland bedöms för närvarande de högsta laglighetsövervakarnas övervakning av domstolarna av ett arbetsgrupp för grundlagsenliga garantier för rättsväsendets oberoende. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut den 31 december 2026.

I Finland har möjligheten till omval av justitieombudsmannen och antalet mandatperioder på fyra år inte begränsats i grundlagen. Jag anser att åtminstone följande synpunkter talar mot en begränsning av möjligheten till omval i de finländska förhållandena.

(1) Tanken om att den högsta laglighetsövervakaren skulle agera i strid med sina skyldigheter i hopp om att bli omvald är redan i princip främmande i den finländska legalistiska rättskulturen. Finland har dessutom ett flerpartisystem där ett tiotal partier vanligtvis är representerade i riksdagen och där det vanligtvis krävs 4–5 partier för att uppnå majoritet i riksdagen. Därför är tanken om att justitieombudsmannen överhuvudtaget skulle kunna agera så att ombudsmannens verksamhet alltid är till fördel för majoriteten i riksdagen inte helt realistisk.

(2) I Finland finns två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, som är avsedda att båda ha en likställd konstitutionell ställning. Av dessa två utnämns justitiekanslern till ordinarie statstjänst. Om möjligheten till omval av justitieombudsmannen begränsas enligt Venedigprinciperna, försvagas justitieombudsmannens, det vill säga riksdagens egen laglighetsövervakares, ställning i förhållande till justitiekanslern.²³⁾

(3) Justitieombudsmannen är den högsta laglighetsövervakaren, vars ställningstaganden enbart stöder sig på rättsliga grunder. I verksamheten som består av juridiska avgöranden är lång erfarenhet till fördel. Själv upplever jag att jag under mina senaste mandatperioder just tack vare min långa erfarenhet har varit en bättre ombudsman än under mina första mandatperioder, för att inte tala om min första mandatperiod.

3.4 TILLSYNSMEKANISMER SOM FÖRUTSÄTT I EU:S LAGSTIFTNING

Europeiska unionen antar ständigt ny lagstiftning som kräver att medlemsstaterna skapar olika tillsynsmekanismer.

I mitt anförande i berättelsen för 2024 behandlade jag trygghandet av justitieombudsmannens konstitutionella ställning och oberoende. Jag ansåg, att de största hoten mot dessa utgörs av Europeiska unionens direkt tillämpliga lagstiftning. Detta beror på att det i andra medlemsstaterna i Europeiska unionen inte finns laglighetsövervakare som till sin konstitutionella ställning och sina konstitutionella befogenheter kan jämföras med Finlands justitieombudsman, varvid de nationella justitieombudsmännen i EU:s direkt tillämpliga förordningar kan anvisas uppgifter som är olämpliga för Finlands justitieombudsman. Jag har ansett att den uppgift som ankommer på övervakningsmekanismen enligt EU:s så kallade screeningförordning (EU 2024/1356) är en sådan uppgift, som till sin karaktär handlar om operativ, det vill säga kontinuerlig och detaljerad övervakning, eller övervakning av pågående verksamhet, vilket inte lämpar sig för Finlands justitieombudsman.

Å andra sidan förutsätter till exempel EU:s förordning om artificiell intelligens (EU 2024/1689) att medlemsstaterna utser myndigheter som skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med användningen av system för artificiell intelligens med hög risk. Dessa myndigheters uppgifter och befogenheter enligt artikel 77 i förordningen verkade inte särskilt problematiska med tanke på justitieombudsmannens konstitutionella ställning, så justitieombudsmannen har utsetts till en av de myndigheter som avses i artikeln.

Användningen av artificiell intelligens i verksamhet som övervakas av justitieombudsmannen kommer redan inom den närmaste framtiden att bli ett mycket viktigt tillsynsobjekt som kräver en ny typ av specialsakunskap. Även användningen av artificiell intelligens i justitieombudsmannens egen verksamhet bör övervägas.

23) Vetskapen om att justitieombudsmannen inte kan bli omvald kan i vissa situationer till och med ha en negativ inverkan på myndigheternas iakttagande av de ställningstaganden som justitieombudsmannen framför i slutet av sin mandatperiod (den s.k. "lam anka"-effekten).

4 SLUTORD

Det har varit en stor ära att sköta det förtroendeuppdrag jag fått av det högsta statsorganet, det vill säga riksdagen, under nästan ett kvarts sekel. Under mina mandatperioder har uppgiften blivit allt mer arbetskrävande, men också allt mer givande.

Liksom utvecklingen i samhället i allmänhet har utvecklingen av justitieombudsmannainstitutionen varit snabbare under mina mandatperioder än under de tre föregående kvartsseklen.²⁴⁾ Utvecklingen har dock varit gynnsam och stött justitieombudsmannens konstitutionella uppgift att övervaka och främja lagligheten samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i den offentliga förvaltningens verksamhet. Utvecklingstakten kommer bland annat på grund av artificiell intelligens att accelerera, vilket medför nya utmaningar och förutsätter vaksamhet i utvecklingen av justitieombudsmannens verksamhet samt i tryggandet av justitieombudsmannens konstitutionella ställning och oberoende. Jag tror att justitieombudsmannens kansli har en utmärkt beredskap för detta.

Jag tackar riksdagen och dess grundlagsutskott för det förtroende och stöd jag fått under mina mandatperioder.

Jag vill rikta ett stort tack till hela personalen vid justitieombudsmannens kansli. Justitieombudsmannens verksamhet och dess genomslagskraft stöder sig på personalens yrkeskunskap och kompetens, och dess arbetskamratskap och stöd har under alla mina mandatperioder varit oersättligt värdefullt för mig.

24) Utvecklingen av institutionens författningsgrund och verksamhet under tiden före mina mandatperioder behandlas närmare i mitt anförande "Riksdagens justitieombudsman 100 år" i berättelsen för 2019 och i vidare bemärkelse i jubileumsboken "Riksdagens justitieombudsman 1920–2020. Hundra år av laglighetsövervakning och rättsskydd".

ANFÖRANDE

2024



JUSTITIEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINEN



Tryggande av justitieombudsmannens konstitutionella ställning och oberoende

I mitt anförande tar jag upp frågan om att trygga riksdagens justitieombudsmans ställning och oberoende ur vissa begränsade synvinklar.

För det första granskar jag situationer där en myndighet strävar efter att rikta tillsynsåtgärder till justitieombudsmannen eller där man försöker ge en myndighet tillsynsbefogenheter som omfattar justitieombudsmannen.

För det andra granskar jag situationer där en aktör som enligt grundlagen omfattas av justitieombudsmannens tillsyn hotar att hamna utanför justitieombudsmannens tillsynsbefogenheter.

För det tredje tar jag upp situationer där man försöker ge justitieombudsmannen nya uppgifter som inte lämpar sig för justitieombudsmannen som högsta laglighetsövervakare.

Det som jag i det här anförandet uttalar mig om gällande riksdagens justitieombudsman gäller i regel också den andra högsta laglighetsövervakaren, det vill säga justitiekanslern i statsrådet.

1. TILLSYN ÖVER JUSTITIEOMBUDSMANNEN

1.1 TILLSYN ÖVER ARBETARSKYDDET VID JUSTITIEOMBUDSMANNENS KANSLI

Frågan om tillsynen över justitieombudsmannen togs för första gången under mina mandatperioder upp 2011 när man inom ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland meddelade att man kommer att inspektera riksdagens justitieombudsmans kansli. Jag ansåg att det här var mycket problematiskt. Justitieombudsmannens oavhängighet i förhållande till den förvaltning som står under justitieombudsmannens tillsyn är en av hörnstenarna i den högsta laglighetskontrollen. Jag ansåg det vara min skyldighet att skydda justitieombudsmannainstitutionen i detta avseende och tog upp frågan till prövning på eget initiativ (dnr [1722/2/11](#)). I min begäran om utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverket konstaterade jag bland annat följande.

Justitieombudsmannen är ett organ vid riksdagen, som är det högsta statsorganet, och justitieombudsmannens konstitutionella uppdrag är att å riksdagens vägnar övervaka all offentlig förvaltning. I de grundläggande utgångspunkterna för konstitutionen ingår en uppgiftsfördelning mellan riksdagen och statsrådet. Med tanke på fördelningen av statliga uppgifter och kompetensförhållandet mellan statsorganen vore det olämpligt om en myndighet som ingår i den förvaltning som lyder under statsrådet kunde övervaka justitieombudsmannens verksamhet, alltså övervaka sin övervakare.

En grundförutsättning för att justitieombudsmannen ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på behörigt sätt är att justitieombudsmannen är oberoende av alla myndigheter som står under ombudsmannens tillsyn. Denna oavhängighet skulle kränkas, om någon myndighet som står under justitieombudsmannens tillsyn kunde rikta tillsyns- och inspektionsåtgärder mot denne. Även om till exempel arbetarskyddstillsynen inte riktas direkt mot justitieombudsmannens laglighetsövervakning, skulle tillsynen indirekt påverka det. En inspektion skulle kränka justitieombudsmannens oavhängighet på ett allmänt plan och i synnerhet i förhållande till den myndighet som skulle kunna rikta tillsyn mot ombudsmannen. I så fall skulle justitieombudsmannen inte på ett oavhängigt sätt kunna undersöka klagomål som gäller denna myndighet, eller på annat sätt övervaka och inspektera dess verksamhet. Vid justitieombudsmannens kansli behandlas kontinuerligt även klagomålsärenden som gäller arbetarskyddsmyndigheterna och även vid tidpunkten i fråga var ett klagomålsärende som gällde ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland anhängigt. Jag konstaterade också att justitieombudsmannen i egenskap av allmän laglighetsövervakare och övervakare av arbetarskyddsmyndigheterna själv är en del av det tillsynssystem genom vilket tillsynen över arbetarskyddet sköts.

Jag hänvisade också till grundlagsutskottets vid tidpunkten i fråga nya utlåtande [GrUU 46/2010 rd](#), där utskottet ansåg att ett lagförslag som ger finansministeriet befogenheter att styra informationsförvaltningen vid riksdagens ämbetsverk stred mot grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterade att riksdagens justitieombudsman, som är den högsta laglighetsövervakaren, redan på grund av uppdragets natur är oavhängig av styrning utifrån. I sista hand gällde lagförslaget en institutionell lösning som ansluter sig statskicketts grunder i 2 § i grundlagen, enligt vilken riksdagen i egenskap av det högsta statsorganet är avskild från statsrådet som utövar regeringsmakten.

Undersökningen och övervakningen av lagligheten i justitieombudsmannens ämbetsåtgärder har ordnats genom bestämmelser i grundlagen, enligt vilka tillsynen över justitieombudsmannens verksamhet enbart ankommer på riksdagen och dess grundlagsutskott.

Trots de ovan anförda synpunkterna i min begäran om yttrande ansåg arbetarskyddsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet att riksdagens justitieombudsman omfattas av arbetarskyddsmyndigheternas behörighet och står under deras tillsyn på samma sätt som vilken som helst arbetsgivare. Av denna anledning ansåg jag det vara nödvändigt att skaffa utlåtanden från externa konstitutionsexperter. Jag bad om utlåtanden av professor emeritus Mikael Hidén och professor Veli-Pekka Viljanen.

Professor Viljanen ansåg att arbetarskyddsmyndigheten inte har behörighet att inspektera justitieombudsmannens kansli eller på annat sätt övervaka ombudsmannens verksamhet. Detta är en följd av justitieombudsmannens konstitutionella ställning som högsta laglighetsövervakare, som även arbetarskyddsmyndigheterna själva omfattas av, liksom av att justitieombudsmannens juridiska ansvar och mekanismen för genomförande av det på ett uttömmande sätt har reglerats i grundlagen. Viljanen konstaterade att denna slutsats kan generaliseras till att gälla även andra särskilda tillsynsmyndigheter, som enligt 109 § i grundlagen själva hör till de myndigheter som övervakas av justitieombudsmannen.

Professor Hidén var försiktigare i sitt utlåtande och ansåg att arbetstagarna vid justitieombudsmannens kansli ska ha rätt till den säkerhet och de fördelar som följer av bestämmelserna om arbetarskydd på samma villkor som arbetstagare i allmänhet. Hidén ansåg dock att det faktum att grundlagsutskottet i ovan nämnda ställningstagande ([GrUU 46/2010 rd](#)) framhållit att verksamheten vid riksdagens ämbetsverk är oavhängig av styrning från regeringsmaktens organ, talar för att arbetarskyddsmyndigheterna åtminstone bör förhålla sig återhållsamt till att utfärda rättsligt bindande anvisningar på basis av inspektioner vid justitieombudsmannens kansli.

På ovan nämnda grunder och de grunder jag på ett omfattande sätt lagt fram i mitt beslut kom jag fram till att arbetarskyddsmyndigheterna inte har befogenheter att utföra inspektioner vid justitieombudsmannens kansli eller i övrigt övervaka eller styra justitieombudsmannens verksamhet.

I mitt beslut konstaterade jag att jag inkluderar mitt ställningstagande i justitieombudsmannens berättelse för 2014 (s. 306 – 314), varvid grundlagsutskottet om det så önskar har möjlighet att ta ställning i frågan. Utskottet yttrade sig inte i ärendet.

1.2 DATAOMBUDSMANNENS TILLSYNSBEHÖRIGHET

En motsvarande fråga lyftes också fram i samband med stiftandet av den nationella lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning. Den behörighet som den tillsynsmyndighet som avses i dataskyddsförordningen har omfattar all behandling av personuppgifter som sker inom en medlemsstats territorium som omfattas av tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen. Enligt artikel 55.3 i dataskyddsförordningen ska tillsynsmyndigheterna dock inte vara behöriga att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet. Detta är det enda undantag som uttryckligen nämns i förordningen.

I mitt utlåtande till justitieministeriet (EOAK/4185/2017) om utkastet till regeringens proposition med förslag till ny dataskyddslag ansåg jag att jag ”med tanke på justitieombudsmannens oberoende och i synnerhet med tanke på oberoendet i den tillsyn som justitieombudsmannen utövar mot dataskyddsverket [enligt utkastet till proposition] anser jag att det inte är möjligt för dataskyddsverket att rikta undersökningar mot justitieombudsmannen eller ge anmärkningar, varningar eller föreskrifter till justitieombudsmannen (eller justitiekanslern), än mindre administrativa böter”.

I regeringens proposition (RP 9/2018 rd) åsidosattes ärendet dock ens utan att nämna det. Därför bad jag om att få höras i grundlagsutskottet och hänvisade i mitt utlåtande (EOAK/1877/2018) till motsvarande grunder, enligt vilka arbetarskyddsmyndigheterna inte har behörighet att övervaka justitieombudsmannen. Även om justitieombudsmannen inte är en tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen, övervakar justitieombudsmannen direkt med stöd av grundlagen att dataskyddsförordningen följs vid alla myndigheter och aktörer som sköter offentliga uppdrag, även i dataombudsmannens egen verksamhet.

Dessutom fäste jag uppmärksamhet vid att justitieombudsmannens behörighet i Finland internationellt sett nästan unikt omfattar även tillsyn över domstolar. I Finland är justitieombudsmannen just det ”särskilda organ inom medlemsstaternas rättsväsen”, som det hänvisas till i skäl 20 i dataskyddsförordningen och som har anförtrotts tillsynen över domstolarnas åtgärder för behandling av personuppgifter. En grundläggande förutsättning för det organ som övervakar domstolarna är att tillsynsorganet självt är oberoende av alla organ och andra instanser inom den offentliga makten. Justitieombudsmannens oberoende tryggar således också domstolarnas oberoende. Detta oberoende skulle kränkas om dataombudsmannen – som enligt dataskyddsförordningen inte själv får övervaka domstolarna – skulle övervaka det organ som övervakar domstolarna, det vill säga justitieombudsmannen.

Dessutom måste man beakta att det att justitieombudsmannen, det vill säga det organ som övervakar efterlevnaden av dataskyddsförordningen, lämnas utanför dataombudsmannens behörighet inte äventyrar genomförandet av skyddet av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, utan att det åtminstone delvis är förenligt med utgångspunkterna och principerna i förordningen.

Grundlagsutskottet tog tag i den fråga jag lyft upp och ordnade ett fortsatt hörande om temat, till vilket flera konstitutionsexperten kallades. I mitt fortsatta utlåtande (EOAK/1931/2018) betonade jag fortfarande särskilt vikten av att trygga domstolarnas oberoende. Det är fullt möjligt att samma fråga gällande tillämpningen av dataskyddsförordningen som skulle ha varit grunden för dataskyddsmyndighetens tillsynsåtgärder mot justitieombudsmannen, skulle komma fram i justitieombudsmannens tillsyn över domstolarna. Det är klart att justitieombudsmannens tillsyn över domstolarna i en sådan situation vore inte oberoende på det sätt som förutsätts, utan dataombudsmannens tillsyn över justitieombudsmannen skulle kunna återspeglas i tillsynen över domstolarna. Detta skulle klart strida mot utgångspunkterna i dataskyddsförordningen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 14/2018, s. 11–14) bland annat följande.

Dataskyddsförordningen och den föreslagna dataskyddslagen kommer härefter att vara en del av den rättsordning som ska övervakas av de högsta laglighetsövervakarna. I laglighetsövervakarnas konstitutionella uppgifter ingår också att övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna fullföljs i fråga om skyddet för privatliv och personuppgifter. Riksdagen och dess grundlagsutskott har som direkt grundlagsfäst uppgift att undersöka lagligheten av de högsta laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder och att övervaka deras verksamhet. Grundlagsbestämmelserna är enligt utskottet avsedda att vara uttömmande och detta framhäver vikten av oavhängigheten i de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet i förhållande till de myndigheter som övervakas. De högsta laglighetsövervakarnas behörighet omfattar all myndighetsverksamhet bortsett från att de inte övervakar varandra. Detta svarar mot principen i grundlagen att det ska finnas en hierarki mellan tillsynsmyndigheterna, där justitiekanslern och justitieombudsmannen är de högsta laglighetsövervakarna. Dessas laglighetskontroll omfattar alltså också särskilda tillsynsmyndigheter som dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen.

De högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella roll och uppgifter och den samlade konstitutionella laglighetskontrollen gör det omöjligt att dataombudsmannen, som är lägre i instansordningen, skulle utöva tillsyn över de högsta laglighetsövervakarna. Den här avgränsningen måste också explicit framgå av dataskyddslagen.

Enligt grundlagsutskottet är det i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen. Det står också klart att bestämmelserna i dataskyddsförordningen inte med tanke på ordalydelsen verkar möjliggöra en avgränsning av denna typ.

Men utskottet påpekade att de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella ställning enligt utredning inte kan jämföras med den lagfästa organiseringen av laglighetskontrollen i de andra medlemsstaterna och att beredningen av dataskyddsförordningen inte har vägt in de särskilda egenskaperna hos det konstitutionella systemet i Finland. Enligt utskottets uppfattning kommer domstolarnas oberoende att äventyras på ett sätt som också strider mot syftet med artikel 55 i förordningen om det införs bestämmelser om att en förvaltningsmyndighet som är föremål för den högsta laglighetskontrollen ska vara behörig att övervaka den grundlagsfästa högsta laglighetskontrollen av domstolarna.

Utskottet påpekade dessutom att artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Bestämmelsen uttrycker principen att den materiella EU-rätten inte kan anses ifrågasätta den konstitutionella och institutionella strukturen hos den offentliga maktutövningen i medlemsstaterna. Grundlagsutskottet konstaterade med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis att den respekt för den nationella konstitutionella identiteten som avses i artikel 4.2 i EU-fördraget uttryckligen bör granskas med hänsyn till proportionaliteten.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det väsentligt i analysen av proportionaliteten att det nu inte rör sig om en materiell konflikt mellan EU-rätten och innehållet i grundlagen. Däremot handlar det om att EU-rätten leder till en sådan konflikt med de institutionella lösningarna i Finlands grundlag som dataskyddsförordningen inte uttryckligen syftar till. Utskottet ser det som väsentligt att avgränsningarna av tillämpningsområdet i fråga om de högsta laglighetsövervakarna inte riskerar målen för rättsligt skydd och effektiv övervakning enligt ingressen i förordningen eller de grundläggande syftena med dataskyddsmyndigheternas verksamhet utifrån EU-domstolens rättspraxis.

Följaktligen måste förslaget till dataskyddslag ändras på så sätt att den tillsynsmyndighet som avses i dataskyddslagen inte är behörig att övervaka den laglighetskontroll som utförs av de högsta laglighetsövervakarna. Grundlagsutskottet ansåg att detta var en fråga om lagstiftningsordningen.

Jag anser att grundlagsutskottets ställningstagande är väl motiverat och mycket viktigt för justitieombudsmannainstitutionen. Det förseglade mitt ställningstagande om arbetarskyddsmyndighetens behörighet och bekräftar entydigt att justitieombudsmannens konstitutionella ställning och uppgifter samt laglighetsövervakningens konstitutionella helhet inte möjliggör att justitieombudsmannen övervakas av andra tillsynsmyndigheter.

Det bör konstateras att EU-domstolen den 16 januari 2024 har meddelat en dom efter en begäran om förhandsavgörande (C-33/22) från Österrikes högsta förvaltningsdomstol, där det var fråga om en tillsynsmyndighets behörighet enligt dataskyddsförordningen att undersöka behandlingen av personuppgifter i den undersökningskommitté som Österrikes parlament tillsatt för en viss uppgift. I domen ansågs att tillsynsmyndigheten har denna behörighet direkt med stöd av bestämmelserna i förordningen, då en medlemsstat hade inrättat en enda tillsynsmyndighet utan att ge den behörighet att övervaka hur nämnda kommitté tillämpar denna förordning.

Enligt min uppfattning avviker fallet i fråga från situationen i Finland gällande åtminstone två juridiskt betydande förhållanden. För det första har den undersökningskommitté som inrättats av det österrikiska parlamentet inte haft i uppgift att övervaka efterlevnaden av dataskyddsförordningen, i motsats till de högsta laglighetsövervakarna i Finland (även om de inte är sådana tillsynsmyndigheter som avses i förordningen). För det andra har undersökningskommittén inte varit ett sådant "särskilt organ inom medlemsstaternas rättsväsen" som avses i förordningen och som har anförtrots tillsynen över domstolarnas behandling av personuppgifter, i motsats till våra högsta laglighetsövervakare.

1.3 STATSKONTORETS BEHÖRIGHET I STATENS SKADESTÅNDSVERKSAMHET

En fråga om justitieombudsmannens behörighet som avviker en aning från det som behandlats i de föregående punkterna lyftes fram när lagen om statens skadeståndsverksamhet som trädde i kraft den 1 januari 2015 stiftades. Enligt lagen koncentreras handläggningen av skadeståndsanspråk som grundar sig på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått i huvudsak till Statskontoret.

I mitt utlåtande till finansministeriet under beredningen av lagen fäste jag uppmärksamhet vid att det inte är förenligt med justitieombudsmannens konstitutionella ställning som högsta laglighetsövervakare att Statskontoret som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet med tanke på skadeståndsrätten bedömer om det har skett ett fel eller en försummelse i den högsta laglighetsövervakarens verksamhet.

I regeringens proposition (RP 159/2014 rd) beaktades detta och i lagen föreskrevs uttryckligen att lagen inte tillämpas på skadeståndsanspråk mot riksdagens justitieombudsmans kansli. I riksdagsbehandlingen fogades till lagen ett motsvarande undantag för justitiekanslersämbetets del, vilket jag föreslog i mitt utlåtande till finansutskottet.

Det bör konstateras att det i lagen fortfarande kvarstår ett problem, nämligen att Statskontoret behandlar skadeståndsanspråk som grundar sig på domstolarnas förfarande.

2. BEGRÄNSNING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS TILLSYNSBEHÖRIGHET

Enligt grundlagens 109 § ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Begreppet offentligt uppdrag som definierar justitieombudsmannens behörighet är omfattande. Alla uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt och de offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen är också sådana offentliga uppdrag som avses i 109 § i grundlagen.

I vissa situationer har en aktör som enligt grundlagen omfattas av justitieombudsmannens tillsyn hotats att hamna utanför justitieombudsmannens tillsynsbehörighet.

2.1 VERKSAMHETEN VID EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN (EPPO)

En sådan situation lyftes fram i behandlingen av regeringens proposition ([RP 184/2020 rd](#)) med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet, som grundar sig på rådets förordning ([EU 2017/1939](#)) från 2017.

EPPO har behörighet att undersöka brott mot EU:s budget och åtala brottsmisstänkta i nationella domstolar. Myndigheten består av ett centralkontor i Luxemburg och av delegerade åklagare i medlemsstaterna, som i sitt uppdrag inte är nationella tjänsteinnehavare, utan tjänsteinnehavare vid EPPO, det vill säga vid unionen.

I mitt utlåtande till grundlagsutskottet ([EOAK/7418/2020*](#)) fäste jag uppmärksamhet vid de frågor som förordningen och regeringens proposition väckt om justitieombudsmannens laglighetsövervakning av EPPO-åklagare enligt 109 § i grundlagen och åtalsrätten enligt 110 § i grundlagen. Jag ansåg att en EPPO-åklagare, som utövar betydande offentlig makt i Finland, bör ha en entydigt klar ställning i laglighetsövervakningen. Enligt regeringens proposition verkade detta inte vara fallet.

Enligt EPPO-förordningen tillämpas på EPPO och dess personal EU:s protokoll om privilegier och immunitet, enligt vilket EPPO-åklagarna vid skötseln av sina uppgifter i enlighet med förordningen skulle stå utanför det nationella straffrättsliga ansvaret och därmed även utanför det i grundlagen föreskrivna tjänsteansvaret och justitieombudsmannens åtalsbehörighet, såvida inte EPPO i enskilda fall avstår från tjänsteinnehavarens immunitet. Jag ansåg att detta var mycket problematiskt med tanke på 110 § och 118 § i grundlagen. Jag kände inte till någon annan situation där en aktör som utövar offentlig makt i Finland kunde hamna utanför det straffrättsliga tjänsteansvaret.

Jag ansåg att EPPO-förordningen och den föreslagna lagen till många delar verkade leda till en delvis liknande konflikt med de institutionella lösningarna i Finlands grundlag och den konstitutionella identitet som grundlagsutskottet avsåg i sitt ovan nämnda utlåtande om dataombudsmannens tillsynsbehörighet.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande ([GrUU 39/2020 rd](#)) att propositionen hade betydelse med tanke på grundlagens bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarnas ställning och åtalsverksamhet, särskilt avseende 108–110 § och 115 §.

EPPO-förordningen innehåller bestämmelser om EPPO:s oberoende. Enligt grundlagsutskottets uppfattning avses i förordningen med oberoende, med beaktande av förordningens syfte och mål, framför allt rättskipningsmässigt oberoende. Utskottet fäste också uppmärksamhet vid att bestämmelserna i EPPO-förordningen förutsätter att EPPO i sina utredningar och åtal följer medlemsstatens nationella lagstiftning. Enligt utskottets uppfattning innebär det oberoende som tryggas i EPPO-förordningen således inte något krav på EPPO-åklagarnas immunitet från den laglighetsövervakning som de högsta laglighetsövervakarna utövar.

Utskottet ansåg att en sådan utgångspunkt för tydlighetens skull också bör framgå av lagstiftningen. En sådan komplettering var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt EPPO-förordningen ska medlemsstaterna ange vilken nationell myndighet som ska besluta om behörighetsfördelningen i situationer där det råder oenighet mellan den nationella åklagarmyndigheten och EPPO om vem som är behörig i fråga om ett brott som börjat utredas i Finland. Enligt utkastet till regeringens proposition vore denna nationella myndighet i Finland riksåklagaren.

I mitt utlåtande om utkastet till regeringsproposition (EOAK/3745/2019) ansåg jag att det med tanke på justitieombudsmannens konstitutionella ställning var olämpligt att riksåklagaren, som omfattas av justitieombudsmannens tillsyn, skulle lösa en konflikt om behörigheten även i en situation där ett brott som omfattas av förordningens tillämpningsområde behandlas av justitieombudsmannen. I regeringens proposition föreslogs följaktligen att det som föreskrivs om riksåklagarens avgörandebefogenheter inte tillämpas om justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman är nationell åklagarmyndighet i ett ärende.

Grundlagsutskottet betonade betydelsen av det föreslagna undantaget. Enligt bestämmelsen ska justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman när denna är nationell åklagarmyndighet därför föra ett ärende som gäller utövande av behörighet till Helsingfors tingsrätt för avgörande. Ändring i tingsrättens beslut fick inte sökas genom besvär. Utskottet ansåg dock att avgörandets betydelse i sak förutsatte minst att besvärsförbudet slopas.

I mitt utlåtande till grundlagsutskottet fäste jag också uppmärksamhet vid konstitutionella problem i anslutning till 114 § och 115 § i grundlagen i en situation där EPPO börjar behandla ett ärende som nationellt ska behandlas som ett ministeransvarighetsärende.

Artikel 29 i EPPO-förordningen innehåller bestämmelser om situationer där en persons privilegier eller immunitet i enlighet med nationell lagstiftning utgör ett hinder för en utredning. I en sådan situation utfärdar EPPO en begäran om upphävande av privilegierna eller immuniteten. Grundlagsutskottet ansåg att man av artikeln kan dra slutsatsen att man har haft för avsikt att respektera medlemsstaternas institutionella arrangemang och att det således inte har förutsatts EPPO ska föreskrivas större möjligheter att väcka åtal än de nationella åklagarmyndigheterna. Utskottet ansåg att den särskilda behandlingsordning för ministeransvarighet som föreskrivs i grundlagen och den höjda tröskeln för åtal sammansmälter med det som hänvisas till i artikel 29 i förordningen.

Grundlagsutskottet ansåg att lagförslaget måste preciseras så att EPPO-åklagaren utfärdar den begäran som nämns i artikeln till den högsta laglighetsövervakaren, som enligt egen prövning eventuellt vidtar de åtgärder för att inleda ett ministeransvarighetsärende som föreskrivs i 115 § i grundlagen. Enligt min uppfattning menade utskottet att detta tillägg uttrycker att bestämmelserna om ministeransvarighet även i övrigt ska iakttas vid behandlingen av ärendet.

2.2. NATO SOFA OCH DCA-AVTALEN

Frågan om tillsyn över den offentliga makt som används i Finland lyftes också fram när godkännandet av Nato SOFA- och DCA-avtalen behandlades.

I utkastet till regeringens proposition om godkännande av Nato SOFA och det så kallade Parisprotokollet ansåg man att tillsynen över verksamheten i den så kallade sändande staten enligt avtalen inte alls hör till de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter. I mitt utlåtande till utrikesministeriet om utkastet till proposition (EOAK/6618/2023) var jag av annan åsikt om detta, eftersom det i den sändande statens myndighetsverksamhet till vissa delar klart var fråga om utövning av offentlig makt på finskt territorium, som hör till kärnområdet för justitieombudsmannens behörighet. Till skillnad från vad som ansågs i propositionsutkastet ansåg jag att Nato SOFA ur perspektivet för justitieombudsmannens laglighetskontroll handlade om en situation som kunde jämföras med EPPO-åklagarnas verksamhet.

Om tillsynen över den sändande statens myndigheters utövning av offentlig makt på finskt territorium inte skulle anses höra till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet, ansåg jag att avtalen berörde grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. I regeringens proposition (RP 90/2023 rd) ansågs dock fortfarande att så inte är fallet. Därför bad jag i mitt utlåtande (EOAK/629/2024) grundlagsutskottet att ta ställning i ärendet.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande ([GrUU 2/2024 rd](#)) att propositionen inte innehöll uttryckliga avtalsbestämmelser eller förslag till bestämmelser om särskild begränsning av de högsta laglighetsövervakarnas behörighet. Därför ansåg utskottet att det inte var nödvändigt att på förhand behandla de högsta laglighetsövervakarnas behörighet genom kategoriska definitioner. Utskottet ansåg att förhållandet mellan den sändande statens verksamhet enligt Nato Sofa eller Parisprotokollet och skötseln av offentliga uppdrag enligt 108 § 1 mom. eller 109 § 1 mom. i grundlagen ska bedömas från fall till fall i laglighetsövervakarnas verksamhet. Området för laglighetskontrollen bestäms genom tolkning av grundlagens bestämmelser med beaktande av särdragen i varje tillämpningssituation.

Grundlagsutskottet fäste också mer allmänt uppmärksamhet vid behovet av att tolka och tillämpa avtalsbestämmelserna och bestämmelserna om genomförandet av dem med respekt för Finlands grundlag och med iakttagande av principen om en tolkning som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I godkännandet av avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna (DCA) ([RP 58/2024 rd](#)) var det på motsvarande sätt fråga om å ena sidan utövning av en främmande stats offentliga makt på finskt territorium och å andra sidan om justitieombudsmannens behörighet att övervaka detta. Grundlagsutskottet upprepade i sitt utlåtande ([GrUU 28/2024 rd](#)) det ställningstagande utskottet framfört i samband med godkännandet av Nato SOFA.

Jag anser att det är värdefullt att grundlagsutskottet inte ens i ett sådant regleringssammanhang ville utesluta området för de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella laglighetskontroll, utan lämnade utrymme för bedömning från fall till fall. En annan fråga är hur till exempel laglighetskontrollen av de amerikanska truppernas verksamhet i praktiken kommer att lyckas.

3. UPPGIFTER SOM ÄR OLÄMPLIGA FÖR JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Som högsta laglighetsövervakare ska justitieombudsmannen inte vara den enda och inte ens den primära övervakaren av en verksamhet som omfattas av laglighetskontrollen. Till den högsta laglighetsövervakarens uppgifter hör däremot att övervaka också andra tillsynsmyndigheter.

För den högsta laglighetsövervakaren lämpar sig inte heller att utföra ”operativ” tillsyn över någon verksamhet, med vilket jag avser kontinuerlig och detaljerad tillsyn eller tillsyn över någon pågående verksamhet. Justitieombudsmannens laglighetskontroll sker i efterhand, trots att även det förebyggande perspektivet starkt lyfts fram i tillsynen.

Problemet med operativ tillsyn är kopplat till den etablerade praxis inom laglighetskontrollen att justitieombudsmannen inte ingriper i anhängiga ärenden (om det inte är fråga om till exempel fördröjd behandling). Om justitieombudsmannen ingriper i ett anhängigt ärende eller i en pågående verksamhet, kan justitieombudsmannen inte längre på ett oberoende och objektivt sätt bedöma samma ärende i laglighetskontrollen i efterhand. Justitieombudsmannen ska vara utomstående i förhållande till det ärende som är föremål för laglighetskontroll (liksom en domare).

3.1 ÖVERVAKNING AV VERKSTÄLLIGHETEN AV AVLÄGSNANDEN UR LANDET

Ett bra exempel på en för justitieombudsmannen olämplig övervakning av pågående verksamhet är övervakningen av avlägsnanden ur landet med tvång (bl.a. övervakning av returflyg), som erbjöds justitieombudsmannen. Av ovan nämnda skäl avvisade jag denna uppgift, som gavs till diskrimineringsombudsmannen.

Denna lösning har i efterhand visat sig vara välgrundad. Nu kan justitieombudsmannen förutom att övervaka diskrimineringsombudsmannen i nämnda uppgift (vilket tills vidare inte har varit aktuellt) även objektivt undersöka till exempel händelser under returflygningar i sin laglighetskontroll.

Diskrimineringsombudsmannen har följaktligen i ett fall lämnat in ett klagomål till justitieombudsmannen om polisens förfarande i samband med en returflygning. Klagomålet ledde till att jag beordrade att en förundersökning ska göras i ärendet och därefter utförde jag också en åtalsprövning. Vid åtalsprövningen var det viktigt att bedöma bevisen å ena sidan utifrån berättelsen av den tjänsteinnehavare vid diskrimineringsombudsmannens byrå som övervakade returflygningen och å andra sidan utifrån flygvärdinnornas berättelse och andra bevis som inhämtades vid förundersökningen. Jag kom fram till att det i ärendet inte förelåg några sådana sannolika skäl som krävdes för att väcka åtal för ett förfarande som strider mot polisens tjänsteplikt. Om justitieombudsmannen hade haft i uppgift att övervaka returflygningarna och en tjänsteinnehavare vid justitieombudsmannens kansli hade deltagit i flygningen, skulle jag inte ha kunnat fungera som åklagare i ärendet på ett oberoende och objektivt sätt ur utomståendes synvinkel.

3.2 TILLSYN ÖVER UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Ett bra exempel på kontinuerlig och detaljerad tillsyn är tillsynen över underrättelseverksamheten. I lagberedningen om detta togs upp frågan om att ge justitieombudsmannen denna uppgift, men av ovan nämnda orsaker förhöll jag mig avvisande till den. I regeringens proposition om övervakning av underrättelseverksamheten konstaterades följande (RP 199/2017 rd s. 36–37):

”Med tanke på justitieombudsmannens uppgifter kring och befogenheter till laglighetskontroll är det möjligt att inom ramen för den verksamheten även ordna laglighetskontrollen av de utökade befogenheterna till underrättelseinhämtning. Underrättelseverksamheten och behovet av att övervaka den är dock förknippade med flera speciella drag, på grund av vilka det inte kan anses vara ändamålsenligt att justitieombudsmannen i lag ges nya uppgifter i övervakningen av underrättelseverksamhetens laglighet. Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ska vara fortlöpande, detaljerad och operativ. Denna typ av övervakning är av annan karaktär än den laglighetskontroll som justitieombudsmannen utövar. Eftersom det behövs stora befogenheter för att övervaka underrättelseverksamheten behöver också övervakningen i sig övervakas. Det är motiverat att bevara de högsta laglighetsövervakarnas ställning som ett slags tillsynsövervakare även i förhållande till specialombudsmännen. Om denna typ av tillsynsövervakning bedrivs av riksdagens justitieombudsman framstår verksamheten som opartisk och trovärdig, framför allt om inte de nya befogenheterna till övervakning av underrättelseverksamheten integreras i justitieombudsmannens uppgifter. - - - Justitieombudsmannen har också, till stor del av samma orsaker som anges ovan, låtit bli att ta emot den övervakningsuppgift som gäller returflyg som ska ordnas för verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet (se riksdagens justitieombudsmans berättelse 2015, B 11/2016 rd). Dessa motiveringar väger ännu tyngre när det gäller att organisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.”

3.3 TILLSYNSMEKANISMER SOM FÖRUTSÄTTS I EU:S LAGSTIFTNING

Europeiska unionen antar ständigt ny lagstiftning som kräver att medlemsstaterna skapar olika tillsynsmekanismer. Till exempel förutsätter EU:s förordning om artificiell intelligens att medlemsstaterna senast den 2 november 2024 utser myndigheter som skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med användningen av system för artificiell intelligens med hög risk. Dessa myndigheters uppgifter och befogenheter enligt artikel 77 i förordningen verkade inte särskilt problematiska med tanke på justitieombudsmannens konstitutionella ställning, så justitieombudsmannen har utsetts till en av de myndigheter som avses i artikeln.

Däremot har jag ansett det vara problematiskt att justitieombudsmannen skulle delta i den oberoende screeningmekanismen enligt EU:s så kallade screeningförordning (EU 2024/1356). Enligt artikel 10 i förordningen har mekanismen bland annat i uppgift att övervaka efterlevnaden av unionsrätten och internationell rätt, särskilt vad gäller tillgång till asylförfarandet, principen om non-refoulement, barnets bästa och relevanta regler om förvar, under screeningen av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna. Den oberoende övervakningsmekanismen ska utföra sina uppgifter på grundval av kontroller på plats. Motsvarande mekanism förutsätts också för övervakning av det så kallade gränsförfarandet i artikel 43 i förordning (EU) 2024/1348.

Övervakningsmekanismens uppgift är på det sätt jag avsett ovan till sin natur operativ, det vill säga kontinuerlig och detaljerad övervakning, eller övervakning av pågående verksamhet, vilket inte lämpar sig för justitieombudsmannen. Uppgiften är också problematisk såtillvida att EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) enligt förordningen ger allmänna anvisningar om övervakningsmekanismens verksamhet.

I artikel 10 i screeningförordningen konstateras dock att de nationella ombudsmän och nationella människorättsinstitutioner, samt nationella förebyggande mekanismer enligt OPCAT, ska delta i driften av den oberoende övervakningsmekanismen och får utses att utföra alla eller delar av den oberoende övervakningsmekanismens uppgifter. Den oberoende övervakningsmekanismen får också involvera oberoende icke-statliga organisationer och offentliga organ. I den mån en eller flera av dessa institutioner, organisationer eller organ inte är direkt delaktiga i den oberoende övervakningsmekanismen ska den inleda och upprätthålla nära förbindelser med dem.

Jag anser att det är mycket problematiskt och oroväckande om man i EU:s direkt tillämpliga förordningar börjar rikta olika uppgifter direkt till de nationella ombudsmännen. Jag anser att övervakningsmekanismerna bör kunna skapas nationellt i enlighet med särdragen i varje medlemsstats konstitutionella system och strukturer för den offentliga makten, men på ett sätt som uppfyller kriterierna i varje förordning. Enligt mina observationer är artikel 10 i screeningförordningen det första farliga exemplet i detta avseende. Jag anser att det är mycket viktigt att man i artikeln dock tillåter att ombudsmannen deltar i övervakningsmekanismen via "nära förbindelser" utan att vara "direkt delaktig" i den.

Inrikesministeriet, som bereder det nationella genomförandet av EU:s invandringspakt, har kontaktat justitieombudsmannen gällande inrättandet av en övervakningsmekanism. Jag har ansett (EOAK/450/2025) att det inte skulle vara lämpligt att justitieombudsmannen direkt deltar i övervakningsmekanismen och konstaterat bland annat följande:

"Justitieombudsmannen övervakar dock i egenskap av högsta laglighetsövervakare verksamheten vid de myndigheter som deltar i screeningen och gränsförfarandet direkt med stöd av grundlagen och kan i enskilda fall undersöka deras förfarande. Även övervakningsmekanismen kan föra ett ärende till justitieombudsmannen för prövning.

Som högsta laglighetsövervakare övervakar justitieombudsmannen också övervakningsmekanismens verksamhet. Justitieombudsmannen kan inte själv vara en del av övervakningsmekanismen på grund av att denna övervakning ska vara oberoende och trovärdig.

Dessutom sköter justitieombudsmannen det nationella besöksorganets uppgifter i anslutning till screeningen i enlighet med OPCAT (till exempel övervakningen av tagande i förvar av den person som ska genomgå screening).

Eftersom justitieombudsmannen inte direkt deltar i den oberoende övervakningsmekanismen bör övervakningsmekanismen i enlighet med screeningförordningen skapa nära förbindelser med ombudsmannen. Dessa förbindelser ska vara sådana att de inte äventyrar justitieombudsmannens oberoende i förhållande till de myndigheter som hör till övervakningsmekanismen."

4. SLUTORD

Riksdagens justitieombudsmans och på motsvarande sätt statsrådets justitiekanslers konstitutionella ställning och de tillhörande kraven som behandlats i detta anförande beaktas redan ganska väl i den nationella lagberedningen.

I synnerhet i äldre lagstiftning kan det dock fortfarande finnas brister genom att de högsta laglighetsövervakarna inte uttryckligen har uteslutits från någon tillsynsmyndighets behörighet. Enligt min uppfattning är det inte heller då egentligen fråga om en konflikt mellan lagen och grundlagen, utan de nämnda behörighetsbestämmelserna ska tolkas på det sätt som de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella ställning förutsätter.

Jag anser att de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella ställning och oberoende främst kan hotas av Europeiska unionens direkt tillämpliga lagstiftning och eventuellt av vissa internationella avtal. Detta beror på att det i de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen inte finns – och såvitt jag vet inte heller någon annanstans – sådana laglighetsövervakare som i fråga om sin konstitutionella ställning och sina befogenheter kan jämföras med justitieombudsmannen och justitiekanslern i Finland.

Beträffande övervakningens omfattning är det såvitt jag vet unikt att ombudsmannens och justitiekanslerns övervakning hos oss omfattar alla offentliga organ på alla förvaltningsnivåer och även alla privata aktörer som sköter offentliga uppdrag. Endast riksdagen och riksdagsledamöterna står utanför tillsynen. Det är särskilt anmärkningsvärt att även domstolarna omfattas av de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter – såvitt jag vet är detta fallet endast i Finland och Sverige.

När det gäller befogenheterna är det såvitt jag vet i Finland och Sverige unikt att de högsta laglighetsövervakarna också är specialåklagare, vars åtalsrätt i Finland omfattar alla brott som begåtts i den övervakade verksamheten och som har uteslutande åtalsrätt i fråga om tjänstebrott som begåtts av domare och åklagare. Endast i fråga om republikens presidents och statsrådets medlemmars straffrättsliga ansvar begränsas behörigheten till att anhängiggöra ett ärende.

Av dessa orsaker kan man vid beredningen av EU-lagstiftning inte nödvändigtvis beakta – eller kanske inte alltid vill beakta – att det i ett medlemsland finns två laglighetsövervakare med unik konstitutionell ställning och unika befogenheter, vilket grundlagsutskottet har ansett höra till Finlands konstitutionella identitet.

Jag anser att det är viktigt att vara medveten om det här och vara särskilt vaksam i beredningsskedet av sådan EU-lagstiftning som kan leda till tillsyn över de högsta laglighetsövervakarna eller till att någon aktör som utövar offentlig makt eller sköter ett offentligt uppdrag i Finland kan hamna utanför den högsta laglighetskontrollen. Det kan också finnas en risk för att de nationella justitieombudsmännen i EU-lagstiftningen anvisas sådana uppgifter som inte lämpar sig för Finlands justitieombudsmannainstitution.

Hittills har sådana hot kunnat avvärjas väl. Det har dock förutsatt mod och starkt stöd av riksdagen och dess grundlagsutskott för att försvara justitieombudsmannainstitutionens och den högsta laglighetskontrollens konstitutionella ställning. Jag hoppas och tror att detta kommer att ske även i framtiden.

ANFÖRANDE

2023



JUSTITIEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINEN



Justitieombudsmannens egna initiativ

Enligt 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman (JOL) kan justitieombudsmannen också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Utöver behandlingen av klagomål och inspektionsverksamheten är de egna initiativen den tredje formen av laglighetsövervakning av justitieombudsmannen.

I mitt anförande i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse 2022 har jag behandlat justitieombudsmannens inspektionsverksamhet. Nu är temat för mitt anförande de egna initiativen.

1. KRITERIER FÖR EGNA INITIATIV PÅ ALLMÄN NIVÅ

Enligt grundlagens 109 § ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

När justitieombudsmannen enligt grundlagen har till uppgift att övervaka att lagen följs samt att övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses, strävar man också på eget initiativ efter att genomföra dessa tillsynsuppgifter.

Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om kriterierna för att ta egna initiativ. Däremot innehåller lagen bland annat följande bestämmelser om behandlingen av klagomål (JOL 3 §):

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat. (1 mom.)

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga. (2 mom.)

De egna initiativen tas i regel upp till prövning enligt samma kriterier som klagomålen. Det vanligaste kriteriet är misstanke om lagstridigt förfarande, men utredningen av ett klagomål eller ett eget initiativ kan också grunda sig på "någon annan grund".

Justitieombudsmannen är inte enbart en laglighetsövervakare, utan justitieombudsmannen kan till exempel "uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna" (JOL 10 § 2 mom.). Detta förutsätter inte att den övervakades förfarande skulle ha varit lagstridigt.

I dessa situationer är det vanligtvis fråga om att den övervakade inte har förfarit lagstridigt, men att den övervakade på något annat sätt bättre skulle ha kunnat främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt den princip som anammats i reformen av de grundläggande rättigheterna ska myndigheterna bland de juridiskt godtagbara tolkningsalternativen välja det som bäst främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Denna princip uttrycks uttryckligen i flera lagar, till exempel i 2 § i polislagen.

Dessutom kan justitieombudsmannen "vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas" (JOL 11 § 2 mom.). Inte heller detta förutsätter att myndigheten har förfarit lagstridigt i det ärende som lett till justitieombudsmannens lagstiftningsförslag. Typiskt är det fråga om att en brist eller inexakthet som observerats i lagstiftningen är problematisk med tanke på individens rättsskydd eller tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Man kan också få anledning om justitieombudsmannens viktigaste uppgifter från bestämmelserna om verksamhetsberättelsen. Enligt 109 § i grundlagen ska justitieombudsmannen varje år till riksdagen avge en berättelse förutom om sin verksamhet även om "rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat" (2 mom.). På motsvarande sätt ska justitieombudsmannen enligt JOL 12 § ge till riksdagen en berättelse om sin verksamhet, men också om "tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses" (1 mom.). I fråga om tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag som nämns i bestämmelserna kan det till exempel vara fråga om olika strukturella problem.

Enligt det ovan anförda kan de viktigaste kriterierna för att ta eget initiativ, dvs. de s.k. allmänna utvärderingsgrunderna för intresset för undersökning inom laglighetsövervakningen, sammanfattas på följande sätt:

Justitieombudsmannen undersöker ett eget initiativ om hen anser att det finns anledning till det med tanke på

- (1) efterlevnaden av lagen,
- (2) tillgodoseendet av rättsskyddet,
- (3) tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna,
- (4) tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag eller
- (5) eventuella brister i lagstiftningen.

Jämfört med utredningen av klagomål är det ofta vid egna initiativ fråga om ärenden som är förknippade med strukturella frågor eller som annars har större betydelse än enskilda fall.

Vid undersökning på eget initiativ tillämpas samma förfarande enligt lagen om justitieombudsmannen som vid undersökning av klagomål.

2. PROCESSUELLA EGNA INITIATIV

I vissa situationer kan ett eget initiativ tas av processuella skäl. I dessa situationer är det antingen mer ändamålsenligt att utreda ärendet som eget initiativ än som ett klagomål eller så kan ärendet inte undersökas som ett klagomål.

(1) En situation är att flera klagomål har lämnats in om samma ärende eller ärendehelhet. Klagomål kan anföras till justitieombudsmannen även i andra ärenden än det egna, och i dessa situationer är det typiskt att en del eller eventuellt alla klagande är utomstående i förhållande till det ärende som klagomålet gäller, till exempel ett ärende som har varit upp i media.

I stället för att varje klagomål undersöks separat kan det vara ändamålsenligt att utreda ärendet som ett eget initiativ. På så sätt uppnås flera fördelar.

För det första är det mer arbetsekonomiskt och tydligare att undersöka ett eget initiativ än att separat undersöka många klagomål och utarbeta ett separat svar på vart och ett av dem.

För det andra kan alla händelser, påståenden och frågor som är relevanta för justitieombudsmannens utredning av det egna initiativet plockas ur olika klagomål. Om de undersöks som separata ärenden kan helhetsbilden fördunklas. Dessutom kan olika händelser och synpunkter i anslutning till samma helhet stöda varandra och även påverka helhetsbedömningen av klandervärdeheten i myndighetens förfarande. I det egna initiativet kan man också inkludera sådana synpunkter och frågor som justitieombudsmannen anser vara relevanta och som inte har framförts i något klagomål. Alla dessa omständigheter effektiviserar utredningen av den ärendehelhet som avses i klagomålen.

I dessa situationer avslutas utredningen av enskilda klagomål som separata ärenden och klagandena underrättas om detta. Samtidigt meddelas att en kopia av det avgörande som i sinom tid ges på det egna initiativet skickas till dem för kännedom. Om antalet klagomål är mycket stort kan klagandena meddelas att avgörandet på det egna initiativet i sinom tid publiceras på justitieombudsmannens webbsida.

Att ta eget initiativ kan vara ett ändamålsenligt förfarande till exempel i en situation där justitieombudsmannen får flera klagomål om polisens agerande i samband med en demonstration. En del av klagomålen kan anföras av utomstående och en del av de personer som deltagit i demonstrationen. I sådana situationer är det också möjligt att vissa klagomål får ett eget initiativ och att vissa klagomål undersöks separat. En separat undersökning kan behövas till exempel om den klagande är en person som varit föremål för polisens åtgärder och det finns anledning att misstänka att polisen har agerat lagstridigt.

(2) En annan typisk situation av processuellt eget initiativ är att ett anonymt klagomål lämnas till justitieombudsmannen. Enligt lagen ska av klagoskriften framgå bland annat den klagandes namn och kontaktinformation (JOL 2 § 2 mom.). Därför kan en anonym skrivelse inte undersökas som ett klagomål.

Ett ärende som framförs i en anonym skrivelse kan dock vara förknippat med ett betydande intresse för undersökning inom laglighetsövervakningen. Det kan också vara mycket förståeligt att den som gör anmälan inte vill avslöja sin identitet.

I sådana situationer kan ett ärende som framförs i en anonym skrivelse undersökas som ett eget initiativ.

(3) Den tredje typiska situationen av processuellt eget initiativ är att den klagande återtar sitt klagomål. Då kan utredningen av ärendet inte längre fortsätta som ett klagomålsärende. Däremot kan undersökningen fortsätta som ett eget initiativ.

I dessa situationer beaktas orsaken till att klagomålet återtagits när man överväger att ta eget initiativ. Om myndigheten till exempel på eget initiativ eller på grund av justitieombudsmannens begäran om utredning som skickats till myndigheten med anledning av ett klagomål redan har korrigerat det förfarande eller den försummelse som kritiserats i klagomålet, är det möjligt att det inte längre är nödvändigt att fortsätta undersökningen av ärendet på eget initiativ.

Vid prövningen kan även fasen i utredningen av ärendet beaktas. Om myndigheten redan har hunnit ge sin utredning med anledning av klagomålet, kan det vara ändamålsenligt att justitieombudsmannen avgör ärendet trots att klagomålet har återtagits. I alla situationer beaktas intresset för ärendets undersökning inom laglighetsövervakningen, och i bedömningen av detta är klagandens åsikt endast en delfaktor. Om ärendet till sin natur är allvarigare än ringa eller har större betydelse än ett enskilt fall, kan det vara motiverat att fortsätta utredningen av ärendet på eget initiativ.

3. MATERIELLA EGNA INITIATIV

Största delen av de egna initiativen tas på materiella grunder och inte av processuella skäl.

(1) En typisk grund för ett eget initiativ är att ärendet anknyter till justitieombudsmannens kansli's årliga tema.

Kansliet har varje år ett särskilt tema som anknyter till de grundläggande och mänskliga rättigheterna eller som annars är centralt med tanke på justitieombudsmannens uppgifter. Temat tas upp vid varje inspektionsbesök och temat beaktas i riktandet av de egna initiativen. I praktiken har varje tema använts i två år i följd.

Temat för berättelseåret var "tillsyn över tillsynen". Syftet med temat är att utreda och övervaka hur myndigheternas och varje förvaltningsområdes interna kontroll samt särskilda tillsynsmyndigheter, såsom specialombudsmän, har skött sina tillsynsuppgifter. Justitieombudsmannen är den högsta laglighetsövervakaren som också övervakar andra tillsynsmyndigheter. Avsikten är inte att justitieombudsmannen ska vara den enda laglighetsövervakaren för någon myndighet.

Tidigare år har temat till exempel varit "tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna", "rätten till effektiva rättsmedel" och "rätten till integritet".

(2) Vid justitieombudsmannens kansli har "teamen" som fokuserar på övervakning av vissa myndigheter eller förvaltningsområden också egna teman som är centrala just inom förvaltningsområdet i fråga och som tas upp till prövning på eget initiativ.

Typiska teman för ett team som fokuserar på polisens övervakning är till exempel användning av tvångsmedel och andra polisens befogenheter som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Teamen kan också ha varierande teman – till exempel under berättelseåret hade polisteamet tillsyn av privata säkerhetstjänster som ett särskilt tema. Temat lyftes också fram i offentligheten i samband med privata väktares brottsmisstankar.

(3) I praktiken tas det största antalet egna initiativ på basis av inspektionerna.

Många brister eller missförhållanden som observerats vid inspektionerna behandlas redan i samband med inspektionerna tillsammans med objektets ledning och i inspektionsprotokollet. Om det observerade missförhållandet emellertid är av allvarig natur eller om det annars förutsätter en noggrannare undersökning, undersöks ärendet separat på eget initiativ. Samma inspektion kan leda till att flera egna initiativ tas.

Då framhävs de ärenden som undersöks på eget initiativ tydligare och de ställningstaganden och åtgärder som hänför sig till dem "försvinner" inte bland de eventuellt många andra mindre observationerna från inspektionerna. Detta kan bedömas främja effekten av justitieombudsmannens åtgärder och ställningstaganden.

På så sätt kan man också påskynda färdigställandet av inspektionsprotokollen, när de ärenden som undersöks separat inte fördröjer det. Då kan inspektionsobjektet snabbt vidta eventuella egna korrigerande åtgärder med anledning av inspektionens observationer, även om inga avgöranden ännu har getts för de egna initiativen. Vid justitieombudsmannens kansli är den målsatta tiden för färdigställande av inspektionsprotokollet tre månader från inspektionen.

(4) Egna initiativ tas i samband med utredningen av klagomål.

I praktiken är det inte ovanligt att man i samband med utredningen av ett klagomål upptäcker något annat missförhållande än det som klagomålet egentligen gäller. I dessa situationer är det möjligt att det andra problemet som observerats undersöks i samband med utredningen av klagomålsärendet. Om problemet dock är klart separat och inte har någon betydelse för avgörandet av klagomålet, undersöks ärendet som ett eget initiativ.

(5) Egna initiativ tas utifrån information som tagits upp i medierna eller på annat sätt i offentligheten eller utifrån andra egna iakttagelser, om man bedömer att ärendet är förknippat med ett betydande intresse för undersökning inom laglighetsövervakningen.

De frågor som tagits upp i offentligheten har varit en central källa till egna initiativ. Situationen har dock förändrats av att den elektroniska dataöverföringen har blivit vanligare och till följd av detta går det snabbt och enkelt att lämna in klagomål. När det i dagens läge framkommer ett ärende i offentligheten som det kunde vara motiverat för justitieombudsmannen att undersöka på eget initiativ, inkommer det snabbt flera klagomål om samma ärende via e-post. Då finns det inte längre behov av att ta materiellt eget initiativ. I dessa situationer ska man däremot vanligtvis överväga att ta det processuella egna initiativet som beskrivs ovan i punkt 2(1).

(6) Egna initiativ tas från sådana områden inom den övervakade verksamheten där inga klagomål lämnas in eller som annars kan bli ouppmärksammat av tillsynen.

I allmänhet får justitieombudsmannen information om missförhållanden via klagomål. Alla människor förmår, vill eller förstår dock inte att anföra klagomål om de kränkningar som de upplevt eller missförhållanden som de upptäcker. De egna initiativen är – vid sidan av inspektionerna – särskilt viktiga för att trygga sådana människors rättigheter och behandling. De kan till exempel vara barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och psykiatriska patienter.

Ett annat typiskt exempel är hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. De sker utan objektets vetskap, varvid objektet inte heller kan anföra klagomål om dem. Då är de egna initiativen och inspektionerna centrala informationskällor för justitieombudsmannen och former av laglighetsövervakning.

(7) Det är också möjligt att ett ärende eller en ärendehelhet tas upp till uppföljning på eget initiativ. I dessa fall samlas uppgifter in och först i ett senare skede fattas beslut om det finns skäl att inleda den egentliga undersökningen.

4. ANTALET EGNA INITIATIV OCH ÅTGÄRDER

Under de senaste tio åren har justitieombudsmannen tagit i genomsnitt cirka 70 stycken egna initiativ per år. Som minst har antalet varit cirka 50 och som högst 95.

Det relativt låga antalet egna initiativ beror särskilt på det stora antalet klagomål och den fortsatta ökningen av dem. Under de senaste tio åren har antalet klagomål ökat från cirka 4 500 till över 7 000 klagomål per år.

De egna initiativen är dock mycket framgångsrika. Under de senaste 10 åren har i genomsnitt nästan 70 procent av alla egna initiativ lett till åtgärder från JO:s sida. I klagomålsärenden är motsvarande åtgärdsprocent mycket lägre – av alla klagomål leder i genomsnitt cirka 14 procent till åtgärder.

De goda resultaten av de egna initiativen är i sig naturligt – egna initiativ tas endast i sådana ärenden som är förknippade med ett intresse för utredning med tanke på laglighetsövervakning och som kan antas leda till åtgärder. Av klagomålen jämförs med egna initiativ närmast sådana ärenden som undersöks i sin helhet, dvs. i ärendet skaffas minst en utredning och/eller ett utlåtande av myndigheten. Åtgärdsprocenten för klagomål som undersökts till fullo stiger till cirka 50 procent. Ungefär en fjärdedel av alla klagomål undersöks fullt ut.

Det är också anmärkningsvärt att egna initiativ och deras åtgärder oftare än klagomålsärenden har en mer principiell eller i övrigt mer omfattande betydelse än enskilda fall.

5. EXEMPEL

Till justitieombudsmannens uppgifter som nationellt besöksorgan (JOL 1 a kap.) enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) hör att inspektera platser där frihetsberövade personer kan hållas. Det nationella besöksorganets behörighet omfattar också förvaringslokaler för frihetsberövade ombord på fartyg.

På min föreskrift inspekterades förvaringslokalerna på en passagerarbilfärja som trafikerar mellan Finland och Sverige i november 2022. Fartygets flaggstat är Finland och hemmahamnen Mariehamn. Inspektionen var den första i sitt slag och i den observerades bland annat följande problem i anslutning till förvaringslokalerna, de förfaringsätt som följts och tillsynen över verksamheten:

- Polisen hade inte inspekterat och godkänt förvaringslokalerna innan de togs i användning, vilket lagen om privata säkerhetstjänster skulle ha förutsatt.
- Anmälningar om förvar av personer som hållits i förvar hade inte lämnats in till polisinspektionen i enlighet med vad som förutsätts i lagen om privata säkerhetstjänster efter att fartyget anlöpt hamnen.
- I fartygets celler fanns ingen larmknapp med vilken den frihetsberövade kunde ha larmat om hjälp.
- De som tagits i förvar hade inte alltid genomgått en sådan inspektion av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som förutsätts i förordningen.
- Av de granskade anmälningarna om förvar framgick två fall där manliga ordningsvakter på fartyget hade klätt av kvinnliga personer som tagits i förvar nakna och som betraktats som självdestruktiva. Detta stred mot den s.k. könsregeln i förordningen och till människovärdigt bemötande hör rätten att under tiden man är i förvar bära lämplig klädsel.

Dessutom väckte inspektionen bland annat frågan hur polisinspektionerna har skött sin övervakningsuppgift av ordningsvakter på fartyg och hur Polisstyrelsen har skött sin övervaknings- och styrningsuppgift i anslutning till den. Vid inspektionen framkom också flera problem och brister i lagstiftningen.

Inspektionsprotokollet blev klart i februari 2023. En del av observationerna från inspektionen behandlades i inspektionsprotokollet och på basis av andra observationer från inspektioner tog jag fyra egna initiativ och skickade med anledning av dem en begäran om utredning och utlåtande till inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, Ålands landskapsstyrelse samt rederibolaget och de ordningsvakter som agerat i fallen gällande avklädning.

I exemplets egna initiativ konkretiserades alla de fem allmänna kriterierna för att ta egna initiativ som nämns ovan i punkt 1. Dessutom anknöt en del av de egna initiativen till justitieombudsmannens kansli i punkt 3 (1) nämnda årliga tema «tillsyn över tillsynen», delen i punkt 3 (2) nämnda temat för kansliets polisteam "övervakning av privata säkerhetstjänster", alla egna initiativ togs som beskrivs i punkt 3 (3) på basis av en inspektion, och det var fråga om ett område där inga klagomål har lämnats och som inte blivit uppmärksammat av tillsynen liksom beskrevs i punkt 3 (6). Många av de frågor som behandlas i de egna initiativen har också en bredare betydelse än det enskilda fallet.

6. SLUTSATSER

Egna initiativ är en viktig form av laglighetsövervakning av justitieombudsmannen vid sidan av behandlingen av klagomål och inspektionsverksamheten. Även om antalet egna initiativ är inte stor, har de en större betydelse än deras kvantitet.

Med hjälp av processuella egna initiativ kan man effektivisera undersökningen av de ärenden som framförts i klagomålen och i fråga om anonyma eller återtagna klagomål möjliggöra undersökningen eller fortsätta undersökningen av de ärenden som framförts i klagomålen.

Med hjälp av materiella egna initiativ kan laglighetsövervakningen riktas på utvalda prioriterade områden både i hela kansliets verksamhet och i teamens verksamhet vid kansliet. På så sätt får man djupare och mångsidigare information om de valda temana, med vilken man kan främja laglighetsövervakningens effektivitet.

En separat undersökning av brister eller missförhållanden som observerats vid inspektionerna på eget initiativ påskyndar färdigställandet av inspektionsprotokollen och lyfter fram de undersökta frågorna. Detta kan bedömas främja effekten av justitieombudsmannens åtgärder och ställningstaganden i anslutning till inspektionerna.

De egna initiativen gör det möjligt för justitieombudsmannen att ingripa i ärenden som framkommit i utredningen av klagomål eller i offentligheten eller i andra ärenden som justitieombudsmannen själv observerat och som bedöms vara förknippade med ett betydande intresse för undersökning inom laglighetsövervakningen. Egna initiativ tas också inom sådana områden där det inte lämnas in klagomål eller som annars kan bli ouppmärksammat av tillsynen.

De egna initiativen är dessutom mycket framgångsrika. Nästan 70 procent av alla egna initiativ leder till åtgärder från JO:s sida.

Av dessa orsaker vore det mycket motiverat att öka antalet egna initiativ från justitieombudsmannen. Av resursskäl finns det dock endast begränsade möjligheter till detta. Detta beror särskilt på det stora antalet klagomål och den fortsatta ökningen av dem. Varje klagomål ska undersökas i den omfattning som ärendet kräver och varje klagomål ska besvaras, medan justitieombudsmannen kan enligt fri prövning avgöra själv om man tar egna initiativ.

Ett av målen för justitieombudsmannens kansli 2024 är dock att inom ramen för möjligheterna öka antalet egna initiativ både i fråga om processuella och materiella egna initiativ.

ANFÖRANDE 2022



**JUSTITIEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINEN**



Justitieombudsmannens inspektionsverksamhet

De viktigaste formerna för justitieombudsmannens laglighetsövervakning är undersökning av klagomål och egna initiativ samt utförande av inspektioner. I detta anförande ger jag en allmän bild av ombudsmannens inspektionsverksamhet.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS INSPEKTIONSMANDAT

Enligt 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman gör justitieombudsmannen vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna anstalter för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid justitieombudsmannens kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där.

Justitieombudsmannen är också det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). I uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade med stöd av ett myndighetsbeslut, på uppmaning av en myndighet eller med en myndighets samtycke eller medverkan (verksamhetsställen). I sitt uppdrag som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla verksamhetsställets lokaler och tillgång till verksamhetsställets alla datasystem samt att föra enskilda samtal med de frihetsberövade och med verksamhetsställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen (11 b §).

Justitieombudsmannen kan inspektera alla verksamhetsställen som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet, det vill säga alla domstolar, myndigheter och privata aktörer som sköter offentliga uppdrag. I egenskap av nationellt besöksorgan sträcker sig justitieombudsmannens behörighet också till andra privata aktörer som upprätthåller ovan nämnda verksamhetsställen där frihetsberövade personer hålls eller kan hållas. Sådana platser kan vara till exempel förvaringslokaler för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang samt flygplan eller andra forskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Justitieombudsmannen har i inspektionsverksamheten tillgång till alla befogenheter som föreskrivs i grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman.

INSPEKTIONERNAS FORMER OCH METODER

Inspektioner kan meddelas på förhand eller göras oanmälda, det vill säga som så kallade överraskningsinspektioner. Största delen av inspektionerna som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan görs utan förhandsanmälan, vilket FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) har ansett vara viktigt.

Vid inspektioner som meddelats på förhand kan man i förväg inhämta dokumentmaterial från inspektionsobjektet, såsom olika beslut och administrativa anvisningar. Då kan de observationer som gjorts vid inspektionen diskuteras med objektets personal redan under inspektionen. Genom att meddela om en inspektion på förhand kan man också säkerställa att objektets ledning är på plats under inspektionen.

Vid inspektioner som görs utan förhandsanmälan är det inte möjligt att göra sig förtrogen med dokumentmaterial på förhand, och då kan man endast bekanta sig med materialet i samband med inspektionen eller inhämta det efter inspektionen. I synnerhet när det gäller objekt där frihetsberövade hålls är det dock viktigt att få en autentisk bild av objektets förhållanden, vilket är möjligt endast om inspektionen inte meddelas på förhand.

Inspektioner görs också så att objektet meddelas att en inspektion kommer att göras inom den närmaste framtiden, men den exakta tidpunkten anges inte. Då kan materialet inhämtas redan på förhand och inspektionen görs delvis överraskande.

För inspektioner av fängelser har utvecklats ett särskilt frågeformulär som innehåller frågor om förhållandena i fängelset och behandlingen av fångarna. Blanketten skickas på förhand till det fängelse som inspekteras och fångarna och personalen ombeds besvara frågorna anonymt. Utifrån svaren kan inspektionen inriktas på frågor som väckt kritik och de kan diskuteras med fängelsets ledning redan under inspektionen.

En central del av inspektionerna är möjligheten till att prata konfidentiellt med inspektörerna. Denna möjlighet reserveras i regel personer som intagits på slutna anstalter samt beväringar och andra som fullgör militärtjänst. Även objektets personal kan enligt prövning ges tillfälle till detta.

Konfidentiella samtal förs i allmänhet individuellt, men i vissa fall kan flera personer samtidigt delta i diskussionen. Till exempel vid inspektioner av garnisoner pratar man i regel med alla beväringar som hör till beväringkommittén, och i allmänhet deltar också garnisonens präst, läkare och socialкуратор i samma diskussion.

Under coronapandemin, då inspektioner på plats inte kunde göras normalt på grund av smittorisken, utvecklades olika metoder för distansinspektion. Vid distansinspektion kan man prata med inspektionsobjektets ledning och personal med hjälp av en skyddad videoförbindelse. Konfidentiella samtal kan föras per telefon så att objektet meddelas telefonnummer och tidpunkter då justitieombudsmannens kanslis inspektörer är anträffbara. Utöver de personer som bor på anstalten eller boendeenheten kan även anhöriga till exempelvis äldre personer eller personer med funktionsnedsättning ges tillfälle till diskussion.

Identiteten hos dem som deltagit i konfidentiella samtal uppges för det inspekterade objektets ledning eller personal endast om personen har gett sitt samtycke till det. I de fall där identiteten röjs för inspektionsobjektet, får objektet inte vidta motåtgärder mot den person som lämnat uppgifter till inspektörerna. I fråga om inspektioner som utförs i egenskap av nationellt besöksorgan finns i lagen om justitieombudsmannen uttryckliga bestämmelser om immunitet: enligt lagen får den som har lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta (11 h §).

Enligt lagen kan justitieombudsmannen vid inspektioner som görs i egenskap av nationellt besöksorgan också anlita sakkunniga som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag (11 g §). För närvarande har justitieombudsmannen 22 sakkunniga. Största delen av dem är medicinska sakkunniga inom till exempel ungdomspsykiatri, äldrepsykiatri, rättspsykiatri eller vård av personer med intellektuell funktionsnedsättning. Multiprofessionaliteten har nyligen utökats genom att även socialarbetare som utför barnskyddsarbete har utsetts till sakkunniga. De sakkunniga kan också vara så kallade erfarenhetsexperter. För inspektioner i anslutning till övervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har till sakkunniga utnämnts medlemmar i Människorättscentrets (som verkar i anslutning till justitieombudsmannens kansli) människorättsdelegations sektion för personer med funktionsnedsättning. Dessa är förutom experter på rättigheter för personer med funktionsnedsättning även själva personer med funktionsnedsättning. På motsvarande sätt kan sakkunniga som en gång i tiden själva varit placerade på en sluten anstalt för barn och unga inom socialvården delta i till exempel inspektioner av barnskyddsanstalter.

För inspektionsobjekt där det finns utländska personer anlitas också tolkar. Sådana objekt är till exempel förvarsheter för utlänningar, förläggningar och fängelser.

Inspektioner kan göras under ledning av justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen, men även endast av föredragande vid justitieombudsmannens kansli på förordnande av justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen. Numera gör föredragandena cirka hälften av alla inspektioner och största delen av de inspektioner som görs i egenskap av nationellt besöksorgan. I dessa fall presenteras de observationer som gjorts under inspektionen efter inspektionen för den justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman som utfärdat förordnandet. Denne beslutar vilka ställningstaganden och åtgärder inspektionen föranleder.

TEMAN FÖR INSPEKTIONERNA

Vid sidan av den allmänna laglighetsövervakningen och övervakningen av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inhämtas vid inspektionerna information om flera särskilda teman.

Vid justitieombudsmannens kansli har man av hävd valt ett särskilt årstema som beaktas vid varje inspektion samt vid inriktningen av de egna initiativen och i den övriga verksamheten. Årstemat anknyter vanligtvis till en grundläggande och mänsklig rättighet eller någon annan fråga som är av betydelse för justitieombudsmannens uppdrag. Temat för berättelseåret var "övervakning av tillsynen". Inom ramen för temat inspekteras hur myndighetens interna laglighetsövervakning fungerar och verksamheten inom de särskilda tillsynsmyndigheter som övervakar olika områden. Övervakningen av tillsynen hör till justitieombudsmannens uppgifter som högsta laglighetsövervakare, och den är viktig också med tanke på justitieombudsmannens övriga övervakning och en ändamålsenlig allokering av resurserna: justitieombudsmannen borde i egenskap av högsta laglighetsövervakare inte vara den enda instans som övervakar en myndighetsverksamhet eller offentlig uppgift, utan myndigheterna ska ha en effektiv intern övervakning och övervakning av andra övervakande myndigheter.

Tidigare år har temana till exempel varit "tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna", "rätten till integritet" och "rätten till effektiva rättsmedel".

Utöver årstemat fäster man vid alla inspektioner i regel uppmärksamhet vid tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning eftersom justitieombudsmannen har en särskild uppgift (tillsammans med Människorättscentret och dess människorättsdelegation) att fungera som en nationell mekanism enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Även övervakningen av äldre personers rättigheter är ett prioriterat område i justitieombudsmannens verksamhet, för vilket riksdagen har beviljat tilläggsresurser. För övervakningen av rättigheterna för såväl personer med funktionsnedsättning som för äldre personer har det utvecklats särskilda blanketter för frågor som tas upp i samband med inspektionerna.

Även tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna uppmärksammas i regel vid alla inspektioner. Det kan vara fråga om övervakning av tillgodoseendet av jämlikheten mellan nationalspråken enligt grundlagen, till exempel om att en tjänst är tillgänglig och att skyltar, anvisningar och information ges på båda nationalspråken i enlighet med språklagen. Det kan också vara fråga om utlänningars rätt att få de uppgifter hen behöver på ett språk som hen förstår, om personen enligt lag har rätt till det.

Utöver ovan nämnda teman har de olika sektorerna inom inspektionsverksamheten utöver vissa etablerade särskilda teman (till exempel användning av begränsande åtgärder på slutna anstalter) även andra, varierande särskilda teman som tas upp till exempel enligt deras aktualitet eller inspektionsobjektets särdrag.

VAL AV INSPEKTIONSOBJEKT

Det strategiska målet för inspektionerna – liksom för justitieombudsmannens all övriga verksamhet – är att verksamheten ska ha så stor effektivitet som möjligt, vilket också styr valet av inspektionsobjekt. Eftersom justitieombudsmannen har tusentals inspektionsobjekt att övervaka och endast en mycket liten del av dessa kan inspekteras i praktiken, är inriktningen av inspektionerna en mycket viktig fråga.

I detta övervägande är en grundläggande utgångspunkt att rikta inspektionerna till platser som är känsliga vad gäller grundläggande fri- och rättigheter, det vill säga där det finns människor i utsatt ställning. Lagen om justitieombudsmannen förutsätter i sig att inspektioner riktas särskilt till fängelser och andra slutna inrättningar samt till försvarsmaktens olika enheter. På motsvarande sätt ska det nationella besöksorganet inspektera platser där frihetsberövade personer hålls. Till dessa räknas alla platser därifrån de placerade personerna inte kan avlägsna sig om de så önskar.

Utifrån dessa utgångspunkter fokuserar inspektionerna på fängelser, förvaringslokaler för frihetsberövade som upprätthålls av polisen och andra myndigheter, garnisoner och psykiatriska sjukhus, men också på sådana boendeenheter eller inrättningar för barn, äldre eller personer med funktionsnedsättning från vilka personerna i fråga inte kan avlägsna sig om de så önskar.

Det är motiverat att rikta inspektionerna till sådana platser där klagomål inte anförs eftersom justitieombudsmannen genom klagomålen i allmänhet får information om missförhållanden. Ovan nämnda platser är, kanske med undantag av fängelserna, motiverade inspektionsobjekt även ur denna synvinkel – beväringar, psykiatriska patienter, barn, äldre och personer med funktionsnedsättning lämnar endast få klagomål.

Det finns också verksamhet om vilken klagomål inte lämnas in. Det vanligaste exemplet är hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet som sker utan objektets vetskap – då kan objektet inte heller anföra klagomål om verksamheten. Därför är inspektionerna en central informationskälla för justitieombudsmannen.

Hur inspektionerna riktas påverkas också av huruvida det existerar övrig tillsyn och hur effektiv denna är. Eftersom till exempel övervakningen av underrättelseverksamheten är underrättelsetillsynsombudsmannens specialuppgift har det varit motiverat att i stället rikta justitieombudsmannens inspektionsverksamhet främst till hemligt inhämtande av information, för vilken justitieombudsmannen i praktiken är den enda utomstående laglighetsövervakaren. Vid inriktningen av inspektionerna beaktas också lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022), där de sakområden som koncentrerats till justitieombudsmannen är justitieombudsmannens specialuppgifter med tanke på den högsta laglighetsövervakningen.

Det finns fortfarande ett enormt antal inspektionsobjekt som fyller de ovan beskrivna utgångspunkterna. Av dem strävar man efter att välja de viktigaste objekten och sådana objekt där man genom att göra en inspektion kan anta att den största effektiviteten uppnås. Inom varje sektor inom inspektionsverksamheten finns också vissa centrala objekt som i regel inspekteras turvis. Ibland kan det dock vara motiverat att göra ett nytt så kallat uppföljningsbesök till samma objekt för att säkerställa att de rekommendationer som getts med anledning av den föregående inspektionen verkställs. Vid slutna anstalter görs inspektioner även kvälls- och nattetid, varvid man kan göra observationer av sådana funktioner och förhållanden som inte skulle komma fram dagtid.

Justitieombudsmannen strävar i sin verksamhet också efter att identifiera brister och luckor i övervakningen. Under berättelseåret gjordes till exempel den första inspektionen av förvaringslokaler på en passagerarbilfärja som trafikerar mellan Finland och Sverige. Inspektionen av sådana lokaler hör till det nationella besöksorganets mandat och de privata ordningsvakterna på fartyget sköter en offentlig förvaltningsuppgift som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet. Under inspektionen framkom betydande brister inte bara i fartygets förvaringslokaler och verksamhets sätt, utan också i polisens tillsyn över dessa och fartygets ordningsvaktverksamhet samt i lagstiftningen (läs mer i avsnitt 3.5.6 i denna berättelse).

Enligt lagen om justitieombudsmannen gör justitieombudsmannen också inspektioner ”för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll”. Sådana inspektioner i syfte att göra sig förtrogen med ovan nämna angelägenheter görs hos olika myndigheter, men antalet dylika inspektioner är för närvarande inte särskilt stort.

ÅTGÄRDER OCH INSPEKTIONS PROTOKOLL

Justitieombudsmannens inspektionsverksamhet – liksom övriga verksamhet – är inte bara laglighetsövervakning i efterhand, utan också främjande av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ett centralt fokus är att förebygga kränkningar och att styra och utveckla myndighetsverksamheten.

Över alla inspektioner upprättas ett protokoll där inspektionsobservationerna samt justitieombudsmannens ställningstaganden, rekommendationer och andra åtgärder presenteras. Vissa av dem kan behandlas redan under inspektionen tillsammans med objektets personal och ledning. Om det vid inspektionen framkommer ärenden som kräver en mer omfattande utredning, undersöks de separat på eget initiativ.

Inspektionsobjektet bereds tillfälle att kommentera uppgifterna och inspektionsobservationerna i utkastet till protokoll samt även justitieombudsmannens preliminära ställningstaganden i allmänhet. Inspektionsobjektet ombeds också meddela om det anser att det i protokollet finns sekretessbelagda punkter som bör strykas ur det protokoll som publiceras.

Justitieombudsmannen strävar efter att öka effektivitet av inspektionerna och justitieombudsmannens ställningstaganden i anslutning till dem genom att i omfattande utsträckning distribuera och publicera protokollen.

Det färdiga inspektionsprotokollet skickas förutom till inspektionsobjektet även till den behöriga chefsmyndigheten (t.ex. Polisstyrelsen) och övriga tillsynsmyndigheter inom förvaltningsområdet (t.ex. Valvira och regionförvaltningsverket) samt enligt prövning även till andra instanser.

Protokollen över inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan publiceras regelbundet på justitieombudsmannens kanslis webbplats och protokollen över övriga inspektioner enligt prövning.

Observationerna och åtgärderna i samband med inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan beskrivs i avsnitt 3.5 i denna berättelse och åtgärderna vid övriga inspektioner beskrivs separat för varje sakområde i avsnitt 4.

ANTAL INSPEKTIONER

Enligt OPCAT-protokollet ska det nationella besöksorganet regelbundet inspektera de verksamhetsställen som omfattas av protokollets tillämpningsområde ("regular visits"). I praktiken är detta inte möjligt eftersom det finns tusentals verksamhetsställen.

Före coronapandemin inspekterades årligen 100–150 objekt. Under pandemin inspekterades endast några tiotal objekt per år. På grund av den kraftiga ökningen av antalet klagomål har justitieombudsmannen ännu inte uppnått samma antal inspektioner som före pandemin. Under berättelseåret gjordes 76 inspektioner, varav 29 i egenskap av nationellt besöksorgan.

Förberedelserna inför inspektionen, inspektionsbesöket och efterarbetena samt alla de skeden dessa omfattar är mycket arbetsdryga. Vid justitieombudsmannens kansli har man uppskattat att cirka tio procent av kansliets resurser har använts för inspektionsverksamhet, med undantag för tiden under coronapandemin.

SLUTORD

Undersökningen av klagomål är i praktiken den viktigaste formen av justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Det skulle i praktiken vara omöjligt att enbart genom justitieombudsmannens egna åtgärder få information om alla sådana missförhållanden eller fel inom den offentliga förvaltningen som med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan förutsätta åtgärder av justitieombudsmannen. Jag har konstaterat att justitieombudsmannens verksamhet i stor utsträckning grundar sig på att justitieombudsmannen i Finland har 5,5 miljoner ombud som genom att lämna in klagomål informerar justitieombudsmannen om dessa missförhållanden eller fel.

Alla människor förmår, vill eller förstår dock inte att anföra klagomål om de kränkningar eller missförhållanden som de upplevt. Inspektionerna är särskilt viktiga för att trygga rättigheterna för och behandlingen av sådana personer, såsom barn, äldre, personer med funktionsnedsättning, frihetsberövade och utlänningar. Inspektionerna är viktiga även inom andra sådana områden inom myndighetsverksamheten där klagomål vanligtvis lämnas in sällan. Sådana områden är till exempel behandlingen av beväringar och andra personer som fullgör militärtjänst samt säkerhetsmyndigheternas hemliga inhämtande av information.

Inspektionsverksamheten och justitieombudsmannens övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål och vice versa.

Klagomålsförfarandet är skriftligt, vilket ofta begränsar möjligheten att få en mångsidig bild av det ärende som undersöks. Vid en inspektion finns det däremot möjlighet till en muntlig interaktiv dialog med såväl objektets ledning och personal som med de personer som placerats där. Vid en inspektion får man en autentisk bild av inspektionsobjektet och dess förhållanden. Därför utgör inspektionerna ett bra tillfälle inte bara för laglighetsövervakning utan också för justitieombudsmannens åtgärder för att förebygga kränkningar samt styra och utveckla myndighetsverksamheten.

Inspektionsverksamheten är ur många synvinklar en mycket viktig del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning samt främjandet av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

ANFÖRANDE 2021



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter förnyas



Under berättelseåret 2021 överlämnades till riksdagen regeringens proposition med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Riksdagen godkände lagförslaget den 19 april 2022 ändrat på det sätt som grundlagsutskottet föreslog.

Lagreformen är historisk. De tidigare lagarna om fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter var i kraft i nästan 90 år och hade i huvudsak samma centrala innehåll. Den nya lagen om fördelningen av uppgifter är en av de viktigaste reformerna som har gjorts under justitieombudsmannainstitutionens 100-åriga existens.

BAKGRUNDEN TILL FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER

Redan på 1920-talet när justitieombudsmannens uppgift grundades diskuterades fördelningen av justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter. Orsaken till detta var i synnerhet att justitieombudsmannen endast hade få ärenden att behandla, samtidigt som justitiekanslerns arbete redan då var föråldrat och arbetsbördan var stor.

År 1931 föreslog justitiekanslern att arbetsfördelningen ska regleras så att de så kallade fångklagomålen hänvisas till justitieombudsmannen för behandling. Den dåvarande justitieombudsmannen motsatte sig å sin sida förslaget, eftersom han inte ansåg att "propositionen om att försöka utveckla riksdagens justitieombudsmans uppgifter så att justitieombudsmannens huvudsakliga uppgift skulle vara att ta hand om att lösa klagomål av tämligen sekundär betydelse av personer som hålls i förvar i fängelseanstalter är rätt".

Därefter föreslog justitiekanslern att justitieombudsmannens uppdrag skulle läggas ned och detta föreslogs i regeringens proposition 1932. Grundlagsutskottet godkände dock inte förslaget och riksdagen förkastade regeringens proposition. Först därefter var tiden mogen för arbetsfördelningslagen 1933, där ärenden som gällde fångar och andra frihetsberövade personer samt krigsdomstolar, försvarsväsendet och försvarsministeriet i första hand hänvisades till justitieombudsmannen för behandling. Lagen stiftades i grundlagsordning, eftersom den ansågs innebära ett undantag från regeringsformen genom att genom en vanlig lag berättiga till att verkställa arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen (RP 118/1932 rd).

Grundlagsutskottet fäste 1985 och 1987 uppmärksamhet vid fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och förutsatte att överlappning av uppgifter måste utredas grundligt och vid behov vidtas lagstiftningsåtgärder för att klargöra situationen och samtidigt utveckla justitieombudsmannens ställning som medborgarnas rättsskyddsinstitution (GrUB 1/1985 rd och 6/1987 rd).

Den nya lagen om fördelning av uppgifter, som stiftades 1990, gav justitieombudsmannen och justitiekanslern inbördes överföringsrätt, då överföringen kunde bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller då det av andra särskilda skäl var motiverat. Den egentliga fördelningen av uppgifter utvecklades dock inte väsentligt då.

Lagen i fråga godkändes trots undantagslagens karaktär i vanlig lagstiftningsordning, eftersom den inte utvidgade det ursprungliga undantaget från regeringsformen. I sak stred den dock på motsvarande sätt mot bestämmelserna i den dåvarande regeringsformen som den tidigare undantagslagen (GrUB 9/1990 rd).

Enligt 110 § 2 mom. i den nya grundlagen kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas. Denna bestämmelse utgör den konstitutionella grunden för den lagstiftning om fördelningen av justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter som har blivit bestående och undanröjer den ovan beskrivna konflikten mellan denna lagstiftning och grundlagen.

Enligt lagen om fördelning av uppgifter från 1990 hade justitiekanslern befriats från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till justitieombudsmans befogenhet och som gäller:

- 1) försvarsministeriet (med undantag av laglighetsövervakningen av statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder), försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den militära krishanteringspersonalen, Försvarsutbildningsförbundet samt militära rättegångar,
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern var också befriad från att behandla ärenden som anhängiggjorts av personer vars frihet hade begränsats genom häktning, anhållande eller på något annat sätt. Ett klagomål som anförts av en person som berövats sin frihet behandlades med stöd av denna bestämmelse av justitieombudsmannen oberoende av om klagomålet gällde frihetsberövandet eller något annat.

I alla ovan avsedda fall som omfattas av fördelningen av uppgifter skall justitiekanslern enligt lag överföra ärendet till justitieombudsmannen för behandling, "om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken".

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har årligen överfört sammanlagt under 100 ärenden till varandra, varav största delen är ärenden som justitiekanslern överfört till justitieombudsmannen. Det ringa antalet ärenden som ska överföras har bland annat berott på att fångar vars klagomål var den enda stora ärendegruppen i lagen om arbetsfördelning i allmänhet har vetat att deras klagomål ska behandlas av justitieombudsmannen.

INLEDANDE OCH BEREDNING AV REFORMEN

I mitt anförande i justitieombudsmannens berättelse för 2014 granskade jag utvecklingen och nuläget för justitieombudsmannainstitutionen, som då hade fyllt 95 år. Som ett framtida utvecklingsbehov lyfte jag fram utvecklingen av arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern så att uppgifterna överlappar varandra så lite som möjligt. Jag ansåg att ett överlappande system för de två högsta laglighetsövervakarna inte var det effektivaste eller mest ändamålsenliga med avseende på medborgarna eller samhället.

I sitt betänkande med anledning av berättelsen hänvisade grundlagsutskottet (GrUB 7/2015 rd) till sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd). I utlåtandet ansåg utskottet att det var viktigt att samarbetet och arbetsfördelningen mellan de aktörer som deltar i övervakningen och främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna utvecklas och att överlappningen mellan arbetena minskas så att olika sektors sakkunskap kan utnyttjas så ändamålsenligt som möjligt.

I sitt betänkande upprepade utskottet sina synpunkter i nämnda utlåtande och ansåg det vara viktigt att möjligheterna att utveckla justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning och samarbete utreds. I sitt betänkande (GrUB 2/2016) med anledning av justitieombudsmannens berättelse för 2015 upprepade utskottet sina åsikter med eftertryck.

När utredningsarbetet inte ännu då hade inletts granskade jag i mitt anförande i justitieombudsmannens berättelse för 2016 mer specifikt än tidigare orsakerna till att arbetsfördelningen behövdes utvecklas. Jag fäste uppmärksamhet vid (1) slöseri med arbetstid och tid, särskilt på grund av att man i nästan alla nya klagomål måste utreda om samma ärende eventuellt är anhängigt eller om ett beslut redan har fattats i samma ärende i det andra ämbetsverket, för att undvika att justitieombudsmannen och justitiekanslern utreder samma ärende. Jag hänvisade (2) till klagandenas och allmänhetens ovisshet om till vilkendera laglighetsövervakare ett visst ärende lämpligast hör och vilkendera slutligen utreder ärendet. Jag tog upp (3) problem med enhetligheten av avgörandeprocessen. När justitieombudsmannen och justitiekanslern behandlar likadana ärenden med samma behörighet bör även slutresultatet och åtgärderna för ärendena vara likadana oberoende av vem som behandlat ärendet. Differentieringen och specialiseringen i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter ökade risken för innehållsmässigt olika avgöranden i likadana ärenden. Jag hänvisade också (4) till problemen med konsekvens i avgörandeprocessen, med vilka jag menade att man i juridiska tolkningsfrågor som lösts med samma behörighet borde komma till samma slutresultat. Det kan dock vara svårt och osäkert att utreda en annan laglighetsövervakares tidigare tolkningsställningstaganden från en annan myndighet. Detta är förknippat med både slöseri med tid och risk för olika ställningstaganden i laglighetsövervakning.

I sitt betänkande om nämnda berättelse (GrUB 2/2017 rd) upprepade grundlagsutskottet med eftertryck sina tidigare synpunkter på utvecklingen av arbetsfördelningen och påpekade att man redan flera gånger tagit ställning och påskyndade utredningen. Utskottet konstaterade att även om laglighetsövervakningen inom olika delområden har långa traditioner som ska respekteras, ska även laglighetsövervakningen leva i tiden och utvecklingen av den ska övervägas utan fördomar. Utskottet upprepade sitt ställningstagande i sina betänkanden om justitieombudsmannens och justitiekanslerns följande berättelser fram till 2019.

Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att bereda fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern.¹⁾ Dess utvecklingsmöjligheter skulle bedömas i ramvillkoren i grundlagen, det vill säga utan att någondera partens behörighet i fråga om laglighetsövervakning inskränktes.

I arbetsgruppens betänkande som publicerades den 5 juni 2019 föreslogs att fördelningen av uppgifter ska ses över så att den bättre motsvarar laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning samt deras faktiska specialområden och de specialområden som följer av internationella avtal.

Den fortsatta beredningen av ärendet genomfördes som tjänstearbete vid justitieministeriet i samarbete med de högsta laglighetsövervakarna. Justitieministeriet ordnade två remissrundor (20.6.–17.9.2019 och 16.11.–23.12.2020). Med anledning av remissvaren avstod man i lagförslaget från förslagen i arbetsgruppens betänkande om att koncentrera övervakningen av domstolarna, domstolsverket, åklagarväsendet och åklagarna samt laglighetsövervakningsärenden som gäller Ålands självstyrelse till justitiekanslern. I den fortsatta beredningen ändrades dessutom arbetsgruppens förslag till bestämmelse om att vissa frågor som gäller den grundläggande miljörätten ska koncentreras till justitiekanslern.

1) Ordförande för arbetsgruppen var Ilkka Rautio, som tidigare arbetat som högsta domstolens justitieråd och som biträdande justitieombudsman, och som medlemmar båda de högsta laglighetsövervakarna samt överdirektören, sedermera utskottsrådet Sami Manninen. Professor Tuomas Ojanen var permanent sakkunnig i arbetsgruppen.

REGERINGENS PROPOSITION OCH BEHANDLING AV DEN I RIKSDAGEN

Regeringens proposition (RP 179/2021 rd) lämnades slutligen till riksdagen den 21 oktober 2021. I lagförslaget var det alltså fråga om en ny lag om fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter som avses i 110 § 2 mom. i grundlagen och som ska stiftas genom en vanlig lag. I propositionen föreslogs att till justitiekanslern ska koncentreras de ärenden som gäller (2 §):

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

Till justitieombudsmannen föreslogs att koncentrera de ärenden som gäller (3 §):

- 1) Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering, Försvarsutbildningsföreningen som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar samt militära rättegångar,
- 2) polisundersökning, befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter, straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning, dock inte utebliven förundersökning eller avbrytande och begränsning av förundersökning,
- 3) hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten,
- 4) fängelser och andra sådana anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt,
- 5) uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- 6) uppgifterna för den nationella oberoende tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll,
- 7) tillgodoseendet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande,
- 8) tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen,
- 9) allmän intressebevakning,
- 10) tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk,
- 11) tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Enligt lagförslaget kan justitiekanslern och justitieombudsmannen sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat (4 § 3 mom.).

Grundlagsutskottet gav sitt betänkande om regeringens proposition den 5 april 2022 (GrUB 3/2022 rd). Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen är nödvändig och ändamålsenlig och föreslog att den godkänns med den ändringen att 1 och 2 punkten, det vill säga punkterna om statsrådet och republikens president samt den grundläggande rätten till miljö, stryks ur 2 § i lagen.

I fråga om 2 § 1 punkten i lagförslaget konstaterade grundlagsutskottet att regleringen i grundlagen ger justitieombudsmannen parallell behörighet att övervaka lagenligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. De särskilda bestämmelserna om justitiekanslerns övervakningsbehörighet och -uppgifter i 108, 111 och 112 § i grundlagen ändrar enligt grundlagsutskottets uppfattning inte utgångspunkten att även justitieombudsmannens övervakning har en viktig betydelse för laglighetsövervakningen som helhet.

Betydelseöst i ärendet är inte heller justitiekanslerns uppgift i statsrådet å ena sidan som övervakare av lagenligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder (108 § 1 mom. i grundlagen) och å andra sidan som juridisk rådgivare (108 § 2 mom. i grundlagen). Grundlagsutskottet ansåg det som helhet inte vara ändamålsenligt att föreskriva om fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna på det sätt som föreslagits.

För det andra konstaterade grundlagsutskottet att laglighetsövervakarnas fördelning av uppgifter ska vara tillräckligt tydlig och entydig. Grundlagsutskottet ansåg att fördelningen av uppgifter gällande den grundläggande rättigheten till miljön i 2 § 2 punkten blev mycket oklar i ljuset av bestämmelsen och motiveringarna. Därför föreslog utskottet att punkten stryks ur lagförslaget.

I slutet av sitt betänkande konstaterade grundlagsutskottet att systemet med två högsta laglighetsövervakare som behandlar klagomål och som i stor utsträckning har parallell behörighet är internationellt sett sällsynt. Grundlagsutskottet ansåg det vara motiverat att utreda behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen. En sådan utredning bör också omfatta bestämmelser i grundlagen. Utredningen bör bland annat omfatta frågor om justitiekanslerns dubbla uppgifter som juridisk rådgivare till och laglighetsövervakare av republikens president och statsrådet, om laglighetsövervakning av domstolarnas verksamhet med tanke på domstolsväsendets oberoende samt om innehållet i och garantierna för de högsta laglighetsövervakarnas oberoende.²⁾

BEDÖMNING

Enligt regeringens proposition har man vid beredningen beaktat båda ämbetsverkens specialiseringsområden och den särskilda sakkunskap de har skaffat sig. I huvuddrag är det fråga om att till justitieombudsmannen i större utsträckning än tidigare ska styras de ärenden som gäller övervakning att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses på individuell nivå, i synnerhet i fråga om utsatta personer, medan tyngdpunkten i den övervakning som justitiekanslern bedriver tydligare ska gälla granskning av frågor kring tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på strukturell nivå och systemnivå när den offentliga förvaltningen utvecklas. Förslaget avspeglar de specialiseringsområden som bildats i de högsta laglighetsövervakarnas praxis och prioriteringarna inom laglighetsövervakningen.

Ur justitieombudsmannens synvinkel är reformen en naturlig fortsättning på den långvariga utvecklingen, där justitieombudsmannens verksamhet har fokuserat på att övervaka rättigheterna för och bemötandet av alla människor på anstalterna och alla människor i sårbar ställning. Denna utveckling kan anses ha börjat med lagen om fördelningen av uppgifter 1933, genom vilken fångärenden i första hand anvisades justitieombudsmannen för behandling. Fångarna är inte bara förbrytare, utan även personer som befinner sig på en inrättning och är i en sårbar ställning. Den här utvecklingen har kulminerat i specialuppdrag med anknytning till FN-konventioner. Sedan 2014 har justitieombudsmannen haft i specialuppdrag, utgående från en FN-konvention, att övervaka alla sådana platser där personer kan hållas frihetsberövade. Det gäller inte bara fångar, utan även till exempel barn, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och psykiatriska patienter.

²⁾ Om dessa frågor har jag behandlat justitieombudsmannens laglighetsövervakning av domstolarna i min artikel "Övervakningen av domstolarna: dess grunder, begränsningar och innehåll" i festskriften Riksdagens justitieombudsman 90 år.

Ett annat uppdrag som hänför sig till en FN-konvention är att justitieombudsmannen sedan 2016 har bevakat och främjat alla rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samarbete med Människorättscentret. Också det faktum att Människorättscentret inrättades uttryckligen i samband med justitieombudsmannens kansli beskriver den här utvecklingen.³⁾

Å andra sidan har justitieombudsmannens verksamhet också fokuserat på övervakning av säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Redan i den tidigare lagen om fördelningen av uppgifter hade i första hand ärenden som gällde försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet hänförts till justitieombudsmannen. Dessutom har övervakningen av ärenden som gäller hemligt inhämtande av information och underrättelseinhämtning koncentrerats till justitieombudsmannen, som enligt lagen årligen ska ges en berättelse om användningen av metoder för hemligt inhämtande av information och underrättelseinhämtningsmetoder. I den nya lagen om fördelningen av uppgifter har justitieombudsmannen utöver de tidigare grupperna även anvisats ärendegrupper som gäller bland annat polis-, tull- och underrättelsemyndigheterna.

För justitiekanslerns del motsvarar lagen om fördelningen av uppgifter i sin slutliga form inte till alla delar tanken att lagen skulle ge uttryck för de högsta laglighetsövervakarnas specialiseringsområden. Det viktigaste är att 2 § 1 punkten i lagförslaget om övervakning av lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, som enligt grundlagen är justitiekanslerns särskilda uppgift, slopades i riksdagsbehandlingen.

Enligt 108 § i grundlagen skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. I fråga om justitieombudsmannen nämns denna uppgift inte separat i grundlagen, även om justitieombudsmannen har behörighet för uppgiften. Enligt samma paragraf skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Motsvarande uppgift har inte föreskrivits för justitieombudsmannen.

Enligt 111 § i grundlagen "skall" justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har enligt samma paragraf "rätt" att närvara vid dessa sammanträden och föredragningar.⁴⁾

På motsvarande sätt "skall" justitiekanslern enligt 112 § i grundlagen framställa en motiverad anmärkning, om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till det. Om den lämnas obeaktad, "skall" justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Enligt samma paragraf har justitieombudsmannen motsvarande "rätt" att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Av de sakkunniga som grundlagsutskottet hört föreslog professor Veli-Pekka Viljanen att 2 § 1 punkten i lagförslaget stryks.⁵⁾ Utöver de ovan nämnda punkterna i grundlagen hänvisade han till 113 och 115 § i grundlagen, enligt vilka både justitiekanslern och justitieombudsmannen kan anhängiggöra ett ärende som gäller ministerns eller republikens presidents straffrättsliga ansvar. Enligt Viljanen det faktum, att justitiekanslerns uppgift att övervaka att statsrådets, dess medlemmars och republikens presidents ämbetsutövning är lagenlig har betonats i grundlagen, innebär inte att denna dimension av laglighetsövervakningen inte har någon betydelse i justitieombudsmannens arbete. Tvärtom är det också viktigt att justitieombudsmannens övervakning riktas mot statsrådet och dess medlemmar. Förslaget kan avsevärt ändra statsrådets laglighetsövervakning jämfört med hur den är avsedd i grundlagen.

3) Jag har framfört denna utveckling i mitt anförande "Riksdagens justitieombudsman 100 år" i justitieombudsmannens berättelse för 2019.

4) Justitieombudsmannen har veterligen utnyttjat denna rätt två gånger under institutionens 100-åriga historia.

5) Professor Viljanens utlåtande till grundlagsutskottet den 18 november 2021.

Enligt Viljanen skulle det i praktiken inte vara problemfritt att koncentrera laglighetsövervakningen av utövandet av all regeringsmakt (3 § 2 mom. i grundlagen) till justitiekanslern. Justitiekanslern arbetar i nära samarbete med statsrådet och deltar på olika sätt i laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet under beredningen och beslutsfattandet i ärenden. Med tanke på detta är det inte problemfritt om laglighetsbedömningen av beslut i efterhand, till exempel med anledning av klagomål, i praktiken enbart utföras av samma laglighetsövervakare, som borde ha ingripit i eventuella lagstridigheter i besluten redan i berednings- eller beslutsfasen. I synnerhet justitiekanslerns dubbla roll i statsrådet och i presidentens beslutsfattande ska beaktas. Om statsrådets, en ministers eller presidentens beslut grundar sig på ett utlåtande som justitiekanslern har gett i enlighet med 108 § i grundlagen, kan en trovärdig laglighetsövervakning av beslutet inte enbart hänskjutas till justitiekanslern. Viljanen anser att riksdagens justitieombudsman i många fall är en mer trovärdig utövare av laglighetsövervakning än justitiekanslern.

Det är sant att laglighetsövervakningen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder i efterhand skulle lämpa sig mer trovärdigt för justitieombudsmannen, i synnerhet i den situation som Viljanen beskriver ovan. Detta är dock förknippat med problemet att på grund av justitieombudsmannens och justitiekanslerns likställdhet har det vedertaget ansetts, liksom konstaterats i förarbetena till grundlagen, att justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter inte är att undersöka varandras förfaranden (RP 1/1998 rd s. 166). Om justitieombudsmannen prövar lagligheten av ett förfarande eller beslut av statsrådet som justitiekanslern uttryckligen har godkänt eller som grundar sig på justitiekanslerns utlåtande, ska justitieombudsmannen i själva verket också undersöka lagligheten av justitiekanslerns förfarande, vilket i sin tur inte hör till justitieombudsmannens behörighet.

Justitieombudsmannen har också fått sådana klagomål där man begärt att både statsrådets och justitiekanslerns förfarande i ett visst ärende ska undersökas. Av ovan nämnda skäl har denna typ av klagomål överförts till justitiekanslern för behandling. Ur den klagandes synvinkel och med tanke på laglighetsövervakningens trovärdighet är detta av förståeliga skäl problematiskt. Å andra sidan vore det också problematiskt att justitieombudsmannen skenbart begränsar sin utredning till statsrådets förfarande, om det i själva verket också vore fråga om justitiekanslerns förfarande.⁶⁾ Det kan vara nödvändigt att föra en konstitutionell debatt om dessa situationer.

Dessa problem är kopplade till justitiekanslerns dubbel- eller trippelroll som statsrådets och republikens presidents juridiska givare av utlåtanden, som föregripande laglighetsövervakare i deras ämbetsåtgärder och som laglighetsövervakare av samma ämbetsåtgärder i efterhand. Det är i praktiken svårt att undvika spänningar och konfliktsituationer mellan dessa olika roller, även om justitiekanslersämbetet enligt min uppfattning har strävat efter det. Detta "gjutfel" med anknytning till justitiekanslerns olika roller har redan varit i regeringsformen och har också uttryckligen skrivits in i den nuvarande grundlagen.

Grundlagsutskottets förslag om att slopa 2 § 1 punkten i lagen om fördelningen av uppgifter verkar för sin del kopplas ihop med problem som beror på justitiekanslerns olika roller. Utskottet hänvisade till dem i samband med sitt ställningstagande och även i sitt förslag till utredning av behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen.⁷⁾ Dessa problem kunde ha framhävts om övervakningen av statsrådet och republikens president med tanke på fördelningen av uppgifter hade koncentrerats till justitiekanslern.

6) Eftersom justitieombudsmannen och justitiekanslern inte har behörighet att utreda lagligheten av varandras ämbetsåtgärder, kan de enligt min uppfattning inte heller inleda ett ärende som gäller den andras juridiska ansvar och som avses i 117 § i grundlagen.

7) Av de sakkunniga som grundlagsutskottet hört föreslog professor Kaarlo Tuori utredningen av behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen, med hänvisning till justitiekanslerns många roller.

Även om denna punkt betraktades i beredningen av lagen och i regeringens proposition endast som en anteckning i lagen om justitiekanslerns specialuppgift som redan finns i grundlagen, har ärendet faktiskt en bredare konstitutionell betydelse. Det är fråga om fördelningen av statliga uppgifter och relationerna mellan de högsta statsorganen – om att även justitieombudsmannen på riksdagens vägnar övervakar lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder.

SLUTORD

Den nya lagen om fördelningen av uppgifter stärker fortfarande justitieombudsmannens roll i synnerhet som övervakare av rättigheterna för och bemötandet av personer i sårbar ställning, samt även som övervakare av säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Reformen minskar problemen till följd av att justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter överlappar varandra, förbättrar laglighetsövervakningens kvalitet och genomslagskraft samt stöder en enhetlig och konsekvent beslutspraxis.

I och med den nya lagen flyttas många stora ärendegrupper i första hand över till justitieombudsmannen för behandling. I regeringens proposition bedömdes att cirka 450 ärenden per år överförs till justitieombudsmannen från justitiekanslern. Detta förutsatte enligt regeringens proposition att tre nya föredragandetjänster inrättas vid justitieombudsmannens kansli, för vilket riksdagen har beviljat anslag i justitieombudsmannens kanslis budget för 2022.

Med de nämnda nya tjänsterna kompenseras de direkta konsekvenserna av den nya fördelningen av uppgifter bedömt utifrån antalet ärenden 2019 under beredningen av regeringens proposition. Efter detta – utan konsekvenserna av den nya lagen – har antalet klagomål som anlänt till justitieombudsmannen redan ökat med nästan 1 500 ärenden (till sammanlagt över 7 700 ärenden per år). Dessutom bör man beakta att den framtida ökningen i de ärendegrupper som anvisas justitieombudsmannen enligt den nya fördelningen av uppgifter främst kommer att riktas till justitieombudsmannen.

Ett lyckat genomförande av reformen förutsätter att man tryggar att justitieombudsmannen har tillräckliga resurser. Grundlagsutskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid den ökade arbetsmängden inom laglighetsövervakningen. I sitt betänkande om lagförslaget om fördelningen av uppgifter har utskottet upprepat att det anser det vara viktigt att det reserveras tillräckliga resurser för laglighetsövervakningen.

ANFÖRANDE

2020



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Justitieombudsmannen som garant för rättsstaten



Justitieombudsmannen har en central roll i upprätthållandet och främjandet av rättsstatsprincipen.¹⁾ Detta beror på att justitieombudsmannens uppgifter som högsta laglighetsövervakare har anknytning till alla centrala element i rättsstatsprincipen.

Någon enskild och entydig definition av rättsstatsprincipens innehåll finns inte.²⁾ För min egen del uppfattar jag de viktigaste dragen i principen på följande sätt:

- 1) Lagstadgad och lagbunden utövning av offentlig makt. Dessa element i rättsstatsprincipen förs uttryckligen fram i 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt grunda sig på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.
- 2) Ett system med grundläggande rättigheter som garanterar individens rättigheter och friheter. De grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i Finlands grundlag är föreskrivna på ett sådant sätt att de tryggar individens rättigheter och friheter på minst samma nivå som internationella människorättskonventioner.
- 3) Ett oberoende rättsväsende. Med tanke på det faktiska tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är det nödvändigt att de kan verkställas. Det viktigaste för rättsskyddet är att domstolarna är oberoende, men frågan inbegriper även ett oberoende åklagarväsende, samt oberoende verkställande myndigheter och advokater.
- 4) Oberoende laglighetsövervakning. Fullföljandet av rättsstatsprincipens olika element förutsätter effektiv och oberoende övervakning.

¹⁾ Detta har konstaterats i alla internationella rekommendationer som gäller justitieombudsmannainstitutionen. Se t.ex. "Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles)" som antogs av Venedigkommissionen 2019 och resolutionen "The role of Ombudsman and mediator institutions in the promoting and protection of human rights, good governance and the rule of law", som godkändes av FN:s generalförsamling 2020.

²⁾ Se t.ex. "Report on the Rule of Law", som antogs av Venedigkommissionen 2011.

Finlands grundlag fäster särskild uppmärksamhet vid laglighetsövervakningen. Detta framgår tydligt av att grundlagen har 11 paragrafer med bestämmelser om justitieombudsmannens ställning, uppgifter eller befogenheter. Finland har också internationellt sett ett unikt system med två högsta laglighetsövervakare, där både den lagstiftande makten och regeringsmakten har en egen laglighetsövervakare som arbetar på dess vägnar. Riksdagen har en av riksdagen utsedd justitieombudsman och statsrådet en av republikens president utnämnd justitiekansler, vars behörighet vid övervakningen av de offentliga uppdragen är identisk. Endast Sverige har ett liknande system, men där har justitiekanslern en klart snävare roll i laglighetsövervakningen än i Finland.

Jag kommer i mitt anförande att ta upp justitieombudsmannens roll som en garant för rättsstaten och några strukturella frågor som rör skyddet av rättsstaten. Min nedanstående framställning om justitieombudsmannen gäller i princip också justitiekanslern.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Enligt 109 § i grundlagen ankommer det på justitieombudsmannen att övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Övervakningen av lagbundenheten vid utövning av offentlig makt i enlighet med rättsstatsprincipen är alltså justitieombudsmannens uttryckliga uppgift enligt grundlagen, som i själva verket också omfattar övervakningen av att utövning av offentlig makt grundar sig på lag.

Justitieombudsmannens behörighet omfattar alla statliga myndigheter inom centralförvaltningen och regionförvaltningen, myndigheterna i landskapet Åland, kommunala myndigheter och kyrkliga myndigheter. Bland de statliga myndigheterna gäller detta till exempel statsrådets medlemmar och ministerier, försvarsmakten och underrättelsemyndigheterna. Även republikens president hör till justitieombudsmannens behörighetsområde. Av den offentliga maktens organ är det endast riksdagen och riksdagsledamöterna

som faller utanför justitieombudsmannens behörighetsområde. En så omfattande behörighet, som också inkluderar domstolarna, är unik i internationell jämförelse.

Det som också är centralt med tanke på rättsstatsprincipen är det i grundlagen förekommande arrangemanget att överlåta en offentlig förvaltningsuppgift åt en privat aktör. Enligt 124 § i grundlagen är detta möjligt endast med stöd av lag, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges till myndigheter. Det är också väsentligt att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter och utövning av offentlig makt som anförtratts en privat aktör hör till justitieombudsmannens övervakningsområde med direkt stöd av 109 § i grundlagen. Regleringen har som syfte att säkerställa att rättsstatsprincipen även skulle omfatta sådan verksamhet som tilldelats offentlig makt utanför myndighetsmaskineriet. Såvitt jag vet är även detta arrangemang unikt internationellt sett.

I praktiken riktar sig en mycket stor del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning numera till privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Detta beror i synnerhet på att privata aktörer i mycket stor utsträckning producerar social- och hälsovårdstjänster som tillhör kommunernas organiseringsansvar. Justitieombudsmannen har i sin laglighetsövervakning flera gånger ingripit i att verksamhet som ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift har anförtratts en privat aktör utan lagstiftning, vilket 124 § i grundlagen kräver. Justitieombudsmannens åtgärder har lett till lagstiftningsåtgärder.

Justitieombudsmannen kan i sin laglighetsövervakning undersöka klagomål, ta egna initiativ och inspektera alla objekt som hör till justitieombudsmannens laglighetsövervakning samt ge utlåtanden i anslutning till lagberedningen. Justitieombudsmannen har enligt 111 § i grundlagen obegränsad rätt att få upplysningar och har enligt lagen om riksdagens justitieombudsman tillgång till ett brett urval av åtgärder: åtal, anmärkning, meddelande om klandrande eller vägledande upp-

fattning samt framställning a) om rättelse av fel b) om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter c) om gottgörelse för kränkning eller d) om medling.

GENOMFÖRANDE AV STRAFFRÄTTSLIGT TJÄNSTEANSVAR

Straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar i samband med utövning av offentlig makt är en central del av rättsstatsprincipen. Strafflagens bestämmelser om tjänstebrott tillämpas på alla som utövar offentlig makt. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att man vid överlåtet av offentliga förvaltningsuppgifter till en privat aktör inte enbart ska tillämpa allmänna förvaltningslagar på aktörens verksamhet, utan även bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen.

Denna regleringshelhet omfattar också 118 § i grundlagen, enligt vilken var och en som har lidit rättskränkning eller skada på grund av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt rätt att få skadestånd. I Finland har brottsoffret, dvs. målsäganden, en internationellt sett sällsynt självständig åtalsrätt, om allmänna åklagaren inte väcker åtal för brottet. Denna åtalsrätt för målsägande är alltså tryggad på grundlagsnivå i fråga om en tjänsteman eller en person som sköter ett offentligt uppdrag.

Ur denna synvinkel är det anmärkningsvärt att justitieombudsmannen enligt 110 § i grundlagen kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas i ärenden som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen har alltså åtalsrätt som omfattar all verksamhet som står under justitieombudsmannens tillsyn, dvs. alla brott som utförs av tjänstemän och personer som sköter offentliga uppdrag.

I fråga om statsrådets medlemmar har justitieombudsmannen enligt 115 § i grundlagen behö-

righet att inleda ett ministeransvarsärende. Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen efter att grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Åtalet förs av riksåklagaren i riksrätten.

Under berättelseåret fördes en viss diskussion i Finland om eventuella behov av att revidera behandlingen av ministeransvarsfrågor. I diskussionen har det framförts att åtalsprövningen inte lämpar sig för riksdagen och varvid det har föreslagits att åtalsprövningen anvisas justitieombudsmannen, justitiekanslern eller riksåklagaren.³⁾

Om man skulle vilja göra så här anser jag att åtalsprövningsrätten bäst skulle passa justitieombudsmannen. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har redan nu exklusiv behörighet att väcka och utföra åtal vid riksrätten mot medlemmarna i högsta domstolen. Mellan de högsta laglighetsövervakarna skulle åklagaruppgifterna i ett ministeransvarsärende bättre lämpa sig för justitieombudsmannen, eftersom justitieombudsmannen är en laglighetsövervakare som valts av riksdagen och fungerar under dess mandat. Därmed skulle justitieombudsmannen indirekt fullfölja den övergripande tanken om den nuvarande behandlingsordningen för ministeransvarsärenden: att statsrådets medlemmar är både politiskt och juridiskt ansvariga för riksdagen för sina tjänsteåtgärder. Dessutom är justitieombudsmannen mera distanserad från statsrådets medlemmar i sitt dagliga arbete än justitiekanslern i statsrådet.

Enligt 113 § i grundlagen kan justitieombudsmannen också inleda ett ärende som gäller det straffrättsliga ansvaret för republikens president genom att underrätta riksdagen om detta. Om riksdagen beslutar att åtal ska väckas, är det riksåklagaren som utför åtalet vid riksrätten.

Särskilt i autoritära stater förekommer det ofta att statschefen åtnjuter immunitet mot straffrättsligt ansvar. Även i demokratiska stater kan det i praktiken visa sig vara svårt att fullgöra statschefens straffrättsliga ansvar. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att det straffrätts-

³⁾ Matti Kuusimäki, professor, f.d. riksåklagare, i en gästkolumn i Helsingin Sanomat 16.12.2020.

liga ansvaret för republikens president i fråga om tjänsteåtgärder enligt 113 § i Finlands grundlag begränsar sig till landsförräderi, statsbedrägeribrott och brott mot mänskligheten. Om republikens president alltså skulle göra sig skyldig till något annat än dessa tre typer av brott i sin tjänsteutövning, skulle det inte vara möjligt att följa upp det straffrättsliga ansvaret för ett sådant brott.⁴⁾

ÖVERVAKNING OCH FRÄMJANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Till rättsstaten hör ett system med grundläggande rättigheter som garanterar individen vissa grundläggande rättigheter och en viss frihetskrets som det allmänna i princip inte får ingripa i. I Finland genomfördes 1995 en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna, varvid de grundläggande fri- och rättigheterna infördes på ett heltäckande sätt i den dåvarande grundlagen som benämndes Finlands regeringsform. I samband med att de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades, gjordes ett tillägg i regeringsformens bestämmelse om justitieombudsmannen enligt följande: "Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses".

Sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har justitieombudsmannens konstitutionella uppgift utöver den traditionella laglighetsövervakningen också omfattat att övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna utvidgning av justitieombudsmannens perspektiv och tillsyn framgår numera

till exempel av bestämmelsen som styr utredningen av ett klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman: "Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna". I sin verksamhetsberättelse ska justitieombudsmannen enligt lagen "fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses".

Justitieombudsmannen ska också främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt lagen kan justitieombudsmannen "uppmärksamgöra den övervakade på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna". I praktiken innebär detta bland annat att justitieombudsmannen bedömer om myndigheten eller den som sköter ett offentligt uppdrag på något annat sätt bättre kunde ha främjat tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens uppgift att övervaka och främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna stöds av Människorättscentret, som verkar i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Till dess lagstadgade uppgifter hör bland annat information, fostran, utbildning och forskning gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation bildar tillsammans Finlands nationella människorättsinstitution i enlighet med FN:s s.k. Parisprinciper.

4) Enligt förarbetena till grundlagen kan fullgörandet av det straffrättsliga ansvaret för en minister också grunda sig på ministerns medverkan till lagstridiga beslut eller andra åtgärder av republikens president (60 § 2 mom. i grundlagen). Enligt förarbetena kan också det att statsrådet inte i enlighet med 112 § 2 mom. i grundlagen har vågrat verkställa presidentens lagstridiga beslut ge ministern rättsligt ansvar. – I vissa situationer bär alltså ministrarna och inte presidenten själv det straffrättsliga ansvaret för presidentens lagstridiga tjänsteutövning.

STÖD FÖR RÄTTSVÄSENDETS OBEROENDE

Enligt grundlagen ska justitieombudsmannen också övervaka domstolarna. Internationellt sett är det mycket sällsynt att domstolarna hör till justitieombudsmannens behörighetsområde – denna behörighet innehas i stort sett endast av de två äldsta ombudsmannainstitutionerna i världen, dvs. Finlands och Sveriges justitieombudsmän.

Man skulle kunna se justitieombudsmannens övervakning av domstolarna som ett hot mot domstolarnas oberoende. Detta är de facto inte fallet, utan ombudsmannen stöder domstolarnas oberoende.

Även justitieombudsmannen måste respektera domstolarnas konstitutionella oberoende, som hör till kärnan av en rättsstat. I praktiken framgår detta till exempel av att justitieombudsmannen inte undersöker ärenden som är anhängiga vid en domstol eller som ännu kan tas till behandling i en domstol. Detta beror på att ett ställningstagande i ett sådant ärende skulle kunna påverka eller kunna tolkas som ett försök att påverka prövningen i en oberoende domstol. Justitieombudsmannen ingriper inte heller i en domstols bedömning av bevis eller i slutresultatet av en domstols avgörande som den gjort inom ramen för sin omfattande prövningsrätt. I praktiken inskränker sig JO:s domstolstillsyn till procedurfrågor, såsom fördröjning av behandlingen och bemötande av parterna.⁵⁾

Justitieombudsmannen signalerar b.l.a. genom sina avgöranden med ovan nämnda innehåll att rättsskyddsorganet i rättsstaten i sista hand är en oberoende domstol och inte justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen har också gjort flera lagstiftningsförslag vars uttryckliga syfte har varit att stärka domstolarnas oberoende. Likaså fäster justitieombudsmannen i sina utlåtanden om lagberedning alltid uppmärksamhet vid synpunkter på domstolarnas oberoende, om det föreligger behov för det.

I ett demokratiskt samhälle får det inte förekomma någon okontrollerad offentlig makt, varmed även domstolars och domares exceptionellt betydande utövning av offentlig makt bör övervakas. Detta sker till stor del internt inom domstolsväsendet, men vid behov måste det också vara möjligt att följa upp tjänsteansvaret hos domare.

Enligt 110 § i grundlagen kan endast justiekanslern eller justitieombudsmannen besluta om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning. Även denna reglering av åtalsrätten syftar till att stöda domstolarnas och domarnas oberoende. Detta oberoende skulle kunna kränkas av att allmänna åklagare beslutar om uppföljandet av tjänsteansvaret hos domare som avgör deras åtalsärenden. De högsta laglighetsövervakarna har däremot inte någon liknande inbördes anknytning till domarna som i fråga om tjänsteåtalsrätten skulle kunna äventyra domarnas oberoende.

Den som övervakar oberoende domstolar och domare måste själv vara absolut oberoende. Justitieombudsmannen uppfyller detta krav. Det här förutsätter dock att man fäster särskild uppmärksamhet vid att värna om justitieombudsmannens oberoende.

Med tanke på domstolsväsendets oberoende är det viktigt att domarnas utnämningar sker i enlighet med de allmänna utnämningsgrunderna i 125 § i grundlagen. I Finland är det republikens president som i sista hand utnämner alla ordinarie domare. Även ur denna synvinkel är det viktigt att övervakningen av republikens president och statsrådet i Finland hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet och i synnerhet till justiekanslerns uppgifter.

I Finland har åklagarväsendet en central roll i rättsvården av brottmål. Detta beror bland annat på att vi har en mycket stark åtalsbundenhet. Enligt den kan domstolen endast beakta de rättsfakta i sin prövning som åklagaren uttryckligen har åberopat. Detta arrangemang, som tillämpas för att

⁵⁾ Jag har på ett bredare plan behandlat frågor som hänför sig till justitieombudsmannens domstolsövervakning i min artikel som ingick i jubileumspublikationen Justitieombudsmannen 90 år (2010).

garantera rättsskyddet för den misstänkte, begränsar domstolens prövningsrätt, och redan på grund av det förutsätter oberoende rättsvård i brottmål även åklagarväsendets oberoende.

Alla åklagare, även riksåklagaren, omfattas av justitieombudsmannens och justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Däremot kan ingen annan aktör utanför åklagarväsendet övervaka åklagarna. Detta arrangemang stöder åklagarväsendets oberoende. I min egen laglighetsövervakning har jag till exempel betonat att justitieministeriet inte kan rikta laglighetsövervakningen mot åklagarväsendet, som i sig hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har ensam åtalsrätt även i ärenden som gäller åklagares tjänstebrott. Detta arrangemang har som sitt särskilda syfte att trygga förtroendet för behandlingen av åklagarnas misstänkta tjänstebrott, så att åtalet inte avgörs av en kollega. Samtidigt kan det anses trygga även åklagarnas oberoende.

Även lagligheten i advokaternas verksamhet samt deras oberoende har betydelse för rättsvården som helhet. Av de högsta laglighetsövervakarna har justitiekanslern som specialuppgift att övervaka advokaternas verksamhet.

TRYGGANDE AV VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR DEN HÖGSTA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Justitieombudsmannen har alltså en mycket central roll när det gäller att trygga rättsstatsprincipen. Därför är tryggandet av rättsstatsprincipen kopplat till tryggandet av justitieombudsmannens verksamhetsförutsättningar. Med hänvisning till dem är det viktigt att uppgifter med nära anknytning till individens rättsliga ställning inte faller utanför justitieombudsmannens behörighet och att justitieombudsmannens oberoende inte äventyras.

Till exempel omfattas inte kreditupplysningsbolagens verksamhet av justitieombudsmannens behörighet, även om de uppgifter om betalningsstörningar som de samlar in och lämnar ut på många sätt försvårar hundratusentals människors normala liv. Ett annat exempel kunde vara Västmetro Ab, som är ett aktiebolag som ägs gemen-

samt av städerna Esbo och Helsingfors. Bolagets uppgift är att bygga, äga, underhålla och utveckla ett offentligt metrosystem med offentliga medel, men dess verksamhet hör inte till justitieombudsmannens behörighet, i motsats till Helsingfors stads trafikverk som ansvarar för metrosystemets östra del.

I fråga om kreditupplysningsbolag har justitieombudsmannen möjlighet att övervaka tillsynen, eftersom kreditupplysningsbolagen övervakas av dataombudsmannen, som i sin tur omfattas av justitieombudsmannens tillsyn. För Västmetro Ab:s del har justitieombudsmannen däremot inte ens möjlighet till indirekt övervakning. Dylika problem skulle kunna åtgärdas genom vanlig lagstiftning genom att lagstifta om de nämnda uppgifterna som offentliga förvaltningsuppgifter, varvid de med direkt stöd av grundlagen omfattas av justitieombudsmannens tillsyn.

I vissa länder har det särskilt föreskrivits i lag att funktioner som är viktiga för människornas dagliga liv, såsom företag med ansvar för vatten, avfall och elektricitet, ska omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. En sådan reglering skulle också kunna övervägas hos oss. Detsamma kunde även gälla telefonoperatörer – åtminstone i fråga om hemligt inhämtande av information, tvångsmedel och underrättelseuppgifter.

Det finns färskare exempel på hot som härrör sig från Europeiska unionen. Enligt dataskyddsförordningen skulle den nationella dataskyddsmyndigheten, dvs. dataskyddsombudsmannen, också ha övervakat justitieombudsmannen. Detta skulle ha äventyrat oavhängigheten i justitieombudsmannens övervakning av dataskyddsombudsmannen, och det kunde också ha äventyrat oavhängigheten i justitieombudsmannens domstolsövervakning av dataskyddsförordningen.

Ett annat exempel är rådets (EU) förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet (EPPO), som innehåller ett antal aspekter som är problematiska för ombudsmannens konstitutionella ställning. Enligt förordningen och den föreslagna nationella lagstiftningen riskerar till exempel EPPO-åklagarna att hamna utanför justitieombudsmannens laglighetsövervakning, även om de utövar betydande offentlig makt i Finland.

I båda ovan nämnda exempelfall avvisade grundlagsutskottet nämnda hot med hänvisning till de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsenliga ställning, som är en del av Finlands författningsidentitet. Dylika hot kräver vaksamhet, på grund av att justitieombudsmannens konstitutionella ställning i Europeiska unionens övriga medlemsstater inte är så stark som i Finland. Därför finns det inte nödvändigtvis kunskap i EU-lagstiftningens beredningsskede om hur författningarna påverkar justitieombudsmannens konstitutionella ställning.

Det finns exempel på länder i världen och även inom Europeiska unionen där man medvetet försöker underminera rättsstatsprincipen. När justitieombudsmannen har en central roll i trygghandet av rättsstatsprincipen kan de som utövar makten försöka påverka justitieombudsmannen på ett osakligt sätt eller till och med försöka göra sig av med en justitieombudsman som är besvärlig med tanke på deras egna strävanden efter makt.⁶⁾

Även om jag har kritiserat Finlands internationellt sett unika system med två högsta laglighetsövervakare för att de överlappar varandra⁷⁾, är det med tanke på trygghandet av rättsstaten en fördel att ha två, eftersom det är svårare att bli av med två laglighetsövervakare än en. Justitiekanslern är av republikens president utnämnd ordinarie stats-tjänsteman. Hans rätt att kvarstå i tjänst är dock sämre än hos en vanlig tjänsteman, eftersom republikens president kan avskeda justitiekanslern när det med beaktande av tjänstens art finns "ett

godtagbart och motiverat skäl" till det. Justitieombudsmannens uppdrag är tidsbundet, men enligt 38 § i grundlagen kan justitieombudsmannen avskedas under mandatperioden endast av synnerligen vägande skäl genom ett beslut av riksdagen med minst två tredjedelars majoritet.

Bestämmelserna på grundlagsnivå tryggar justitieombudsmannens verksamhet, men lagen om riksdagens justitieombudsman har också en mycket stor inverkan på justitieombudsmannens verksamhet. De bestämmelser som motsvarar lagen om riksdagens justitieombudsman ingick tidigare i instruktionen för riksdagens justitieombudsman, som riksdagen godkände på förslag av riksdagens talmanskonferens. Efter grundlagsreformen ansågs det dock nödvändigt att överföra bestämmelserna till lagnivå på grund av 80 § i grundlagen. Således stiftades den nuvarande lagen om justitieombudsmannen från 2002 utifrån regeringens proposition.

För att trygga förutsättningarna för justitieombudsmannens verksamhet kunde det å andra sidan vara bättre om bestämmelserna på lagnivå som gäller justitieombudsmannen skulle utfärdas på talmanskonferensens förslag, såsom riksdagens tjänstemannalag i enlighet med 34 § i grundlagen.⁸⁾ Bakgrunden till systemet med två högsta laglighetsövervakare – som hänger samman med maktförhållandena mellan de högsta statsorganen – kan också anses tala för att initiativmakten till att stifta eller ändra lagen om riksdagens egen laglighetsövervakare skulle ligga hos riksdagen.

6) Till exempel har Venedigkommissionen i sina principer för justitieombudsmannainstitutionen uttryckt allvarlig oro över det faktum att justitieombudsmannainstitutionerna kan utsättas för olika angrepp och hot.

7) Se mina anföranden i justitieombudsmannens årsberättelser från 2014 och 2016. Under våren 2021 torde regeringen överlämna en proposition med förslag till en ny lag om fördelningen av justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter till riksdagen. Propositionen minskar avsevärt överlappningarna i uppgifterna och stöder båda laglighetsövervakarnas verksamhet i de uppgifter som anvisats dem.

8) I denna riktning den nuvarande lagen om justitieombudsmannen, som stiftades utifrån regeringens proposition, be-reddes dock av en arbetsgrupp som hade tillsatts av talmanskonferensen.

SLUTORD

Det sägs att du ska ta hand om rättsstaten, så tar rättsstaten hand om dig. Det är sant att värna om individens rättigheter och friheter är den mest grundläggande uppgiften för en rättsstat.

Det har också sagts att rättsstaten är som en trädgård. Den kräver ständig omsorg, och om den inte sköts kommer ogräsen snabbt att ta över. Även detta stämmer och exemplen som bekräftar detta är både av den bra och dåliga sorten.

Rättsstaten är väl skött i Finland, men det finns också skäl att förbereda sig på andra förhållanden. Riksdagens justitieombudsman är en central trädgårdsmästare som värnar om rättsstaten. Till och med i den grad, att grundlagsutskottet har inbegripit justitieombudsmannens verksamhet som en del av Finlands konstitutionella identitet.

ANFÖRANDE 2019



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Riksdagens justitieombudsman 100 år



Riksdagens justitieombudsmannainstitution inrättades genom Regeringsformen 1919 och justitieombudsmannen inledde sin verksamhet i början av 1920, dvs. för 100 år sedan. Institutionen är alltså nästan lika gammal som det självständiga Finland och är världens näst äldsta justitieombudsmannainstitution.

Justitieombudsmannen (JO) mottog det första klagomålet den 11 februari 1920. Därför har institutionens årsfest av tradition firats den 11 februari, och även institutionens 100-årsjubileum ordnades den 11 februari 2020 i riksdagshusets tillbyggnad Lilla parlamentet.¹⁾

Hur gick det till när JO:s tillsyn utvecklades från en formell, juridisk laglighetskontroll till en medborgar- och grundrättighetscentrerad styrning av myndigheternas verksamhet? Vilka förväntningar har riksdagen och riksdagsledamöterna haft på JO:s verksamhet? Hur har JO varit synlig i medierna under de här 100 åren?

I institutionens festskrift, som utgavs vid 100-årsjubileet, ger JD Markus V. Kari, JD Jukka Lind-

stedt och rättsjournalisten Susanna Reinboth svar på dessa frågor och placerar JO:s verksamhet i den samhälleliga, politiska och journalistiska kontexten under olika tidsperioder.

Jag tycker festskriften blev ett fantastiskt verk, såväl till innehållet som visuellt. När delvis samma händelser bedöms ur olika synvinklar och utifrån olika material får man ny och ingående kunskap om JO:s verksamhet och dess utveckling under hundra års tid. Jag vill rikta ett varmt tack till festskriftens skribenter och till alla som deltagit i redigeringsarbetet.

UTVECKLINGSDRAG I INSTITUTIONENS HISTORIA

Det var nära att JO-institutionen inte inrättades. Regeringspropositionen om en *monarkisk* regeringsform, som gavs till riksdagen 1918, innehöll bestämmelser om justitieombudsmannen, men de sänkades i den proposition om en *republikansk* regeringsform som gavs till riksdagen 1919. Grund-

¹⁾ Detta inlägg bygger på skribentens inledningsanförande vid jubileumsfesten.

lagsutskottet lade emellertid på nytt till bestämmelser om justitieombudsmannen, och regeringsformen antogs sedan av riksdagen.

Den första tiden var svår för justitieombudsmannen. I sin artikel i festskriften beskriver Susanna Reinboth den första JO:s mandatperiod med följande rubrik, som kanske passar in på den första tiden i allmänhet: ”JO söker arbete och syfte, men hittar ingendera”.

Under de första åren framlades ett stort antal krav på att JO-institutionen borde läggas ner. Kraven lades fram av den första JO själv, flera riksdagsledamöter, flera tidningar och justitiekanslern och slutligen föreslogs det i en regeringsproposition 1932. Lyckligtvis godkände grundlagsutskottet inte förslaget och riksdagen förkastade propositionen.

Vad berodde svårigheterna på? Den främsta orsaken var att Finland, när JO-institutionen inrättades, redan hade en annan högsta laglighetsövervakare, statsrådets justitiekansler, vars verksamhet redan då var etablerad. Därför ville klagomålen och arbetsfältet helt enkelt inte räckta till för JO.

Den laglighetsövervakningsuppgift och de befogenheter som JO tilldelas i grundlagen har varit relativt likartade sedan institutionen inrättades. Några andra ändringar i grundlagens föreskrifter om JO har ändå gjorts. År 1933 förlängdes JO:s mandatperiod från ett till tre år och 1957 till fyra år. Sedan 1957 har en ”person” kunnat utses till JO, då det enligt den ursprungliga bestämmelsen var endast en ”man” som kunde utses. Finland fick ändå sin första kvinnliga laglighetsövervakare först 30 år senare, då Pirkko Koskinen utsågs till biträdande justitieombudsman 1988. Den första och tillsvidare enda kvinnliga JO var Riitta-Leena Paurio, som innehade posten två mandatperioder fr.o.m. 2002.

Sedan 1928 kan en riksdagsledamot inte längre vara justitieombudsman. Innan dess kunde JO i bästa – eller värsta – fall vara både riksdagsledamot och ordförande för grundlagsutskottet!

Valet av justitieombudsman var till en början klart politiskt och under en lång tid var det vanligt att välja personer med olika politisk inriktning till JO och till JO:s suppleant – och senare till biträdande justitieombudsman. Även i JO:s arbete kunde man under de första åren se en viss politisk färgning, men enligt artiklarna i festskriften har

justitieombudsmännen i allmänhet lyckats relativt bra med att undvika att påverkas av politiska aspekter. Sedan mitten av 1990-talet har valen av JO inte längre varit politiska, åtminstone inte om man granskar riksdagsledamöternas röstningsbeteende.

År 1971 inrättades uppdraget som biträdande justitieombudsman och 1997 ett andra uppdrag som biträdande justitieombudsman. Dessa förändringar återspeglar ökningen i fråga om antal ärenden och verksamhet. Det kan konstateras att det åtminstone redan efter krigen fanns år då JO mottog fler klagomål än justitiekanslern. I och med att uppdragen som biträdande justitieombudsman inrättades personifieras institutionen inte längre lika starkt som tidigare av justitieombudsmännen.

Sedan 1995 har JO:s uppgift enligt grundlagen inte omfattat enbart laglighetsövervakning, utan även övervakning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. JO har varit en föregångare i fråga om fokuseringen på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och dess förankring i Finland. Till en början var verksamheten däremot ytterst legalistisk och formellt juridisk. På 1960-talet framförde JO sina första enskilda ställningstaganden med argumentation för de grundläggande fri- och rättigheterna. På 1970- och 80-talet var det redan vanligare, och då hänvisade JO också till internationella människorättskonventioner.

Det verkliga genombrottet för den del av JO:s verksamhet som fokuserar på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och på tillgodoseendet av individens rättigheter kom först på 1990-talet, i och med internationaliseringen och Finlands anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

I det här inlägget går jag inte närmare in på hur verksamhetens innehåll har utvecklats under olika tidsperioder – det behandlas grundligt i artiklarna i festskriften. Jag vill bara lyfta fram en aspekt.

Sedan de allra första åren gällde merparten av de klagomål och övriga ärenden som JO behandlade fångar och domstolar. Ännu på 1970-talet gällde största delen av ärendena antingen fångar eller domstolar. Under den första tiden var fångärendena anmärkningsvärda och politiskt känsliga såtillvida att Finland var politiska fångars land, först till

följd av inbördeskriget och senare under världskriget. Fångärendena fick ännu större tyngd i JO:s arbete i och med lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen, som trädde i kraft 1933 och som fastställde att fångärenden i första hand ska behandlas av JO. Den dåvarande justitieombudsmannen ställde sig avvisande till den här lagen, för han ansåg att fångarnas klagomål ”ofta var av sekundär betydelse”.

I efterhand verkar det ändå som om just fångärendenas dominans lade grunden för JO-institutionens senare utveckling. Fångarna är förutom förbrytare också personer på anstalter och människor i sårbar ställning. Det lär inte vara rena slumpen att JO:s verksamhet senare har fokuserat på alla personer som befinner sig på anstalter eller är i sårbar ställning och på att bevaka deras rättigheter och bemötandet av dem.

Den här utvecklingen har kulminerat i specialuppdrag med anknytning till FN-konventioner. Sedan 2014 har JO haft i specialuppdrag, utgående från en FN-konvention, att övervaka alla sådana platser där personer kan hållas frihetsberövade. Det gäller inte bara fångar, utan även t.ex. barn, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och psykiatriska patienter. Ett annat uppdrag som hänförs till en FN-konvention är att JO sedan 2016 har bevakat och främjat alla rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samarbete med Människorättscentret. Också det faktum att Människorättscentret inrättades uttryckligen i samband med JO:s kansli beskriver den här utvecklingen.

NULÄGE OCH FRAMTID

JO-institutionen har hittat det arbete och det syfte som saknades under den första tiden. Det ser man redan på antalet ärenden. Då JO mottog 39 klagomål 1920, var de rekordmånga under berättelseåret: hela 6 267. Institutionens utveckling kan beskrivas som att begynnelseens fula ankunge småningom har fått fjädrar och kring 1970-talet utvecklats till en svan som har fått luft under vingarna senast på 1980–90-talet.

Att förutspå framtiden är svårt, men jag tror att vi kommer att stiga ännu högre. Viktigast av de reformer som redan finns i sikte är utvecklingen av arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern. Om den reformen genomförs, kommer den att förstärka JO:s roll ytterligare i fråga om bevakningen och främjandet av rättigheterna för och bemötandet av i synnerhet personer i sårbar ställning. Reformen förstärker också justitiekanslerns roll i de nuvarande specialuppdragen och några nya.

I framtiden kan det också finnas hot mot JO-institutionen. Till exempel vissa uppgifter med nära anknytning till individens rättsliga ställning kan lämnas utanför JO:s befogenhet, eller så kan det genomföras reformer eller vidtas åtgärder som äventyrar JO:s oberoende. Sådana hot kan uppkomma både från Europeiska unionens håll och på det nationella planet. Några exempel på sådana hot finns redan, både inom landet och från andra håll. När antalet ärenden ständigt ökar är det också viktigt att se till att JO tilldelas tillräckliga resurser.

EVENEMANG UNDER JUBILEUMSÅRET

Justitieombudsmannen finns till för alla. På JO:s kansli beslutade vi att inte fira institutionens 100-årsjubileum på Finlandiahuset, utan i mindre skala i riksdagens egna lokaler i Lilla parlamentet och att vi därtill tar oss ut bland folket. Under jubileumsåret kommer vi att ordna flera evenemang för allmänheten i samband med inspektionsresorna runt om i landet. Vid dessa evenemang tar vi upp särskilda teman utgående från inspektionsobjekten, presenterar JO:s verksamhet och diskuterar med människorna om JO kan hjälpa. Därtill ordnar vi flera evenemang för allmänheten på Lilla parlamentet om olika områden inom JO:s verksamhet. Dessutom kan alla människor läsa festskriften, som kommer att skickas till vart och ett av Finlands 600 bibliotek.

Internationellt kommer JO:s 100-åriga historia att firas vid den internationella justitieombudsmannaorganisationen IOI:s (International Ombudsman Institute) världskongress i Dublin 2020.

SLUTORD

Utvecklingen från ful ankunge till svan är ett resultat av många faktorer. JO sköter ett förtroendeuppdrag som tilldelats av det högsta statsorganet, dvs. riksdagen. För att kunna födas, överleva och utvecklas har institutionen behövt stöd, förtroende och framsynthet av riksdagen och dess grundlagsutskott. En institution som i hög grad ägnar sig åt utredning av klagomål måste också ha medborgarnas förtroende – annars inlämnas inga klagomål. Eftersom JO:s ställningstaganden inte är juridiskt bindande, krävs slutligen också myndigheternas förtroende för JO:s arbete för att avgörandena ska följas.

Justitieombudsmannens arbete åtnjuter ett institutionellt stöd som baserar sig på det högsta statsorganets auktoritet. I sista hand måste JO ändå själv förtjäna det förtroende som krävs för verksamheten. Avslutningsvis vill jag därför tacka alla tidigare justitieombudsmän och biträdande justitieombudsmän och de personer som nu eller tidigare har ingått i kansliets personal för det arbete där under dessa hundra år har byggts upp det förtroende som institutionen kan stödja sig på idag.

ANFÖRANDE 2018



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Justitieombudsmannen som övervakare av äldre personers rättigheter



Antalet äldre personer i Finland ökar kraftigt. Samtidigt ökar behovet och mängden av social- och hälsovårdstjänster för äldre personer och av andra tjänster och stödåtgärder. Detta å sin sida leder också till att behovet av att övervaka och främja äldre personers rättigheter ökar.

Man har vid justitieombudsmannens kansli på olika sätt strävat efter att förbereda sig inför denna utveckling. År 2017 bildade man ett eget sakområde för äldre personers rättigheter. Tidigare hade ärenden som gällde äldre personers rättigheter delats mellan ett flertal olika sakområden, beroende på vilket förvaltningsområde ärendet ingick i. Ett eget skilt sakområde gör det möjligt att bättre följa upp ärenden i anslutning till äldre personers rättigheter och skapa en helhetsbild och rapportera. I justitieombudsmannens berättelse för 2017 fanns det för första gången en egen sektion för "Äldre personers rättigheter", där man skilt redogjorde för justitieombudsmannens avgöranden av klagomål och annan verksamhet inom området.

En egen s.k. huvudföredragande utsågs också för sakområdet. Huvudföredragandes uppgift är särskilt att följa upp verksamheten, lagstiftningen och rättspraxisen inom området, samt att bereda

och koordinera kansliets verksamhet inom området. Justitieombudsmannens verksamhet på eget initiativ har inom övervakning och främjande av äldre personers rättigheter ökats bl.a. genom att man riktat flera inspektioner än tidigare mot boendeenheter för äldre personer.

Dessa åtgärder genomfördes utan nya resurser genom kansliets interna arrangemang för olika uppgifter. I praktiken var det inte möjligt att förutom huvudföredragande rikta desto större personalresurser mot sakområdet.

Under berättelseåret fick allvarliga brister vid vissa boendeenheter för äldre personer stor publicitet. Att det förekommer brister var i sig ingen nyhet. T.ex. på listan "Tio nyckelproblem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland" i justitieombudsmannens årsberättelse konstaterades redan år 2013 att (s. 70):

"Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. JO upptäcker ständigt brister i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering och möjligheter att röra sig ute, och det kommer även fram att personalbrister kompenseras med övermedicinering. Också inom öppenvården råder det brister när det gäller hemmaboende åldringars

säkerhet och möjligheter att röra sig ute och sköta ärenden. När en klient hos äldreomsorgen får sin självbestämmanderätt inskränkt bör detta ha sin grund i lagen. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid saknas helt och hållet. En lagreform är under behandling men har fördröjts. Resurserna för intern kontroll inom förvaltningen är otillräckliga. Regionförvaltningsverken har inte alltid faktiska möjligheter att överse verksamheten.” Till största delen samma brister är fortfarande aktuella (se motsvarande lista i denna berättelse i avsnitt 3.6.1).

För att kunna effektivisera övervakningen av äldre personers rättigheter förutsätts att man ökar resurserna för övervakningen. De brister som dök upp i offentligheten ledde också till att riksdagen för 2019 beviljade tilläggsanslag till justitieombudsmannens kanslis verksamhetsutgifter för övervakning och främjande av tillgodoseendet av äldre personers rättigheter. Med detta anslag har man kunnat anställa tre föredraganden till justitieombudsmannen och en expert och en informatör till Människorättscentret fram till slutet av 2019.

Tilläggsanslaget används också för arvoden till utomstående sakkunniga, inspektionsresor, utredningar, utbildning och informering. Mera resurser allokerades också för de särskilda tillsynsmyndigheterna för social- och hälsovården, d.v.s. Valvira och regionförvaltningsverken.

Justitieombudsmannens verksamhet och iakttagelser vid främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter har redogjorts i avsnitt 4.13 i denna berättelse. I det här anförandet behandlar jag äldre personers rättigheter ur justitieombudsmannainstitutionens perspektiv. Vilka är justitieombudsmannens uppgifter och befogenheter i övervakningen och främjandet av äldre personers rättigheter? Hur skiljer de sig från andra tillsynsmyndigheters uppgifter och befogenheter?

JO ÖVERVAKAR ATT ÄLDRE PERSONERS ALLA RÄTTIGHETER TILLGODOSES

Justitieombudsmannen är en allmän laglighetsövervakare. När andra tillsynsmyndigheters befogenheter begränsar sig till vissa specifika rättigheter vad gäller t.ex. social- och hälsovårdstjänster,

övervakar justitieombudsmannen i tillägg till dessa att också alla andra rättigheter för äldre personer tillgodoses.

Justitieombudsmannen övervakar t.ex. äldre personers rätt till jämlik behandling, självbestämmanderätt, personlig frihet och integritet, skydd för privatlivet, religions- och samvetsfrihet, rätt att delta, språkliga rättigheter och rättsskydd också när de inte har en anknytning till social- och hälsovårdstjänsterna.

JO ÖVERVAKAR ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER INOM ALLA FÖRVALTNINGSOMRÅDEN

Till justitieombudsmannens uppgifter hör att övervaka att alla myndigheter och privata instanser som sköter ett offentligt uppdrag följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Privata instanser som sköter offentliga uppdrag och som ingår i justitieombudsmannens behörighet är t.ex. privata företag som erbjuder äldreomsorg som kommunens köptjänst.

Justitieombudsmannens uppgift som allmän laglighetsövervakare syns också i att justitieombudsmannen övervakar att äldre personers rättigheter tillgodoses hos alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. T.ex. när myndigheternas tjänster blir elektroniska utgör detta ett hot mot äldre personers tillgång till tjänster inom alla förvaltningsområden. Justitieombudsmannens uppgift och perspektiv är således mera omfattande än andra tillsynsmyndigheters.

JO ÖVERVAKAR ANDRA MYNDIGHETER MED ÖVERVAKNINGANSVAR

Justitieombudsmannen är den högsta laglighetsövervakaren. Detta innebär att justitieombudsmannen inte enbart övervakar instanser som tillhandahåller äldreomsorg och deras egenkontroll, utan också alla myndigheter som har övervakningsansvar. T.ex. för social- och hälsovårdens äldreomsorg övervakar justitieombudsmannen förutom kommunerna som har ansvar för att ord-

na och övervaka tjänsterna, också de särskilda tillsynsmyndigheterna, alltså Valvira och regionförvaltningsverken, liksom också social- och hälsovårdsministeriet.

Endast justitieombudsmannen kan övervaka hela övervakningsmekanismens funktion och omfattning. För de särskilda övervakningsmyndigheternas del handlar det ofta om samarbete och koordinering av tillsynen, men justitieombudsmannen behandlar fortgående också klagomål som gäller dessa.

JO HAR ETT OMFATTANDE URVAL AV METODER OCH ÅTGÄRDER

En effektiv övervakning och ett effektivt främjande av äldre personers rättigheter förutsätter att man undersöker enskilda klagomålsärenden som gäller äldre personers rättigheter, möjlighet att på eget initiativ utreda ärenden samt att man kan genomföra inspektioner t.ex. vid boendeenheter för äldre personer och hos myndigheter som har hand om ärenden som berör äldre personer.

Detta ingår i justitieombudsmannens uppgifter och justitieombudsmannen har omfattande rätt till information och omfattande behörigheter att vidta åtgärder för att avhjälpa brister som justitieombudsmannen observerar. Eftersom äldre personer eller deras anhöriga endast sällan lämnar in klagomål, är justitieombudsmannens befogenheter att genomföra inspektioner och att på basis av dem eller på eget initiativ utreda ärenden centrala.

Justitieombudsmannen kan också i sina utlåtanden om olika lagförslag fästa uppmärksamhet vid att äldre personers rättigheter ska tillgodoses och justitieombudsmannen har befogenheter att komma med förslag till utveckling av lagstiftningen och om avhjälpande av brister.

Justitieombudsmannen har också åtalsrätt och åklagarens befogenheter i ärenden som ingår i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Detta betyder att justitieombudsmannen på ett heltäckande sätt kan pröva de ärenden som behandlas. Justitieombudsmannen kan förutom att ge en anmärkning eller klandrande eller vägledande uppfattningar också bedöma behovet av straff-

rättsliga åtgärder. T.ex. under berättelseåret beordrade biträdande justitieombudsmannen en förundersökning, på basis av vad man observerat under inspektionen av ett skolhem.

MÄNNISKORÄTTSCENTRET FRÄMJAR ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER PÅ ETT ALLMÄNT PLAN

I anslutning till justitieombudsmannens kansli verkar Människorättscentret, som administrativt är en del av justitieombudsmannens kansli men funktionellt självständigt och oavhängigt. Till Människorättscentrets uppgifter hör information, fostran, utbildningar och forskningen och att utarbeta utredningar och ta initiativ samt ge utlåtanden för att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheter.

Vad gäller äldre personers rättigheter är Människorättscentrets uppgifter i stort sett likadana som barnombudsmannens allmänna uppgifter att främja barnets rättigheter och på motsvarande sätt i stor utsträckning de samma som en eventuell ombudsman för äldre personer skulle ha. Däremot hör undersökningen av klagomål och andra enskilda fall samt inspektioner både vad gäller övervakningen av äldre personers och barnets rättigheter endast till justitieombudsmannen.

Justitieombudsmannens och Människorättscentrets uppgifter stöder och kompletterar varandra på ett utmärkt sätt. Den information och kompetens som samlats in i bådas verksamhet kan utnyttjas förutom skilt i den enas verksamhet, också i gemensamma informerings-, utbildnings- och utredningsprojekt. T.ex. under 2017 lät justitieombudsmannen och Människorättscentret göra en intervjuundersökning om klienters och anhörigas bedömning av hemvården för seniorinvånare (Asiakkaiden ja omaisten arvio seniorikansalaisten kotihoidosta). Den information som undersökningen gav användes för att rikta och utveckla laglighetsövervakningen.

MÄNNISKORÄTTSDELEGATIONEN ÄR ETT SAMARBETSORGAN

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Delegationen har för tillfället 38 medlemmar. Den största delen av medlemmarna är aktiva inom olika slags medborgarorganisationer, men till delegationen hör också bl.a. representanter från de högsta laglighetsövervakarna och alla specialombudsmän (t.ex. diskrimineringsombudsmannen).

En effektiv övervakning och ett effektivt främjande av äldre personers rättigheter kräver att olika instanser samarbetar och att verksamheten koordineras. Människorättscentrets människorättsdelegation verkar som ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

JO:S SPECIALUPPGIFTER SOM GRUNDAR SIG PÅ FN:S KONVENTIONER STÖDER ÖVERVAKNINGEN AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

Justitieombudsmannen är det nationella besöksorgan som avses i *det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT)*. Det nationella besöksorganets uppgift är att genomföra inspektioner på ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Det fakultativa protokollet har ett mycket brett tillämpningsområde, och det tillämpas t.ex. på sådana boendeenheter för äldre personer där man kan hålla dörrarna låsta eller rikta olika begränsningar mot äldre personer.

I praktiken kan det i det nationella besöksorganets verksamhet t.ex. handla om besök på vårdinrättningar för äldre personer med minnessjukdom, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt

kränks. Justitieombudsmannen kan anlita sakkunniga vid utförandet av detta uppdrag. Justitieombudsmannen har för närvarande t.ex. tillgång till nio utomstående hälsovårdsexperter, varav en är specialistläkare i äldrepyskiatri och en i geriatrik.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanism som avses i *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka genomförandet av de rättigheter som garanteras i konventionen. Många äldre personer, t.ex. äldre personer som lider av minnessjukdom, omfattas av konventionens tillämpningsområde.

Konventionens syfte är att trygga alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras människovärde. De principer som utgör ledtrådar för konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. I konventionen betonas att personer med funktionsnedsättning har rätt till självbestämmande och ska få delta i beslutsfattande som berör dem.

Till båda de med konventionerna förenliga uppgifterna anknyter internationell samverkan, utbildning och utbyte av information, som stödjer justitieombudsmannens och Människorättscentrets verksamhet i övervakningen och främjandet av äldre personers rättigheter.

EVENTUELLA REFORMER AV LAGSTIFTNINGEN

Att övervaka och främja äldre personers rättigheter för nämnda internationella konventioners del ingår redan nu i justitieombudsmannens och Människorättscentrets specialuppgifter. Uppgiften kunde dock få en större vikt genom att ange den som en uttrycklig specialuppgift i lagen om riksdagens justitieombudsman. De befogenheter som behövs för att utföra uppgiften finns redan i bestämmelserna om justitieombudsmannen och Människorättscentret i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Arbetet med att främja och övervaka äldre personers rättigheter kunde också koncentreras till justitieombudsmannen i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Den arbetsgruppen för att reda ut och bedöma arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, som justitieministeriet tillsatt, har i sitt betänkande från våren 2019 gett ett sådant förslag.

AVSLUTNINGSVIS

I första hand är alla de myndigheter och privata instanser som har hand om äldreomsorg eller där äldre personer utträttar ärenden ansvariga för att äldre personers rättigheter tillgodoses.

Därtill behövs extern övervakning. Övervakningsansvaret för social- och hälsovårdens äldreomsorg ligger hos branschens särskilda tillsynsmyndigheter, alltså Valvira och regionförvaltningsverken. Det ska säkerställas att dessa har tillräckligt med resurser för övervakningen. Också t.ex. diskrimineringsombudsmannen övervakar äldre personers rättigheter inom sitt uppgiftsområde.

Därtill behövs justitieombudsmannen. Den viktigaste skillnaden mellan justitieombudsmannen och andra tillsynsmyndigheter är att som en allmän laglighetsövervakare övervakar och främjar justitieombudsmannen att alla rättigheter för äldre personer tillgodoses vid alla myndigheter inom alla förvaltningsområden och hos alla privata instanser som sköter ett offentligt uppdrag. Som högsta laglighetsövervakare övervakar justitieombudsmannen också andra tillsynsorgan.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation bildar tillsammans Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter. Denna institutionsstruktur lämpar sig mycket väl för bl.a. att främja och övervaka äldre personers rättigheter. Justitieombudsmannen undersöker klagomålsärenden som gäller äldre personer, tar egna initiativ och genomför inspektioner. Justitieombudsmannen har omfattande befogenheter att ingripa i brister som observeras.

Människorättscentret har hand om att främja äldre personers rättigheter på ett allmänt plan, som genom informering och utbildning och genom att göra utredningar och komma med initiativ. Människorättsdelegation verkar å sin sida som ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen och Människorättscentret har därtill specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner och som stödjer främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter.

Jag är mycket glad över att riksdagen för justitieombudsmannens kanslis verksamhetsutgifter för 2019 beviljade tilläggsanslag för övervakning och främjande av äldre personers rättigheter. För tillgodoseendet av äldre personers rättigheter skulle det vara mycket viktigt att detta anslag blir stadigvarande.



ANFÖRANDE 2017



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Problem i tillgodoseendet och genomförandet av offentlighetsprincipen



Enligt den offentlighetsprincip som nämns i 12 § i Finlands grundlag är handlingar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Innehållet i offentlighetsprincipen specificeras i synnerhet i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen), men även i många speciallagar. Även om offentlighetslagen har varit i kraft i snart 20 år uppdagas det i justitieombudsmannens laglighetskontroll ständigt fall som visar att alla myndigheter fortfarande inte känner till innehållet i offentlighetslagen och dess förfaranderegler. Å andra sidan finns det i offentlighetslagen sådana bestämmelser som gör att det även för myndigheter som känner till de skyldigheter som föreskrivs i lagen kan vara svårt eller till och med omöjligt att agera enligt lagen.

I det här anförandet behandlar jag vissa problem i tillgodoseendet och genomförandet av offentlighetsprincipen, främst i anknytning till offentlighetslagen.

BRISTANDE KÄNNEDOM OM OCH IAKTTAGANDE AV FÖRFARANDEREGLERNA I OFFENTLIGHETSLAGEN

Rätten till information samt myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetslagen syftar till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet. Därmed har enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen (3 §).

Med myndigheter avses i offentlighetslagen även enskilda som utför ett offentligt uppdrag. Förvaltningslagen och språklagen tillämpas på alla enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, men offentlighetslagen tillämpas på dem endast när de ”utövar offentlig makt”. Denna begränsning gör tillämpningsområdet av offentlighetslagen oklar. När en offentlig förvaltningsuppgift ges till en enskild bör man i reglering en-

ligt 124 § grundlagen stifta särskilt om offentlighetslagens tillämpning om uppgiften inte innebär utövande av offentlig makt. Offentlighetslagen tillämpas dock på handlingar som har upprättats på uppdrag av en myndighet.

För att genomföra offentlighetsprincipen innehåller offentlighetslagen (14 §) noggranna bestämmelser om hur en myndighet ska förfara om det begärs information om innehållet i en handling som myndigheten innehar. Förfarandet sker i två steg. I det första skedet beslutar en tjänsteman om handlingen i fråga ska lämnas ut. Om en tjänsteman vägrar att lämna ut begärda uppgifter, ska han enligt lagen

- 1) meddela den som begärt en uppgift vad vägran beror på,
- 2) ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande,
- 3) tillstålla den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt
- 4) ge upplysningar om de avgifter som upp bärs med anledning av behandlingen.

Om den som begär informationen vill att myndigheten ska avgöra ärendet, avgör myndigheten i det andra skedet ärendet genom ett överklagbart beslut. Myndighetens beslut, genom vilket tillgång till de begärda uppgifterna helt och hållet eller till vissa delar nekats, överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Behandlingen av ett ärende som gäller begäran om information omfattas inte av bestämmelserna om omprövningsförfarande i kap. 7 a i förvaltningslagen (HFD 11.9.2017/4357).

Justitieombudsmannens laglighetskontroll av iakttagandet av offentlighetslagen begränsas vanligen till de förfaranderegler som föreskrivs i lag. Detta beror på att justitieombudsmannen inte kan besluta om offentligheten för myndighetens handlingar eller utfärda föreskrifter om detta. I det första skedet är det en tjänsteman som beslutar om offentligheten, sedan myndigheten och i sista hand förvaltningsdomstolen. För att offentlighetsprincipen ska tillgodoses i praktiken är det dock mycket viktigt att förfarandereglerna iakttas.

För att allas rätt att få uppgifter ur en offentlig handling ska kunna tillgodoses är det nödvändigt att man i behandlingen av begäran om information agerar i enlighet med lagen. Här förekommer ständigt brister. Antingen reagerar man över huvudtaget inte på begäran om information eller så ges inga upplysningar om hur personen som begär uppgifter kan få ett överklagbart beslut om tjänstemannen vägrat att lämna ut de uppgifter som begärts. Detta äventyrar allvarligt tillgodoseendet av offentlighetsprincipen och kan förhindra tillgodoseendet av kundens rättigheter också i det ärende för vilket personen behöver informationen.

Om en tjänsteman helt och hållet eller delvis har vägrat lämna ut uppgifterna, ska ärendet om den som begärt uppgifterna så önskar föras till myndigheten för avgörande genom ett överklagbart beslut. Detta är nödvändigt för att den som begärt uppgifterna ska kunna utnyttja den rätt att få ärendet behandlat vid domstol som tryggas i 21 § i grundlagen. Det förekommer ständigt brister i utfärdandet av överklagbara beslut även i vanliga situationer.

I justitieombudsmannens praxis för laglighetskontroll har förutsatts att det fattas ett överklagbart beslut även i vissa speciella situationer. Enligt ett avgörande av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 23.3.2005/668) har det krävts att det på begäran fattas ett överklagbart beslut även i situationer där myndigheten inte innehar den handling som begärts. Genom detta förfarande tryggas att frågan om den begärda handlingens existens inte endast hänger på tjänstemannens meddelande.

Enligt offentlighetslagen ska uppgifter om det offentliga innehållet i en handling i regel lämnas ut på det sätt som begärts (t.ex. muntligen, för påseende eller som kopia). Eftersom också beslutet om hur en handling ska lämnas ut kan påverka individens rättigheter eller intressen, har det i justitieombudsmannens praxis för laglighetskontroll ansetts att det är motiverat att på begäran fatta ett överklagbart beslut även om detta. På så sätt kan ärendet i sista hand föras till en domstol för bedömning.

Likaså ska ett överklagbart beslut på begäran fattas om den begärda handlingen enligt tjänstemannens tolkning inte är en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen och som anses omfattas av lagens tillämpningsområde. Då kan frågan om handlingens natur föras till en domstol för avgörande.

Ett annat typiskt problem i behandlingen av en begäran om information är att behandlingen drar ut på tiden. Enligt offentlighetslagen ska ett ärende behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, ska ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad.

Bestämmelsen gäller på tidsfristen för genomförandet av en begäran om information (lämna ut, vägra lämna ut eller delvis vägra lämna ut uppgifter) överlag, även om det i bestämmelsen endast lyder att uppgifter ”ur en offentlig handling” ska ges. I vissa situationer kan tillämpningen av offentlighetslagens bestämmelser om tidsfristen i olika skeden av förfarandet i två skeden lämna utrymme för tolkning.

Vid justitieombudsmannens kansli behandlas kontinuerligt klagomålsärenden där behandlingen av en begäran om information har tagit längre, och ofta betydligt längre, än den absoluta gräns på två veckor eller en månad som föreskrivs i lag.

I VISSA FALL ÄR SEKRETESSEN FÖR VILLKORSLÖS ELLER INKONSEKVENT

En myndighet får lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling endast om sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut eller om det finns en annan laga grund för att lämna ut uppgifterna. Å andra sidan ska en myndighet se

till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas (17 § i offentlighetslagen).

Offentlighetslagens bestämmelser om sekretess har sammanställts i en förteckning i 32 punkter i 24 §. Bestämmelserna har formulerats på tre olika sätt:

- 1) Om sekretessplikten för en handling är oberoende av konsekvenserna i fallet i fråga av att handlingen lämnas ut, är det enligt den terminologi som anammats i lagen fråga om en s.k. *sekretessbestämmelse oberoende av skaderekvirit*.
- 2) Om offentligheten är beroende av de menliga konsekvenserna av att handlingen lämnas ut är det fråga om en *sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtion*.
- 3) Om handlingens offentlighet förutsätter att det uppenbarligen inte leder till skadliga konsekvenser om uppgiften lämnas ut är det fråga om en *sekretessbestämmelse baserad på sekretesspresumtion*.

Bestämmelser som formulerats enligt punkterna 2 eller 3 ger ofta den flexibilitet som är nödvändig för att från fall till fall överväga om uppgifter ska lämnas ut. Däremot är uppgifter som omfattas av bestämmelserna i punkt 1 ovillkorligen och utan undantag sekretessbelagda.

De sistnämnda bestämmelserna gäller ofta känsliga uppgifter, t.ex. social- och hälsovårdstjänster, för vilka ovillkorlig sekretess är motive-rad. Å andra sidan omfattar tillämpningsområdet för bestämmelserna också sådana uppgifter som inte kan betraktas som särskilt känsliga. Redan en klientrelation inom hälso- och sjukvården, t.ex. en uppgift om att en person någon gång har besökt tandläkaren, är en ovillkorligen sekretessbelagd uppgift.

På motsvarande sätt får en myndighet inte under några omständigheter avslöja information om att någon är medlem i en viss idrottsförening eller spelar fotboll på sin fritid eftersom deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar enligt offentlighetslagen är ovillkorligen sekretessbelagda uppgifter.

I situationer där ovillkorlig sekretess råder får myndigheten inte lämna ut några uppgifter ens i fall som är av mycket stort intresse för allmänheten. T.ex. är handlingar gällande utredande av dödsorsaken enligt speciallagen om dylika handlingar ovillkorligen sekretessbelagda även om allmänheten kan ha ett mycket stort behov av information i exempelvis misstänkta brottmål som fått stor publicitet.

I ett fall jag undersökt hade poliskommissarien och sjukhusets överläkare lämnat ut uppgifter om dödsorsaken gällande en kvinna som avlidit i samband med en förlossning. Eftersom dödsfallet var den andra förlossningsdöden på samma sjukhus inom ett år, hade allmänheten av förstående skäl ett stort behov av information om huruvida dödsfallen berodde på vårdfel. Enligt lagen är uppgifterna emellertid ovillkorligen sekretessbelagda.

Sekretessplikten för uppgifter medför också återverkande effekter. Detta leder exempelvis till att sekretessbelagda ärenden, t.ex. vanliga ärenden inom hälso- och sjukvården, i praktiken aldrig kan skötas per e-post. Enligt dataombudsmannens etablerade tolkning kan en myndighet inte skicka sekretessbelagda uppgifter i ett okrypterat e-postmeddelande, inte ens med samtycke av den berörda personen eller på personens uttryckliga begäran.

Enligt offentlighetslagen ska beslut om att en myndighetshandling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen (14 §). Samma handling kan – vilket ofta är fallet – innehas av flera olika myndigheter, och då beslutar var och en av myndigheterna själv om handlingen lämnas ut. Detta kan leda till att frågan om offentlighet avgörs på ett inkonsekvent sätt så att en myndighet anser att handlingen är sekretessbelagd medan en annan lämnar ut uppgifter ur handlingen.

I värsta fall kan det gå så att olika myndigheter har olika normer som reglerar samma handlingars offentlighet. Till och med en handling som en domstol uttryckligen fastställt som sekretessbelagd kan finnas tillgänglig hos en förvaltningsmyndighet.

I praktiken är hemlighållandet av uppgifter också så inkonsekvent att handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter och utlämnar-

det av dessa skyddas extremt noggrant samtidigt som man inte alltid kan undvika att samma uppgifter delges utomstående muntligen. Detta kan ske t.ex. i olika kundservicesituationer och exempelvis under patienttrönder på sjukhus.

DET KAN VARA SVÅRT ATT FÖRVERKLIGA OFFENTLIGHETEN GENOM ATT ANONYMISERA PERSONUPPGIFTER

Till offentlighetsprincipen hör att och i offentlighetslagen (20 §) förutsätts att en myndighet främjar öppenhet i sin verksamhet och informerar om bl.a. sin beslutspraxis. Offentlighetslagen har å ena sidan främjat offentlighet i myndigheternas verksamhet på många sätt. Å andra sidan finns det avsevärt mer uppgifter som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda jämfört med det rättsläge som rådde tidigare.

När jag i tiderna, innan offentlighetslagen trädde i kraft, arbetade vid justitiekanslersämbetet hade vi en ”presslåda” i vilken vi lade kopior av justitiekanslerns beslut med tanke på journalister. Om vi i dagens läge hade en sådan presslåda vid justitieombudsmannens kansli, skulle den vara nästan tom. Orsaken till detta är att det i nästan alla justitieombudsmannens beslut finns punkter som är sekretessbelagda.

Enligt offentlighetslagen och personuppgiftslagen kan uppgifter ur en sekretessbelagd handling lämnas ut om den berörda partens namn och andra identifierande uppgifter först raderas ur handlingen. En sådan anonymisering är nödvändig för att myndigheten ska kunna informera om sina beslut som innehåller sekretessbelagda uppgifter eller i övrigt ge utomstående uppgifter om dem. Nuförtiden delges justitieombudsmannens beslut på justitieombudsmannens webbplats, och de avgöranden som publiceras där anonymiseras.

Det är emellertid inte alltid tillräckligt att enbart radera namnet eftersom personen i fråga ibland kan identifieras utifrån platsen och tiden för händelsen eller annan information om händelsen. I praktiken kan man inte alltid helt och hållet utesluta möjligheten att identifiera personen. T.ex. finns det i den berörda personens närkrets nästan alltid personer som kan identifiera personen på

det sätt som nämns ovan även om beslutet har anonymiserats. Dessutom är det möjligt att personen kan identifieras då uppgifter från olika källor kopplas samman.

Om det krävdes att det är absolut omöjligt att identifiera en person, skulle myndigheterna i många fall överhuvudtaget inte kunna offentliggöra sina beslut även om de är av stort intresse för allmänheten. Enligt 17 § i offentlighetslagen ska en myndighet se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas.

I ovan nämna fall av utredande av dödsorsaken har jag försökt utveckla de principer som styr myndigheternas verksamhet med tanke på situationer där uppgifter som är ovillkorligen sekretessbelagda lämnas ut efter att de anonymiserats. Det handlar för det första om hur myndigheten ska agera för att skydda personuppgifter och för det andra om att trygga allmänhetens möjligheter att få uppgifter enligt de principer som framgår av 17 § i offentlighetslagen. I det här övervägandet anser jag att man ska beakta

- 1) risken för att personen ska kunna identifieras och hur stor och omfattande risken är,
- 2) det intresse som ska skyddas genom sekretessbestämmelsen och hur känsliga de uppgifter som ska skyddas är och
- 3) hur stort allmänt intresse ärendet förknippas med.

Enligt detta bedömde jag att allmänheten hade ett stort intresse för nämnda ärende, bl.a. då det handlade om förtroendet för förlossningssjukhusets verksamhet. Fallet förknippades med en viss identifieringsrisk, däremot var det svårt att bedöma hur stor och omfattande risken var. Det intresse som skulle skyddas var den avlidnes integritet, men innehållet i de uppgifter som lämnades ut var inte särskilt känsligt, utan snarare det att det inte var fråga om ett vårdfel. Efter en övergripande bedömning ansåg jag att kommissarien och överläkaren inte hade brutit mot sin sekretessplikt.

Jag föreslog dock att social- och hälsovårdsministeriet skulle överväga att ändra lagen om utredande av dödsorsak så att det i lagen beaktas såväl den avlidnes integritetsskydd som ett motiverat behov av information.

FÖRHÅLLET MELLAN OFFENTLIGHETS- LAGEN OCH PERSONUPPGIFTLAGEN ÄR INTE KÄNT ELLER SÅ ÄR DET OKLART

Enligt personuppgiftslagen (523/1999) har var och en rätt att få veta vilka uppgifter om honom som har registrerats i ett personregister. Begäran om att kontrollera uppgifter ska framföras i en egenhändigt undertecknad handling eller personligen hos den registeransvarige.

I justitieombudsmannens laglighetskontroll uppdagas ständigt fall som visar att myndigheterna inte känner till förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen. Begäran om att få uppgifter kan behandlas enbart som en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och inte som en begäran om att få ta del av uppgifter enligt offentlighetslagen. Utlämnandet av uppgifter kan därmed vägras på grundval av personuppgiftslagen även om den som begär uppgifterna skulle ha rätt att få tillgång till dem med stöd av offentlighetslagen.

I sådana situationer borde myndigheten enligt förvaltningslagen vid behov utreda för kunden vad det är för skillnad mellan en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och en begäran om att få ta del av uppgifter enligt offentlighetslagen, och vilkendera lagstadgad begäran kunden har för avsikt att framföra.

I vissa situationer förblir förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen genuint oklart. Enligt personuppgiftslagen (8 § 4 mom.) gäller om rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister vad som föreskrivs i offentlighetslagen. I offentlighetslagen (16 § 3 mom.) hänvisas däremot tillbaka till personuppgiftslagens bestämmelser om skydd för personuppgifter då det handlar om att lämna ut uppgifter ur myndigheternas personregister.

Domstolens diarium är ett personregister. Allmänna domstolar har uppenbarligen en etablerad riktlinje enligt vilken en s.k. öppen begäran om att få uppgifter ur domstolens handlingar i ett brottmål, d.v.s. en specificerad begäran om information på en persons namn, ska göras skriftligen och i begäran ska uppges namnet på den som begär uppgifterna och motiveringar till begäran för att förutsättningarna för att lämna ut uppgifter enligt personuppgiftslagen ska kunna bedömas.

Jag har ansett att den här riktlinjen är mycket problematisk med tanke på tillgodoseendet av offentlighetsprincipen. Enligt offentlighetsprincipen får en myndighet inte kräva en utredning över identiteten för den person som begär uppgifterna eller för vilket ändamål uppgifterna begärs, såvida det inte är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller utreda om utlämnandet av uppgifter är förenligt med lagen. Därför har jag föreslagit för justitieministeriet att förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen ska justeras och specificeras.

Det har föreslagits att personuppgiftslagen ska upphävas genom en ny dataskyddslag när EU:s allmänna dataskyddsförordning träder i kraft den 25 maj 2018. I det här skedet är det oklart vilka problem som eventuellt kommer att uppstå vad gäller förhållandet mellan offentlighetslagen och den kommande dataskyddsregleringen.

DET KAN VARA SVÅRT ELLER OMÖJLIGT ATT I PRAKTIKEN UPPFYLLA EN BEGÄRAN OM INFORMATION

När endast en del av en handling är sekretessbelagd, ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs (10 § i offentlighetslagen). Eftersom många slags uppgifter dessutom är sekretessbelagda enligt offentlighetslagen och speciallagar har det inom sådana myndigheter vars handlingar typiskt innehåller sekretessbelagda uppgifter blivit mycket arbetsdrygt att uppfylla en begäran om information.

Enligt offentlighetslagen kan man inte vägra uppfylla en begäran om en handling på grund av att det är arbetsdrygt eller i övrigt krävs mycket resurser att granska materialets offentlighet. Den enda ”flexibilitet” som lagen tillåter gäller tiden för att lämna ut en handling, vilken kan förlängas till högst en månad.

Jag har i samband med ett klagomål gällande högsta förvaltningsdomstolen övervägt om den exceptionellt stora arbetsmängd som uppfyllandet av en begäran om information medför för myndigheten borde beaktas i offentlighetslagens bestämmelser om förfarandet. I praktiken kan en i sig specificerad begäran om ett mycket omfattande handlingsmaterial på grund av anonymisering eller avlägsnande av sekretessbelagd information orsaka så mycket arbete att det inte är möjligt att besvara den på en månad såsom lagen föreskriver eller att begäran inte alls kan verkställas i sin helhet.

Exempelvis är endast 19 % av handlingar av de ärenden som hänför sig till laglighetskontroll och som behandlas vid justitieombudsmannens kansli helt och hållet offentliga. Ungefär 4/5 av handlingarna är alltså åtminstone delvis sekretessbelagda, vilket innebär att det enbart för att anonymisera ett ganska omfattande handlingsmaterial, som enligt det som beskrivits tidigare inte alltid endast innebär att namn avlägsnas, kräver enormt mycket arbete. Det är mycket tänkbart att någon till justitieombudsmannen framför en sådan begäran om information som kräver en arbetsinsats på flera årsverken för att uppfyllas.

Jag anser att lagen inte borde ålägga myndigheten sådana skyldigheter som inte kan uppfyllas i alla situationer. Offentlighetslagen bör beakta situationer som den ovan beskrivna, där det i praktiken inte är möjligt att följa lagen. Det kunde göras t.ex. så att myndigheten genom ett separat beslut skulle kunna förlänga den maximala tiden för handläggning av en begäran om handling. Möjligheten att förlänga tiden skulle inte förändra huvudprincipen, men skulle ge utrymme för flexibilitet i exceptionella situationer.

I extrema fall bör myndigheten också ha möjlighet att begränsa verkställandet av en begäran om handling. Det kan emellertid vara problema-

tiskt med tanke på 12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det har var och en rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Eftersom myndigheterna kan få begäranden om handlingar som inte kan verkställas i praktiken kunde man ändå överväga möjligheten till en begränsning av något slag. Ett behörigt genomförande av offentlighetsprincipen skulle kunna tryggas t.ex. genom att myndigheten åläggs fatta ett överklagbart beslut om avgränsningen av begäran om information som sedan i sista hand kan föras till en domstol för bedömning.

Jag har bitt justitieministeriet överväga om offentlighetslagen bör ses över så att det verkligen är möjligt för myndigheterna att följa lagen i alla ärenden som gäller begäran om handlingar.

AVSLUTNINGSVIS

Det är inte alltid enkelt att samordna offentlighetsprincipen och olika sekretessintressen. När man samtidigt försöker trygga å ena sidan öppenhet i myndigheternas verksamhet och å andra sidan olika sekretessbehov hos företag, organisationer och myndigheter, blir regleringen oundvikligen komplicerad. Tillämpningen av offentlighetslagen har visat sig vara utmanande för myndigheterna, och myndigheterna känner inte alltid till och iakttar inte alltid förfarandereglerna.

Jag anser att offentlighetslagens bestämmelser om sekretessbelagda myndighetshandlingar i vissa fall är för ovillkorliga. I sådana fall kan myndigheten inte lämna ut uppgifter även om de är av mycket stort intresse för allmänheten. Det kan också vara svårt att förverkliga offentligheten genom att anonymisera personuppgifter eftersom möjligheten att identifiera en person på basis av andra uppgifter inte alltid helt och hållet kan utslutas.

Det har vid många myndigheter visat sig vara mycket arbetsdrygt att uppfylla en begäran om information om en handling eftersom många slags uppgifter är sekretessbelagda och myndigheten på begäran måste lämna ut uppgifter ur de offentliga delarna av en handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter. I extremfall kan det vara omöjligt att uppfylla en begäran om information, för att inte tala om att uppfylla begäran inom den tidsfrist som fastställts i offentlighetslagen.

Justitieministeriet har för avsikt att inleda en bedömning av en översyn av offentlighetslagen. Såsom tidigare framgått finns det ett behov av att revidera lagen. Till följd av att EU:s dataskyddsförordning träder i kraft torde myndigheterna i större utsträckning än tidigare fästa uppmärksamhet vid att tillgodose dataskyddet. Detta får emellertid inte flytta uppmärksamheten från tillgodoseendet av offentlighetsprincipen, som är en hörnsten i ett demokratiskt samhälle.

The background of the page is a close-up photograph of a tree trunk, showing the texture of the bark and the grain of the wood. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter, which is darker on the left side and lighter on the right side. The text is positioned on the left side of the page, in a white serif font.

Anförande 2016



Petri Jääskeläinen

Uppgiftsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern borde utvecklas



I Finland finns det två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, vilka enligt grundlagen båda har samma behörighet. I justitieombudsmannens berättelse för 2014 redogjorde jag för utvecklingen av den då 95 år gamla justitieombudsmannainstitutionen och för nuläget. Som ett område för framtida utveckling nämnde jag att arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern borde utvecklas, så att dessa laglighetsövervakares arbetsuppgifter i så liten utsträckning som möjligt skulle överlappa varandra.

I sitt betänkande med anledning av berättelsen hänvisade grundlagsutskottet (GrUB 7/2015 rd) till sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUL 52/2014 rd). I utlåtandet ansåg utskottet det vara viktigt att vidareutveckla samarbetet och arbetsfördelningen mellan de aktörer som deltar i arbetet med att övervaka och stödja grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt utskottet var det också viktigt att minska överlappande funktioner genom att utnyttja expertisen inom olika sektorer så ändamålsenligt som möjligt.

I sitt betänkande upprepade utskottet de ståndpunkter som det framfört i utlåtandet och ansåg det vara viktigt att arbetsfördelningen och möjligheterna till samarbete mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet utreds. I sitt betänkande med anledning av justitieombudsmannens berättelse för 2015 (GrUB 2/2016 rd) upprepade utskottet än en gång med eftertryck sin ståndpunkt.

När det ovan nämnda utredningsarbetet inte ännu har inletts, behandlar jag i denna berättelse närmare orsakerna till att en bättre arbetsfördelning behövs.

Bakgrunden till uppgiftsfördelningen och nuläget

Enligt 110 § 2 mom. i grundlagen ”kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.” Det är således inte möjligt att genom vanlig lag

begränsa laglighetsövervakarnas behörighet, men om den inbördes fördelningen av uppgifterna kan bestämmas i lag.

Om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen bestämdes ursprungligen redan år 1933 genom en lag med väsentligen samma innehåll som den gällande lagen. Beträffande lagförslagets beredningsskeden kan det konstateras att uppgiftsfördelningen blev föremål för debatt redan på 1920-talet, genast efter att justitieombudsmannainstitutionen inrättats. Orsaken till detta var att justitieombudsmannen inte hade många ärenden att behandla, medan justitiekanslerns arbetsbörda var stor.

Justitiekanslern gjorde år 1931 en framställning om lagstiftning som skulle gälla de s.k. fångklagomålen, men justitieombudsmannen motsatte sig förslaget med ett konstaterande om att han "inte ansåg det vara ett lyckat förslag att Riksdagens justitieombudsmans uppgifter skulle utvecklas i en sådan riktning att justitieombudsmannens huvudsakliga uppgift skulle komma att vara att avgöra klagomål av ofta ganska sekundär betydelse från personer som är intagna i straffinrättningar".

Till följd av detta föreslog justitiekanslern att justitieombudsmannauppdraget skulle avskaffas. Förslaget resulterade även i en regeringens proposition till riksdagen, som riksdagen dock avlog. Först därefter var tiden mogen för 1933 års lag om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Grundlagsutskottet har två gånger tidigare, åren 1985 och 1987, uppmärksammat arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och förutsatt att frågan om överlappningen i uppgifter mellan dessa två institutioner grundligt utreds och justitieombudsmannens ställning som rättsskyddsinstitution för allmänheten samtidigt utvecklas (GrUB 1/1985 rd och 6/1987 rd).

Genom den nya lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen som stiftades 1990 infördes en rätt att i vissa fall överföra ärenden mellan dessa två institutioner, men någon egentlig utveckling av arbetsfördelningen infördes fortfarande inte.

Enligt den gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224, nedan arbetsfördelningslagen) är justitiekanslern i statsrådet befriad från skyldigheten att övervaka att lag följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, militär krishanteringspersonal, Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar,
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt. Med stöd av denna bestämmelse omfattas ett klagomål från en person som fråntagits sin frihet av denna arbetsfördelning, oberoende av vad klagomålet gäller.

I alla de ovan avsedda situationer som omfattas av uppgiftsfördelningen *skall* justitiekanslern *överföra* ett ärende till justitieombudsmannen "om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken."

Enligt arbetsfördelningslagen kan justitiekanslern och justitieombudsmannen sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I dessa situationer blir överföringen beroende av justitiekanslerns eller justitieombudsmannens prövning.

En vanlig grund för överföring av ett ärende är i praktiken att samma ärende har inletts både hos justitieombudsmannen och hos justitiekanslern. I den nyss nämnda lagen finns inga bestämmelser om en sådan situation. I allmänhet överförs ärendet till den laglighetsövervakare hos vil-

ken det först har inletts, om det inte finns särskilda skäl som talar för att den andra laglighetsövervakaren ska pröva ärendet. En sådan orsak kan vara t.ex. att ärendet har samband med ett annat ärende eller en större helhet av frågor som den andra laglighetsövervakaren handlägger eller har handlagt eller som den andra laglighetsövervakaren redan har tagit ställning till.

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har under 2010-talet till varandra överfört sammanlagt färre än 100 ärenden per år. I de flesta fallen har det varit frågan om ärenden som justitiekanslern har överfört till justitieombudsmannen. Det låga antalet ärenden som behöver överföras beror bl.a. på att fångar, vilkas klagomål är den enda stora ärendekategorin i den gällande arbetsfördelningslagen, i allmänhet vet att det är justitieombudsmannen som ska behandla deras klagomål.

Administrativ tidsförlust

När justitieombudsmannen eller justitiekanslern får ett nytt klagomål, gäller det att först ta reda på om samma ärende har inletts eller eventuellt redan avgjorts hos det andra ämbetet eller kansliet. Vanligtvis är det registratorskontorets personal som utreder saken, men ibland blir också föredragandena tvungna att utreda och jämföra klagomål som inletts eller avgjorts hos de båda laglighetsövervakarna för att få reda på om de gäller samma sak.

Den enklaste situationen är att samma klagande har sänt samma klagomål såväl till justitieombudsmannen som till justitiekanslern, men ibland har breven olika innehåll trots att de är från samma klagande. Ibland kan också olika personer anföra klagomål om samma sak.

Visar det sig vara frågan om samma sak, är följande steg att komma överens om vilkendera laglighetsövervakaren som ska pröva ärendet. Om det inte finns någon särskild orsak som talar för det motsatta, avgörs frågan om vilken laglighetsövervakare som ska handlägga ärendet vanligtvis

enligt den s.k. tidsprioritetsregeln, vilket innebär att klagomålet prövas av den laglighetsövervakare som först har fått ett klagomål i ärendet. Har klagomålen anlänt samma dag till båda laglighetsövervakarna, jämför man klockslagen.

När det inte är helt klart om ärendet ska överföras, överlägger föredragandena vardera på sitt håll med justitieombudsmannen och justitiekanslern. I några fall rådgör justitieombudsmannen och justitiekanslern också personligen med varandra.

När man har enats om vilken av de två laglighetsövervakarna som ska behandla ärendet, avfattar föredraganden ett brev med vilket klagomålet överförs till den andra laglighetsövervakaren, och ett annat brev, med vilket klaganden informeras om överföringen. Trots att det inte är många ärenden som överförs, innebär allt det arbete som utförs hos den laglighetsövervakare som överför ärendet – nämligen registreringen, genomgången, överenskommelsen om överföringen, själva överföringen och meddelandena om att ärendet överförts – förlorat arbete och förlorad arbetstid.

De största arbets- och tidsförlusterna uppstår ändå genom att det i nästan varje nytt klagomål är nödvändigt att ta reda på om samma ärende eventuellt redan är anhängigt hos det andra ämbetet eller avgjorts där, så att det inte går så att både justitieombudsmannen och justitiekanslern prövar samma ärende. De enda situationer där detta inte behöver göras är när det av arbetsfördelningslagen framgår vart ärendet hör (såsom t.ex. när det är frågan om fångklagomål) eller när klagomålet är ett så kallat upprepat klagomål, det vill säga att samma klagande anför ett nytt klagomål i samma ärende, eller om det annars är klart att ärendet inte redan är anhängigt hos den andra laglighetsövervakaren eller avgjorts där.

Eftersom justitieombudsmannen årligen får cirka 5 000 klagomål och justitiekanslern närmare 2 000, uppskattar jag att utredningar av ovan nämnt slag årligen görs i kanske 5 000 ärenden. När saken är lätt att utreda är utredningen rutinartad och snabb, men ibland är den arbets- och tidskrävande.

Trots alla ansträngningar går det ibland så att samma ärende onödigtvis blir föremål för utredning och prövning hos både justitieombudsmannen och justitiekanslern. Ibland framgår detta genom att den myndighet som är föremål för klagomålet meddelar att den redan gett en förklaring i samma ärende till den andra laglighetsövervakaren. Om myndigheten inte har mottagit någon begäran om förklaring, är det möjligt att vardera laglighetsövervakaren handlägger och avgör samma sak. Förutom den tid som på detta sätt går förlorad finns det också risk för två olika avgöranden i samma sak.

Ovisshet för klagandena och allmänheten

Systemet med två laglighetsövervakare har ibland motiverats med att det är värdefullt att klaganden själv får välja till vilken laglighetsövervakare han eller hon vill vända sig med sitt klagomål. Jag kan inte se att detta ger något mervärde. Snarare förorsakar det ovisshet. Jag har den uppfattningen att klagandenas val av laglighetsövervakare sällan har någon rationell grund, utan snarare är slumpmässigt och att en klagande inte ens kan vara säker på att just den laglighetsövervakare som han eller hon väljer att vända sig till slutligen är den som prövar ärendet. Dessutom är det möjligt att klaganden väljer fel i den bemärkelsen att han eller hon riktar sitt klagomål till den laglighetsövervakare som har mindre sakkunskap i ärendet.

Klagandena känner i allmänhet inte till behörighetsregler mellan laglighetsövervakarna. Därför är det vanligt att en klagande som är missnöjd med den ena laglighetsövervakarens avgörande anför ett nytt klagomål i samma ärende hos den andra laglighetsövervakaren. Detta väcker onödiga förväntningar hos klagandena och förorsakar laglighetsövervakarna onödigt arbete. Den ena laglighetsövervakaren kan inte pröva ett ärende som redan har avgjorts av den andra, men måste trots detta sätta sig in i ärendet och ge ett svar på klagomålet.

När det i offentligheten uppstår en misstanke om att t.ex. en maktbävar har gjort sig skyldig till något klandervärdt, är det typiskt att båda laglighetsövervakarna får ta emot klagomål om saken. Klagomålen behandlas också som nyheter i medierna och under några dagar framförs det i offentligheten antaganden om vilken av de båda laglighetsövervakarna som kommer att börja utreda saken. I en sådan situation gör den högsta laglighetsövervakningen inte ett helt rationellt intryck, i synnerhet eftersom den omständighet som i allmänhet avgör arbetsfördelningen är att den ena laglighetsövervakaren har mottagit klagomålet en aning tidigare än den andra, kanske bara några minuter tidigare.

Problem med en enhetlig avgörandepraxis

När justitieombudsmannen och justitiekanslern handlägger likadana ärenden med likadan behörighet, innebär detta att även slutsatserna och åtgärderna borde vara desamma oberoende av vilken av dem har handlagt ärendet. Detta är inte nödvändigtvis alltid fallet, vilket beror på flera olika omständigheter.

Det har skett en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter. I justitiekanslerns verksamhet står särskilt tillsynen över statsrådets verksamhet i fokus. Denna uppgift kräver i praktiken nästan justitiekanslerns hela arbetsinsats. Biträdande justitiekanslerns arbete liknar till sitt innehåll mera justitieombudsmannens, men enligt min uppfattning skiljer sig såväl justitiekanslerns som biträdande justitiekanslerns laglighetstillsyn från justitieombudsmannens i vissa avseenden.

Enligt min uppfattning och mina iakttagelser är särskilt synpunkter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna mera framträdande i justitieombudsmannens än i justitiekanslerns arbete, även om i och för sig både justitieombudsmannen och justitiekanslern enligt grundlagen ska övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Uppgiften att *främja* de grundläggande och mänskliga rättigheterna kommer också alldeles tydligt mera fram i justitieombudsmannens verksamhet. Detta framgår också uttryckligen av lagen om riksdagens justitieombudsman, enligt vilken justitieombudsmannen kan uppmärksamma den övervakade på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Motvarande bestämmelse finns inte i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Till ett ökat fokus på grundläggande och mänskliga rättigheter och ökade insikter i dessa rättigheter har också bidragit att Människorättscentret och dess människorättsdelegation inrättades i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Justitieombudsmannen, Människorättscentret och människorättsdelegationen bildar tillsammans den nationella människorättsinstitution som avses i FN:s s.k. Parisprinciper. Skillnaden i hur framträdande dessa rättigheter är i å ena sidan justitiekanslerns och å andra sidan justitieombudsmannens verksamhet kommer tydligt fram i respektive verksamhetsberättelser.

Uppgiften att övervaka att de som förlorat sin frihet får sina rättigheter tillgodosedda har stått i förgrunden i justitieombudsmannens verksamhet, vilket i och för sig följer redan av bestämmelserna i den gällande arbetsfördelningslagen, men samma uppgift har också varit starkt framträdande i tillsynen över rättigheterna för andra sårbara människogrupper. Specialiseringen har förstärkts genom de nya specialuppgifter som justitieombudsmannen anförtrotts genom internationella fördrag. Till dessa hör uppgiften som nationellt tillsynsorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) och uppgiften att fungera som nationell struktur enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Justitieombudsmannen har även ett betydligt mera omfattande internationellt samarbete än justitiekanslern, dels med stöd av ovan nämnda konventioner, men också i övrigt genom samarbete med justitieombudsmän i andra länder och andra nationella människorättsinstitutioner.

Även andra exempel kunde anföras. I detta sammanhang är det väsentliga emellertid att i takt med att det sker en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter, ökar även risken för olika slutsatser och åtgärder beroende på vilkendera laglighetsövervakaren som handlägger saken. I traditionell laglighetsövervakning är risken för olika avgöranden inte stor, men däremot uppstår det lätt skillnader i åtgärder som syftar till att främja individens rättigheter eller styra myndighetsverksamheten inom ett bestämt förvaltningsområde i rätt riktning och förbättra rättsläget.

Redan när den gällande arbetsfördelningslagen stiftades år 1990 hänvisade man under lagberedningen till att det i båda laglighetsövervakarnas verksamhet har uppstått områden, där den ena i praktiken har bättre sakkunskap än den andra: ”Det är viktigt att tillsynen baserar sig på så god sakkunskap som möjligt både med tanke på klagandens och övervakningsobjektets rättssäkerhet. Om detta mål ska uppnås är en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan de högsta laglighetsövervakarna också av betydelse. Ett viktigt mål för den högsta tillsynen över lagligheten är, förutom att ingripa i enskilda missförhållanden och felaktigheter, att inverka på utvecklandet av den verksamhet som ska övervakas. Om vissa sakkategorier och rättssäkerhetsfrågor tydligare än för närvarande koncentreras till någondera av laglighetsövervakarna, ger detta en bättre grund än den nuvarande för framförande av nödvändiga förslag. Laglighetsövervakarnas verksamhet skulle då också främjas genom att den offentliga förvaltningen på ett allmänare sätt och inte bara i enskilda fall skulle vara inriktad på att beakta medborgarnas rättigheter i all verksamhet.” (RP 72/1990 rd).

Om man ser till volymen i verksamheten, är justitieombudsmannens verksamhet inom flesta förvaltningsområden betydligt större än justitiekanslerns. I t.ex. social- och hälsovårdsärenden får justitieombudsmannen fem gånger så många klagomål som justitiekanslern. Följaktligen har justitieombudsmannen också ett större antal föredragande som är specialiserade på denna typ

av ärenden och justitieombudsmannen verkställer flera inspektioner och annan uppföljning av myndigheterna inom detta förvaltningsområde. Detsamma gäller samarbetet och deltagandet i utbildning om dessa frågor.

Sammantaget innebär detta att det i justitieombudsmannens kansli finns större sakkunskap och kunskap om t.ex. olika verksamhetsmodeller och god praxis inom detta förvaltningsområde. Av dessa skäl är det uppenbart att justitieombudsmannen har bättre förutsättningar att komma med vägledande ställningstaganden och rekommendationer om verksamhet av detta slag, även om det ur laglighetsstillsynens synvinkel inte skulle förekomma några skillnader mellan justitieombudsmannens och justitiekanslerns avgöranden.

Även justitieombudsmannens och justitiekanslerns åtgärder och påföljdspraxis uppvisar vissa skillnader. Justitieombudsmannen kommer t.ex. ofta med framställningar om gottgörelse, medan det är mycket sällsynt hos justitiekanslern. En orsak till denna skillnad torde vara att de grundläggande och mänskliga rättigheterna starkare står i förgrunden i justitieombudsmannens verksamhet. Å andra sidan tycker jag mig ha iakttagit att justitiekanslerns (eller biträdande justitiekanslerns) påföljdspraxis t.ex. när det gäller anmärkningar är något annorlunda än justitieombudsmannens (eller biträdande justitieombudsmannens).

I juridiska avgöranden finns det alltid möjligheter för icke-samstämmiga slutsatser. Om de som avgör ärendena har sin sakkunskap och erfarenhet från vitt skilda områden, är möjligheterna att avgörandena blir olika också större.

Problem med en konsekvent avgörandep Praxis

I laglighetsstillsynen borde avgörandep Praxis vara konsekvent, så att man i juridiska frågor med samma sakliga innehåll kommer till samma tolkningsslutsats, även om ärendena behandlas var för sig och vid olika tidpunkter. Om det alltså inom laglighetsstillsynen finns ett tidigare avgö-

rande där man tagit ställning till en juridisk tolkningsfråga, borde tolkningen i ett senare ärende leda till samma slutsats, om det inte visar sig finnas nya, tidigare icke beaktade juridiska grunder för en annan tolkning.

Följaktligen försöker man alltid när det uppstår en juridisk tolkningsfråga i ett ärende ta reda på om det finns något tidigare ställningstagande i samma fråga av en laglighetsövervakare. Är det frågan om ett ofta aktualiserat ställningstagande om den rätta tolkningen eller om ett färskt ställningstagande, är det i allmänhet inte svårt att förvissa sig om att ärendet avgörs så att praxisen förblir konsekvent. Ibland kan det emellertid ha förflutit en till och med mycket lång tid sedan tolkningsfrågan var aktuell i laglighetsstillsynen. Även i dessa fall är det dock i allmänhet möjligt för justitieombudsmannen eller justitiekanslern att få fram det egna ämbetets tidigare avgöranden, antingen ur ett elektroniskt arkiv eller pappersarkiv eller genom samtal med kolleger.

Däremot lyckas det i praktiken antingen inte alls att få reda på den andra laglighetsövervakarens tidigare ställningstaganden, eller åtminstone går det inte lika lätt och snabbt och med ett lika tillförlitligt resultat. Detta innebär såväl tidsförlost som risk för divergerande ställningstaganden i laglighetsstillsynen.

Ett exempel på ärenden i vilka båda laglighetsövervakarna absolut borde iakttä samma linje i sina avgöranden är behörighetsfrågorna. I praktiken gäller det främst att ta ställning till om en privat ska anses sköta ett i grundlagen avsett offentligt uppdrag. Eftersom laglighetsövervakarna båda har samma behörighet, är det inte möjligt att tänka sig att tolkningarna skulle få vara olika. Trots detta har det ibland i efterskott visat sig att besluten blivit olika, när man inte känt till den andra laglighetsövervakarens avgörande.

Strävandena att slå vakt om en konsekvent avgörandep Praxis innebär också att när den ena laglighetsövervakaren redan har tagit ställning till en viss rättsfråga, är den andra i praktiken bunden av detta ställningstagande, eftersom laglighetsövervakare med samma behörighet inte ska få avgöra ärenden på olika sätt. I dessa fall kan det rentav

uppstå en aning förargliga situationer, om den andra laglighetsövervakaren företräder en annan tolkning. I vissa fall har det av denna orsak blivit nödvändigt att överföra ärendet till den andra laglighetsövervakaren.

Hur ska problem kunna undvikas?

Överlappningen av laglighetsövervakarnas uppgifter medför problem, som man hela tiden försöker undvika, bl.a. genom att följa upp vilka ärenden som är anhängiga hos den andra laglighetsövervakaren och den andra laglighetsövervakarens avgörandep Praxis. Det kunde tänkas att man borde försöka förbättra samarbetet och samarbetsformerna ytterligare. Ju tätare kontakterna och samarbetet skulle vara, desto bättre skulle man kunna se till att t.ex. avgörande- och påföljdspraxisen är enhetlig och konsekvent. Detta skulle i vissa fall förutsätta kontakter mellan de två ämbetena även under ett ärendes olika handläggningsskeden, det vill säga innan det avgörs.

Tyvärr skulle den tid som på detta sätt skulle användas för tätare kontakter minska den tid som står till förfogande för de egentliga arbetsuppgifterna. Därför har kontakterna i praktiken begränsat sig huvudsakligen till att man tar reda på om samma ärende är anhängigt hos den andra laglighetsövervakaren eller hur det har avgjorts där, överenskommelser om eventuell överföring av ärenden samt uppföljning av den andra laglighetsövervakarens avgöranden i offentliga register.

Jag anser att i stället för att använda mera tid till att undvika de problem som överlappningen medför, skulle det uppenbart vara ändamålsenligare att ta itu med orsaken till problemen, d.v.s. själva överlappningen. Om ingendera laglighetsövervakarens behörighet begränsas, kan ändringarna genomföras genom att man i vanlig lagstiftningsordning reviderar bestämmelserna i den gällande arbetsfördelningslagen.

På vilket sätt borde uppgiftsfördelningen utvecklas?

Vilken arbetsfördelning som är ändamålsenlig ska utredas närmare i det lagberedningsarbete som jag hoppas att kommer i gång, varefter beslutandet hör till riksdagen. Jag vill endast framföra vissa synpunkter.

I sin snävaste utformning skulle revideringen av arbetsfördelningen endast innebära att arbetsfördelningslagen skulle kompletteras med bestämmelser om behandlingen av ärenden som gäller rättigheter av personer med funktionsnedsättning. Det finns knappast giltiga motskäl till en sådan reform.

Uppgiften att fungera som ett i OPCAT avsett nationellt tillsynsorgan har inte krävt några ändringar i arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, eftersom de ärenden som gäller personer vilka förlorat sin frihet redan enligt den gällande arbetsfördelningslagen har varit ärenden som behandlats av justitieombudsmannen. Specialuppgiften att handlägga ärenden som gäller rättigheter av personer med funktionsnedsättning har däremot skapat ett uppenbart behov av en bättre arbetsfördelning mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern.

Eftersom uppgiften att främja och övervaka rättigheter av personer med funktionsnedsättning är en uppgift som följer av en internationell konvention och är en specialuppgift för justitieombudsmannen, skulle det vara mycket oändamålsenligt om också justitiekanslern skulle handlägga ärenden i anslutning till denna uppgift och eventuellt meddela riktgivande avgöranden i dessa ärenden. Genom att det är justitieombudsmannen som har denna uppgift, uppstår det också i justitieombudsmannens kansli en sådan särskild kunskap om rättigheter av personer med funktionsnedsättning som justitiekanslersämbetet inte i praktiken kan ha i samma utsträckning.

I sin vidaste utformning kunde revideringen av arbetsfördelningen innebära att samtliga klagomål skulle behandlas av den ena laglighetsöver-

vakaren. Jag anser att denna laglighetsövervakare i så fall skulle vara justitieombudsmannen, som redan nu handlägger merparten av alla klagomål. Om den allmänna laglighetstillsynen skulle utövas av nära nog en enda laglighetsövervakare, ska denna övervakare enligt min uppfattning vara ett riksdagsorgan, det vill säga företråda det högsta statsorgan som utövar den lagstiftande makten.

I t.ex. de internationella FN-konventioner om mänskliga rättigheter där det förutsätts att ett nationellt tillsynsorgan inrättas för att trygga de i konventionen garanterade rättigheterna, anses det vara mycket viktigt att tillsynsorganet har en oberoende ställning i förhållande till regeringsmakten. Att laglighetsövervakaren skulle vara ett organ inom ramen för den verkställande makten, vilket justitiekanslern är, går dåligt ihop med detta krav.

Samma tänkande kommer också till uttryck i att den modell för laglighetstillsyn som spritt sig över världen är modellen med en av parlamentet utsedd justitieombudsman. Justitieombudsmän finns numera i nästan 100 länder, även om valförfarandet och befogenheterna varierar mellan länderna. Ur ett internationellt perspektiv är modellen med två högsta laglighetsövervakare ett speciellt drag som förekommer endast i Sverige och Finland. I Sverige har det också skett en utveckling av justitiekanslerns uppgifter, och i praktiken har justitiekanslern i Sverige nuförtiden endast i liten utsträckning uppgifter inom den allmänna laglighetstillsynen.

I den mest omfattande modellen för revidering av arbetsfördelningen skulle huvudregeln således vara den att justitieombudsmannen skulle behandla samtliga klagomålsärenden och andra allmänna laglighetstillsynsärenden. Också enligt denna modell skulle justitiekanslern fortfarande ha behörighet att utöva allmän laglighetstillsyn, varvid de synpunkter som eventuellt fortfarande anses tala för två laglighetsövervakare ändå skulle bli beaktade.

Mellan dessa två ytterligheter finns det många olika slags möjligheter att skapa en ändamålsenlig arbetsfördelning. Min egen uppfattning är

att varje ärendekategori borde i arbetsfördelningslagen anvisas att i huvudsak handläggas av den ena eller den andra laglighetsövervakaren.

Problem uppstår särskilt genom att två skilda laglighetsövervakare handlägger likadana ärenden i samma ärendekategorier. Internt förekommer överhuvudtaget inga sådana problem i justitieombudsmannens kansli, vilket beror för det första på att det mellan justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen råder en av justitieombudsmannen bestämd uppgiftsfördelning, så att varje ärendekategori har anvisats att handläggas av i huvudsak en enda laglighetsövervakare. För det andra kan frågor som berör enhetligheten och konsekvensen i avgörandep Praxis lätt redas ut när man arbetar i samma kansli.

Avslutningsvis

Överlappningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern medför administrativ och annan tidsförlust, ovisshet för klagandena och allmänheten samt problem och risker med tanke på en enhetlig och konsekvent avgörandep Praxis. Dessa olägenheter, problem och risker kan i mycket hög grad avhjälpas utan begränsning av någondera laglighetsövervakarens behörighet, men genom en ändamålsenlig revidering av arbetsfördelningslagen. I t.ex. fångärenden, vilka redan regleras i nämnda lag, förekommer sådana problem i praktiken inte.

Systemet med två högsta laglighetsövervakare, vilkas uppgifter överlappar varandra, har funnits i Finland hela den tid som justitieombudsmannainstitutionen existerat. De problem som jag har beskrivit ovan har dels uppstått och dels ökat genom att det har skett en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter.

Som skäl för att bevara det nuvarande systemet kunde eventuellt anföras att det bygger på en lång tradition samt att den allmänna laglighetstillsynen, såsom justitiekanslern påpekat, stöder justitiekanslerns uppgift som övervakare

av statsrådet. Enligt min uppfattning är dessa omständigheter dock inte tillräckliga skäl för att hålla fast vid ett annars oändamålsenligt system med överlappande uppgifter.

Om denna överlappning kunde avhjälpas eller ens minskas, skulle de båda laglighetsövervakarna även ha möjlighet att ytterligare utveckla sin verksamhet inom de ärendekategorier som skulle anvisas dem. En uppdelning av uppgifterna skulle även ge möjlighet att föra tyngdpunkten i justitiekanslerns arbete i riktning mot att bli en oberoende juridisk stöd för lagberedningsarbetet i statsrådet.

Systemet med två högsta laglighetsövervakare, vilkas uppgifter överlappar varandra, medför problem och är inte det effektivaste eller ändamålsenligaste för vare sig enskilda personer eller samhället.



Anförande 2015



Petri Jääskeläinen

JO får uppdraget att övervaka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning



Ratificeringen av konventionen

Riksdagen antog 3.3.2015 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) och dess fakultativa protokoll. Samtidigt antog riksdagen en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen och dess fakultativa protokoll samt en lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman.

Riksdagen förutsatte dock att innan ratificeringen av konventionen slutförs ska det säkerställas att förutsättningarna för ratificeringen i artikel 14 uppfylls i den nationella lagstiftningen. I denna artikel tryggas personer med funktionsnedsättning rätt till frihet och personlig säkerhet. En förutsättning för att artikeln ska kunna sättas i kraft är att åtgärder som begränsar självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning regleras i lag. En regeringsproposition med detta syfte (RP 108/2014 rd) förföll dock i och med att riksmötet avslutades, och en ny proposition (RP 96/2015 rd) lämnades vid följande riks-

möte. Dessa omständigheter fördröjde slutförandet av ratificeringen. Finland deponerade ratificeringsdokumentet hos FN:s generalsekreterare 11.5.2016. Konventionen och dess fakultativa tilläggsprotokoll träder för Finlands del i kraft 10.6.2016.

Finland undertecknade konventionen och dess fakultativa protokoll redan 30.3.2007. En långsam ratificeringsprocess av internationella människorättskonventioner är tyvärr snarare regel än undantag i Finland. Då ratificeringen drar ut på tiden fördröjs också inrättandet av de mekanismer och förfaranden som behövs för att trygga de rättigheter som konventionerna garanterar. Finland är ett av de tre sista EU-länderna som ratificerar konventionen.

I och med ratificeringen blir riksdagens justitieombudsman (JO) den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen och vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Detta är det andra specialuppdraget som tilldelas JO på basis av ett internationellt för-

drag. Det första specialuppdraget grundar sig på det fakultativa protokollet till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). JO har fr.o.m. 7.11.2014 verkat som det nationella besöksorgan som utför inspektioner vid platser där frihetsberövade personer hålls i förvar. Ratificeringen av OPCAT tog över tio år.

Konventionens syfte och mål

Konventionen är det första rättsligt bindande internationella instrumentet som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Genom konventionen inrättas inga nya rättigheter, utan den förtydligar hur de rättigheter som definierats i övriga konventioner om mänskliga rättigheter ska säkerställas för personer med funktionsnedsättning. Ett av konventionens särdrag anses vara att den betonar dessa personers rätt att delta i beredningen av och beslutsfattandet i ärenden som gäller dem själva.

Även om tidigare antagna konventioner om de mänskliga rättigheterna i princip garanterar alla personer lika rättigheter, tillgodoses rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inte fullt ut. Strukturella hinder i samhället, attityder och bristfällig kunskap begränsar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att leva ett självständigt liv samt deras rätt till självbestämmande och delaktighet i samhället.

Genom konventionen åläggs konventionsparterna att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning. I konventionen ingår bestämmelser både om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Den bärande principen i konventionen är förbudet mot diskriminering. Konventionen förbjuder inte endast diskriminering av personer med funktionsnedsättning, utan förpliktar konventionsparterna att se till att likabehandlingen av

dessa personer tillgodoses fullt ut. Andra centrala principer i konventionen är respekt för individens självbestämmanderätt, deltagande och delaktighet i samhället samt tillgänglighet.

Enligt konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Utgångspunkten för hur en funktionsnedsättning beskrivs är personens förhållande till det omgivande samhället och inte en medicinsk, diagnosbaserad definition. Begreppet funktionsnedsättning är inte heller oföränderligt.

Den internationella övervakningsmekanismen

Genom konventionen inrättades kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). Varje konventionsstat rapporterar till kommittén om de åtgärder som den har vidtagit för att verkställa sina skyldigheter enligt konventionen och om sina framsteg. Den första rapporten avges två år efter att konventionsstaten ratificerat konvention och därefter vart fjärde år eller när kommittén begär det. Kommittén lämnar förslag och allmänna rekommendationer med anledning av rapporten. Kommittén rapporterar vartannat år om sin verksamhet till FN:s generalförsamling och till Ekonomiska och sociala rådet.

Finland har också antagit det fakultativa protokollet till konventionen, vilket möjliggör enskilda klagomål. Finland har därmed erkänt att kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättningar har befogenhet att ta emot och behandla klagomål från enskilda individer eller grupper när dessa anser att Finland har kränkt deras rättigheter enligt konventionen. Kommittén kan lämna förslag och rekommendationer med anledning av klagomålen.

Kommittén kan också utföra en undersökning, om kommittén tar emot tillförlitlig information som utvisar allvarliga eller systematiska kränkningar från en protokollsparts sida av rättigheter som anges i konventionen. Undersökningen får innefatta ett besök i protokollspartens territorium. Undersökningen kan leda till kommentarer och rekommendationer av kommittén samt uppföljning av hur dessa verkställs.

Den nationella övervakningsmekanismen

Enligt artikel 33 i konventionen består den nationella övervakningsmekanismen av tre aktörer. För det första ska konventionsstaten i enlighet med sitt förvaltningssystem utse en *kontaktpunkt* (focal point). Kontaktpunkten ska svara för genomförandet av konventionen, såsom lagberedning och information, utredningar, insamling av information och användande av statistik. Kontaktpunkten ska också sörja för periodisk rapportering till kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kontaktpunkterna i Finland blir utrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

För det andra ska konventionsstaten överväga att inrätta en *samordningsmekanism* inom regeringen. Dess uppgift är att underlätta åtgärder i anslutning till genomförandet av konventionen på olika områden och nivåer, t.ex. genom att föra fram behovet av utredningar eller peka på områden som behöver utvecklas. I Finland anvisas samordningsmekanismens uppgifter till ett nytt organ som ska inrättas i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet och som ska ersätta det riksomfattande handikapprådet som verkar i anslutning till ministeriet. Samordningsorganet består bl.a. av representanter för olika ministerier och organisationer för personer med funktionsnedsättning.

För det tredje ska konventionsstaterna utse eller upprätta en oberoende *mekanism* (framework) för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Mekanismen ska uppfylla de av FN antagna s.k. Parisprinciperna, som

gäller för de nationella människorättsinstitutionerna. I Finland har de uppgifter som hör till mekanismen tilldelats JO, Människorättscentret, som finns i anslutning till JO, och centrets människorättsdelegation. Reformen genomfördes genom att ett nytt kapitel 3 b och i det en ny paragraf 19 f infördes i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Jag anser att detta nya uppdrag lämpar sig utmärkt för JO, Människorättscentret och människorättsdelegationen, som tillsammans bildar Finlands nationella människorättsinstitution. I december 2014 beviljade den internationella samordningskommittén för nationella människorättsinstitutioner ICC (numera GANHRI, Global Alliance of National Human Rights Institutions) Finlands nationella människorättsinstitution s.k. A-status. Det betyder att institutionen fullt ut uppfyller Parisprinciperna i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Jag har ansett att de uppgifter för mekanismen som avses i artikel 33.2 i konventionen utgör ett utmärkt exempel på de möjligheter som strukturen hos vår nationella människorättsinstitution kan erbjuda. Att främja, skydda och övervaka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning är just ett sådant uppdrag som kräver insatser av institutionens samtliga delar, där delarnas olika uppgifter stöder varandra för att uppnå de gemensamma målen.

Ett effektivt skydd för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter att enskilda fall kan utredas och inspektioner vidtas, vilket ingår i JO:s uppgifter. För det andra förutsätter uppdraget även fostran, utbildning, forskning och information om mänskliga rättigheter, vilket ingår i Människorättscentrets uppdrag. Genom denna verksamhet kan man påverka människors medvetenhet och deras inställning till rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. För det tredje behövs ett samarbete mellan aktörer som arbetar med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och inkludering av personer med funktionsnedsättning. För detta utgör människorättsdelegationen ett utmärkt forum.

Den fullständiga inkluderingen av personer med funktionsnedsättning och deras organisationer i övervakningsförfarandet kan tillgodoseas inom alla delar av institutionen på det sätt som avses i konventionen. Människorättscentret arbetar i nära samarbete med organisationerna och har bl.a. ordnat ett flertal hearings med dem. Människorättsdelegationen är för sin del ett utmärkt samarbetsorgan. När jag tillsatte den nya människorättsdelegationen för den fyraårsperiod som inleddes 1.4.2016 har jag beaktat inkluderingsaspekten genom att se till att ett tillräckligt antal personer med funktionsnedsättning eller representanter för deras organisationer ingår i delegationen. Dessa personer kan vidare utses till människorättsdelegationens sektion för rättigheter för personer med funktionsnedsättning som delegationen själv tillsätter.

Också i JO:s verksamhet kommer samarbetet med personer med funktionsnedsättning och deras organisationer att öka. En form av deltagande kan vara att personer med funktionsnedsättning deltar som sakkunniga vid de inspektioner JO utför. Uppdraget som nationellt besöksorgan enligt OPCAT stöder också JO:s nya uppdraget enligt konventionen om personer med funktionsnedsättning, eftersom vissa boendeenheter för dessa personer omfattas av OPCAT. Enligt lagen kan justitieombudsmannen anlita sakkunniga vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan.

Förberedelser inför det nya uppdraget

Eftersom det redan länge varit känt att det nya uppdraget kommer att tilldelas JO, har JO:s kansli på olika sätt förberett sig inför detta uppdrag.

För det första har en ny ärendegrupp skapats för ärenden som ansluter sig till rättigheter för personer med funktionsnedsättning, medan de tidigare ingick i flera olika ärendegrupper, såsom socialvård, socialförsäkring eller undervisning. En särskild ärendegrupp innebär att det är lättare att följa, överblicka och rapportera om ärenden som ansluter sig till rättigheter för dessa personer.

I JO:s berättelse för 2014 ingick för första gången ett särskilt s.k. sektoravsnitt med rubriken "Rättigheter för personer med funktionsnedsättning" (avsnitt 4.13), som främst innehöll avgöranden av JO. Redan det stora antalet klagomål har inneburit att den nya ärendegruppen vuxit sig stor. Under berättelseåret tog JO emot och avgjorde över 200 klagomål i denna ärendegrupp.

För det andra utsågs tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning till kansliets s.k. tema om grundläggande rättigheter redan 2014 och samma tema användes under berättelseåret. Frågor med anslutning till temat uppmärksammades bl.a. vid varje inspektion som utfördes av JO.

Inom temat betonades betydelsen av tillgänglighet. Vid JO:s inspektioner innebar detta att särskild uppmärksamhet ägnades tillgängligheten i lokaler och miljöer och tillgången på information och möjligheten att utträta ärenden granskades ur olika synvinklar. Syftet var att i konventionens anda granska huruvida miljön innehåller sådana hinder som begränsar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att verka och delta i samhället. En redogörelse för iakttagelser vid inspektioner med anslutning till temat ingår i berättelsen för 2014 och i denna berättelse i avsnitt 3.6.

För det tredje har det nya uppdraget beaktats genom att fler inspektioner än tidigare har gjorts vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning. I synnerhet har inspektioner gjorts vid enheter för utvecklingsstörda personer, vilka också omfattas av OPCAT. Iakttagelser från sådana inspektioner som utförts av JO i egenskap av nationellt besöksorgan redovisas i berättelsen för 2014 och i denna berättelse i avsnitt 3.3.

Problem i anslutning till tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Utifrån de iakttagelser som gjorts i utredningen av klagomål och vid inspektionerna finns det många problem i fråga om hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förverkligas.

T.ex. har följande problem observerats upprepade gånger.

Problem som gäller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i specialomsorger om utvecklingsstörda

Flera avgöranden av klagomål och inspektionsobservationer har uppmärksammat brister i behandlingen av personer med utvecklingsstörning och begränsningar av deras självbestämmanderätt samt oenhetlig verksamhetspraxis vid boendeenheter och anstalter.

Brister i upprättandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram

I samband med JO:s laglighetskontroll har det framgått att sådana planer som avses i lagstiftningen inte alltid upprättas, upprättas bristfälligt eller fördröjs oskäligt. Detta kan leda till att man också försummar att höra klienten och beakta dennes egna åsikter och livssituation.

Brister i ordnandet av tjänster

En iakttagelse som gjorts inom JO:s verksamhet är att bestämmelserna om handikappservice tillämpas oenhetligt i kommunerna och att de kommunala anvisningarna kan begränsa tillgången till lagstadgad service. I enskilda fall har problemen gällt tillgången till personlig assistans och färdtjänst enligt handikappservicelagen och andra liknande tjänster samt klientavgifter inom social- och hälsovården.

Dröjsmål och brister i förfarandet inom beslutsfattande och handläggning av ärenden

Vanligare brister har varit dröjsmål vid handläggningen av ansökningar om förmåner eller tjänster för personer med funktionsnedsättning och myndighetens försummelse av skyldigheten att fatta beslut. Rättsskyddsproblem orsakas också av felaktiga förfaranden och dröjsmål vid handläggningen av besvär.

Brister i tillgängligheten

Vid JO:s inspektioner har brister i lokalers tillgänglighet iakttagits. Detsamma gäller möjligheten att utträta ärenden och genomförandet av anpassningsåtgärder. Nivåskillnader och smala passager skapar svårigheter för personer med rörelsehinder, medan kommunikation och tillgången till information hinder för personer med sensorisk funktionsnedsättning.

Avslutningsvis

JO kommer inte att få fler personalresurser för de nya uppgifterna enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, men Människorättscentret har beviljats anslag för en ny sakkunnigtjänst i budgeten för 2016. Genom olika interna arrangemang av uppgifterna vid kansliet har jag försökt se till att också JO:s nya uppgifter tilldelas resurser.

Personer med funktionsnedsättningar förmar inte alltid själva anföra klagomål och därför är det särskilt viktigt att inspektioner utförs. Då det t.ex. gäller boenden för personer med funktionsnedsättning är antalet enheter dock så stort att endast en bråkdel av dem kan inspekteras. Enbart boendeenheter för utvecklingsstörda personer som omfattas av OPCAT uppgår till flera hundra. JO fick inte heller fler personalresurser för uppdraget som nationellt besöksorgan.

De nya uppgifterna utförs så gott det går inom ramen för de tillgängliga resurserna.



Anförande 2014



Petri Jääskeläinen

Riksdagens justitieombudsman 95 år



Under berättelseåret har det förflutit 95 år sedan justitieombudsmannainstitutionen grundades genom regeringsformen 1919. Inom justitieombudsmannens kansli finns det en lång tradition att fira institutionens årsfest i början av februari följande år. Det beror på att Finlands första justitieombudsman (JO) tog emot det första klagomålet den 11 februari 1920. Denna tradition – det vill säga årsfestens koppling till anläggandet av det första medborgarbrevet – avspeglar väl denna institutions karaktär: Justitieombudsmannen finns för medborgarna, människorna.

Detta första klagomål som lämnades till JO var ett klagomål från en häktad jägarfältväbel i Wiborgs länsfängelse om att domstolsbehandlingen av hans ärende hade fördröjts. Klagomålet var på många sätt kännetecknande även för JO:s nuvarande verksamhet. För det första gällde det en häktad. Ett av JO:s särskilda uppdrag är tillsyn av frihetsberövade personers rättigheter och behandling. För det andra gällde det ett förfarande vid domstol. Det att övervakningen av domstolar ingår i JO:s behörighet är vid en internationell jämförelse snarast en svensk-finländsk sällsynt-

het. För det tredje gällde det en fördröjning av behandlingen av ett ärende. En fördröjning av domstolsbehandling och över huvud taget en fördröjning av behandlingen av ärenden är även i nuläget en av de vanligaste anledningarna till klagomål.

Även om ett enskilt klagomål även idag kan vara likadan som för 95 år sedan har JO:s verksamhet utvecklats under årens lopp på många sätt. Vi kan vara stolta över vad justitieombudsmannainstitutionen är idag. Jag har hört sägas att Finlands justitieombudsmannainstitution är världens bästa. Jag är av samma åsikt. Men på vilka faktorer grundar sig detta? Det finns flera orsaker av vilka en del är strukturella och en del funktionella. Jag presenterar i det följande några synpunkter.

Institutionen är den näst äldsta i världen

Jämfört med andra länder har vi en fördel genom att Finlands justitieombudsmannainstitution är den näst äldsta i världen. Den första institutionen grundades i Sverige 1809, den tredje i Danmark

1955 (i år alltså 60 år), sedan i Norge och Nya Zeeland 1962 och först efter det spreds institutionen runt om i världen. Nuförtiden finns det olika typer av justitieombudsmannainstitutioner i åtminstone 140 länder.

Hos oss är JO nästan lika gammal som det självständiga Finland. Därför har institutionen djupa rötter i det finländska samhället. Människorna vet att de kan vända sig till JO. Detta är en av grundförutsättningarna för JO:s verksamhet. Genom endast egna åtgärder har JO i praktiken ingen möjlighet att observera alla de problem och missförhållanden som man nu får vetskap om via klagomålen. Jag har även sagt att JO har över fem miljoner små ombud runt om i Finland som meddelar honom om missförhållanden de observerat.

Genom att institutionen har en hög ålder och är välinrotad är även myndigheterna medvetna om att de kan bli tvungna att förklara sina handlingar för JO. Detta förebygger lagstridigt förfarande och försummelse av skyldigheter samt främjar noggrannhet i myndigheternas verksamhet. Myndigheterna är även vana vid att JO:s ställningstaganden och rekommendationer måste följas. Så händer även i praktiken. Detta främjas av att JO åtnjuter auktoritet som stödjer sig på riksdagen, alltså det högsta statsorganet. Nuförtiden kan JO dock inte endast stödja sig på sin ställning och sin auktoritet utan institutionen måste intjäna varje dag det förtroende som är nödvändigt i JO:s verksamhet. Detta sker genom att utfärda väl motiverade beslut och ställningstaganden.

JO:s behörighet är omfattande

En framgångsfaktor är att hos oss har JO:s behörighet formulerats så att den är mycket omfattande både med avseende på de aktörer som JO övervakar och JO:s befogenheter.

Inom JO:s övervakningsbehörighet ingår det allmännas alla organ – endast riksdagen och riksdagsledamöterna i egenskap av ledamöter står utanför behörigheten. I många länder står t.ex.

de med högsta verkställande makt – presidenten, ministrarna och ministerierna – utanför JO:s behörighet, likaså försvarsmakten och säkerhetsmyndigheterna även om det skulle vara viktigt att en laglighetsövervakning som stödjer sig på det högsta statsorganet, alltså parlamentet utvidgas till att omfatta alla som använder verkställande makt.

Att lämna övervakningen av domstolarna till JO är internationellt närmast unikt men jag anser att det även idag är en ändamålsenlig lösning i Finland. Detta bl.a. på grund av justitieombudsmannainstitutionens egen oavhängighet, etablerade ställning som bygger på en hög ålder och en auktoritet som stödjer sig på riksdagen. JO måste också respektera domstolarnas oavhängighet och därför riktas domstolsövervakningen närmast till procedurmässiga rättsskyddsgarantier som tryggas av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Å andra sidan anser jag att i Finland lämpar sig övervakningen av dessa särskilt väl för JO.

Nuförtiden har det blivit allt viktigare att alla privata aktörer som sköter en offentlig uppdrag även ingår inom JO:s behörighet. När t.ex. kommunen lägger ut social- och hälsovårdstjänster som omfattas av deras organiseringsansvar på privata aktörer ingår i Finland aktörernas verksamhet inom ramen för JO:s tillsyn. Så är inte fallet i alla länder. Till exempel i andra nordiska länder bestäms JO:s behörighet i regel med avseende på myndighetsorganisationen och inte med avseende på typen av uppdrag. Om uppdraget flyttas utanför en myndighetsorganisation flyttas det även utanför JO:s behörighet. Denna skillnad har både på principiell och på praktisk nivå väldigt stor betydelse för förutsättningarna för JO:s verksamhet.

I Finland är JO:s befogenheter exceptionellt omfattande i en internationell jämförelse. JO:s obegränsade rätt att få uppgifter är nödvändig redan vid utredning av vanliga klagomål men särskilt t.ex. vid utredning av ärenden liknande CIA-flygningar av fångar. I Finland har JO internationellt sett mycket sällsynt fullmakt som åklagare i ärenden som ingår i behörigheten. Även om åtalsrätten används sällan har dess existens en viktig

principiell betydelse och i vissa situationer kan den även i praktiken vara mycket viktig. JO:s rätt att lägga fram förslag om lagstiftning och andra förslag är av stor betydelse för tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. JO har även möjlighet till en omedelbar interaktion med riksdagen både i anslutning till behandlingen av JO:s berättelser och i andra situationer när JO har upptäckt brister i lagstiftningen.

Institutionen har utvecklats kontinuerligt

Man har förstått att utveckla Finlands justitieombudsmannainstitution enligt de aktuella kraven. Vi kan tacka både lagstiftaren och mina företrädare för detta.

Traditionellt har JO varit en laglighetsövervakare med tyngdpunkten på övervakningen av myndigheternas skyldigheter och framförande av klander i efterhand. JO är fortfarande en laglighetsövervakare men JO har även blivit en försvarare av de grundläggande rättigheterna. I det innefattar jag främjandet av individens rättigheter, vägledning av myndighetsverksamhet och utvecklingen av rättsläget så att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förverkligas så bra som möjligt.

Många av mina företrädare har varit pionjärer inom grund- och människorättstänkande. Från lagstiftarens sida drogs de kraftigaste riktlinjerna i samband med grundlagsreformen 1995. I regeringsformen fogades då en bestämmelse enligt vilken ”vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses”.

Det finns även många andra omnämmanden om JO:s mandat gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan JO bl.a. uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssest ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och

rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Enligt samma lag ska JO fästa särskild uppmärksamhet i sin berättelse vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna synpunkt framkommer även i den handledande bestämmelsen som reformerades 2011 gällande behandlingen av klagomål. Med anledning av ett klagomål som anförts hos JO vidtar JO enligt den de åtgärder som han eller hon anser vara befogade (1) med tanke på efterlevnaden av lagen, (2) rättsskyddet eller (3) tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De olika synpunkterna i JO:s nuvarande verksamhet sammanfattas väl i bestämmelsen.

Denna utvidgning av JO:s uppgift och synpunkt syns i all verksamhet. Utredningen av klagomål är t.ex. inte längre endast en bedömning om myndigheten verkat i strid med lagen eller försummat sina skyldigheter. I alla ärenden görs nuförtiden även en bedömning om det hade varit möjligt för myndigheten att handla på ett annat sätt och sålunda bättre främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt min uppskattning innehåller över hälften av JO:s olika åtgärdsbeslut endera endast eller förutom klander även handledande element.

JO:s olika framställningar illustrerar väl att JO:s verksamhet är nuförtiden mycket mer än bara laglighetskontroll som utförs i efterhand. Det finns fyra typer av framställningar. För det första kan en framställning göras för att rätta till ett fel eller avhjälpa ett missförhållande. För det andra kan framställningen göras för att utveckla bestämmelser, föreskrifter eller myndighetshandledning. För det tredje kan framställningen gälla gottgörelse av kränkning av de grundläggande eller mänskliga rättigheterna eller lagstridigt eller annat felaktigt förfarande av myndighet. För det fjärde kan JO göra en framställning om uppgörelse i godo mellan myndigheten och den klagande av ärendet.

I min vetskap finns ingen annan justitieombudsmannainstitution där tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänsk-

liga rättigheterna skulle vara lika stark som i Finland såväl i lagstiftningen som i praktiken. T.ex. är de övriga nordiska länderna i detta avseende tydligt på efterkälken.

De nyaste utvecklingstrenderna

Under de senaste fem åren har det skett verkligen mycket inom justitieombudsmannainstitutionen. Det är anmärkningsvärt att alla reformer och utvecklingsåtgärder är närmast i anknytning till JO:s roll som försvarare av de grundläggande fri- och rättigheterna och inte som den traditionella rollen som laglighetsövervakare.

Den mest betydelsefulla och med avseende på mandatet gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna naturligaste reformen har varit grundandet av Människorättscentret och dess människorättsdelegation i anknytning till JO:s kansli under 2012. Denna reform genomfördes för att JO inte ensam uppfyllde alla de krav som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt de så kallade Parisprinciperna, som antogs av FN 1993.

Finlands nationella människorättsinstitution som alltså utgörs av riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation beviljades i december 2014 högsta möjliga A-status. Det betyder att vår institution uppfyller fullständigt Parisprinciperna. A-status anses i FN och även internationellt mer allmänt som mycket viktigt. Den har även en rättslig betydelse eftersom en institution som fått A-status har bl.a. yttranderätt i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

I detta sammanhang reformerades även bestämmelserna i lagen om justitieombudsmannen gällande behandlingen av klagomål bl.a. genom att JO har större prövningsrätt vid utredningen av klagomål. Nu kan resurserna koncentreras till sådana ärenden där JO kan hjälpa till, då det finns behov av JO:s klander eller behov av JO:s handledning eller framställning. Genom denna reform uppnåddes i JO:s kansli ett långsiktigt mål i slutet

av 2013: det fanns inga anhängiga klagomål som var äldre än ett år. Senast nåddes detta mål för tjuugo år sedan. Genom reformen har det även varit möjligt att öka antalet inspektioner. Under 2012 genomfördes ett rekordantal på 147 inspektioner.

Ratificering av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) som redan länge varit under beredning slutfördes 2014. Justitieombudsmannen har verkat sedan 7.11.2014 som ett s.k. nationellt tillsynsorgan som genomför inspektioner på verksamhetsställen där frihetsberövade personer hålls i förvar. Det kan handla om fångar men också t.ex. om barn, äldre personer, psykiatriska patienter, utläningar eller personer med funktionsnedsättning som tagits in på olika typer av vårdplatser eller boendeenheter.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan innebär ett nytt steg framåt i utvecklingen av JO:s uppgiftsprofil och befogenheter, som blir allt mer mångfacetterade. De medföljande nya verksamhetsformerna, i synnerhet användningen av utomstående sakkunniga, är ett mervärde i övervakningen av hur frihetsberövade personer behandlas, ett uppdrag som traditionellt har hört till JO. Infallsvinkeln för det nationella tillsynsorganets uppdrag skiljer sig från den vid traditionella inspektioner. Tanken är att förebygga dålig behandling genom andra åtgärder än rättsliga som grundar sig på regelbundna besök som görs på institutioner.

Nästa steg i denna utveckling är redan inom synhåll: Riksdagen har godkänt lagar som siktar på ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Finlands nationella människorättsinstitution kommer att verka som struktur i enlighet med konventionen och vars uppgift är att främja, skydda och följa genomförandet av konventionen. Denna uppgift passar utmärkt för Finlands nationella människorättsinstitution. Effektivt genomförande av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter en möjlighet att utreda enskilda fall och göra inspektioner som ingår i JO:s uppgifter.

För det andra förutsätter uppdraget även människorättsfostran, -utbildning, -undersökning och -information som ingår i uppdragen för Människorättscentret. Genom den kan man påverka människornas inställning till och medvetenhet om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. För det tredje behövs ett samarbete mellan aktörer som arbetar med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att personer med funktionsnedsättning deltar. För detta utgör människorättsdelegationen ett utmärkt forum.

Framtida utvecklingsbehov

I Finland finns två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler (JK), som båda har enligt grundlagen samma behörighet. Fördelningen av åligganden mellan dem kan dock föreskrivas genom en vanlig lag utan att behörigheterna gällande laglighetsövervakning inskränks för någondera. Enligt gällande lag om fördelningen av åligganden är justitiekanslern befriad från sin skyldighet att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller bl.a. frihetsberövade personer. Justitiekanslern ska överföra sådana ärenden till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan enligt OPCAT som tilldelats justitieombudsmannen har inte orsakat ett behov att ändra fördelningen av uppdrag mellan JO och JK eftersom ärenden gällande frihetsberövade personer redan ingått i JO:s uppgifter enligt lagen om delning. Däremot lyfter det särskilda uppdraget i anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning fram behovet att utveckla arbetsfördelningen mellan JO och JK.

När främjandet och tillsynen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning blir för JO en särskild uppgift som grundar sig på en internationell överenskommelse skulle det vara mycket oändamålsenligt att även JK skulle behandla ärenden inom ramen för denna uppgift.

Frågan är även om det att genom uppgiften samlas det i JO:s kansli sådan särskild sakkunskap om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning som inte nödvändigtvis finns inom justitiekanslersämbetet.

Enligt min åsikt förespråkar många tyngande skäl utvecklingen av en ännu mer omfattande fördelning av åligganden mellan JO och JK så att uppgifterna skulle överlappa så lite som möjligt. En central anledning är att det skett en differentiering och specialisering av JO:s och JK:s uppdrag. I min ovan beskrivna utvecklingen av JO:s verksamhet gäller inte till alla delar JK vars uppdrag har sin tyngdpunkt på övervakningen av statsrådet.

När JO och JK behandlar likadana ärenden med samma behörighet bör även slutresultatet och åtgärderna för ärendena vara likadana oberoende av vem som behandlat ärendet. Ju mer differentiering och specialisering som sker desto större är faran att detta inte alltid sker i praktiken. I den traditionella laglighetsövervakningen är faran för olika avgöranden inte stor. Däremot uppkommer det lättare skillnader i samband med åtgärder som siktar till främjandet av individens rättigheter eller handledning av myndighetsverksamheten och utvecklandet av rättsläget inom ett visst förvaltningsområde.

Problem och faror som är en följd av att uppdragen överlappar varandra kan man försöka undvika genom vissa förfaranden samt genom kontakt sinsemellan och samarbete. Tiden som används för dem är dock bort från den egentliga hanteringen av uppdragen. Ett överlappande system för de två högsta laglighetsövervakarna är inte det effektivaste eller mest ändamålsenliga med avseende på medborgarna eller samhället.



Anförande 2013



Petri Jääskeläinen

Justitieombudsmannen blir tillsynsorgan till förebyggande av tortyr



Fakultativt protokoll

Riksdagen antog den 5 april 2013 en lag genom vilken det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT, *Optional Protocol to the Convention against Torture*) implementeras i vårt rättssystem. Samtidigt antog riksdagen en ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman som innebär att justitieombudsmannen utses till nationellt besöksorgan enligt protokollet (NPM, *National Preventive Mechanism*).

Själva konventionen har varit i kraft i Finland sedan 1989. FN:s kommitté mot tortyr (CAT, *Committee against Torture*) övervakar att konventionen tillämpas och konventionsstaterna ska lämna periodiska rapporter till kommittén om hur konventionen genomförs nationellt. Kommittén har dock inte behörighet att utföra inspektionsbesök i en konventionsstats område. Istället har man genom det fakultativa protokollet skapat ett system där den för ändamålet inrättade underkom-

mittén till kommittén mot tortyr (SPT, *Subcommittee on Prevention of Torture*) och ett nationellt besöksorgan kan besöka sådana platser under konventionsstatens jurisdiktion där personer är frihetsberövade. Det kan handla om fångar men också om barn, äldre personer, psykiatriska patienter, utlänningar eller personer med funktionshinder som tagits in på anstalt, vårdplats eller boendeenhet.

Europarådet har antagit en motsvarande konvention, konventionen till förhindrande av tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. För Finlands del trädde konventionen i kraft 1991. Konventionen har blivit känd särskilt genom dess tillsynsorgan, Europeiska kommittén mot tortyr (CPT, *Committee for the Prevention of Torture*). En konventionsstat ska tillåta besök av CPT på alla platser där personer är frihetsberövade. CPT har besökt Finland fyra gånger: 1992, 1998, 2003 och 2008. I Europarådets konvention mot tortyr ingår inget nationellt tillsynssystem.

Ratificering och ikraftträdande

FN:s generalförsamling antog OPCAT 2002 och Finland undertecknade det 2003. År 2006 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp med uppgift att förbereda ratificeringen av protokollet och inrättandet av den nationella förebyggande mekanism som avses i protokollet. Arbetsgruppen gav sitt betänkande 2011 och regeringen lämnade sin proposition till riksdagen 2012.

I regeringens proposition konstateras att redan när Finland ratificerade den europeiska konventionen åtog sig landet i betydande utsträckning likartade internationella förpliktelser som dem som ratificeringen av det fakultativa protokollet förutsätter. Utifrån erfarenheterna från bestämmelserna i den europeiska konventionen och tillämpningen av dem verkar det inte finnas några särskilda problem förknippade med ratificeringen av det aktuella protokollet, enligt propositionens lydelse. Endast frågan om det nationella besöksorganet måste avgöras skilt. Det har dock stått klart från första början att det är justitieombudsmannen som kommer att utses till nationellt besöksorgan. Från det att protokollet undertecknades tog det alltnog runt 10 år att få ett riksdagsbeslut om saken.

I skrivande stund har lagarna godkända av riksdagen väntat i ca ett år på att träda i kraft. Detta beror på att Ålands landsting ännu inte har godkänt lagen om införande av det fakultativa protokollet på det sätt som självstyrelselagen föreskriver. En följd av det fakultativa protokollet är att det internationella tillsynsorganet och det nationella besöksorganet kan besöka platser där verksamheten omfattas av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen för Åland. Därför krävs landstingets godkännande för att protokollet ska träda i kraft även i landskapet Åland.

Allt som allt har det dröjt orimligt länge att införa OPCAT. De utdragna ratificeringsprocesserna för internationella människorättskonventioner är ett generellt problem i Finland. Då ratificeringen dröjer fördröjs också inrättandet av de mekanismer och förfaranden som behövs för att

trygga de rättigheter som konventionerna garanterar. Det som har fördröjts i detta fall är justitieombudsmannens möjlighet att använda de nya medel som OPCAT för med sig, och Finland har delvis blivit utanför det internationella samarbetet i anslutning till OPCAT.

Syfte och tillämpningsområde

Syftet med protokollet är att förstärka skyddet för frihetsberövade personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt protokollet ska detta mål uppnås genom förebyggande åtgärder av annan än rättslig natur, baserade på regelbundna besök på verksamhetsställen där personer är frihetsberövade. I praktiken kan det till exempel handla om besök på vårdinrättningar för äldre personer med minnessjukdom, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt kränks.

Avsikten har varit att ge protokollet ett mycket brett tillämpningsområde. Med verksamhetsställe avses alla de platser under konventionsstatens jurisdiktion där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. Med termen frihetsberövande avses varje form av kvarhållande, fängslande eller placering av en person i ett offentligt eller privat förvar, som denna person inte har tillåtelse att lämna frivilligt, genom beslut av en rättsskipningsmyndighet, administrativ eller annan myndighet.

Tillämpningsområdet omfattar alltså inte bara fängelser, polisinrättningar och häkten, utan även exempelvis förläggningar för utlännningar, psykiatriska sjukhus, skolhem, barnskyddsanstalter samt vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda. Med verksamhetsställe avses också de olika slags fortskaffningsmedel som används för att transportera frihetsberövade personer. Totalt omfattas tusentals verksamhetsställen av protokollet.

Inspektionsbesök utförs både av den internationella underkommittén och av det nationella besöksorganet. Båda har obegränsad tillgång till alla verksamhetsställen och till information om hur de som hålls i förvar behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar. Båda har också rätt att föra konfidentiella samtal med de personer som är intagna på dessa platser.

Underkommittén ger konventionsstaterna rekommendationer i syfte att förbättra behandlingen av frihetsberövade personer och förhållandena under vilka de hålls i förvar. Underkommittén ger dessutom de nationella besöksorganen råd och assistans och samarbetar med dem.

De nationella besöksorganen har rätt att undersöka hur frihetsberövade personer behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar, och ge rekommendationer till de behöriga myndigheterna om dessa frågor. Ett nationellt besöksorgan kan också ge förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

Enligt protokollet ska det nationella besöksorganet vara oberoende och de sakkunniga som ingår i det ska ha det yrkeskunnande och den kompetens som krävs. Konventionsstaterna ska dessutom sträva efter att uppnå jämvikt mellan könen och att etniska grupper och minoritetsgrupper i landet är nöjaktigt företrädade. När nationella besöksorgan inrättas ska konventionsstaterna vederbörligen beakta Parisprinciperna som ställer krav på nationella institutioner för mänskliga rättigheter.

För att uppfylla Parisprinciperna inrättades Människorättscentret i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Centret har en människorättsdelegation bestående av en bred representation av aktörer som arbetar för att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Också med hänsyn till detta är justitieombudsmannen synnerligen lämplig som nationellt besöksorgan.

Vad är nytt?

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen redan tidigare haft till särskild uppgift att inspektera slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. OPCAT medför dock flera nya aspekter och ställer nya krav på inspektionerna. Eftersom det har varit känt att justitieombudsmannen blir det nationella besöksorgan som protokollet avser, har det varit möjligt att utveckla inspektionsverksamheten på förhand med beaktande av de nya kraven.

Från de internationella tillsynsorganens sida har kravet ställts att slutna inrättningar också ska besökas oanmält. Detta krav har iakttagits i flera år. På senaste tid har grovt taget hälften av alla besök av slutna inrättningar utförts oanmält, det vill säga som överraskningsbesök.

De internationella tillsynsorganen betonar också att besöksverksamheten ska vara periodisk och tät. Justitieombudsmannen har beaktat även detta krav, och ökat antalet besök i den mån den kontinuerligt ökande mängden klagomål har tillåtit.

En principiellt viktig nyhet är att justitieombudsmannen i egenskap av nationellt besöksorgan har en bredare behörighet än i den övriga laglighetskontrollen. Enligt grundlagen har justitieombudsmannen behörighet över en privat aktör bara i det fallet att denna sköter ett offentligt uppdrag. Behörigheten som nationellt besöksorgan däremot omfattar också andra privata aktörer som driver verksamhetsställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. I denna definition ingår till exempel förvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publik-evenemang, och flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Helt nytt är också att justitieombudsmannen för att sköta sitt uppdrag som nationellt besöksorgan kan anlita sakkunniga. I praktiken betyder detta att justitieombudsmannen kan utse sakkunniga inom olika områden, till exempel läkare, att delta i inspektionsbesöken. Värdefull information och hjälp kan också fås av olika erfarenhetsexperter, till exempel av personer som själva har varit intagna på ett sådant verksamhetsställe som avses i protokollet, till exempel en barnskyddsanstalt. Möjligheten att använda experter är måhända det viktigaste mervärdet av OPCAT i justitieombudsmannens inspektionsarbete.

En principiellt viktig sak är att personer som överlämnar information åt det nationella besöksorganet får en viss grad av immunitet. Enligt lagen får den som har lämnat uppgifter inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta. Enligt protokollet gäller detta förbud oberoende av om uppgifterna är sanna eller osanna. Den berörda personens personuppgifter får inte avslöjas utan hans eller hennes uttryckliga samtycke. Genom dessa bestämmelser förbättras och tryggs det nationella besöksorganets möjligheter att i bredaste möjliga omfattning få information om hur frihetsberövade personer behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar. Bestämmelserna skyddar personer som lämnar information och uppmuntrar således till att dela iakttagelser och uppgifter utan fruktan av negativa konsekvenser.

Uppdraget som nationellt besöksorgan innebär nya rapporteringsplikter för justitieombudsmannen. Enligt regeringens proposition kan justitieombudsmannen antingen innefatta ett avsnitt om verksamheten som nationellt besöksorgan i den befintliga berättelsen eller ge en särskild berättelse. Uppdraget kräver dessutom samarbete på det internationella planet, med såväl underkommittén som nationella besöksorgan i andra länder.

Specifika frågor

Rekommendationen från de internationella organen är att det nationella besöksorganet organiseras som en egen fristående enhet. På justitieombudsmannens kansli verkar det emellertid lämpligare att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete.

De verksamhetsställen som protokollet avser finns utspridda inom många olika förvaltningsområden, de är av mycket olika karaktär, de personer som är frihetsberövade utgör en heterogen grupp och lagstiftningen är olika för olika ställen. Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall. En eventuell fristående enhet skulle i varje fall bli mycket liten, och i praktiken skulle det inte vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs.

Inspektionsverksamheten och justitieombudsmannens övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål, och vice versa. Med detta i åtanke är det viktigt att så många som möjligt i kanslipersonalen deltar i uppgifterna för det nationella besöksorganet, åtminstone de vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen enligt tillämpningsområdet för OPCAT – i praktiken majoriteten av kansliets föredraganden.

En annan fråga är huruvida det nationella besöksorganets och justitieombudsmannens uppgifter bör hållas separata. Det nationella besöksorganets verksamhet har en markant förebyggande karaktär. Med detta avses regelbundna besök på verksamhetsställena och ”konstruktiv dialog” med de personer som är ansvariga för dem, inte att man ingriper i upptäckta missförhållanden med rättsliga medel och på rättsliga grunder. Justitieombudsmannens verksamhet har av hävd bestått av just den sistnämnda typen av laglighetskontroll, som utförs i efterhand.

Denna skillnad mellan det nationella besöksorganets och justitieombudsmannens traditionella tillvägagångssätt kunde i vissa situationer vara

ett problem, och ett argument för att uppgifterna och rollerna bör hållas åtskilda. Detta kunde innebära att inspektioner utförs som antingen nationellt besöksorgan eller justitieombudsman.

Detta åtskiljande av uppgifter och roller verkar emellertid inte möjligt. I lagen fastställs att det nationella besöksorganet i Finland är justitieombudsmannen, och i det uppdraget kan inte denne avsäga sig från sina uppgifter och skyldigheter som justitieombudsman. Utgångspunkten i regeringens proposition har varit att justitieombudsmannen ska ha alla de befogenheter som normalt tillhör ämbetet, också när ombudsmannen sköter sina uppgifter som nationellt besöksorgan.

Det nämnda åtskiljandet förefaller dessutom inte nödvändigt eftersom tonvikten i justitieombudsmannens arbete allt mer har förflyttats från laglighetskontroll av myndigheters förfarande i efterhand till vägledning, utveckling av rättsläget och främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I justitieombudsmannens inspektionsverksamhet har det också i allt större omfattning varit fråga om vägledande insatser med framtiden i åtanke, inte om att söka efter fel.

Uppdraget som nationellt besöksorgan enligt OPCAT har stor principiell relevans, i det avseende att detta är enligt min uppfattning den första gången som justitieombudsmannen är förpliktad att sköta ett uppdrag som är finska statens förpliktelse enligt ett internationellt avtal.

Den underkommitté som inrättats genom det fakultativa protokollet kan bland annat ge rekommendationer och utlåtanden åt staten, och dessa kan bland annat gälla nationella besöksorganet. Jag ser det dock inte som en möjlighet att regeringsmakten i Finland, till exempel något ministerium, skulle ge justitieombudsmannen vägledning, och ännu mindre uppmaningar eller föreskrifter om hur uppdraget som nationellt tillsynsorgan bör skötas. I min uppfattning skulle detta stå i uppenbar strid med justitieombudsmannens konstitutionella ställning.

I OPCAT krävs att konventionsstaten ställer behövliga resurser till det nationella tillsynsorganets förfogande. Detta är en fråga som de internationella tillsynsorganen eventuellt kan fästa upp-

märksamhet på i framtiden. Redan 2011, i slutsatserna om Finlands femte och sjätte periodiska rapport, fäste FN:s kommitté mot tortyr uppmärksamhet vid frågan om resursernas tillräcklighet hos justitieombudsmannen. Kommittén rekommenderade att Finland garanterar tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser åt justitieombudsmannen så att denne kan utföra tillräckligt frekventa oanmälda besök på slutna inrättningar.

Under riksdagsbehandlingen betonade både grundlagsutskottet och lagutskottet vikten av att justitieombudsmannen har tillräckliga resurser för att sköta sina förpliktelser enligt protokollet. De framhöll också att det nya uppdraget inte får innebära sämre förutsättningar för justitieombudsmannen att sköta och utveckla sina nuvarande uppgifter.

Ett nytt steg

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan innebär ett nytt steg framåt i utvecklingen av justitieombudsmannens uppgiftsprofil och befogenheter, som blir allt mer mångfacetterade. De medföljande nya verksamhetsformerna, i synnerhet användningen av utomstående sakkunniga, är ett mervärde i övervakningen av hur frihetsberövade personer behandlas, ett uppdrag som traditionellt har hört till justitieombudsmannen.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan stöder också det uppdrag som sköts av Finlands nationella människorättsinstitution, det vill säga av justitieombudsmannen, Människorättscentret och människorättsdelegationen.

Nästa steg i denna utveckling är redan inom synhåll: Den arbetsgrupp som haft i uppdrag att bereda ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har föreslagit att Finlands nationella människorättsinstitution ska fungera som den mekanism som avses i konventionen för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Justitieombudsmannens OPCAT-uppdrag är en faktor som stöder detta föreslagna nya uppdrag.



Anförande 2012



Petri Jääskeläinen

JO inte bara övervakar utan också främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna



”Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses”, sägs det i Finlands grundlag. Bestämelsen togs in i grundlagen i samband med att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft år 1995. Då inrättades inga nya institutionella system för övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna, men det ansågs vara befogat att poängtera detta inslag i justitieombudsmannens (och justitiekanslerns) uppgifter.

JO övervakar alltså att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Allt emellanåt har det dock ansetts att justitieombudsmannen inte främjar de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Denna uppfattning kan bero på den ovannämnda grundlagsformuleringen och justitieombudsmannens hävdvunna roll som laglighetsövervakare. Nuläget är ändå ett annat.

Frågan om den begreppsmässiga innebörden i och skillnaden mellan övervakning respektive främjande av de grundläggande och de mänskli-

ga rättigheterna är inte glasklar. Det är min uppfattning att övervakning i allmänhet avser undersökning i efterhand av en myndighets förfarande, antingen på basis av klagomål eller annars, och klander som framförs med anledning av att ett lagstridigt eller felaktigt förfarande har konstaterats. Med främjande torde däremot avses i synnerhet framtidsorienterad verksamhet som ofta bygger på egna initiativ och som syftar till att förbättra tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna samt förebygga kränkningar av dem. Främjandet är inte represivt utan har snarare en positiv karaktär: det utvecklar myndighetsverksamheten och rättstillståndet.

Skillnaden mellan övervakning och främjande förblir diffus även om saken ses på detta sätt. Man kan t.ex. konstatera att också klander som framförs i efterhand har ett syfte som i sista hand är preventivt: meningen är att den myndighet som är föremål för klandret – alldeles som de övriga myndigheterna – i fortsättningen inte längre ska handla på det sätt som konstaterats vara klandervärt.

I lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen uttryckligen getts i uppdrag att främja de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. För att citera en lagparagraf: ”Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna”. Detta perspektiv som går ut på att främja de grundläggande och de mänskliga rättigheterna har redan länge varit mycket utmärkande för JO, och det kan skönjas i JO:s hela verksamhet.

Klagomålsärenden

Varje år anförs långt över 4 000 klagomål hos JO. Omkring vart femte av dem leder till att JO vidtar en åtgärd av något slag.

Undersökningen av klagomål innebär inte längre bara att det bedöms om en myndighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Numera bedöms det för alla ärendens del dessutom om myndigheten genom att handla på något annat sätt skulle ha kunnat främja tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna bättre.

Denna breddning av undersökningen och perspektivet stöder sig på de principer som anammades vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och på JO:s mandat i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Syftet med reformen var att öka de grundläggande fri- och rättigheternas direkta tillämplighet och att förbättra möjligheterna för privatpersoner att till stöd för sina rättigheter åberopa bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna direkt. Samtidigt anammades ett lagtolknings sätt som är positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna: enligt det ska bland de olika lagtolkningsalternativen väljas det som bäst främjar uppnåendet av de grundläggande fri- och rättigheternas syfte. Dessutom ska

alla organ som utövar offentlig makt trygga det materiella tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

I JO:s ställningstaganden kan det vara fråga om att framhålla vikten av att garantierna för god förvaltning eller en rättvis rättegång uppfylls. I en del fall kan JO:s bedömning sträcka sig också till innehållet i myndighetens avgörande, varvid uppmärksamhet i princip kan ägnas åt att tillgodose eller främja vilken som helst av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ofta är det inte fråga om att främja bara en av de grundläggande fri- och rättigheterna utan om att göra en avvägning mellan olika grundläggande fri- och rättigheter med olika inriktning. Då kan JO:s ställningstagande innehålla en uppfattning om hur de olika grundläggande fri- och rättigheterna kan beaktas optimalt i denna avvägningssituation.

Om det är fråga om ett lagstridigt förfarande som inte är obetydligt, kan JO ge en anmärkning. Under verksamhetsåret gavs anmärkningar i ca 40 klagomålsärenden. När det lagstridiga förfarandet har varit av mindre betydelse eller när förfarandet annars har varit felaktigt kan åtgärden bestå i att JO meddelar sin kritiska uppfattning. Så skedde i nästan 400 ärenden.

Många gånger består åtgärden dock i att JO meddelar sin vägledande uppfattning; det skedde i omkring 300 ärenden som avgjordes under verksamhetsåret. I typiska fall är det fråga just om att myndighetens avgörande eller förfarande inte har varit lagstridigt men JO:s uppfattning är att något annat avgörande eller förfarande skulle ha främjat respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bättre. Mycket vanligt är också att det i beslut som innehåller en anmärkning eller en kritisk uppfattning samtidigt framförs också vägledande uppfattningar. Enligt min uppskattning innehåller mer än hälften av JO:s åtgärdsbeslut också vägledande element.

JO kan också göra framställningar i samband med att klagomålsärenden avgörs. Framställningar kan för det första göras i syfte att rätta ett fel eller avhjälpa ett missförhållande. En sådan framställning kan riktas till den myndighet som be-

gått felet eller ansvarar för missförhållandet, men också exempelvis till högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, om avhjälpandet förutsätter att extraordinära rättsmedel används.

För det andra kan framställningar göras till ministerierna, som svarar för lagberedningen, i syfte att utveckla bestämmelser eller föreskrifter. Då är det i typiska fall fråga om att bestämmelserna eller föreskrifterna är behäftade med något fel eller någon inexakthet som äventyrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta är en av de vanligaste anledningarna till de framställningar som JO gör.

För det tredje kan framställningarna handla om gottgörelse för att de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna har kränkts. Bland de rättigheter som garanteras i den europeiska människorättskonventionen ingår rätten till effektiva rättsmedel i samband med kränkningar av de rättigheter som konventionen omfattar. I första hand bör det vara fråga om preventiva rättsmedel, genom vilka en rättskränkning eller upprepning av den kan förhindras, men också reparativa rättsmedel, genom vilka en kränkning som redan skett kan gottgöras, kan anses vara effektiva. Det kan också anses att den skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses som Finlands grundlag ålägger det allmänna inkluderar en förpliktelse att gottgöra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Finlands nationella skadeståndslagstiftning erkänner emellertid inte rätten till gottgörelse ens i alla de situationer där den kränkte har rätt till gottgörelse enligt den europeiska människorättskonventionen. Därför har JO:s framställningar om gottgörelse en viktig principiell betydelse – gottgörelse måste vara möjlig på det nationella planet utan att den kränkte blir tvungen att föra saken till Europadomstolen. JO:s framställningar om gottgörelse syftar också till att befästa en myndighetskultur där myndigheterna erkänner sina fel och rättar dem eller, om detta inte längre är möjligt, vid behov gottgör dem. Möjligheten till gottgörelse är viktig inte bara för dem som kränkts utan också därför att den på ett me-

ra allmänt plan förebygger kränkningar och främjar avhjälpandet av brister. Riksdagens grundlagsutskott har därför understött JO:s möjlighet att göra framställningar om gottgörelse. Under verksamhetsåret gjordes redan hela 24 framställningar om gottgörelse.

För det fjärde kan JO göra framställningar om en förlikningslösning mellan myndigheten och klaganden. Också dessa framställningar syftar till att främja individernas rättigheter och tillgodose dem rent konkret.

De olika framställningarna illustrerar tydligt att JO:s verksamhet numera inbegriper mycket annat än bara laglighetsövervakning i efterhand. Genom framställningarna vill JO främja respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inte bara för enskilda klagandes vidkommande utan också mera generellt.

Egna initiativ

Antalet ärenden som JO årligen tar upp till prövning på eget initiativ har stigit till ungefär 80. De egna initiativen bygger på sådant som framkommit i samband med undersökningen av klagomål, utförandet av inspektioner eller uppgifter i massmedierna.

De egna initiativen handlar ofta om strukturella problem av allmän betydelse som sträcker sig längre än till enskilda fall. I typiska situationer gäller de egna initiativen sådana brister i lagstiftningen eller i myndigheternas anvisningar eller tillvägagångssätt som kan äventyra tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

Merparten av de egna initiativen leder till åtgärder från JO:s sida. Ofta består åtgärden i en uppfattning eller framställning som främjar respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Inspektioner

JO:s inspektioner handlar i allt högre grad om framtidsorienterad vägledande verksamhet, inte om felfinneri. Denna trend kommer att stärkas ännu mer, när JO enligt en lag som riksdagen nyligen har antagit blir den nationella förebyggande mekanism som avses i det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr (OPCAT). Den förebyggande mekanismen ska göra inspektionsbesök på platser där personer hålls frihetsberövade. Det kan vara fråga om fängelser eller om polisens förvaringslokaler men också om t.ex. inrättningar för vård av psykiatriska patienter, äldre, utvecklingsstörda eller barn.

Den nationella förebyggande mekanismen ska uttryckligen ägna sig åt preventiv, alltså förebyggande, verksamhet. Målet för den är att främja respekten för de frihetsberövades grundläggande och mänskliga rättigheter.

Årligt tema för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna

Vid JO:s kansli har det redan i flera år valts ett årligt tema som tas upp vid alla inspektioner. Temat beaktas också i all annan verksamhet, såsom när inriktningen av de egna initiativen övervägs. Hittills har temana varit dels myndigheternas fullföljande av rådgivnings- och serviceskyldigheten i enlighet med principen om god förvaltning, dels jämlikhet (2006–2007), offentlighetsprincipen i myndigheternas verksamhet (2008–2009), de språkliga rättigheterna och kravet på ett gott språkbruk (2010–2011), och det senaste temat är likabehandling och jämlikhet (2012–).

Behandlingen av respektive tema förbereds vid JO:s kansli, och eventuella problempunkter med anknytning till temat kartläggs. På så sätt är det t.ex. vid inspektionerna möjligt att föra en strukturerad diskussion som syftar till att utveckla myndighetsverksamheten för att främja respekten för den grundläggande fri- och rättighet eller den mänskliga rättighet som ingår i temat.

Utlåtanden

JO ger tiotals utlåtanden varje år. Det vanligaste är att utlåtanden ges till ministerierna i olika lagberedningsetapper, men också exempelvis till riksdagsutskotten. Utlåtandena kan också hänföra sig till periodiska rapporter som gäller någon människorättskonvention.

I sina utlåtanden befattar sig JO vanligtvis inte med frågor som faller inom området för samhällspolitisk ändamålsenlighetsprövning. I utlåtandena bedöms i stället lagförslaget eller det ärende av annat slag som utlåtandet gäller uttryckligen med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

Berättelsen

Enligt grundlagen ger JO årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättsskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som JO har observerat. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska i berättelserna också ägnas uppmärksamhet åt tillståndet inom den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt särskild uppmärksamhet fästas vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg riksdagens grundlagsutskott det vara förenligt med reformens anda att det i JO:s (och justitiekanslerns) berättelse ingår ett avsnitt om hur de grundläggande och de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts och om JO:s iakttagelser angående dem. Ett sådant avsnitt (avsnitt 3 i denna berättelse) har förekommit i berättelsen ända sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft år 1995.

Avsnittet om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna har småningom blivit allt omfångsrikare, vilket återspeglar det faktum att tyngdpunkten i JO:s verksamhet har övergått från övervakning av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter till att främja att människornas rättigheter tillgodoses. Avsnittet är sedan gam-

malt disponerat så, att vissa av JO:s iakttagelser och ställningstaganden som gäller var och en av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna refereras i korthet (3.6). Avsnittet har i årtal innehållit också korta referat av Europadomstolens alla avgöranden som gällt Finland (3.5).

I berättelsen för år 2012 ingår nu för fjärde gången avsnittet ”brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna” (3.3), där det redogörs för JO:s iakttagelser angående vissa typiska eller långvariga brister i fråga om respekten för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna (3.3.1). Avsnittet innehåller också exempel på fall där JO:s åtgärder har lett till eller är på väg att leda till förbättringar i myndigheternas verksamhet eller rättsskipningens tillstånd (3.3.2). För andra gången innehåller avsnittet nu också uppgifter om JO:s framställningar om gottgörelse (3.3.3).

Berättelsen innehåller nu för tredje gången ett separat avsnitt om JO:s iakttagelser som hänför sig till det årliga temat för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna (3.4). Nu ingår i berättelsen ett nytt avsnitt om Människorättscentret och dess verksamhet (3.2).

Informationsspridning

JO:s årsberättelser i elektronisk form finns på JO:s webbplats. Där kan man också läsa en stor del av JO:s avgöranden som lett till åtgärder och JO:s utlåtanden. Pressmeddelanden utfärdas om de viktigaste ställningstagandena. På webbplatsen finns också grundläggande information om justitieombudsmannainstitutionen och anvisningar om hur man anför klagomål samt information och artiklar om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Webbplatsen tjänar spridningen av information om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Den nyaste informationskanalen är JO:s Facebooksida. Avsikten med den är att förbättra spridningen av information om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna och att nå

sådana människor som varken de traditionella informationskanalerna eller webbplatsen kanske skulle nå.

Vid JO:s kansli finns två rådgivningsjurister som informerar om JO:s verksamhet per telefon och också tar emot besök. De kan bedöma om JO kan hjälpa i den angelägenhet där kunden upplever att hans eller hennes rättigheter har kränkts. De kan också hänvisa kunderna till andra behöriga rättsskyddsorgan. Vidare deltar rådgivningsjuristerna i diskussionen på Facebook och inför på så sätt ett interaktivt element i JO:s informationsverksamhet.

Justitieombudsmannen är en del av den nationella människorättsinstitutionen

I enlighet med vad som sägs ovan främjar JO på många sätt respekten för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Med avseende på de s.k. Parisprinciperna om de nationella människorättsinstitutionerna kan man emellertid konstatera att vissa element saknas i JO:s verksamhet. För det första har det förekommit mycket litet allmän fostran, utbildning och forskning som anknyter till främjandet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. För det andra saknas en pluralistisk sammansättning i JO-institutionen. För det tredje är JO:s behörighet begränsad till myndigheter, tjänstemän och enskilda som sköter offentliga uppdrag. Behörigheten omfattar inte renodlat privata aktörer.

De nya strukturer som skapats för att inrätta Finlands nationella människorättsinstitution avhjälpes alla dessa brister. Under verksamhetsåret inledde Människorättscentret, som finns i samband med JO:s kansli, sin verksamhet. Till Människorättscentrets lagstadgade uppgifter hör bl.a. att allmänt främja information, fostran, utbildning och forskning i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret har en bredbasig Människorättsdelegation med 40 medlemmar som företräder det civila samhället, forskningen kring de grundläggande och de mänskliga rättigheterna och andra ak-

törer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentrets och Människorättsdelegationens uppgifter och befogenheter sträcker sig också till renodlat privata aktörer. Justitieombudsmannen, Människorättscentret och Människorättsdelegationen utgör tillsammans Finlands nationella människorättsinstitution.

Enligt min uppfattning förutsätter ett effektivt trygghet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna allmän fostran, utbildning, forskning och information samt möjligheten att ge utlåtanden och göra framställningar, men också möjligheten att ingripa i enskilda kränkningar av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna samt att inspektera myndigheter och slutna inrättningar. Alla dessa funktioner kombineras i Finlands nationella människorättsinstitution. Av det första verksamhetsåret att döma är de praktiska erfarenheterna av den mycket lovande.

Avslutningsvis

Jag tror att främjandet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna alltjämt kommer att accentueras i JO:s verksamhet. Till detta bidrar det faktum att Människorättscentret och Människorättsdelegationen inrättats i samband med JO:s kansli. Den struktur som valts erbjuder utmärkta förutsättningar för informationsutbyte och växelverkan mellan de olika delarna av institutionen samt för samordning av verksamheten och utarbetande av en gemensam strategi. En annan bidragande faktor är att JO har utsetts till en sådan nationell förebyggande mekanism mot tortyr som avses i OPCAT och uttryckligen ska förebygga kränkningar.

Anförande

2011

1 Justitieombudsmännen har ordet

PETRI JÄÄSKELÄINEN

MEDBORGARPERSPEKTIVET I JO:S ARBETE

Riksdagens grundlagsutskott har i sin behandling av justitieombudsmannens verksamhetsberättelser och ändringar av lagen om riksdagens justitieombudsman betonat medborgarskapsperspektivet och hur viktigt det är att utveckla JO:s verksamhet ur detta perspektiv. Detta önskemål har man försökt tillmötesgå på många sätt.

De ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft från början av juni år 2011 ger möjligheter att tillämpa ett smidigare förfarande vid utredningen av klagomål och att utveckla arbetsmetoderna. Enligt de nya bestämmelserna vidtar JO de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jag har, bl.a. i inlägg i tidigare berättelser om JO:s verksamhet, försökt beskriva och konkretisera de mål och principer som styr undersökningen av klagomålen. Enligt dessa mål och principer är den första frågan vid prövningen av ett klagomål uttryckligen en fråga som dikteras av medborgarperspektivet, nämligen: Kan JO hjälpa?

Den hjälp som JO kan ge och den hjälp som klagandena väntar sig att få varierar i hög grad. Ibland har klagandena ingen klar uppfattning om JO:s befogenheter. Deras förväntningar kan då vara alltför stora. I motsats till vad klagandena ibland föreställer sig kan JO t.ex. inte ändra eller upphäva myndighetsbeslut eller förplikta en myndighet att göra något.



Vid JO:s kansli har man genom klassificering och uppföljning försökt se i vilka situationer och på vilket sätt JO kan vara till hjälp. Hjälpen kan vara konkret hjälp, rådgivning eller vägledning eller innebära att JO konstaterar att en myndighet har begått ett fel och kritiserar myndigheten för detta. Ändå finns det alltid situationer där JO inte kan hjälpa klaganden. Nedan försöker jag förklara vad detta beror på. Avslutningsvis behandlar jag också JO:s möjligheter att hjälpa klaganden genom att göra framställningar om gottgörelse eller förlikning och hur detta kan bidra till en förändring av myndigheternas verksamhetskultur.

KONKRET HJÄLP

I bästa fall kan JO hjälpa klaganden på ett konkret sätt. Detta är fallet t.ex. när JO genom att delge någon sin uppfattning, komma med en framställning eller vidta någon annan åtgärd kan medverka till att ett fel korrigeras eller avhjälpas eller att något som har försummats blir utfört. Vid JO:s kansli har man försökt finna smidiga sätt att hjälpa klagandena. Om hjälp kan ges, är det nämligen viktigt att den också kommer så snabbt som möjligt. Därför sker den preliminära utredningen av klagomål allt oftare per telefon eller e-post. Ofta kan redan en kontakt mellan JO:s kansli och den myndighet som nämns i klagomålet leda till önskat resultat för klaganden.

Jag tar ett enkelt exempel. JO får ofta klagomål om att en myndighet inte har fullgjort sin skyldighet att enligt god förvaltningssed besvara ett brev från en enskild person. I sådana fall har laglighetsövervakaren traditionellt i ett brev begärt utredning av myndigheten. På basis av denna utredning, ett eventuellt genmäle från klaganden och annan skriftlig information har JO sedan i sinom tid skriftligen tagit ställning till myndighetens förfarande. Processen har ibland tagit lång tid i anspråk och i värsta fall har klaganden under hela denna tid inte fått något svar på det brev som han sänt till myndigheten. Numera försöker JO i första hand se till att myndigheten besvarar brevet. Detta kan ofta uppnås med ett telefonsamtal som eventuellt gör det tunga och tidsödande skriftliga undersökningsförfarandet överflödigt.

Att JO finns till för att hjälpa klagandena kommer till uttryck också när JO inspekterar slutna inrättningar. Under besöken samtalar JO vanligtvis enskilt med personer som är intagna på inrättningen. Samtalen kan leda till att någon av dem lämnar ett klagomål eller att JO på eget initiativ behandlar ett ärende, men i många fall kan JO redan under inspektionen hjälpa någon av de intagna i en fråga som berör förhållandena eller bemötandet där.

RÅDGIVNING

Om omedelbar hjälp inte är möjlig, försöker JO hjälpa klaganden med råd och anvisningar. JO kan dock inte ge en klagande direkta råd om hur det lönar sig för honom eller henne att gå vidare med sitt ärende. JO måste alltid förhålla sig opartisk, men JO kan t.ex. ge anvisningar om rättsmedel som eventuellt fortfarande kan stå till klagandens förfogande. Råd och anvisningar ger JO också under sina inspektioner.

Eftersom JO inte kan ändra myndigheternas avgöranden, måste de som är missnöjda med dessa i första hand överklaga dem genom ordinarie rättsmedel. När det ännu finns möjlighet att söka ändring i ett avgörande får klaganden anvisningar med detta innehåll. På samma sätt kan klaganden också få information om extraordinära rättsmedel, såsom klagan till följd av domvilla eller återbrytande av dom och om vad som krävs för att dessa rättsmedel ska vara tillgängliga.

Om JO inte är behörig att behandla ärendet, informeras klaganden om eventuella andra behöriga myndigheter. Till exempel den som är missnöjd med en advokats tillvägagångssätt kan få rådet att vända sig till justitiekanslern eller Finlands advokattförbund och den som är missnöjd med en telefonoperatör kan få rådet att vända sig till Kommunikationsverket.

JO kan inte förklara innehållet i myndighetsbeslut och i synnerhet inte i domstolarnas beslut. Om myndighetens avgörande i sig förefaller vara korrekt, kan JO dock förklara bestämmelsernas innehåll och förarbeten samt rättspraxis för klaganden, som då lättare kan förstå varför hans eller hennes ärende har avgjorts på det sätt som har varit fallet. Genom att göra detta kan JO kanske återställa klagandens förtroende för myndigheternas verksamhet.

KRITIK

Många klaganden vet vilka befogenheter JO har och att han eller hon t.ex. inte kan ändra myndigheternas avgöranden. Utförlig information om JO:s uppgifter och befogenheter finns bl.a. på JO:s webbplats.

I praktiken är det inte sällsynt att klaganden vet att hans eller hennes ärende är sådant att JO inte kan erbjuda någon konkret hjälp, men klaganden vill ändå att JO konstaterar att en myndighet har begått ett fel och kritiserar myndigheten för detta. Redan det att JO inleder en utredning kan leda till att myndigheten medger sitt misstag och i bästa fall beklagar det. Ytterst kan JO:s avgörande där han eller hon kritiserar en myndighet uppfylla klagandens rättsskyddsförväntningar. JO:s kritik kan då uppfattas som ett sätt att hjälpa klaganden.

VARFÖR KAN JO INTE ALLTID HJÄLPA?

Ofte är situationen tyvärr sådan att JO inte kan hjälpa klaganden. Detta kan för det första bero på att det inte finns förutsättningar att pröva ärendet. De flesta situationer när detta är fallet nämns i de nya, under verksamhetsåret reviderade bestämmelserna i lagen om riksdagens justitieombudsman. Den vanligaste orsaken är att ärendet ännu inte är slutbehandlat hos en behörig myndighet eller att ändring ännu kan sökas genom ordinarie rättsmedel. Eftersom JO i allmänhet inte kan ingripa medan ett ärende ännu handläggs hos en myndighet och i synnerhet inte medan det ännu handläggs i en domstol, kan klagomål i sådana ärenden i allmänhet inte prövas av JO. Gäller klagomålet t.ex. fördröjd handläggning eller en misstanke om något annat felaktigt förfarande som ligger utom räckhåll för ordinarie rättsmedel, är situationen däremot en annan.

Bristfälligt individualiserade klagomål och klagomål i ärenden där JO saknar behörighet kan inte föranleda åtgärder från JO:s sida. I det förstnämnda fallet får klaganden anvisningar om hur han eller hon kan komplettera sitt klagomål och i allmänhet också en klagomålsblankett, som kan göra det lättare för honom eller henne att framställa ett preciserat klagomål.

I allmänhet behandlar JO inte klagomål i ärenden som är äldre än två år. Denna tidsgräns hindrar dock inte JO att ta upp ärendet om det exceptionellt är fråga om en situation där JO fortfarande kan hjälpa klaganden. Att ett klagomål har överförts till någon annan behörig myndighet för handläggning utesluter in-

te heller alla åtgärder från JO:s sida, om det visar sig finnas anledning till sådana ännu det efter att den andra myndigheten har tagit ställning till klagomålet.

Utöver ovan nämnda omständigheter är det en primär förutsättning för att ett klagomål ska kunna undersökas av JO att det finns anledning att misstänka ett lagstridigt förfarande i saken eller att det annars finns anledning att undersöka saken. En typisk sådan annan orsak är att de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheterna kräver att JO gör en framställning eller ger vägledning. Om ingetdera av dessa primära villkor uppfylls, kan JO inte hjälpa klaganden. JO kan inte ingripa t.ex. när en myndighet har avgjort ett ärende inom ramen för sin prövningsrätt och det inte heller med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheterna finns behov av vägledning eller framställning från JO.

Ungefär vart femte klagomål leder till åtgärder av JO. Åtgärderna leder i sin tur nästan alltid till att en myndighet korrigerar sitt förfarande eller att ett rättsläge korrigeras. Alla beslut där JO beslutar om åtgärder innebär dock inte att just den person som har framfört klagomålet får hjälp, utan det är framtidens förvaltningsklienter som drar nytta av JO:s åtgärder.

Under verksamhetsåret har JO fått större prövningsrätt i sin undersökning av klagomål. Detta har dock inte inneburit att klagandena skulle ha gått miste om hjälp som JO annars kunde ha gett. Effekten har *de facto* varit den motsatta. Undersökningsresurserna kan nu användas för utredning av sådana ärenden där JO verkligen kan hjälpa klagandena på något sätt.

GOTTGÖRELSE OCH FÖRLIKNING

JO:s verksamhet har traditionellt varit laglighetsövervakning som utövats i efterskott. Redan de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas frammarsch kom dock att inrikta verksamheten mot att ge myndigheterna vägledning och trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I allt flera fall har JO, även när han eller hon inte har konstaterat någon lagstridighet i en myndighets verksamhet, uttalat sin uppfattning om hur myndigheten ge-

nom att gå till väga på ett annat sätt bättre kunde ha slagit vakt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. På motsvarande sätt har JO också allt oftare gjort framställningar till myndigheter och lagberedare i syfte att trygga dessa rättigheter. Framställningarna har dock närmast skett i avsikt att påverka myndigheternas framtida verksamhet eller medverka till en ändring av lagstiftningen. Den person som blivit föremål för rättskränkningen och som på detta sätt har varit orsak till framställningen har JO däremot i allmänhet inte ansett sig kunna göra något för att hjälpa.

Just i detta avseende håller en förändring på att ske. Frågan om den kränkning som klaganden har lidit ännu kan korrigeras blir nu föremål för särskild prövning, och om detta inte är möjligt, gäller det att se om skadan eller lidandet på något sätt kan gottgöras. Grundlagsutskottet har ansett att en framställning från JO om förlikning eller gottgörelse av en kränkning är motiverad som ett sätt att medverka till att medborgare får sina rättigheter tillgodosedda, förlikning kan ske och onödiga rättstvister kan undvikas.

Exempel på fall där JO har gjort framställningar om gottgörelse ges i kapitel 3.4.3.

Gottgörelse är ett sätt att göra upp saken i godo. Vid JO:s kansli har man också försökt finna andra sätt att medverka till att myndigheten och klaganden kan uppnå en förlikningslösning. Detta kan ske helt enkelt genom att en föredragande vid kansliet snabbt tar kontakt med den myndighet som klagomålet gäller. Kontakten kan ibland leda till en omedelbar korrigerande situation, t.ex. om det är fråga om att myndigheten har varit passiv eller försumlig eller gjort sig skyldig till ett uppenbart fel. För det andra kan det bli fråga om förlikningsåtgärder under handläggningen av klagomålet. Myndigheten kan t.ex. uppmanas att själv utreda om en uppgörelse i godo skulle kunna vara ett alternativ till en behandling av ärendet i ett klagomålsförfarande hos JO. För det tredje kan JO efter att ha utrett ärendet lägga fram ett direkt förlikningsförslag.

Det förefaller inte vara så vanligt att JO kommer med direkta förlikningsförslag, trots att det internationellt är typiskt att JO arbetar på detta sätt. En orsak till att det inte hos oss förefaller finnas så många fall som läm-

par sig att lösas genom förlikning kan bero på att den finska grundlagen garanterar var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipsorgan och att denna rättighet i Finland har tillgodosetts i mycket hög grad. Vi har ett i detta avseende välutvecklat och på bl.a. förvaltningsdomstolar baserat rättsskyddssystem. Ett myndighetsavgörande kan i de flesta fall bli föremål för domstolsprövning, och såsom redan har sagts kan JO i allmänhet inte ingripa medan ett ärende ännu är anhängigt hos en domstol eller inleda förhandlingar som syftar till förlikning innan domstolen har avgjort ärendet. Jag har den uppfattningen att i de länder där JO arbetar mycket med förlikning är det inte möjligt att lika stor utsträckning som hos oss få ärenden prövade i domstol. I dessa länder finns det därför så att säga en större beställning på förlikningsåtgärder från JO:s sida. I Finland har JO åtminstone tills vidare oftare föreslagit gottgörelse än kommit med direkta förlikningsförslag.

En gottgörelse behöver inte nödvändigtvis vara ett penningbelopp. I lindriga fall kan t.ex. en ursäkt vara nog. För många är det tillräckligt att myndigheten medger sitt misstag och beklagar det. När ekonomisk kompensation betalas kan beloppet ofta vara symboliskt. Enligt Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis dömer inte heller denna domstol i allmänhet ut högre belopp än några tusen euro som gottgörelse för rättskränkningar.

Möjligheten att få kompensation är viktig inte bara för att den som blivit föremål för en rättskränkning ska få gottgörelse, utan också för att den kan ha en förebyggande effekt och bidra till att avhjälpa brister. Å andra sidan har jag framhållit att gottgörelse inte får innebära att man genom att betala för rättskränkningar undviker att ta itu med orsakerna till dem. I första hand gäller det att förhindra rättskränkningar. Om detta inte lyckas, ska man rätta till det som har gått fel. Är inte heller detta möjligt, ska kränkningen i sista hand gottgöras. Möjligheten att gottgöra alla kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter ska vara en del av varje rättsstats system för dessa rättigheter. På denna punkt är vår nationella lagstiftning ännu bristfällig. Trots detta finns det en tillräcklig juridisk grund för JO att komma med framställningar om gottgörelse, som alltså inte är förpliktande för myndigheterna.

EN MYNDIGHETSKULTUR I FÖRÄNDRING

Ursäkter och gottgörelse har varit främmande företeelser i den finska myndighetskulturen. När JO har framställt gottgörelse har erfarenheterna dock varit positiva. Många myndigheter har redan förstått att ett medgivande av ett misstag, en ursäkt och vid behov en anspråkslös ekonomisk gottgörelse är riktiga och effektiva sätt att återställa en medborgares förtroende för myndighetens verksamhet.

JO arbetar för att myndighetskulturen ska förändras i ovan nämnd riktning. Jag tror att den redan har börjat göra det.

Anförande

2010

1 Justitieombudsmännen har ordet

PETRI JÄÄSKELÄINEN

TILLSYNNEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA EFFEKTIVERAS

EN HISTORISK LAGREFORM

I mars 2011 godkände riksdagen en lagreform som innebär att en s.k. nationell människorättsinstitution inrättas i Finland och att förfarandena vid behandlingen av klagomål revideras. Dessa reformer är av historisk betydelse.

Den nationella människorättsinstitutionen hör samman med de s.k. Parisprinciperna som FN:s generalförsamling antog år 1993. Enligt Parisprinciperna ska de nationella människorättsinstitutionerna vara självständiga och oavhängiga organ som är inrättade genom lag. De ska ha så vidsträckt uppgifter och befogenheter som möjligt när det gäller att främja och trygga de mänskliga rättigheterna. Människorättsinstitutionens uppgiftsbeskrivning ska bl.a. innefatta fosteran, utbildning, forskning och förmedling av information som gäller de mänskliga rättigheterna. Institutionen ska också sköta uppgifter som hänför sig till uppföljningen av de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna och till det internationella samarbetet. Människorättsinstitutionen ska ha en pluralistisk sammansättning, vilket innebär att de aktörer som på det nationella planet deltar i arbetet för främjande av de mänskliga rättigheterna ska vara mångsidigt representerade i institutionens verksamhet.

I Finland har det inte hittills funnits någon människorättsinstitution som uppfyllt de krav som Parisprinciperna ställer, men man har i årtal fört diskussioner om



inrättandet av en sådan institution. Institutionen behövs för det första med tanke på det europeiska och internationella samarbetet. I vissa internationella sammanhang kan det dessutom vara en direkt förutsättning för närvaro- och yttranderätten att institutionen har en sådan status som överensstämmer med Parisprinciperna. FN:s koordinationskommitté för nationella institutioner (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights, ICC) är det organ som beviljar ackrediteringar till nationella människorättsinstitutioner. En institution som fått status A uppfyller Parisprinciperna och har yttranderätt t.ex. i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Människorättsinstitutionen behövs också av rent nationella skäl. Genom denna institution samordnas nämligen de splittrade strukturerna inom den verksamhet som berör de mänskliga rättigheterna i Finland. Människorättsinstitutionen kommer alltså också att vara ett nationellt samarbetsorgan. Ingen aktör har heller hittills burit helhetsansvaret för de uppgifter som hänför sig t.ex. till fostran, utbildning och förmedling av information i fråga om de mänskliga rättigheterna.

De reformer som gäller behandlingen av klagomål kommer å sin sida att effektivisera laglighetskontrollen, förkorta behandlingstiderna för klagomålen och öka JO:s möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ. Klagomålmängden har på en kort tid fördubblats vid JO:s kansli. Den mycket strikta skyldighet att undersöka klagomål som JO ålagt i lag har inskränkt JO:s möjligheter att inrikta resurserna på det sätt som är ändamålsenligast med tanke på efterlevnaden av lagarna och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (de grund- och människorättigheterna). JO har t.ex. inte kunnat undersöka så många ärenden på eget initiativ eller utföra så många inspektioner som det skulle ha funnits behov av.

MÄNNISKORÄTTSCENTRET

När det gäller den nationella människorättsinstitutionen verkar den institutionsstruktur som nu omfattats hos oss vara lyckad. Tanken på att den nationella människorättsinstitutionen ska inrättas i samband med JO:s kansli har redan länge varit aktuell. I den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet preciserades planerna på att det nya Människorättscentret ska inrättas vid JO:s kansli. Människorättscentret ska också ha en människorättsdelegation. Människorättscentret kommer i operativt avseende att vara självständigt och oberoende men i administrativt avseende att utgöra en del av JO:s kansli.

Det är även väsentligt att den nationella människorättsinstitutionen består av tre delar, dvs. av Människorättscentret och människorättsdelegationen samt av JO:s nuvarande verksamhet. Därigenom blir nämligen institutionens uppgiftshelhet och befogenheter så omfattande som möjligt. Parisprinciperna kräver t.ex. inte att den nationella människorättsinstitutionen

ska ha befogenheter att undersöka klagomål, men inom den institutionsstruktur som man tillägnat sig hos oss ingår också klagomålen som en naturlig del i uppgiftshelheten.

Eftersom Människorättscentret i administrativt avseende är en del av JO:s kansli, är centrets tjänstemän också anställda vid kansliet. JO utnämner Människorättscentrets direktör och andra tjänstemännen och fattar beslut om de tjänstemannarättsliga ärenden som berör dem. Direktören utnämns av JO, efter att grundlagsutskottet tagit ställning till utnämningen. Detta tillvägagångssätt överensstämmer med det förfarande som iaktas vid valet av ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsmän.

De budgetanslag som ska användas för Människorättscentrets utgifter utgör en del av de anslag som beviljas för JO:s kansli. Människorättscentret ska emellertid lägga fram sitt eget budgetförslag innan det inkluderas i det årliga budgetförslaget för JO:s kansli.

Enligt Parisprinciperna ska den nationella människorättsinstitutionen ha en självständig och oberoende ställning, såväl i formellt avseende som i ekonomiskt och administrativt avseende. Vid bedömningen av dessa krav bör man hålla i minnet att den nationella människorättsinstitutionen, enligt den struktur som omfattats hos oss, kommer att vara en helhet som består av Människorättscentret, människorättsdelegationen och justitieombudsmannen. Med tanke på människorättsinstitutionens självständighet och oavhängighet är det viktigt att institutionen i sina förhållanden utåt är obunden. JO:s oberoende ställning i förhållande till regeringen och alla andra aktörer utgör uttryckligen en garanti för människorättsinstitutionens självständighet och oavhängighet. Med tanke på Parisprinciperna saknar däremot institutionens inbördes behörighetsförhållanden betydelse. JO:s administrativa chefsställning hotar inte på något sätt Människorättscentrets operativa oavhängighet eller självständighet.

Då Människorättscentrets och JO:s uppgifter sköts under samma tak, dvs. vid JO:s kansli, är det dock viktigt att befogenhets- och arbetsfördelningen mellan Människorättscentret och JO är tydlig. Enligt denna fördelning ska Människorättscentret svara för de allmänna uppgifter som gäller främjande, tryggnad och uppföljning av de grundläggande fri- och rättigheterna och

de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret kommer däremot inte att behandla klagomål. Människorättscentret kan inte heller på eget initiativ behandla sådana enskilda ärenden som omfattas av de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll, eller ge utlåtanden om sådana ärenden.

Därför har Människorättscentret inte heller anför trots en motsvarande obegränsad rätt att få information som JO har. Människorättscentret ska ha rätt att avgiftsfritt få offentliga uppgifter och utredningar av myndigheterna, men när det gäller sekretessbelagda uppgifter ska centret ha samma rätt att få information som forskningsanstalterna har.

Inom det internationella samarbetet kommer Finlands nationella människorättsinstitution i regel att representeras av Människorättscentret. De viktigaste samarbetsparterna utgörs förutom av de nationella människorättsinstitutionerna i andra länder och av ICC t.ex. av EU:s byrå för grundläggande rättigheter och av FN:s råd för mänskliga rättigheter. JO kommer fortsättningsvis att svara för de internationella kontakter som hänför sig till JO:s verksamhet. Hit hör t.ex. kontakterna till justitieombudsmännens internationella samarbetsorganisation IOI (International Ombudsman Institute) och samarbetsnätverket för justitieombudsmännen i Europeiska unionen samt samarbetet mellan justitieombudsmännen i de nordiska och baltiska länderna.

MÄNNISKORÄTTSDELEGATIONEN

Människorättscentret ska också ha en människorättsdelegation, som JO tillsätter för fyra år i sänder. Delegationen ska ha minst 20 och högst 40 medlemmar som representerar det civila samhället, forskningen kring de grund- och människorättigheterna samt andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de de grund- och människorättigheterna. I delegationen ska det enligt lagens motivering också finnas representanter för medborgarorganisationerna och olika livsåskådnings- och religiösa uppfattningar samt språk- och andra minoritetsgrupper. Dessutom ska de högsta laglighetsövervakarna, de särskilda ombudsmännen och de rådgivande delegationer som behandlar ärenden som gäller de grund- och människorättigheterna vara medlemmar i delegationen. Däremot ska t.ex. inte

ministerierna, kommunerna eller riksdagsmännen var representerade i delegationen.

Eftersom alla aktörer inom fältet för de grund- och människorättigheterna inte samtidigt kan vara representerade i delegationen, har man enligt lagens förarbeten för avsikt att iaktta en s.k. rotationsprincip när det gäller delegationens sammansättning. Rotationsprincipen ska däremot inte tillämpas på de högsta laglighetsövervakarna eller på de särskilda ombudsmännen och inte heller t.ex. på Sametinget. De aktörer som inte är representerade i delegationen kommer att utgöra en del av dess samarbetsnätverk.

Människorättscentrets direktör ska fungera som ordförande för delegationen. Denna lösning är i operativt avseende den mest praktiska och betonar enhetligheten mellan Människorättscentret och dess delegation, t.ex. när centret framför sina ställningstaganden.

Delegationen uppfyller Parisprincipernas krav på att den nationella människorättsinstitutionen ska ha en pluralistisk sammansättning. Delegationen erbjuder sådant auktoritativt forum för diskussion och samarbete i fråga om de grund- och människorättigheterna som hittills saknats hos oss. Människorättsdelegationen sammanför nämligen de olika aktörerna inom fältet för de grund- och människorättigheterna och främjar därmed informationsförmedlingen och koordineringen vid behandlingen av ärenden som berör de grund- och människorättigheterna. Det hör även till delegationens lagstadgade uppgifter att fungera som ett nationellt samarbetsorgan inom fältet för de grund- och människorättigheterna.

Människorättsdelegationen ska behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grund- och människorättigheterna. Delegationen ska även fatta beslut om de operativa riktlinjerna för Människorättscentret och årligen godkänna dess verksamhetsplan och verksamhetsberättelse. I samband med verksamhetsplanen ska delegationen också behandla förslaget till budget för Människorättscentret. Människorättscentret ska alltså, vid sidan av JO, utarbeta en särskild berättelse över sin verksamhet. Denna berättelse ska dock inte överlämnas till riksdagen för behandling. Dialogen med riksdagen kommer enligt planerna att ske via riksdagens utskott.

BEHANDLINGEN AV KLAGOMÅL

Genom de nya bestämmelserna om behandlingen av klagomål har JO:s prövningsrätt och handlingsalternativ utvidgats och dessutom har medborgarnas behov beaktats bättre än förut. Behandlingen baserar sig på samma undersökningströskel som förut: JO ska undersöka klagomålet om det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Även om denna undersökningströskel inte överskrids, kan klagomålet dock alltid undersökas om JO av någon annan anledning anser att det behövs, t.ex. för att främja tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna.

I framtiden kommer JO emellertid att ha prövningsrätt i fråga om undersökningens omfattning och noggrannhet också i de fall där det finns anledning att misstänka lagstridigt förfarande. Enligt den nya bestämmelsen ska JO med anledning av ett klagomål vidta de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna. I de kriterier som uppställts för JO:s prövningsrätt i denna bestämmelse beaktas alla de uppgifter som föreskrivits för JO i 109 § i grundlagen. Dessa kriterier gör det möjligt för JO att från fall till fall pröva hurdana åtgärder klagomålet kräver i samband med de olika behandlingsfaserna. Med åtgärder avses förutom de olika utredningsåtgärder som hör till undersökningen av klagomålet även de åtgärder som undersökningen resulterar i, dvs. de åtgärder som innebär att JO framför sin uppfattning, gör en framställning, ger en anmärkning eller väcker åtal i ärendet.

I mitt anförande i JO:s berättelse för år 2009 konstaterade jag att undersökningen av klagomålen bör bedömas i ljuset av följande frågor.

- Kan JO hjälpa?
- Behövs kritik från JO:s sida?
- Behövs JO:s handledning eller framställning i ärendet?
- Behövs JO:s undersökning och ställningstagande av andra skäl?

Den nya bestämmelsen styr undersökningen av klagomålen så att undersökningen uttryckligen inriktas på sådana ärenden som är av betydelse med avseende

på dessa frågor. Med tanke på efterlevnaden av lagen finns det t.ex. skäl att vidta åtgärder om ärendet till sin art eller betydelse är sådant att det är motiverat att JO riktar kritik mot saken (eller väcker åtal). Med tanke på rättsskyddet behövs JO:s åtgärder framför allt i sådana fall där JO kan hjälpa klaganden. Tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna kräver å sin sida åtgärder i de fall där det behövs handledning eller en framställning från JO:s sida.

Behandlingen av klagomål har nu i princip begränsats till ärenden som är högst två år gamla, medan preskriptionstiden tidigare var fem år. Det är nämligen ofta svårt och oändamålsenligt att utreda gamla ärenden. Hos de övriga europeiska justitieombudsmännen preskriberas klagomålen vanligtvis inom ett eller två år. Preskriptionsbestämmelsen hindrar emellertid inte att mer än två år gamla ärenden tas till behandling då det finns särskilda skäl till det. JO bedömer från fall till fall huruvida det finns sådana särskilda skäl.

I den nya bestämmelsen nämns de vanligaste skälen till att JO inte vidtar några ytterligare åtgärder med anledning av ett klagomål. Till dessa hör, utöver att ärendet har preskriberats, att JO saknar behörighet att undersöka ärendet, att ärendet är under behandling hos en behörig myndighet eller att det ännu är möjligt att söka ändring i beslutet genom ordinära rättsmedel. I dessa fall underrättas klaganden utan dröjsmål om avgörandet. Samtidigt kan klaganden informeras om de till buds stående rättsmedlen samt ges annan behövlig handledning. Detta förfarande, som grundar sig på den gällande praxisen, har nu uttryckligen fastställts i lagen.

I lagen inkluderades också en uttrycklig bestämmelse om JO:s möjlighet att överföra klagomålet till någon annan behörig myndighet. Förut har överföringen av ärenden endast grundat sig på tillämpningspraxisen, som varit mycket restriktiv. I många fall är det emellertid ändamålsenligt att möjligheterna till intern tillsyn eller rättelse inom det aktuella förvaltningsområdet har utnyttjats innan JO börjar undersöka ärendet i större utsträckning. En internationell jämförelse visar att denna s.k. subsidiaritetsprincip är mycket allmän vid JO-institutionerna i olika länder. JO följer emellertid upp ärendet även då det överförs till en annan myndighet. Myndigheten ska informera JO om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet inom den tidsfrist som JO fastställer för detta.

Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt betänkande med anledning av lagförslaget (GrUB 12/2010 rd) att det finns skäl att vidareutveckla de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsformer med utgångspunkt i medborgarnas behov. Utskottet betraktade JO:s framställningar om förlikningslösningar och gottgörelse av kränkningar som särskilt viktiga.

JO har gjort framställningar till myndigheterna om ersättande av skador som orsakats av myndigheternas lagstridiga förfaranden och om gottgörelse av kränkningar. Under de två senaste åren har JO medvetet strävat efter att göra fler framställningar om gottgörelse av kränkningar. Dessa framställningar har gett goda erfarenheter och resultat. I artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna garanteras rätten till effektiva rättsmedel i samband med kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Om en kränkning inte längre kan åtgärdas eller rättas till, ska den gottgöras på det nationella planet. JO:s resultatrika framställningar om gottgörelse kan även bespara Finland från klagomål hos Europadomstolen och i bästa fall till och med från fällande domar.

Vid en internationell jämförelse framgår det att strävandena efter en förlikningslösning mellan klaganden och myndigheten hör till de verksamhetsformer som är karakteristiska för justitieombudsmännen. För klagandens del kan saken nämligen ofta lösas snabbast och effektivast genom att en förlikning uppnås. Tills vidare har sådana verksamhetsformer som påminner om medling relativt sällan använts inom JO:s verksamhetspraxis i vårt land, men man håller även hos oss på att utveckla tillvägagångssätten.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO

Enligt den bestämmelse som år 2007 fogades till Finlands grundlag kan de biträdande justitieombudsmännen (BJO) ha en ställföreträdare. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan ställföreträdaren för BJO sköta BJO:s uppgifter om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag annat än kortvarigt eller om uppdraget är obesatt. JO beslutar när en ställföreträdare ska kallas in för att sköta en BJO:s uppgifter.

Denna bestämmelse i lagen om riksdagens justitieombudsman har emellertid i praktiken visat sig vara oän-

damålsenlig på grund av sin strikta formulering. Istället för att basera prövningen av huruvida en ställföreträdare ska kallas in på det faktiska behovet har man blivit tvungen att bedöma huruvida BJO varit förhindrad att sköta sitt uppdrag "annat än kortvarigt". Enligt den nya bestämmelsen ska ställföreträdaren emellertid kunna kallas in för att sköta BJO:s uppgifter oavsett hur långvarigt hindret är, då JO bedömer att det behövs. Bestämmelsen är nu förenlig med de föreskrifter lagen om justitiekanslern i statsrådet som gäller inkallande av en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern.

EN NY ERA

De lagreformer gällande den nationella människorättsinstitutionen som träder i kraft vid ingången av år 2012 innebär att strukturerna inom den verksamhet som berör de grund- och människorättigheterna i Finland kommer att nå en helt ny standard. Inom människorättsdelegationen kommer alla centrala aktörer inom fältet för de grund- och människorättigheterna för första gången att samlas regelbundet. Delegationen erbjuder ett auktoritativt forum för samarbetet mellan dessa aktörer och för koordineringen av deras verksamhet. Den människorättsinstitution som består av Människorättscentret och människorättsdelegationen samt av JO:s verksamhet uppfyller enligt min uppfattning väl de krav som Parisprinciperna ställer. Därmed kommer strukturerna för den verksamhet som berör de grund- och människorättigheterna i Finland också att motsvara de internationella förväntningarna.

De lagändringar som gäller behandlingen av klagomål och som träder i kraft vid ingången av juni 2011 kommer å sin sida att göra det möjligt för JO att inrikta resurserna på sådana ärenden där JO kan hjälpa eller där JO:s åtgärder annars är av betydelse med tanke på efterlevnaden av lagarna, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna. Detta kommer även att förbättra genomslagskraften för JO:s verksamhet.

Sammantaget utgör dessa reformer begynnelsen av en ny era, som kommer att förstärka individens rättskydd och främja tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna.

BITRÄDANDE
JUSTITEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINENS
ANFÖRANDEN



Anförande

2009

PETRI JÄÄSKELÄINEN

PRINCIPERNA FÖR BEHANDLINGEN AV KLAGOMÅL

Behandlingen av klagomål är justitieombudsmannens centralaste verksamhetsform. Därutöver tar justitieombudsmannen även ärenden till behandling på eget initiativ. Dessutom utför justitieombudsmannen inspektioner av olika ämbetsverk och inrättningar. Det stora antalet klagomål har emellertid inneburit att justitieombudsmannen inte kunnat avsätta så mycket tid för behandlingen av ärenden på eget initiativ eller för inspektioner. Antalet klagomål har nästan fördubblats under den senaste tioårsperioden. Medan justitieombudsmannen år 2001 fick ta emot ca 2 400 klagomål, inkom det under verksamhetsåret 2009 ca 4 400 klagomål. Samtidigt har också justitieombudsmannens övriga uppgifter t.ex. inom det internationella samarbetet ökat.

Vid justitieombudsmannens kansli har man redan under flera års tid haft som en målsättning att behandlingstiden för klagomål ska vara högst ett år. Man har försökt nå detta mål genom att effektivera processen för behandlingen av klagomål på flera sätt. Tack vare detta lyckades man, trots att antalet klagomål ökade, även under verksamhetsåret avgöra en aning fler klagomål än vad som inkom. Man har också något lyckats förbättra ålderstrukturen hos de anhängiga klagomålen, men den eftersträlvade behandlingstiden har inte ännu nåtts. Med tanke på genomslagskraften i justitieombudsmannens verksamhet skulle det vara viktigt att justitieombudsmannen även kunde ta fler ärenden till prövning på eget initiativ och utföra fler inspektioner. Om antalet klagomål fortsätter att öka, såsom det verkar göra, kan uppnåendet av dessa mål fjärra sig.

Man kan naturligtvis försöka nå de nämnda målen genom att justitieombudsmannens kansli tilldelas utökade resurser då antalet klagomål ökar. Detta är kanhända dock inte möjligt av ekonomiska skäl och enligt min åsikt är det inte heller ändamålsenligt. Enligt min uppfattning skulle det nämligen med den nuvarande personalmängden vara möjligt att behandla även ett större antal klagomål och utöka antalet ärenden som be-



handlas på eget initiativ. Detta skulle dock kräva att justitieombudsmannen ges större prövningsrätt vid behandlingen av klagomål.

Som jämförelse kan man konstatera att personalmängden vid justitieombudsmannens kansli i Sverige är ungefär densamma som i Finland, medan antalet klagomål i Sverige är ungefär dubbelt så stort som i Finland. Detta möjliggörs uttryckligen av att justitieombudsmannen i Sverige har större prövningsrätt vid undersökningen av klagomål än vad som är fallet i Finland. I Finland ska justitieombudsmannen enligt lagen alltid pröva ett klagomål om "det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet". I Sverige har justitieombudsmannens skyldighet att undersöka klagomål inte definierats på samma sätt, utan justitieombudsmannen har möjlighet att från fall till fall pröva hur ett enskilt klagomål ska behandlas.

Förfarandet vid undersökningen av klagomål

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan klagomål i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en

som anser att en övervakad har förfarit lagstridigt vid skötseln av sina uppgifter. Klagomålet ska framställas skriftligen. Klagoskriften ska innefatta klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller. Formkraven för klagomålen är således mycket vagt formulerade. Om ett klagomål t.ex. är bristfälligt specificerat, ger man klaganden anvisningar om komplettering av klagomålet och sänder samtidigt denne broschyren "Klaga hos JO?" som beskriver justitieombudsmannens uppgifter och behörighet samt hur man anför klagomål.

Varje klagomål genomgår åtminstone en summarisk undersökning vid justitieombudsmannens kansli. Till de inledande åtgärderna vid behandlingen av ett klagomål hör att utreda vad klagomålet gäller, huruvida ärendet hör till justitieombudsmannens behörighet, huruvida justitieombudsmannen eller justitiekanslern redan tidigare har undersökt samma ärende eller huruvida ärendet som bäst är under utredning hos justitiekanslern eller anhängigt hos en behörig myndighet. Dessutom undersöker man om det är möjligt att utnyttja ordinarie rättsmedel i ärendet.

Justitieombudsmannen ingriper i allmänhet inte i ärenden som är anhängiga hos en myndighet. Till justitieombudsmannens uppgifter hör nämligen inte att påverka hur en myndighet ska avgöra ett ärende som är under behandling hos den. Ifall det är möjligt att använda ordinarie rättsmedel i ärendet ska parten utnyttja dessa rättsmedel, eftersom justitieombudsmannen i motsats till besvärsorganen inte kan ändra eller upphäva en myndighets beslut. Om det ännu finns tillgängliga rättsmedel, ges klaganden således anvisningar om hur denne kan utnyttja dessa rättsmedel. Om klagomål däremot har anförts på grund av att ärendets behandling har fördröjts, kan justitieombudsmannen naturligtvis ingripa i saken trots att ärendet fortfarande är under behandling.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman undersöker justitieombudsmannen inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet. Detta krav på särskilda skäl har i praktiken tolkats strikt, eftersom det ofta är både svårt och oändamålsenligt att undersöka gamla ärenden.

Om det av någon av de ovan nämnda orsakerna inte finns anledning att fortsätta med undersökningen av klagomålet informeras klaganden om saken i ett svar som i allmänhet ges inom en vecka. Om det däremot inte finns några sådana orsaker och det finns anledning att misstänka lagstridigt förfarande hos den övervakade, inleds den egentliga undersökningen av klagomålet. Det innebär att man undersöker fakta i ärendet samt utreder och bedömer de juridiska frågor som hänförs till ärendet. Detta kräver att man skaffar behövlig dokumentation och begär en utredning om handlingarna av den myndighet eller tjänsteman som klagomålet riktar sig mot, samt ett utlåtande om de juridiska grunderna för avgörandet eller förfarandet. Dokumentationen och den övriga preliminära utredningen skaffas ofta genom att de berörda aktörerna kontaktas per telefon eller e-post.

Om ärendet ger anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska denne ges tillfälle att bli hörd. I dessa fall ska klagomålsskrivelsen jämte bilagor sändas till den övervakade, så att denne får exakt information om de omständigheter som är föremål för utredning och som kan föranleda kritik. Då myndigheten har lämnat in sin utredning och sitt utlåtande, sänds dessa vid behov till klaganden för kännedom och för avgivande av ett eventuellt bemötande. Utredningar och bemötanden kan inhämtas flera gånger. Då ärendet är klart för avgörande avgörs det i enlighet med den prioriteringsordning som bestäms på basis av när ärendet inkommit eller på basis av en eventuell grund för brådskande behandling.

Grunder för undersökning av klagomål

Undersökningen av klagomål och undersökningens omfattning ska enligt min uppfattning bedömas på följande grunder:

1. Kan justitieombudsmannen hjälpa?

Om ett fel eller en brist i en myndighets verksamhet ännu kan åtgärdas och justitieombudsmannen kan påverka saken, vidtar justitieombudsmannen behövliga åtgärder i ärendet oberoende av hur allvarligt felet

är. Det kan t.ex. vara fråga om att en myndighet inte har besvarat klagandens brev som innefattar en begäran om rådgivning eller som berör utträttandet av ärenden. Det kan också vara fråga om att myndigheten inte har fattat ett erforderligt förvaltningsbeslut i klagandens ärende eller om att det finns ett sådant skrivfel eller sakfel i myndighetens avgörande som kan korrigeras genom myndighetens självrättelse. I dylika fall kan det slutresultat som klaganden eftersträvar ibland nås redan genom att någon vid justitieombudsmannens kansli kontaktar den berörda myndigheten.

Tyvärr är det dock relativt ofta så att det inte längre är möjligt att åtgärda det misstänkta fel som framgår av klagomålet, även om man skulle kunna påvisa felet i samband med undersökningen av klagomålet. Detta är fallet t.ex. då det myndighetsförfarande som innefattat ett fel redan har lett till ett lagakraftvunnet avgörande som inte längre kan överklagas med ordinarie rättsmedel, men felet å andra sidan inte är så allvarligt att det kan utgöra en grund för att beslutet återbryts eller undanröjs med hjälp av s.k. extraordinarie rättsmedel.

2. Behövs justitieombudsmannens handledning eller framställning i ärendet?

Även om justitieombudsmannen inte kan hjälpa klaganden att nå det slutresultat denne önskar, kan det ibland finnas skäl att ge myndigheten handledning med tanke på framtiden. Det kan vara fråga om att myndigheten uppmärksammas på det felaktiga förfarandet, så att motsvarande fel inte upprepas. Också i det fall att myndighetens förfarande inte är felaktigt, kan det finnas skäl för justitieombudsmannen att uppmärksamma den övervakade på sådana aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom kan klagomålet avslöja brister i lagstiftningen, varvid det kan finnas skäl att undersöka ärendet med avseende på en eventuell framställning om lagändringar. Ifall myndighetens felaktiga förfarande har orsakat klaganden skada, olägenhet eller förtret, kan det därutöver finnas skäl att undersöka klagomålet med tanke på en eventuell framställning om gottgörelse.

Å andra sidan är det också möjligt att felet redan kan ha korrigerats genom myndighetens egna åtgärder eller genom besvärsorganets åtgärder eller avgörande. Ifall det t.ex. skett ett fel vid hörandet av en aktör kanske besvärsorganet redan har hört den berörda aktören och felet därmed har korrigerats. Det är även möjligt att myndigheten redan är väl medveten om felet och att det därför inte heller finns anledning att undersöka klagomålet med tanke på att myndigheten skulle behövas ges handledning om saken.

3. Behövs justitieombudsmannens kritik?

Trots att justitieombudsmannen inte kan hjälpa klaganden att nå det slutresultat denne önskar, och även om det inte verkar finnas anledning för justitieombudsmannen att ge handledning eller göra en framställning i ärendet, kan det finnas skäl för justitieombudsmannen att undersöka klagomålet för att framföra kritik mot myndigheten. Detta är fallet då det lagstridiga förfarandet eller den försummelse av en skyldighet som avses i klagomålet inte kan anses vara av ringa betydelse. Det är även i detta fall möjligt att felet har korrigerats vid besvärsorganet. Besvärsorganet bedömer emellertid inte hur klandervärdt den tjänsteman som ansvarar för felet har handlat i tjänstemannarättsligt eller straffrättsligt avseende, utan detta hör till justitieombudsmannens uppgifter.

För att justitieombudsmannen ska kunna rikta kritik mot en tjänstemans eller myndighets förfarande, ska tjänstemannen eller myndigheten enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ges tillfälle att bli hörd. Det faktum att det finns anledning att kritisera förfarandet leder därför automatiskt till att klagomålet blir föremål för undersökning och till att myndigheten blir hörd.

4. Behövs justitieombudsmannens undersökning och ställningstagande av andra skäl?

I vissa fall kan det finnas anledning att undersöka ett klagomål trots att ingen av de ovan nämnda grunderna verkar föreligga och klagomålet således uppenbar-

ligen inte skulle föranleda några åtgärder från justitieombudsmannens sida. Det faktum att justitieombudsmannen undersöker ärendet kan nämligen också vara av betydelse i sig. Detta kan vara fallet t.ex. då ärendet av någon orsak är synnerligen viktigt för klaganden.

Det kan även med tanke på förtroendet för myndigheternas verksamhet finnas skäl för justitieombudsmannen att undersöka grunderna för en myndighets förfarande eller avgörande. En sådan situation kan föreligga om ärendet till sin natur är sådant att det med fog har kunnat väcka misstroende hos klaganden. Det kan också var fråga om ett mer allmänt legitimeringsbehov, t.ex. då ett kontroversiellt ärende har uppmärksammats i offentligheten.

Regleringen gällande undersökningen av klagomål

Enligt min uppfattning borde det inte finnas en sådan schablonmässig tröskel för undersökningen av klagomål som innebär att ett klagomål alltid ska undersökas då det "finns anledning att misstänka" lagstridigt förfarande i ärendet. Man borde utgående från de ovan nämnda grunderna på ett mer analytiskt plan kunna bedöma huruvida det finns skäl för undersökningen av ett klagomål. Om ingen av de ovan nämnda grunderna föreligger, är det i allmänhet varken med tanke på justitieombudsmannens uppgifter eller med tanke på verksamhetens genomslagskraft ändamålsenligt att en fullskalig undersökning av klagomålet utförs. En schablonmässig tröskel är också vilseledande med tanke på att det kan finnas anledning att pröva ett klagomål trots att det inte finns skäl att misstänka något lagstridigt förfarande i ärendet. Detta är fallet i synnerhet då en myndighets avgörande eller förfarande i och för sig varit lagenligt, men något annat avgörande eller förfarande skulle ha varit att föredra med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I den gällande bestämmelsen om undersökningen av klagomål har man inte heller tagit hänsyn till det misstänkta lagstridiga förfarandets art eller betydelse. Uttrycket "lagstridigt förfarande" låter allvarligt, men i själva verket kan det t.ex. vara fråga om ett processuellt fel som inte längre

kan åtgärdas och som är betydelselöst med tanke på slutresultatet i ärendet.

Om ingen av de grunder som presenterats under den förra rubriken föreligger i fråga om ett enskilt klagomål, borde klagomålet kunna undersökas i snävare omfattning. Detta gäller alltså sådana situationer där justitieombudsmannen inte kan erbjuda någon hjälp, då justitieombudsmannens handledning eller framställning inte behövs, då det inte finns skäl för justitieombudsmannen att framföra någon kritik och då det inte heller finns några andra skäl för justitieombudsmannen att undersöka ärendet.

Man bör även minnas att inga klagomål helt och hållet avisas, utan att varje klagomål undersöks med avseende på de ovan nämnda utgångspunkterna. Omfattningen av denna preliminära undersökning varierar beroende på ärendets natur. Också klagandens personliga förhållanden kan inverka på undersökningen. Ifall det är fråga om en person som hör till en utsatt kategori, t.ex. en person som är intagen i en sluten anstalt och som själv kan ha svårt att utreda sitt ärende och framföra det i sitt klagomål, kan man på tjänstens vägnar utföra en mer omfattande undersökning av ärendet. Undersökningen av olika frågor som hör till ett och samma klagomål kan också variera i omfattning. Ett klagomål innefattar nämligen ofta flera frågor, av vilka somliga kan föranleda en fullskalig undersökning, medan andra frågor, som med avseende på de ovan nämnda grunderna saknar betydelse, ägnas mindre uppmärksamhet.

Med anledning av varje klagomål utarbetas ett svar som innefattar en redogörelse för hur ärendet har bedömts. Justitieombudsmannens avgöranden vinner inte laga kraft. Om klaganden är missnöjd med svaret kan han eller hon således alltid precisera sitt klagomål och lägga fram nya grunder som stöd för det.

Enligt min uppfattning borde justitieombudsmannen från fall till fall kunna pröva i hur stor omfattning och hur ingående ett klagomål ska undersökas. För närvarande har flera myndigheter anförtratts motsvarande prövningsrätt. Enligt förundersökningslagen ska t.ex. polisen utföra en förundersökning när det "finns skäl att misstänka" att ett brott har begåtts. Tröskeln för in-

ledandet av en förundersökning motsvarar i språkligt avseende den nuvarande tröskeln för undersökningen av klagomål. Åklagaren kan emellertid på framställning av polisen besluta att en förundersökning inte ska utföras eller att den ska avbrytas. Förundersökningen kan begränsas av samma orsaker med stöd av vilka åklagaren kan meddela åtalseffergift. Till dessa orsaker hör t.ex. att det misstänkta brottet är obetydligt samt vissa andra grunder som gör att det inte är ändamålsenligt att fortsätta med straffprocessen.

Undersökningen av klagomål borde fogas till de uppgifter som anförtrots justitieombudsmannen i 109 § i grundlagen. Däremot borde det inte finnas någon schablonmässig tröskel för undersökningen av klagomål, utan varje klagomål borde undersökas i den omfattning och så ingående som justitieombudsmannen i varje enskilt fall anser det vara motiverat med tanke på iakttagandet av lagen, individens rättsskydd samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna prövning skulle kunna utföras utgående från de ovan nämnda grunderna och med beaktande av justitieombudsmannens eventuella slutliga åtgärd (som innebär att JO meddelar sin uppfattning i handledande eller klandrande syfte, gör en framställning, ger en anmärkning eller väcker åtal).

Även grundlagsutskottet har i sitt betänkande angående justitieombudsmannens berättelse för år 2008 konstaterat att justitieombudsmannen bör ha möjlighet att förskjuta tyngdpunkten i sin verksamhet mot sådana ärenden där klagandens rättsskydd eller andra aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kräver en snabb och effektiv behandling. Enligt grundlagsutskottets uppfattning hindrar inte de gällande bestämmelserna i lagen om riksdagens justitieombudsman att justitieombudsmannen utför en mer omfattande prövning i anslutning till undersökningen av klagomål. De gällande bestämmelserna hindrar inte heller en viss höjning av tröskeln för att ett klagomål ska undersökas.

Jag anser att dessa ställningstaganden är synnerligen välkomna. Ännu bättre skulle det emellertid vara ifall man kunde föreskriva om justitieombudsmannens prövningsrätt i lag. Denna fråga begrundas för närvarande i en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet.

Varje klagomål är viktigt

Jag har alltid betonat att det inte finns några onödiga klagomål. Klagomålen är oundgängliga källor till information för justitieombudsmannen. Det är uttryckligen via klagomålen som justitieombudsmannen får information om lagstridiga förfaranden och om sådana brister som förekommer i lagstiftningen eller vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta betyder emellertid inte att det varje gång då det finns skäl att misstänka att det förekommit lagstridigt förfarande finns anledning att undersöka klagomålet i den omfattning och så ingående som det är möjligt inom klagomålsförfarandet.

Jag har ovan presenterat de grunder i ljuset av vilka undersökningen av klagomålen enligt min uppfattning borde bedömas. Då någon av dessa grunder föreligger bör också mindre ärenden undersökas. I de fall där justitieombudsmannens åtgärder är påkallade är det enligt min åsikt väsentligt att klagomålet kan undersökas och avgöras snabbt. Detta är möjligt ifall justitieombudsmannen kan utföra en snävare undersökning av andra klagomål. Jag anser att en sådan flexibel undersökning av klagomålen som ger rum för prövning från justitieombudsmannens sida inte skulle försvaga utan tvärtom stärka och försnabba tillsynen över att lagen följs och främja rättsskyddet samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Anförande

2008

PETRI JÄÄSKELÄINEN

BRISTER VID TRYGGANDET AV RÄTTSHJÄLP FÖR FRIHETS- BERÖVADE

Rätten till konfidentiell rättshjälp

Garantierna för en rättvis rättegång som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna innebär rätt att få juridisk hjälp och rätt att själv välja sitt rättsbiträde och föra konfidentiella underhandlingar med biträdet. Motsvarande rättsskyddsgarantier ingår t.ex. i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Det konfidentiella förhållandet mellan rättsbiträdet och huvudmannen omfattas också av det privatlivsskydd och skydd för förtroliga meddelanden som garanteras i grundlagen och i människorättskonventionen.

Dessa rättigheter tillkommer självfallet också fångar och andra frihetsberövade, som har det svårare än personer i frihet att sköta sina juridiska ärenden. För dem kan möjligheten till konfidentiell kommunikation med en advokat eller något annat rättegångsombud eller rättegångsbiträde (nedan ombud) vara en ödesfråga.

De frihetsberövades rättsställning och bemötandet har reglerats i tre olika lagar. Fängelselagen tillämpas på fångar, dvs. på personer som avtjänar ett ovillkorligt fängelsestraff eller omvandlingsstraff för böter i ett fängelse. På verkställigheten av sådant frihetsberövande som gäller personer som domstolen förklarar häktade tillämpas däremot häktninglagen. På häktade som hålls i förvar i ett polishäkte tillämpas emellertid lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, den s.k. lagen om finkor. Denna lag tillämpas också på personer som har gripits eller anhållits av polisen. Dessutom finns det en särskild lag om bemötandet av sådana utlänningar som tagits i förvar, vilken jag dock inte behandlar i detta anförande.

De nämnda lagarna innehåller bestämmelser om den frihetsberövades rätt till konfidentiell rättshjälp. Denna rätt garanteras också bl.a. i FN:s minimiregler för fångvården och i Europarådets fängelse regler.



Man har med andra ord strävat efter att trygga rätten till konfidentiell rättshjälp genom olika slags normer och rekommendationer. I samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning har det emellertid uppdagats flera problem och brister när det gäller att tillhandahålla advokattjänster för frihetsberövade. Dessa brister gäller framför allt tryggandet av fångens rätt till konfidentiell brevväxling med och besök av sitt ombud.

Övervakning av ombuds besök

Enligt fängelselagen, häktninglagen och lagen om finkor kan ett besök vara övervakat eller oövervakat eller ordnas under särskilt övervakade förhållanden. Fångar och andra frihetsberövade har i regel rätt till övervakade besök. Oövervakade besök beviljas inom ramen för myndigheternas prövningsrätt. Enligt lagen kan ett oövervakat besök beviljas om det är motiverat med hänsyn till bevarandet av den frihetsberövades

kontakter, skötseln av rättsliga angelägenheter eller av någon annan motsvarande orsak. Dessutom krävs det att besöket inte stör ordningen eller verksamheten i fängelset eller förvaringslokalen. Besök under särskilt övervakade förhållanden får ordnas i sådana situationer som anges i lagen, då besöket är förenat med säkerhetsrisker.

När en häktad tar emot besök av sitt ombud får besöket enligt häktningsslagen inte övervakas, om det inte finns grundad anledning att misstänka att ett lagbrott begås under besöket. I häktningsslagen är huvudregeln således att besök av ombud inte ska övervakas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i fängelselagen eller i lagen om finkor. Detta är ett missförhållande, eftersom den frihetsberövade har samma behov av konfidentiella besök av sitt ombud vare sig det är fråga om en fånge eller en häktad och vare sig den häktade har placerats i ett fängelse eller i polisens förvaringslokal. Jag har ansett att det är ohållbart att en häktads rätt till konfidentiella besök av sitt ombud regleras på olika sätt beroende på om den häktade har placerats i ett polishäkte eller i ett fängelse. Placeringen av en häktad kan nämligen påverkas både av de lokala förhållandena och av sådana slumpmässiga omständigheter som inte borde ha någon inverkan på huruvida ett besök av den häktades ombud ska ordnas under övervakning eller inte.

Jag har gjort en framställning till justitieministeriet (JM) och inrikesministeriet (IM) om att de bestämmelser i fängelselagen och lagen om finkor som gäller besök av ombud ska ändras så att de överensstämmer med häktningsslagen.

Oklara definitioner av besöksformerna

Övervakning av en fånges besök innebär att personalen i fängelset eller i polisens förvaringslokal övervakar besöket genom att vara närvarande i besöksutrymmet. Övervakningen kan också ordnas t.ex. med hjälp av videokameror.

Ett besök under särskilt övervakade förhållanden innebär däremot att besöket ordnas i ett utrymme där den frihetsberövade och besökaren skiljs åt av en mellan-

vägg av plast eller glas, eller av något liknande hinder. Ett besök under särskilt övervakade förhållanden kan också ordnas så att besöket övervakas genom att någon är närvarande i besöksutrymmet.

De karaktäriseringar av de olika besöksformerna som ingår i lagarnas förarbeten innehåller emellertid inte någon noggrann beskrivning av vad som avses med de olika slagen av övervakning. Till exempel ett besök där övervakningen ordnas genom att någon som hör till anstaltens personal är närvarande vid besöket har beskrivits både som ett övervakat besök och som ett besök under särskilt övervakade förhållanden. En sådan begreppslik oklarhet kan i praktiken urvattna de villkor som har fastställts för de olika formerna av besök i lagen.

Jag har gjort en framställning till JM och IM om att definitionerna av och villkoren för de olika formerna av besök som regleras i fängelselagen, häktningsslagen och lagen om finkor ska förtydligas.

Besöksutrymmenas byggnadstekniska lösningar

Redan år 2007 observerade jag att man i vissa fängelser hade byggt besöksutrymmen där en genomskinlig plastvägg skiljer fången och besökaren från varandra och där de är tvungna att samtala via en intern telefon. Vid fängelserna hade man emellertid inte uppfattat att det är fråga om ett besök under särskilt övervakade förhållanden då besöket ordnas i sådana utrymmen. Enligt lagen får ett besök ordnas under särskilt övervakade förhållanden bara då det i ett enskilt fall konstaterats att de lagstadgade villkoren för ett sådant besök är uppfyllda. Det är således inte lagligt att ordna normala besök i sådana utrymmen.

Vidare framgick det att också besök av ombud hade ordnats i sådana utrymmen i fängelserna. Detta betyder att man för det första hade åsidosatt den lagstadgade prövningen av huruvida besöket ska ordnas helt och hållet utan övervakning. För det andra hade man åsidosatt bedömningen av huruvida det föreligger lagstadgade grunder för besök under särskilt övervakade förhållanden.

Det visade sig dessutom att det var allmän praxis att besök av ombud ordnas under särskilt övervakade förhållanden i polisens förvaringslokaler. Besök under särskilt övervakade förhållanden ordnades rutinmässigt, trots att sådana besök är i lagen klart avsedda som ett sista alternativ. Detta berodde på att man inte hade uppfattat att besöksarrangemangen innebär att det är fråga om besök under särskilt övervakade förhållanden. Jag ansåg att det var överraskande att det inom polisförvaltningen allmänt verkade förekomma en felaktig eller bristfällig uppfattning om innehållet i den lagstiftning som gäller de frihetsberövades rätt till besök. Det var enligt min uppfattning dessutom synnerligen oroväckande att okunskapen gällde besök av ombud, eftersom tryggandet av rätten till förtrolig kommunikation vid sådana besök hör till de viktigaste garantierna för en rättvis rättegång.

Vid ett besök under särskilt övervakade förhållanden begränsas fångens och ombudets möjligheter till fri diskussion och konfidentiellt informationsutbyte. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EMRD) har i sin rättspraxis fastställt att det skett en kränkning av människorättskonventionen i det fall där ett ombud som kommit till fängelset för att besöka sin huvudman var åtskiljd från huvudmannen av en glasvägg. Detta hindrade hanteringen av dokument och tvingade parterna att samtala högljutt.

Jag har betonat att tröskeln för att besök ska få ordnas under särskilt övervakade förhållanden ska vara synnerligen hög i det fall där en frihetsberövad besöks av sitt ombud. Av de lagstadgade villkoren för att ett besök ska få ordnas under särskilt övervakade förhållanden kan det i detta fall närmast bli fråga om att besöket misstänks medföra fara för besökarens, dvs. ombudets, säkerhet. Ifall det strider mot ombudets vilja kan besöket emellertid enligt min uppfattning endast i exceptionella situationer ordnas under särskilt övervakade förhållanden på denna grund.

Om en myndighet anser att det verkar finnas lagstadgade grunder för ett besök under särskilt övervakade förhållanden, ska den frihetsberövade och dennes ombud höras före besöket. Då kan man redogöra för orsakerna till att besöket ordnas under särskilt övervakade förhållanden. Detta möjliggör också att man vid

beslutsfattandet ännu kan beakta de synpunkter som parterna eventuellt framför t.ex. angående behovet av och metoderna för tryggnad av konfidentialiteten vid besöket.

Jag har delgett JM och IM mina observationer och uppfattningar samt bett att JM:s kriminalpolitiska avdelning tillsammans med Brottsförhållandsverket ska begrunda arrangemangen i fängelsernas besöksutrymmen.

Granskning av post från ombud

Enligt EMRD står brevväxlingen med ett ombud i en särställning med stöd av artikel 8 i människorättskonventionen, oavsett i vilket syfte brevväxlingen sker. Skyddet för korrespondensen är enligt EMRD särskilt viktigt i fängelseförhållanden, eftersom ombudet inte alltid har möjligheter att personligen besöka sin huvudman i fängelset.

Enligt lagen får ett brev eller en annan postförsändelse som en fånge adresserat till sitt ombud inte granskas eller läsas. Sådan post som en fånge får från sitt ombud får däremot granskas under de förutsättningar som föreskrivs i lagen. Detta är fallet då det "av kuvertet eller på något annat sätt tillförlitligt framgår" att avsändaren är ett ombud, men det finns anledning att misstänka att brevet innehåller förbudna ämnen eller föremål. I denna situation får brevet öppnas och dess innehåll granskas. Detta får emellertid endast ske i fångens närvaro och utan att meddelandet i försändelsen läses.

Formuleringarna i lagen har i praktiken visat sig var problematiska. Det är nämligen inte möjligt att enbart med hjälp av kuvertet, dvs. i praktiken på basis av avsändarmarkeringen, på ett "tillförlitligt" sätt konstatera att brevet har sänts av fångens ombud. Avsändarmarkeringen kan ju vara förfalskad och en advokatbyrås kuvert kan vara stulet eller återanvänt. Vid undersökningen av klagomålsärendena har det framgått att man i fängelserna har åberopat denna osäkerhet, som i princip alltid råder i fråga om avsändarmarkeringens äkthet, som en grund för att öppna brev även i det fall då det alldeles tydligt har antecknats på bre-

vet att avsändaren är en etablerad advokatbyrå. I detta fall blir det andra kriteriet som uppställts som förutsättning för att ett brev från ett ombud ska få öppnas, dvs. att "det finns anledning att misstänka att brevet innehåller förbjudna ämnen eller föremål," de facto betydelselöst. Det har till och med hänt att man med stöd av denna tolkning har öppnat brev från ombud utan att fången varit närvarande.

En misstanke om att avsändarmarkeringen är felaktig kan också ge upphov till misstankar om att brevet innehåller något förbjudet. I klagomålsavgörandena har jag emellertid betonat att den osäkerhet som alltid hör samman med avsändarmarkeringens äkthet inte i sig är tillräcklig för att ge upphov till misstankar om att brevet har förbjudet innehåll. En misstanke om att avsändarmarkeringen är felaktig lämpar sig i allmänhet dåligt som grund för att öppna ett brev, eftersom det är lätt att försäkra sig om markeringens äkthet genom att ringa upp den advokatbyrå som antecknats som avsändare. Man ska inte ingripa i skyddet för förtroliga meddelanden, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, om ett ingrepp kan undvikas genom enkla åtgärder.

För att ett brev som ett ombud adresserat till en fånge ska få öppnas krävs det enligt den rättspraxis EMRD omfattat beträffande rätten till konfidentiell korrespondens med ett ombud alltid att det föreligger sådana fakta eller omständigheter i ljuset av vilka en utomstående objektiv observatör kan sluta sig till att det är fråga om missbruk av denna kommunikationskanal som åtnjuter särskilt skydd.

Jag har konstaterat att de ovan nämnda lagbestämmelserna ger alltför stort rum för tolkning med avseende på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom är bestämmelserna otillräckliga för att man ska kunna säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. Jag har också ansett att det är viktigt att beslut om öppnande av brev från ombud motiveras tillräckligt väl och att grunderna för besluten upptecknas. Beslutsmotiveringarna är nödvändiga för att man ska kunna kontrollera hur myndigheterna utövar sin prövningsrätt. Med hjälp av beslutsmotiveringarna kan man också främja parternas rättsskydd och förtroendet för myndighe-

ternas verksamhet, samt självkontrollen inom myndighetsverksamheten.

Jag har gjort en framställning till JM och IM om att de förutsättningar för öppnande av brev från ombud som anges i fängelselagen, häktninglagen och lagen om finkor ska förtydligas. Dessutom har jag betonat att det behövs föreskrifter om motiveringen av beslut om öppnande av brev och om registreringen av grunderna för besluten.

Slutledningar

Det finns problem i anslutning till tryggheten av rättshjälp för frihetsberövade. Dessa problem beror i huvudsak på bristerna i lagstiftningen, som också avspeglar sig i praktiken. De förutsättningar under vilka besök av ombud får övervakas och innebörden av de olika formerna av besök har t.ex. definierats så inexact i lagen att detta har möjliggjort uppkomsten av oriktig besökspraxis. Det faktum att förutsättningarna för granskning av post från ombud delvis har formulerats på ett misslyckat sätt har likaså gett upphov till en sådan granskingspraxis som kränker rätten till konfidentiell brevväxling med ett ombud.

Ett av problemen utgörs av den oenhetliga regleringen i fängelselagen, häktninglagen och lagen om finkor. Lösningen med tre olika lagar torde i och för sig vara ändamålsenlig, men enligt min uppfattning finns det inte fog för att de frihetsberövades rätt till rättshjälp regleras på olika sätt i lagarna. Rätten till konfidentiell rättshjälp borde inte få vara beroende av den frihetsberövades processuella ställning eller av var den frihetsberövade har placerats.

Justitieministeriet har i sina svar med anledning av mina ovan nämnda framställningar uppgett att behoven av lagändringar ska prövas i samband med den översyn av fängelselagstiftningen som för närvarande är under beredning vid ministeriet. Jag anser att det är viktigt att lagstiftningen preciseras. Rätten till konfidentiell rättshjälp utgör en av hörnstenarna för en sådan rättvis rättegång som det allmänna ska garantera var och en. Lagstiftningen ska vara så heltäckande och exakt att de frihetsberövades rättigheter tryggas också i praktiken.

Anförande

2007

PETRI JÄÄSKELÄINEN

VILKEN BETYDELSE HAR JO:S ÅTALSRRÄTT?

Enligt grundlagen kan JO utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas i ärenden som omfattas av JO:s laglighetskontroll. Dock kan endast riksdagen fatta beslut om att åtal ska väckas mot republikens president eller en statsrådsmedlem.

Före grundlagsreformen omfattade JO:s åtalsrätt endast tjänstebrott, men nuförtiden omfattar åtalsrätten de objekt som hör till JO:s laglighetskontroll. Om den misstänkte omfattas av JO:s laglighetskontroll, kan JO väcka åtal mot den misstänkte för ett brott som har begåtts inom ramen för den verksamhet JO har till uppgift att övervaka, oavsett om det är fråga om ett tjänstebrott eller något annat brott. I dessa fall har allmänna åklagarna vanligtvis också åtalsrätt.

Enligt grundlagen kan endast justitieombudsmannen eller justitiekanslern fatta beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. I dessa ärenden kan åtal således inte väckas av allmänna åklagaren, inte ens av riksåklagaren. Ett beslut om att åtal ska väckas mot riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren kan likaså endast fattas av justitieombudsmannen eller justitiekanslern.

JO är emellertid inte behörig att väcka åtal mot privatpersoner, dvs. andra än tjänstemän, offentligt anställda och andra än personer som sköter offentliga uppgifter. JO är således en specialåklagare.

Ur internationell synvinkel är det ovanligt att JO har åtalsrätt. Vilken principiell och praktisk betydelse har då JO:s åtalsrätt i Finland och finns det några problem som är förknippade med åtalsrätten?

Åtalsrättens principiella betydelse

När det gäller tjänstebrott som begåtts av domare har justitieombudsmannens och justitiekanslerns exklusiva



Foto: Jussi Aalto

åtalsrätt en viktig principiell betydelse. I samband med åklagarväsendets organisationsreform år 1996 krävde grundlagsutskottet att arrangemanget för väckande av åtal mot domare skulle ges "principiell tyngd". Justitieombudsmannen kunde anförtros denna uppgift med stöd av den auktoritet riksdagen ger och justitiekanslern med stöd av den prestige justitiekanslern åtnjuter i historiskt perspektiv.

Genom detta åtalsrättsarrangemang tryggas också domarnas oavhängighet i förhållande till de allmänna åklagarna. Oavhängigheten kunde kränkas om allmänna åklagarna skulle kunna fatta beslut om realisering av tjänsteansvaret för domarna som avgör ärenden där allmänna åklagarna utför åtalen. JO och domarna förenas däremot inte av några normala arbetsuppgifter och de har inte heller några andra inbördes förbindelser som skulle göra att JO:s behörighet att väcka tjänsteåtal mot en domare kunde äventyra domarens oavhängighet. JO uppfyller också det fundamentala krav som måste ställas på det organ som är behörigt att väcka tjänsteåtal mot domare, nämligen att JO själv är oberoende av alla andra organ som utövar offentlig makt.

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren är alla allmänna åklagares överordnade. Därför är det viktigt att ett beslut om att åtal ska väckas mot någon av dem

fattas av laglighetsövervakaren, som är oavhängig i förhållande till de allmänna åklagarna.

Dessutom är det ur principiell synvinkel betydelsefullt att JO har självständig åtalsrätt i de ärenden som hör till JO:s behörighet. När JO anser att åtal bör väckas i ett sådant ärende behöver således inte någon annan instans pröva huruvida ärendet ska behandlas som brottmål vid en domstol eller inte. I de länder där justitieombudsmannen inte har självständig åtalsrätt kan justitieombudsmannen i allmänhet göra en framställning om att åtal ska väckas hos åklagarmyndigheten. Detta innebär att man kan hamna i en situation där högsta laglighetsövervakaren och åklagarmyndigheten är av olika åsikt i åtalsfrågan och ärendet inte kan föras till domstolen för avgörande. Om det t.ex. är fråga om ett ärende som har fått stor uppmärksamhet i offentligheten, kan en dylik olösbar konflikt försvaga rättssystemets legitimitet och undergräva allmänhetens förtroende för rättsvärdet. En sådan situation kan däremot inte uppkomma i Finland.

Med stöd av grundlagen har JO alltid rätt att väcka åtal i sådana ärenden som hör till JO:s övervakningsbehörighet. Detta betyder att JO förfogar över den högsta åtalsrätten i dessa ärenden. JO kan väcka åtal i ett sådant ärende trots att allmänna åklagaren skulle ha underlåtit att väcka åtal i ärendet. Enligt min uppfattning är det konsekvent och ur principiell synvinkel viktigt att samma instans har hand om både den högsta laglighetskontrollen och den högsta åtalsrätten i ärenden som gäller tjänsteverksamhet och skötsel av offentliga uppgifter.

Det finns inte någon skarp gräns mellan straffrättsliga och övriga överträdelser av tjänsteplikten. I och med åtalsrätten kan JO undersöka det aktuella förfarandet ur ett helhetsperspektiv, såväl med avseende på god förvaltning och iakttagande av tjänsteplikten som ur straffrättsligt perspektiv. Detta lämpar sig väl för JO:s verksamhet i egenskap av högsta laglighetsövervakare.

Genomslagskraften för JO:s rättsliga ställningstaganden grundar sig i synnerhet på att motiveringarna till besluten är godtagbara och övertygande. JO:s ställningstaganden åtnjuter också institutionellt stöd av JO:s grundlagsenliga ställning som högsta laglighetsövervakare och övervakare av de grundläggande fri-

och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannainstitutionen är djupt rotad i det finländska samhället – institutionen är ju nästan lika gammal som det självständiga Finland. Därför är man vana vid att följa JO:s ställningstaganden. Vetskapen om att JO i sista hand kan väcka åtal för sådant förfarande som strider mot JO:s ställningstaganden kan i vissa fall också öka ställningstagandenas genomslagskraft.

Åtalsrättens praktiska betydelse

Om JO:s åtalsrätt enbart bedöms på basis av antalet väckta åtal skulle åtalsrätten inte vara av stor praktisk betydelse. JO har väckt högst några enstaka åtal per år. Vad beror detta på?

I praktiken styrs ärenden där det förekommer brottsmisstankar redan från första början till polisen. Polisen utför en förundersökning i ärendet och därefter överförs ärendet till allmänna åklagaren för åtalsprövning. Därför får JO mycket sällan ta emot sådana ärenden där det skulle vara ett egentligt alternativ att väcka åtal. Så ska det enligt min uppfattning också vara. Även om JO har åtalsrätt hör det inte i första hand till JO:s uppgifter att se till att det straffrättsliga ansvaret realiseras. Denna uppgift ankommer i regel på de myndigheter som svarar för straffprocessen. JO ska utnyttja sina specialåklagarbefogenheter endast då dessa myndigheter inte har handlat korrekt eller då det av någon anledning är motiverat eller ändamålsenligt att ärendet direkt behandlas inom ramen för JO:s åtalsprövning. Enligt min uppfattning skulle det inte vara ändamålsenligt att JO med stöd av sin åtalsbehörighet skulle ta ärenden som gäller brottsmisstankar till behandling t.ex. enbart därför att målsäganden eller någon annan har råkat föra ärendet till JO för behandling.

Det faktum att JO mycket sällan har anledning att utnyttja sin åtalsrätt visar att det normala straffprocessuella systemet fungerar. Nuförtiden är åklagarkårens yrkeskunnig och åklagarväsendet har en oberoende ställning. Förut kan det ha varit motiverat att JO utförde åtalsprövningen t.ex. i ärenden som gällde misstänkta brott inom försvarsmakten, eftersom dessa ärenden annars skulle ha prövats av en militärjurist som hörde till försvarsmaktens egen personal. Nuförtiden sköts

emellertid åklagaruppgifterna vid militära rättegångar av sådana oberoende allmänna åklagare som förordnats till uppdraget av riksåklagaren.

JO:s åtalsrätt har i praktiken en mycket större betydelse än vad man kunde sluta sig till enbart på basis av antalet väckta åtal. Dessutom fattar JO också en del andra beslut som gäller åtalsprövning. En del av dem är s.k. påföljdsliknande beslut om åtalseffergift, där det konstateras att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett brott, men JO bedömer att det är en tillämplig åtgärd att den övervakade ges en anmärkning för framtiden. I egenskap av specialåklagare kan JO också utnyttja åklagarbefogenheterna t.ex. för att inleda och delta i en förundersökning.

I praktiken är det väsentligaste dock att JO:s åtalsrätt i sig påverkar sättet för undersökningen av klagomål och ärenden som JO undersöker på eget initiativ. Det faktum att JO har åtalsrätt inverkar också på undersökningens inriktning. Åtalsrätten innebär att JO i princip ska granska möjligheterna att vidta eventuella straffrättsliga åtgärder i varje ärende. Om JO inte hade åtalsrätt skulle undersökningen kunna begränsas till ett allmänt plan och inriktas t.ex. enbart på den berörda organisationens eller myndighetens verksamhet. Där emot ska hos oss JO:s undersökning vanligtvis utsträckas till enskilda tjänstemän eller personer som sköter offentliga uppgifter då dessa kan misstänkas för lagstridigt förfarande. Detta kan i praktiken ha allmän preventiv effekt i myndighetsverksamhetens lagenlighet. Arrangemanget är också förenligt med den finska laglighets traditionen som avspeglas i 118 § i grundlagen, där det bestäms att varje tjänsteman personligen svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga.

Eventuella problem

Enligt grundlagen är myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag skyldiga att ge JO de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen. Detta betyder att det hör till tjänstemännens tjänsteplikt att ge JO sanningsenliga uppgifter i de ärenden som JO undersöker. Det kan emellertid uppkomma en konflikt mellan tjänstemannens sanningsplikt och det s.k. självkriminaliseringsskyddet, som innebär att var och en har

rätt att inte utsätta sig för en risk för att bli åtalad för ett brott samt rätt att inte medverka till utredningen av sin egen skuld. Förundersökningsförfarandet är däremot inte förknippat med motsvarande problem, eftersom en tjänsteman vid förundersökningen har en normal ställning som brottsmisstänkt som har ingen sanningsplikt.

En situation som är problematisk med tanke på självkriminaliseringsskyddet kan uppkomma i synnerhet då ett ärende som JO har avgjort i klagomålsförfarandet blir föremål för en straffprocess. Detta är möjligt t.ex. därför att målsäganden i Finland enligt grundlagen har självständig åtalsrätt, dvs. rätt att kräva att en tjänsteman eller någon annan som sköter en offentlig uppgift ska ådömas straff. Problem kan uppkomma om den utredning tjänstemannen med stöd av sin sanningsplikt gett JO angående sitt eget förfarande utnyttjas mot tjänstemannen vid straffprocessen.

Den kommitté för mänskliga rättigheter som inrättats med stöd av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter har i fallet *Alzery mot Sverige* riktat kritik mot att svenska myndigheters lagstridiga förfarande inte hade prövats i straffrättsligt avseende. Förfarandet kunde nämligen inte längre bli föremål för en straffprocess, eftersom JO hade utrett saken i annat än straffrättsligt avseende och tjänstemännen hade gett JO information med stöd av sin sanningsplikt. Hur kan man undvika dylika problem?

Om ett ärende som JO utreder uppenbart kräver sådan straffrättslig prövning som sker inom ramen för åtalsprövningen finns det skäl att direkt föra ärendet till normal förundersökning. JO kan också inom ramen för klagomålsförfarandet ge anmärkningar med anledning av lagstridigt förfarande, men åtalsprövningen kräver enligt min uppfattning att en förundersökning har genomförts, eller åtminstone att den tjänsteman som är misstänkt för ett brott har erbjudits en möjlighet att ärendet utreds genom en förundersökning där tjänstemannen skyddas av de normala straffprocessuella rättsskyddsgarantierna.

I praktiken är situationen dock i allmänhet sådan att man inte enbart på basis av klagomålet eller det övriga till buds stående materialet ännu kan bedöma om det finns förutsättningar för eller behov av att inleda en förundersökning. Då är det enligt min uppfattning

viktigt att både klaganden och den tjänsteman som är föremål för klagomålet vid behov får information om hur JO har för avsikt att gå till väga vid granskningen av ärendet. Situationerna kan vara mycket varierande och man måste i varje särskilt fall bedöma vilket förfarande som ska tillämpas. Jag ger här endast ett par exempel på tänkbara tillvägagångssätt.

Om klaganden kräver att förfarandet ska utredas som ett brott, men det enligt JO:s uppfattning inte finns förutsättningar för eller behov av att utföra en förundersökning i ärendet, kan det finnas skäl att anvisa klaganden att göra en brottsanmälan hos förundersökningsmyndigheten. Om JO i denna situation börjar utreda ärendet inom klagomålsförfarandet, kan samma ärende genom klagandens åtgärder senare bli föremål för en straffprocess.

Om klaganden däremot inte har krävt att ärendet ska utredas som ett brottmål, men JO anser att det eventuellt finns ett behov av att bedöma ärendet i straffrättsligt avseende, kan utredningen inledas genom att ärendet undersöks som ett klagomål. I detta fall kan det emellertid finnas skäl att uppmärksamma den tjänsteman som är föremål för klagomålet på att förfarandet också kan bli föremål för straffrättslig bedömning. Därmed kan tjänstemannen beakta självkriminaliseringskyddet då han eller hon ger sin utredning i ärendet.

Slutledningar

Det ringa antalet åtal JO väckt ger inte en riktig bild av vilken betydelse JO:s åtalsrätt *de facto* har. Åtalsrätten är av stor principiell betydelse både i de ärenden som hör till laglighetsövervakarnas exklusiva åtalsrätt och i de övriga ärenden som omfattas av JO:s åtalsbehörighet. Åtalsrätten är dessutom av stor praktisk betydelse framför allt när det gäller det sätt på vilket JO undersöker ärendena. Inom JO:s verksamhet förekommer det sällan några problem i samband med åtalsrätten, men det finns ändå skäl att vara medveten om de eventuella problem som kan uppkomma.

Trots att det ur internationellt perspektiv är sällsynt att justitieombudsmannen har åtalsrätt, har åtalsrätten enligt min uppfattning en viktig betydelse i vårt land. Åtalsrätten passar väl ihop med den finländska rättskulturen och laglighetstraditionen.

Anförande

2006

PETRI JÄÄSKELÄINEN

PROBLEM I SAMBAND MED DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA FÖR FÅNGAR

Under verksamhetsåret genomfördes en totalreform av fängsvården, som bl.a. innefattade en ny fängselag och häktningslag. Med hjälp av denna reform tillgodosågs det grundlagsenliga kravet på att de frihetsberövades rättigheter skall tryggas genom lag.

Fängsvården är sådan verksamhet som är särskilt känslig när det gäller kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avsåg man sig slutligen uppfattningen om att en viss grupp människors grundläggande fri- och rättigheter kan inskränkas direkt med stöd av ett särskilt subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. Detta innebär att fångarnas grundläggande fri- och rättigheter under frihetsberövandet får inskränkas endast med stöd av lag och att inskränkningarna skall vara motiverade i varje enskilt fall och för varje enskild fri- eller rättighets del. Förbudet mot inskränkningar som grundar sig på s.k. anstaltsmakt nämns uttryckligen i fängselagen. Enligt fängselagen innebär ett fängelsestraff frihetsberövande eller begränsning av friheten. Verkställigheten av ett fängelsestraff får inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter eller förhållanden än sådana som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet.

I det avsnitt som gäller fängsvården finns en närmare redogörelse för de problem som hör samman med fångarnas grundläggande fri- och rättigheter och som aktualiserats i samband med behandlingen av klagomål. I detta sammanhang vill jag särskilt betona att förhållandena i anstalterna skall möjliggöra ett människovärdigt bemötande av fångarna och att man skall iaktta de krav på god förvaltning som rättsskyddet ställer.



Förhållandena i anstalterna

Enligt den s.k. normalitetsprincipen som ingår i fängselagen skall förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de levnadsförhållanden som råder i samhället. I fängelserna använder man sig emellertid fortfarande av ca 500 s.k. baljceller, som saknar tillgång till rinnande vatten och toalett, vilket står i skarp kontrast till denna målsättning. Då man på grund av fängelsernas överbeläggning dessutom har varit tvungen att placera två fångar i en del av dessa celler är förhållandena inte godtagbara med hänsyn till kravet på ett människovärdigt bemötande. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin avgörandepaxis ansett att det är förnedrande att en fånge tvingas använda den balja som finns i cellen i en annan fånges närvaro. Dyliga förhållanden kan tillåtas endast i sådana särskilda situationer där ett toalettbesök kan medföra en konkret och allvarlig säkerhetsrisk.

Enligt den ståndpunkt som JO omfattat inom laglighetskontrollen skall en fånge som är placerad i en cell utan toalett alltid ha rätt att på begäran besöka toalettutrymmena. Detta är emellertid inte alltid möjligt bl.a.

av säkerhetsskäl eller på grund av de begränsade personalresurserna. Till följd av detta har det också förekommit brister när det gäller fångarnas möjligheter att sköta sin handhygien, vilket har ansetts vara av betydelse bl.a. när det gäller förebyggandet av A-hepatit-smitta. Jag har på eget initiativ beslutat undersöka på vilket sätt fångar som placerats i baljceller erbjuds möjligheter att sköta sin handhygien i olika fängelser och huruvida arrangemangen kan betraktas som tillräckliga för att man skall kunna undvika hälsorisker.

Man har strävat efter att avskaffa baljcellerna med hjälp av nybyggnader och totalrenoveringar av fängelserna. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande gällande fängelselagen uppmärksammat statsrådet på att FN:s kommitté mot tortyr har rekommenderat att Finland skall granska hur man kunde påskynda renoveringen av fängelserna och hur man kunde förbättra hygien genom att ersätta användningen av nattkärl med någon annan temporär lösning. På grund av resursbristen har man emellertid tvärtom blivit tvungen att skjuta upp planerade totalrenoveringar av vissa fängelser.

Fångarnas förhållanden försämras förutom av att anstalterna är gammalmodiga även av fängelsernas överbeläggning. Den utrymnesbrist som orsakas av överbeläggningen leder till ökade spänningar mellan fångarna och kan ge upphov till sådana säkerhetsrisker som äventyrar fångarnas grundläggande rätt till säkerhet och personlig integritet. På grund av överbeläggningen har man ibland också blivit tvungen att tillfälligt placera fångar som inte röker tillsammans med rökare. Man skall dock under alla omständigheter kunna trygga fångarnas grundläggande rätt till en sund miljö och tillgodose den rätt att inte exponeras för tobaksrök som föreskrivs i tobakslagstiftningen.

Eftersom personalen vid fängelserna inte har ökat i samma takt som antalet fångar, behövs ofta hela personalens arbetsinsats för att de nödvändiga uppgifterna skall kunna skötas. Detta innebär t.ex. att det har blivit svårare att ordna sådan viktig verksamhet som främjar fångarnas handlingsförmåga och livshantering och att det således också blir svårare att nå de mål som uppställts i den nya lagstiftningen.

Fångarnas rättsskydd

Till fångarnas grundläggande rättigheter hör också rätten till god förvaltning. Eftersom de bemyndiganden som ingår i de nya lagarna ger fängelsemyndigheterna relativt omfattande prövningsrätt, har grundlagsutskottet betonat vikten av att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna iakttas i varje enskilt fall när bestämmelserna tillämpas. Grundlagsutskottet har dessutom framhållit att förvaltningslagen också skall tillämpas på fängelsemyndigheternas verksamhet, om det inte finns avvikande bestämmelser i fängelselagen eller i någon annan lag, vilket också främjar garantier för god förvaltning.

God förvaltning är av ytterst stor betydelse för fångarna. Detta beror på att all verksamhet i fängelsemiljön är reglerad och många förehavanden som är viktiga för fångarna antingen kräver tillstånd eller åtminstone förutsätter att fängelsepersonalen vidtar olika åtgärder som hör till den s.k. faktiska förvaltningsverksamheten. Utöver de åtgärder som grundar sig på egentliga förvaltningsbeslut vidtas det således också ett mycket stort antal faktiska förvaltningsåtgärder i fängelserna. Därför är frågan om fångarnas rättsskydd i anslutning till förvaltningsverksamheten betydelsefull.

Vid laglighetskontrollen av fångvården uppdragas det dock ständigt förfaranden som strider mot god förvaltning.

I fängelserna förekommer det ofta liknande allmänna problem som inom myndighetsverksamheten när det gäller kravet på att ärendena skall behandlas utan dröjsmål. För att t.ex. böcker eller annan personlig egendom skall kunna överlåtas till en fånge krävs det att fängelsemyndigheterna utför kontroller eller vidtar andra åtgärder som kan fördröja ärendets behandling så mycket att förfarandet inte motsvarar kravet på god förvaltning. Dessutom har behandlingen av de tillståndsansökningar som krävs för att fångarna skall kunna beviljas oövervakade besök och permissioner ibland fördröjts så mycket att man inte hunnit fatta beslut om saken vid tidpunkten för de tilltänkta besöken eller permissionerna.

Till det grundlagsenliga privatlivsskyddet hör bl.a. individens rätt att inleda och upprätthålla relationer till andra människor. Med tanke på fångarnas möjligheter att upprätthålla kontakterna till andra människor är det viktigt att brevväxlingen löper snabbt. Till följd av de nya bestämmelser som ingår i fängelselagen och häktningslagen fördröjdes granskningen av fångarnas brevväxling ytterligare under verksamhetsåret. I värsta fall har det kunnat dröja upp till två veckor innan breven har distribuerats till fångarna.

Den långsamma distributionen av fångarnas post är problematisk också med tanke på att fångarnas möjligheter att sköta kontakterna till personer utanför fängelset per telefon är begränsade, såväl när det gäller tidpunkten för telefonsamtalen som samtalens längd. Dessutom är avgifterna för telefonsamtalen i fängelset ibland till och med mångdubbelt högre än de normala samtalsavgifterna. Granskningen av postförsändelserna kommer att försnabbas då den lagändring som antagits av riksdagen träder i kraft. Jag har dessutom på eget initiativ beslutat pröva frågan om de höga avgifterna för fångarnas telefonsamtal.

Den rådgivningsskyldighet som hör till god förvaltning är av stor betydelse i fängelsemiljön, där all verksamhet är reglerad. Även om det i alla fängelser finns s.k. ankomsthandböcker där det redogörs för fångarnas rättigheter och skyldigheter samt för tillvägagångssättet vid uppfyllandet av dem, riktas det ständigt kritik mot bristen på handledning både i fångarnas klagomål och vid de fångmottagningar som ordnas i samband med fängelseinspektionerna. Bristen på handledning kan vara särskilt problematisk för utländska fångar som varken talar finska eller svenska. Jag har på eget initiativ beslutat undersöka frågan om fångarnas möjligheter att få handledning på ett språk som de förstår.

Med tanke på informationsförmedlingen är det också viktigt att fångarna utan dröjsmål får tillbörliga svar på sina frågor och förfrågningar. Detta har bl.a. uppmärksammats i många klagomålsärenden. I praktiken skall fångarna framställa sina förfrågningar och ansökningar på en särskild blankett, som i vissa fängelser har kallats "rutinalappu". Även om denna benämning är vedertagen inom fängelsekulturen, motsvarar den

inte förvaltningslagens krav på gott språkbruk. Jag har ansett att benämningen "rutinalappu" är ett nedsättande uttryck som stämplar fångarnas sakliga frågor som onödigt klagande.

Kravet på god förvaltning innebär också att förvaltningsbesluten skall vara motiverade. Detta krav har även preciserats i förvaltningslagen. I fängelserna har man emellertid inte ännu omfattat detta krav och i praktiken är det vanligt att besluten helt och hållet saknar faktamotiveringar. I en typisk motivering kan det t.ex. konstateras att "det inte är tillräckligt sannolikt att tillståndsvillkoren skulle iakttas". Beslutet innehåller således ingen redogörelse för orsakerna till att man gjort denna bedömning. Beslutsmotiveringen utgör en av de centrala rättsskyddsgarantierna i samband med skyddet mot godtycke vid beslutsfattandet – det är uttryckligen med hjälp av motiveringen som man kan kontrollera om beslutsprövningen har skett i enlighet med lagliga och godtagbara kriterier.

Enligt förvaltningslagen svarar myndigheterna för att förvaltningsärendena utreds tillräckligt väl för att de skall kunna avgöras. Detta är viktigt uttryckligen i fängelserna där fångarna kan ha svårt att själva skaffa all behövlig utredning. I praktiken är det dock vanligt att fängelsemyndigheterna inte uppfyller sin utredningsskyldighet utan att bristen på utredning leder till att ansökningarna förkastas.

Enligt fängelselagen har fångarna en mer omfattande rätt att söka ändring i förvaltningsbeslut än förut. I praktiken kan denna rätt emellertid inte tillgodoses om inte fångarna får skriftliga beslut som också innefattar besväransvisningar. Jag har blivit tvungen att uppmärksamma detta i många av de beslut jag fattat med anledning av klagomål som anförts efter fängelselagens ikraftträdande.

Det faktum att beslutspraxisen varierar i olika fängelser utgör ett problem med hänsyn till kravet på att fångarna skall bemötas jämlikt. Detta problem aktualiseras också då en fånge flyttas till ett annat fängelse och där bemöts på ett annat sätt än i det förra fängelset. Det kan t.ex. hända att fången förvägras permissioner eller oövervakade besök i det nya fängelset, trots att fången i regel beviljats tillstånd till sådana i det förra

fängelset. Det är också möjligt att fången i det nya fängelset förbjuds förfoga över sådan egendom som fången fått ha i sin besittning i det förra fängelset.

Orsaker till problemen

Det faktum att ett förfarande står i strid med kravet på god förvaltning beror ibland på okunskap. Det finns inte alltid tillräcklig kunskap och medvetenhet om de processuella rättsskyddsgarantierna och deras betydelse. En orsak till detta kan vara att det i allmänhet inte finns jurister i fängelserna. Eftersom juridisk kunskap saknas finns det ett ökat behov av att ordna utbildning och handledning för personalen, och i detta sammanhang kan också JO:s ställningstaganden fylla en särskild funktion.

Fängelsekulturen och attityderna i fängelset kan också inverka på huruvida kravet på god förvaltning tillgodoses. Det är möjligt att verksamheten i fängelset i högre grad styrs av den särskilda fängelsekultur som under en lång tid utformats i fängelset än av principerna i den nya lagstiftningen eller av respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna. Fängelsemyndigheterna kan ha svårt att uppfatta fångarna som sådana förvaltningskunder vars rättigheter myndigheterna skall dra försorg om med stöd av serviceprincipen. Den ovan nämnda benämningen "rutinalappu" ger t.ex. uttryck för en sådan attityd som inte är förenlig med god förvaltning inom fångvården. Det är i första hand fängelsets ledning som ansvarar för att förvaltningskulturen och attityderna förändras.

God förvaltning kräver också personalresurser. Då man på grund av de begränsade resurserna måste ge avkall på något, kan det vara så att man sparar bort god förvaltning. Detta är förståeligt med tanke på att personalen är underdimensionerad i förhållande till fångtalet och därmed har en alltför stor arbetsbörda. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är detta emellertid inte godtagbart.

När det gäller avskaffandet av baljcellerna är det däremot endast fråga om att tillräckliga resurser måste anvisas för nybyggen och totalrenoveringar av gam-

la fängelser. Enligt grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär att myndigheterna svarar för det materiella tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket måste beaktas bl.a. vid allokeringen av ekonomiska resurser. Det allmänna skall anvisa fångvården tillräckliga resurser för att man skall kunna erbjuda fångarna sådana förhållanden som möjliggör ett människovärdigt bemötande och sådan god förvaltning som fångarnas rättsskydd kräver.

Anförande

2005

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Rättsskyddet för dem som har en intressebevakare inom förmyndarverksamheten

I samhället finns det flera grupper av människor som av olika orsaker är särskilt sårbara med avseende på rättsskyddet. Jag skall nedan behandla en av dessa grupper som enligt mina iakttagelser fått förhållandevis lite uppmärksamhet, nämligen de personer för vilka det utsetts en intressebevakare inom förmyndarverksamheten.

VAD GÄLLER INTRESSEBEVAKNINGEN?

Syftet med förmyndarverksamheten är att bevaka de personers intressen och rättigheter som på grund av omyndighet, sjukdom eller frånvaro eller av någon annan orsak inte själva kan sköta sina angelägenheter.

Om en minderårig saknar intressebevakare eller om en person som uppnått myndighetsåldern på grund av försvagat hälsotillstånd eller av någon annan motsvarande orsak saknar förmåga att sköta sina personliga eller ekonomiska angelägenheter kan domstolen förordna en intressebevakare för honom eller henne. En intressebevakare kan också förordnas för att sköta ett enskilt uppdrag, t.ex. ett visst ärende eller en viss rättshandling. I denna framställning utgår jag närmast från de fall där intressebevakaren har förordnats tills vidare.

Normalt hindrar förordnandet av en intressebevakare inte huvudmannen från att själv förfoga över sin egendom eller företa rättshandlingar, utan intressebevakaren har till uppgift att stöda sin huvudman och sköta hans eller hennes angelägenheter i samförstånd med honom eller henne. Om en person som uppnått myndighetsåldern är oförmögen att sköta sina ekonomiska angelägenheter och hans eller hennes viktiga intressen därför äventyras, kan domstolen begränsa hans eller hennes handlingsbehörighet t.ex. genom att besluta att personen i fråga inte är behörig att företa vissa rättshandlingar eller förfoga över viss egendom. Om dessa åtgärder inte är tillräckliga för att trygga per-



sonens intressen, kan domstolen omyndigförklara honom eller henne.

Intressebevakaren skall samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja hans eller hennes bästa. En intressebevakare som har förordnats för en person som uppnått myndighetsåldern skall se till att huvudmannen får sådan vård, omvårdnad och rehabilitering som med tanke på huvudmannens behov och förhållanden samt med beaktande av hans eller hennes önskemål skall anses lämplig.

Respekten för människovärdet är den viktigaste principen i lagen om förmyndarverksamhet. Detta innebär att utgångspunkten är att personens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter inte skall kränkas då man fattar beslut om att vidta förmyndarskapsrättsliga åtgärder för att skydda en person med bristande handlingsförmåga. Det primära i detta sammanhang är att trygga huvudmannens intressen och hans eller hennes möjligheter att delta i det beslutsfattande som gäller honom eller henne själv. Av dessa orsaker får t.ex. huvudmannens egen handlingsbehörighet och självbestämmanderätt inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att skydda hans eller hennes intressen.

Å andra sidan är syftet med intressebevakningen uttryckligen att trygga att huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses. T.ex. skyddet för huvudmannens egendom, hu-

vudmannens rättsskydd och hans eller hennes rätt till oundgänglig försörjning och omsorg kan i praktiken vara beroende av intressebevakarens åtgärder. Då intressebevakaren ansvarar för sin huvudmans angelägenheter och rättigheter främjar intressebevakaren också huvudmannens jämlikhet med de människor som själva förmår sköta sina angelägenheter.

PRIVATA OCH ALLMÄNNA INTRESSEBEVAKARE

Till intressebevakare kan man enligt lagen om förmyndarverksamhet förordna en person som är lämplig för uppdraget och som ger sitt samtycke till detta. Intressebevakaren kan t.ex. vara huvudmannens släkting eller någon annan närstående person. Enligt lagen är staten dock skyldig att se till att det regionalt sett finns ett tillräckligt antal allmänna intressebevakare för intressebevakaruppgifterna. Magistraterna sörjer för att det ordnas sådana intressebevakningstjänster. Kommunen svarar för tillhandahållandet av intressebevakningstjänster inom sitt område, om inte magistraten och kommunen avtalar om något annat. Om kommunen inte tillhandahåller intressebevakningstjänster, skall magistraten se till att något annat lämpligt offentligt eller privat samfund åtar sig att tillhandahålla tjänsterna.

I vårt land har sammanlagt ca 60 000 personer en intressebevakare. Av dessa har ungefär hälften en allmän intressebevakare. De allmänna intressebevakarna sköter en offentlig uppgift och de omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Justitieombudsmannen är däremot inte behörig att övervaka de privata intressebevakarna. Justitieombudsmannen kan befatta sig med de privata intressebevakarnas verksamhet endast genom att övervaka att magistraten fullgör sitt övervakningsuppdrag på ett tillbörligt sätt.

Av dessa orsaker får justitieombudsmannen sällan i uppgift att undersöka ärenden som gäller privata intressebevakare. I ett fall har jag tagit ställning till magistratens praxis enligt vilken en person som fyllt 65 år inte ansågs lämplig för ett nytt intressebevakaruppdrag som gällde tills vidare. Enligt min uppfattning kan t.ex. en make trots en högre ålder än 65 år ofta vara förmögen att fungera som intressebevakare och i egenskap av närstående person också vara den som

bäst kan trygga tillgodoseendet av huvudmannens intressen på det sätt som avses i lagen om förmyndarverksamhet. Fastställandet av en schablonmässig åldersgräns för en intressebevakare står därför i strid med grundlagens förbud mot åldersdiskriminering och med det grundlagsenliga familjelivsskyddet.

PROBLEM I SAMBAND MED INTRESSEBEVAKNINGEN

Ett väsentligt missförhållande i samband med de allmänna intressebevakarnas verksamhet är det stora antalet huvudmän som varje intressebevakare ansvarar för. Trots att den samarbetsgrupp för förmyndarverksamheten som tillsatts av inrikesministeriet har rekommenderat att en intressebevakare skall ha högst 150 huvudmän, har intressebevakarna i vissa kommuner kunnat ha t.o.m. tre gånger fler huvudmän än detta. Detta medför många slags problem.

De allmänna intressebevakarna känner inte sina huvudmän i förväg. Detta innebär att intressebevakaren måste bekanta sig med varje huvudman och dennes angelägenheter för att kunna sköta sin uppgift på ett erforderligt sätt. Intressebevakaren skall verka i samarbete med sin huvudman och det skall råda ett förtroendefullt förhållande mellan dem.

Om en intressebevakare har hundratals huvudmän är det klart att det inte är möjligt för intressebevakaren att individuellt bekanta sig med varje huvudmans förhållanden. I värsta fall har intressebevakaren inte ens träffat alla sina huvudmän, för att inte tala om att regelbundna sammanträffanden mellan intressebevakaren och huvudmannen är omöjliga att genomföra. Detta står enligt min åsikt i skarp konflikt med de grundläggande förutsättningarna för adekvat intressebevakning.

Eftersom en intressebevakare har förordnats uttryckligen på grund av att huvudmannen inte själv har klarat av att sköta sina angelägenheter, borde en effektiv skötsel av intressebevakningsuppdraget kunna inledas omedelbart. Förordnandet av en intressebevakare kan också grunda sig på en misstanke om att en person blir utnyttjad i ekonomiskt hänseende.

Jag anser att det är mycket oroväckande att man inte klarar av att utföra den inledande utredningen av alla nya huvudmäns angelägenheter omedelbart efter att en intressebevakare förordnats. Detta fördröjer uppdagandet av eventuella missförhållanden och är också ägnat att försvåra all senare skötsel av ärendena. Med avseende på tryggandet av huvudmannens grundläggande försörjning borde också t.ex. ansökningar om olika förmåner som hör till socialvården och socialförsäkrings-systemet kunna anhängiggöras så fort som möjligt. Intressebevakarnas arbetstid upptas även på längre sikt i stor utsträckning av nödvändiga löpande ärenden, medan skötseln av mer krävande ärenden fördröjs.

Nedan i denna verksamhetsberättelse redogörs det för de problem som förekommit vid Helsingfors byrå för intressebevakning i förmyndarverksamheten, men det finns anledning att understryka att motsvarande problem också förekommit i många andra kommuner.

Det har framkommit att det i vissa situationer rått oklarhet i samband med ordnandet av intressebevakning. Detta har varit fallet t.ex. då man enligt mentalvårdslagen borde ha underrättat intressebevakaren för en patient som vårdats oberoende av sin vilja om att patienten hållits isolerad eller fastspänd, men intressebevakaren endast har förordnats för skötseln av patientens ekonomiska angelägenheter. Det har också förekommit oklarhet när det gäller huruvida det med tanke på dessa situationer borde förordnas en intressebevakare för patienten om patienten inte redan har en sådan. Justitieombudsmannen har gjort en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att mentalvårdslagen borde preciseras.

ÖVERVAKNING AV INTRESSEBEVAKNINGEN

Magistraterna övervakar intressebevakarnas verksamhet. Intressebevakaren skall för övervakningen tillställa magistraten en förteckning över huvudmannens tillgångar samt årligen ge in en årsredovisning. Då uppdraget upphör skall intressebevakaren ge in en slutredovisning. Efter att ha mottagit årsredovisningen eller slutredovisningen skall magistraten utan dröjsmål granska hur egendomen har förvaltats, om skäliga dispositionsmedel har ställts till huvudmannens förfogande och om redovisningen är korrekt uppgjord.

Magistratens övervakning är av synnerligen stor betydelse, eftersom det system som föreskrivs i lagen om förmyndarverksamhet innebär att t.ex. släktingar inte har rätt att få kännedom om frågor som berör den som har en intressebevakare utan att personen i fråga gett sitt samtycke till detta. Om huvudmannen inte kan uttrycka sin vilja i detta avseende, fungerar inte den traditionella kontrollmekanism som hör samman med familjebanden.

På grund av de allmänna intressebevakarnas arbets-situation kan egendomsförteckningen inte alltid uppgöras och inlämnas till magistraten inom den lagstadgade tidsfristen på tre månader från uppdragets början. Intressebevakarna klarar inte heller alltid av att ge in årsredovisningarna inom den föreskrivna tidsfristen, utan i vissa kommuner har det blivit regel att intressebevakarna ansöker om förlängning av fristen hos magistraten. I likhet med intressebevakarna lider också många magistrater av resursbrist, vilket innebär att också granskningen av årsredovisningen kan fördröjas. I värsta fall har redovisningen för två på varandra följande räkenskapsår för samma huvudmans del kunnat vara ogranskad.

Jag betraktar denna situation som synnerligen otillfredsställande. Huvudmannens intresse kräver att redovisningen ges in i tid och granskas snabbt, så att eventuella oklarheter, brister eller lagstridigheter uppdagas i så god tid som möjligt. Det är å andra sidan också med tanke på intressebevakarens rättsskydd viktigt att han eller hon i och med granskningen får information och respons angående sitt arbete, så att han eller hon vid behov kan ändra sitt förfarande. Intressebevakningen sker under tjänsteansvar och en skada som orsakats huvudmannen kan också föranleda skadeståndsansvar.

Justitieombudsmannens möjligheter att ingripa i enskilda intressebevakningsärenden begränsar sig närmast till de ärenden som anhängiggörs i form av klagomål. De flesta klagomål som gäller intressebevakning anförs av personer som har en intressebevakare, men i viss mån anförs klagomål också av deras släktingar eller andra närstående personer. Eftersom de som har en intressebevakare i allmänhet inte själva förmår tillvarata sina rättigheter har antalet klagomål i praktiken varit litet. Under verksamhets-

året anhängiggjordes 35 klagomål som gällde intressebevakning.

De klagomål som anförs av personer som har en intressebevakare gäller oftast mängden disponibla medel som lämnats till huvudmannens förfogande. Enligt lagen om förmyndarverksamhet skall man till huvudmannens förfogande lämna så mycket dispositionsmedel som med beaktande av huvudmannens behov och övriga omständigheter bör anses skäligt. En oenighet gällande mängden disponibla medel ger upphov till en juridiskt sett svårlöslik konfliktssituation mellan intressebevakaren och huvudmannen.

Respekten för huvudmannens självbestämmanderätt har i praktiken lett till att det är ytterst sällsynt att handlingsbehörigheten för en person som har en intressebevakare begränsas. Detta innebär att huvudmannen vid sidan av intressebevakaren också själv har rätt att förfoga över sin egendom och företa rättshandlingar. För att skydda huvudmannens intressen begränsar intressebevakaren emellertid i praktiken denna rätt även för en sådan huvudmans del som är handlingsbehörig t.ex. genom att huvudmannen inte ges den mängd disponibla medel han eller hon önskar. Jag har själv betraktat detta som problematiskt med tanke på att endast en domstol är behörig att begränsa handlingsbehörigheten.

Av dessa orsaker anser jag att intressebevakaren i uppenbara och upprepade konfliktssituationer bör låta domstolen pröva huruvida det är aktuellt att begränsa huvudmannens handlingsbehörighet, så att intressebevakarens befogenheter i juridiskt hänseende och ur laglighetsövervakningens perspektiv vilar på riktiga grunder.

DET ALLMÄNNAS ANSVAR

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt min åsikt accentueras detta ansvar särskilt i samband med ordnandet av intressebevakningstjänster, eftersom det vid intressebevakningen är fråga om rättsskyddet och andra grundläggande fri- och rättigheter för människor som inte själva förmår tillvarata sina rättigheter.

Det största problemet i samband med den allmänna intressebevakningen är det alltför stora antalet huvudmän per intressebevakare. Detta innebär att sådan individuell bevakning av huvudmannens rättigheter och intressen som avses i lagen om förmyndarverksamhet inte är möjlig att genomföra. Därför har jag föreslagit att inrikesministeriet och justitieministeriet skall överväga om förhållandet mellan antalet allmänna intressebevakare och antalet huvudmän borde anges i lag eller på vilket annat sätt kriterierna för tillhandahållandet av tillräckliga allmänna intressebevakningstjänster kunde tryggas på lagnivå.

I samband med kommun- och servicestrukturreformen har man planerat att överföra ansvaret för att ordna och finansiera den allmänna intressebevakningen från kommunerna till staten. I och med denna reform skulle variationerna i tillgången på tillräckliga intressebevakningstjänster kommunerna emellan avlägsnas. Denna variation har varit problematisk med tanke på jämlikheten. Det faktum att staten bär ansvaret för finansieringen tryggar å andra sidan inte i sig tillgången på tillräckliga tjänster, vilket resursproblemen inom magistraternas förmyndarverksamhet har utvisat.

Vid justitieombudsmannens kansli har man strävat efter att fästa allt större uppmärksamhet vid frågor som gäller intressebevakning bl.a. genom att man har skapat en särskild kategori av ärenden för intressebevakningsfrågor och utsett en huvudföredragande för ärendena. Genom dessa åtgärder har man förbättrat möjligheterna att få en helhetsbild av problemen inom intressebevakningen och skapat förutsättningar för en uppföljning av ärendena inom denna kategori. Dessutom har man inspekterat och bekantat sig med kommunernas intressebevakningsbyråer och magistraterna.

Intressebevakningen förtjänar större uppmärksamhet från det allmännas sida. Var och en av oss kan i något skede av livet vara i behov av intressebevakningstjänster.

Anförande

2004

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Likabehandling i laglighetsövervakningen

DEN NYA LIKABEHANDLINGSLAGENS BETYDELSE

Lagen om likabehandling trädde i kraft från början av februari 2004. Med denna lag implementerades två gemenskapsrättsliga direktiv som förbjuder diskriminering, dvs. det så kallade diskrimineringsdirektivet och direktivet om likabehandling i arbetslivet. Diskrimineringsdirektivet syftar till bekämpning av diskriminering till följd av ras eller etniskt ursprung. Med direktivet om likabehandling försöker man bekämpa diskriminering i arbetslivet och vid yrkesutövning.

Bestämmelsen i 6 § 1 mom. i Finlands grundlag om att alla är lika inför lagen samt det förbud mot särbehandling som föreskrivs i bestämmelsens 2 mom. har visserligen inneburit ett förbud mot diskriminering, såväl sådan som avses i diskrimineringsdirektivet som sådan som avses i direktivet om diskriminering i arbetslivet. Ur grundlagsperspektiv är det frågan om en konkretisering av bestämmelserna om likabehandling i grundlagen.

Lagen om likabehandling har inte medfört någon väsentlig förändring i det sammanhang där justitieombudsmannen utövar laglighetsövervakning och strävar efter att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Grundlagens bestämmelse om lika behandling och förbud mot diskriminering har alltid haft en central ställning i justitieombudsmannens verksamhet. Den nya lagen accentuerar och konkretiserar dock likabehandlingens och diskrimineringsförbudets bety-

delse såväl i offentlig som i enskild verksamhet. Efter som justitieombudsmannen är en institution som kompletterar de övriga rättsskyddsorganen, kan de nya rättsskyddsarrangemang som införts genom lagen om likabehandling komma att styra ärenden till andra myndigheter eller leda till att andra medel anlitas.

Genom reformen utsträcktes arbetarskyddsmyndigheternas plikt att övervaka att diskrimineringsförbudet iakttas även till offentligrättsliga anställningsförhållanden, dvs. till de diskrimineringsförbud som ingår i statstjänstemannalagen samt lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Arbetarskyddsdistriktens uppgifter har således vidgats till att även omfatta verksamhet som justitieombudsmannen övervakar. På andra områden än inom arbets- och anställningsförhållandena har övervakningen av att diskriminering till följd av etniskt

ursprung inte förekommer anförtrotts minoritetsombudsmannen, vars uppgifter och befogenheter har ökats genom reformen, samt ett nytt rättsskyddsorgan, diskrimineringsnämnden.

Även de nya medel som står till den kränktes förfogande, såsom möjligheten att yrka gottgörelse för diskriminering eller för att repressalier har förekommit i strid med repressalieförbudet samt den om-

vända bevisbördan när diskrimineringsärenden behandlas av domstol eller någon annan myndighet, kan bidra till att ärenden på vilka lagen om likabehandling tillämpas inte kommer till justitieombudsmannen för behandling, utan att andra medel att få rättsskydd anlitas i första hand. Jag anser också att justitieombudsmannen vid behov kan ge klagandena anvisningar om att dessa medel står till buds samt även kan överföra ett ärende till den myndighet som är behörig att särskilt utöva tillsyn över ärenden av nämnda art.



**VISSA STÄLLNINGSTAGANDEN INOM
TILLÄMPNINGSSOMRÅDET FÖR LAGEN OM
LIKABEHANDLING**

I de ärenden som jag har hand om enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen förekommer ganska sällan misstankar om sådan diskriminering till följd av etniskt ursprung som omfattas av bestämmelserna i lagen om likabehandling. Däremot framförs ofta sådana till arbete, yrke eller utbildning relaterade misstankar om diskriminering som omfattas av nämnda bestämmelser.

I mitt laglighetsövervakningsarbete konkretiserades tillämpningen av lagen om likabehandling bl.a. när jag tog ställning till om den omständigheten att sökanden till en kommunal tjänst eller befattning är icke-rökare får användas som urvalsgrund när tjänsten eller befattningen tillsätts. Jag har ansett att den omständigheten att en sökande är rökare eller icke-rökare är en orsak som får återopas vid anställning endast i det fallet att särbehandlingen grundar sig på i likabehandlingslagen avsett "ett verkligt och avgörande krav som hänför sig till arbetsuppgifternas art och deras utförande". I annat fall strider den olika behandlingen av sökandena mot diskrimineringsförbudet. Uppgiften huruvida sökandena är rökare eller icke-rökare kan följaktligen inte betraktas som en allmän utnämningssgrund vid bedömningen av sökandenas behörighet för tjänster och befattningar.

Även tillgången till utbildning hör till tillämpningsområdet för lagen om likabehandling. Lagen tillämpas bl.a. vid antagning av studerande, gallringsförfaranden och bedömning av studieprestationer. Jag har hänvisat till lagen om likabehandling i min bedömning av de tilläggspoäng som ett universitet i sin antagning av studerande tilldelade s.k. nya studenter.

Bestämmelserna i grundlagen och lagen om likabehandling om förbud mot diskriminering innebär inte att det alltid vore förbjudet att göra åtskillnad mellan individer. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till

systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Om åtskillnaden kan godtas beror bland annat på dess syftemål och hur åtskillnaden står i proportion till det eftersträfvade syftemålet. Gynnandet av nya studenter motiverades å ena sidan med att dessa skulle försättas i samma ställning som andra sökande, som redan tidigare hade slutat skolan, å andra sidan med utbildningspolitiska mål.

Att nya studenter får tilläggspoäng kan följaktligen motiveras med att de i ett krävande inträdesförhållande som förutsätter långvariga förberedelser befinner sig i en sämre ställning än de som tidigare har slutat skolan. Att studerande efter att ha fullgjort sin utbildning på andra stadiet snabbt kan fortsätta med högskolestudier och att den totala studietiden förkortas är också i sig godtagbara utbildningspolitiska mål. Med hänsyn till att alla skall behandlas lika är frågan därför om man gör alltför stor åtskillnad mellan sökandena. Vid bedömningen av denna fråga har jag ansett att det redan kan anses vara problematiskt att nya studenter får sju tilläggspoäng, när det maximala antalet poäng som någon kan få är 43.

Justitieombudsmannen får också ganska ofta motta klagomål som gäller situationer som har uppstått när personer har sökt olika tjänster och befattningar. Man har i laglighetsövervakningspraxis lagt vikt vid formella och processuella rättsskyddsgarantier, såsom att utnämningsspromemoriorna skall avfattas omsorgsfullt och jämförelserna av sökandenas meriter skall ske på ett likvärdigt sätt för samtliga sökande.

Jag har bl.a. konstaterat, att eftersom sökandens meriter inte hade jämförts i de promemior som hade satts upp för en utnämning, kunde den som fattade utnämningss beslutet inte försäkra sig om att han hade opartiska likvärdiga uppgifter om sökandena. De som hade sökt tjänsten kunde inte heller se om de hade bemötts opartiskt, om deras meriter hade antecknats korrekt eller om urvalsgrunderna hade varit lagliga. Promemoriorna uppfyllde därför inte de krav som rättsskyddet ställer. Av dessa orsaker har jag påmint myndigheterna om att lagen om likabehandling uttryckli-

gen kräver att myndigheten skall etablera sådan förvaltningsked och sådana verksamhetsätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas.

Vid bedömning av ett utlåtande som en domstol hade givit till domarförslagsnämnden om sökandena till en tjänst, fäste jag uppmärksamhet vid att ett negativt omdöme om en persons skicklighet i arbetet skall motiveras, samt att likabehandling av sökandena kräver att motsvarande bedömning görs också om de övriga sökandena, vare sig omdömet är positivt eller negativt.

Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet kan arbetsgivaren inte hindra en person att bli antagen till fredsbevarande uppgifter om denne är lämplig för uppgiften och annars kunde bli vald till den. Därför har jag ansett att man vid val av personal för fredsbevarande uppgifter inte kan utesluta gränsbevakare från bedömningen av sökandena av den anledningen att deras arbetsgivare har givit ett negativt utlåtande. Det förfarande med utlåtanden om gränsbevakningsväsendets möjligheter att så att säga lösgöra en gränsbevakare som Huvudstaben och gränsbevakningsväsendets stab hade kommit överens om stod följaktligen i strid med lagen om fredsbevarande verksamhet, och det fanns inte godtagbara grunder att behandla gränsbevakarna annorlunda än andra sökande, som inte tillhörde försvarsmakten.

Enligt 9 § i Finlands grundlag har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Friheten att välja bostadsort har av hävd ansetts innebära att om människor behandlas olika beroende på sin bostadsort, kan detta även anses strida mot diskrimineringsförbudet i grundlagen. I min laglighetsövervakning har jag också blivit tvungen att påpeka att en kommun när den anställer personal inte kan gynna personer som bor i kommunen, även om detta av bl.a. skatteskäl kunde ligga i kommunens intressen. Denna ståndpunkt har även bekräftats i förvaltningsdomstolspraxis.

LIKABEHANDLING I VISSA ANDRA SITUATIONER

Bostadsorten som grund för olika behandling av människor har aktualiserats även i flera andra klagomål. Kriterierna för val av hyresgäster till hyreshus som har byggts med statligt stöd regleras på ett utförmående sätt i aravabegränsningslagen och den förordning som statsrådet har utfärdat med stöd av den. I kriterierna står inget om sökandens hemkommun eller om den tid som han eller hon har bott i kommunen. Om man inte med stöd av de lagliga grunder för val av hyresgäster kan göra skillnad mellan vissa av sökandena, kan den kommun som väljer invånarna till hyreshuset eller hyreshusets ägare inte tillämpa nya särskiljningsgrunder, t.ex. att sökanden är bosatt i kommunen, även om dessa kriterier är hur ändamålsenliga som helst från någon synpunkt.

I en situation som denna skall invånarna väljas på grunder som inte är diskriminerande, t.ex. så att prioriteten bestäms enligt den tidpunkt när ansökan gjordes, eller med hjälp av lottning. Frågan huruvida boende i kommunen borde vara ett lagligt urvalskriterium är en fråga som kräver samhällspolitiska beslut och som i sista hand skall avgöras av riksdagen. Det är inte en fråga som laglighetsövervakaren kan avgöra. Jag har gjort en framställning till miljöministeriet om att ministeriet skall överväga huruvida det finns behov att utveckla normerna för val av invånare så, att valen i samtliga fall kan göras på grunder som är lagliga, icke-diskriminerande och ändamålsenliga.

Frågan om diskriminering till följd av boningsort har aktualiserats även i fråga om påförande av kommunala avfallsavgifter. Jag har ansett att en kommun inte helt kan underlåta att bära upp avfallsavgift av ägare till fritidsfastigheter på den grunden att fastighetens ägare är permanent bosatt i samma kommun, om kommunen samtidigt bär upp en sådan avgift av personer som inte är bosatta i kommunen.

Problemen med tillgänglighet i samband med byggande kommer också ofta upp i kommunalt beslutsfattande. Enligt byggnadslagstiftningen skall förvaltnings- och servicebyggnader och sådana affärs- och service-

lokaler i en annan byggnad som med tanke på jämlikheten skall vara tillgängliga för alla, lämpa sig även för personer med nedsatt rörelse- eller funktionsförmåga. Att dessa krav har åsidosatts eller inte beaktats fullt ut har jag påpekat bl.a. i samband med planering och byggande av ett affärscentrum och en järnvägsstation. Dessa normer i byggnadslagstiftningen gäller endast nybyggnader samt vissa reparationer och ombyggnader, och lagstiftningen kräver inte uttryckligen att existerande byggnader skall bringas att motsvara nämnda normer.

Jag har dock ansett att det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är otillfredsställande att staten har offentliga utrymmen, t.ex. tingsplatser, som inte motsvarar normerna för tillgänglighet. Därför har jag konstaterat, att ombyggnad av existerande lokaler enligt normerna för tillgänglighet, för att på detta sätt främja likvärdig behandling av rörelsehindrade, innebär materiell respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, enligt vad som föreskrivs i 22 § i grundlagen, vilket borde beaktas bl.a. vid allokering av ekonomiska resurser.

Att en person behandlas olika på grund av sin ålder är något som ganska ofta kritiserats i klagomålen till justitieombudsmannen. Ofta beror bemötandet på en i lag föreskriven åldersgräns, som justitieombudsmannen inte kan göra något åt. Alltid kan det dock inte påvisas att det finns en sådan laglig åldersgräns. Jag har t.ex. ansett att en magistrat handlade i strid med diskrimineringsförbudet i grundlagen när magistraten tillämpade en sådan praxis att en över 65-årig person inte ansågs lämplig för ett nytt intressebevakaruppdrag, när uppdraget skulle gälla tills vidare.

Som ett slags anekdot vill jag ännu nämna statsrådets förordning om ersättning för skador som orsakats av hjorddjur, enligt vilken en skada som har förorsakats vid sammanstötning mellan ett fordon och ett hjorddjur kan ersättas av statens medel. Eftersom skadan i praktiken lika väl kan uppstå när någon väjer för ett hjorddjur, har jag med hänvisning till att skadelidande skall behandlas likvärdigt gjort en framställning till jord- och skogsbruksministeriet om att ministeriet skall överväga om det vore skäl att revidera bestämmelserna.

LIKABEHANDLING SOM EN FÖRVÄNTAN OM RÄTTSSKYDD

Ovan nämnda exempel ur min laglighetsövervakningspraxis torde visa hur frågan om likvärdigt bemötande aktualiseras i de mest mångskiftande situationer. Bland de grundläggande rättigheterna har rätten till likabehandling ibland beskrivits som rättigheternas rättighet, motsatsen till den starkares rätt eller djungelns lag. Kravet på likabehandling är även enligt min uppfattning den brännpunkt till vilken människornas rättsskyddsförväntningar koncentreras. Människornas uppfattningar och upplevelser av i vilken mån samhället behandlar alla lika torde i hög grad forma deras uppfattning om de offentliga organens, institutionernas och åtgärdernas legitimitet. Om de uppfattar dessa som legitima eller inte är i sin tur avgörande för det förtroende som de känner för det allmänna, för deras benägenhet att frivilligt iaktta allmänna normer, samt i sista hand även för samhällsfreden.

Anförande

2003

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Övervakningen av försvarsmakten och behandlingen av beväringar

Försvarsmaktens särställning

Det finns flera skäl till att försvarsmakten intar en särställning i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Utgångspunkten är visserligen densamma som inom andra förvaltningsområden, nämligen att justitieombudsmannen skall övervaka att försvarsmaktens tjänstemän och arbetstagare följer lag och fullgör sina förpliktelser. Dessutom övervakar och främjar justitieombudsmannen respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, liksom inom övriga förvaltningsområden.

När det gäller försvarsmakten har justitieombudsmannen emellertid redan på normnivån ett mera omfattande uppdrag. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas. I detta syfte skall justitieombudsmannen inspektera försvarsmaktens olika enheter och Finlands fredsbevarande styrkor. Detta innebär att justitieombudsmannen alltså inte endast ansvarar för laglighetsövervakningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, utan också i vidare bemärkelse granskar hur personer som hör till de ovan nämnda grupperna behandlas samt övervakar deras tjänstgöringsförhållanden och ingriper i uppdagade missförhållanden

För det andra hör, enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, de ärenden till justitieombudsmannen som gäller bl.a. försvarsmakten, den fredsbevarande personalen och militära rättegångar. I praktiken är justitieombudsmannen således den enda utomstående laglighetsövervakaren av försvarsmakten.

För det tredje är det skäl att konstatera att beväringarna inte tjänstgör på frivillig basis utan fullgör sin lagbestämda skyldighet att försvara landet. Detta faktum ställer särskilda krav på staten att se till att beväringarna bemöts sakligt och har fullgoda tjänstgöringsförhållanden.

Slutligen kan det framhållas att laglighetsövervakningen har en potentiellt större betydelse inom försvarsmakten än när det gäller många andra förvaltningsområden. Detta beror på att inom andra områden får de enskilda individerna i allmänhet överklagbara beslut i samband med myndighetsåtgärder som ingriper i deras rättigheter eller skyldigheter. Besluten kan därefter föras till domstol för behandling. I sådana situationer är behovet av laglighetsövervakning mindre

och laglighetsövervakarens möjligheter att agera begränsade, eftersom domstolen i en rättsstat är den oberoende rätts instans som medborgarna i sista hand kan vända sig till. Inom sådana förvaltningsområden eller i sådana fall där det inte alltid ges överklagbara beslut är behovet av laglighetsövervakning och därmed också laglighetsövervakarens verksamhetsmöjligheter större. Detta gäller t.ex. polisen och även försvarsmakten.

Inom försvarsmakten förekommer i stor utsträckning myndighetsbaserad ordergivning som inte kan föras till prövning i domstol.



Jag har därför fokuserat min inspektionsverksamhet på försvarsmakten, men också på de enheter inom gränsbevakningsväsendet som ger beväringar utbildning. Det har visat sig att inspektioner i praktiken är det bästa sättet att ta reda på hur beväringarna behandlas, eftersom dessa relativt sällan själva klagar hos justitieombudsmannen.

Garnisonsinspektioner

Agendan för garnisonsinspektionerna har visat sig fungera väl i praktiken. Före varje inspektion inhämtar justitieombudsmannens kansli skriftliga faktauppgifter om inspektionsobjektets organisation och personal samt om sådana grundläggande funktioner såsom städning, vakthållning, permissioner och hälsovård, och dessutom om disciplinbeslut och beslut om ersättning för s.k. småskador. Med sådana beslut avgörs bl.a. beväringars skyldighet att ersätta borttappad utrustning.

Bland det material som förhandsgranskas kan nämnas framförallt handlingar som gäller disciplinbeslut. I sak handlar det disciplinära förfarandet om utövande av domsrätten inom försvarsmakten, vilket innebär att en disciplinär förman efter en intern förundersökning påför ett disciplinstraff eller en disciplinär tillrättavisning för ett militärt brott som avses i strafflagens 45 kap. Ett disciplinstraff kan föras till domstol för behandling men över en disciplinär tillrättavisning kan endast anföras klagomål internt, inom försvarsmakten. Med beaktande av grundlagens bestämmelser om den dömande makten och om rättvis rättegång är det disciplinära förfarandet därför inte helt oproblematiskt. I praktiken har det emellertid inte framkommit några allvarliga brister i rättssäkerheten. I vissa fall har jag varit tvungen att påpeka att en förutsättning för disciplinärt förfarande är att skuldfrågan är klar. I allmänhet har mina påpekanden emellertid gällt sådana formaliteter som legalitetsprincipen förutsätter i fråga om kravet på exakta gärningsbeskrivningar eller individualisering av den norm som påstås ha överträtts.

Den egentliga inspektionen inleds med ett samtal med kommandören, varefter diskussioner förs med läkaren, prästen och socialkuratorn. Läkarbristen inom försvarsmakten är ett problem som ofta tas upp i samband med inspektionerna. Många trupp-

förband har redan under en längre tid saknat en egen ordinarie läkare och läkaruppgifterna har därför skötts genom tillfälliga arrangemang eller av beväringar. Under verksamhetsåret har jag inlett en granskning av läkarsituationen inom försvarsmakten och beväringarläkarnas ställning. Frågor som har med hälso- och sjukvården att göra föranleder över huvud taget mycket kritik och tas upp av beväringarna vid inspektionerna eller i klagomål. De anser t.ex. att diagnostiseringen av sjukdomar och skador är alltför generell eller att vården är bristfällig. Då och då framför beväringar också påståenden om att lättnader i tjänstgöringen inte beaktas på ett sakligt sätt i utbildningen. Jag har tagit upp några sådana fall till särskild prövning. Det förefaller som om den missstanken fortfarande lever kvar inom beväringarutbildningen att somliga beväringar på osakliga grunder försöker få lättnader i tjänstgöringen. Det förekommer t.o.m. att militärläkare i kritiska ordalag berättar om onormalt långa patientköer som en typisk företeelse före terrängövningar. I vissa enskilda fall kan det finnas fog för misstankarna, men ofta är det fråga om beväringar som anser sig klara av smärre skador eller förkylningar under garnisonsförhållanden men inte ute i terrängen.

Under samtalen med militärpräster aktualiseras ofta frågan om hur den stamanställda personalen orkar i arbetet. Försvarsmaktens nya, intensifierade utbildningsprogram upplevs som tungt av personalen. Utmattningsproblem förekommer visserligen inom alla förvaltningsområden men när det gäller försvarsmakten finns det särskild anledning till oro eftersom utmattningsproblemet kan påverka behandlingen av beväringarna.

Ett missförhållande som påtalats av socialkuratorerna är den oenhetliga praxis som Folkpensionsanstaltens enheter tillämpar vid beviljande av militärunderstöd. Detta problem, som inte är beroende av försvarsmakten, kommer jag att utreda separat.

Samtal med beväringarna

Den viktigaste delen av inspektionerna är den personliga kontakten med beväringarna. I varje inspektionsbesök ingår därför för det första ett möte

med beväringsskottet. Beväringsskotteterna är förtroendeorgan som är sammansatta av beväringar och utses av beväringarna själva. De har till uppgift att främja beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och möjligheter till fritidssysselsättningar. Under varje inspektion reserveras också tid för att beväringar skall kunna föra förtroliga samtal på tu man hand med biträdande justitieombudsmannen. Alla beväringar skall beredas denna möjlighet på ett sätt som inte väcker uppmärksamhet och utan att beväringarna t.ex. behöver underrätta sin förman.

Beväringarna har varit rätt aktiva i detta avseende, även om behovet av förtroliga samtal förefaller variera starkt mellan olika garnisoner. Beväringarna tar upp mycket varierande frågor. Oftast handlar det om missnöje med permissioner. Det kan t.ex. vara fråga om att beväringarna upplever eller misstänker att permissionspraxis är orättvis eller oenhetlig mellan olika enheter inom en garnison. Också frågor som gäller hälso- och sjukvård är vanliga. I viss mån klagar beväringar över osakligt bemötande, men ytterst sällan framförs påståenden om egentlig pennalism. I de få fall av pennalism som kommit fram vid inspektionerna har det närmast varit fråga om beväringarnas överdrifter. Eftersom stampersonalen ofta redan ingripit i dessa fall föranleder de i allmänhet inte längre åtgärder från laglighetsövervakarens sida.

Tyvärr förefaller vissa mindre ärofulla traditioner fortfarande vara djupt rotade i beväringsskottet. Sålunda genomförs t.ex. kvällsbestyren ofta utan att tillräcklig tid reserveras för det egentliga syftet, nämligen att beväringarna skall hinna tvätta sig. På uttryckliga frågor om osakligheter kan beväringarna vara något ovilliga att redogöra för dessa s.k. traditioner, eftersom de förefaller tro att ett visst mått av osaklighet "hör till" den militära utbildningens inledningsfas. Enligt min uppfattning är detta inte acceptabelt – militär disciplin och ordning bör kunna skapas med metoder som i alla avseenden är sakliga.

De flesta ärenden som aktualiseras under inspektionerna kan slutbehandlas i samband med det avslutande samtal som förs med kommandören. Ärenden som förutsätter fortsatta åtgärder behandlas enligt sin art. I vissa fall har jag bett kommandören omedelbart tillstålla mig tilläggsutredning, i andra fall har jag tagit

upp ärenden till prövning i motsvarande förfarande som klagomål eller bett Huvudstaben vidta undersökningsåtgärder.

* * *

Under de två första åren av min mandatperiod har jag hunnit inspektera nästan alla de enheter inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som ger beväringsskottet. Dessutom har jag under verksamhetsåret inspekterat Finlands fredsbevarande styrkor i Kosovo. Helhetsintrycket är positivt. Allmänt taget verkar försvarsmaktens personal, beväringsskotteterna samt beväringarnas tjänstgöringsförhållanden vara goda. Mest motiverade är naturligtvis fredsbevararna, de kvinnor gör frivillig värnplikt och samt de beväringar som frivilligt har sökt sig till en viss specialutbildning. Försvarsviljan verkar emellertid vara mycket god också bland alldeles "vanliga" beväringar. Detta skulle knappast vara fallet om beväringarna upplevde utbildningen som osaklig.

Utifrån de i början anförda principiella synpunkter och på basis av vissa konkreta fall anser jag det emellertid vara synnerligen motiverat och behövligt att lagstiftaren uttryckligen har bestämt att justitieombudsmannen särskilt skall övervaka behandlingen av beväringar som fullgör sin plikt att försvara landet.

Anförande

2002

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Justitieombudsmannen som övervakare av domstolarna och rättssäkerheten i procedurfrågor

Enligt grundlagen skall justitieombudsmannen övervaka dels att myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter, dels att också domstolarna gör det.

Å andra sidan utövas den dömande makten enligt grundlagen av oberoende domstolar. En internationell jämförelse ger vid handen att det är mindre vanligt att justitieombudsmannens övervakningsbefogenheter omfattar domstolarna.

I ett demokratiskt samhälle får det inte finnas offentlig makt som står utanför kontroll. Även om kontrollen av domstolarnas verksamhet huvudsakligen sker internt inom domstolsväsendet, genom ändringssökande, ersätter denna kontroll inte helt och hållet övervakningen av tjänsteansvaret. Kontrollen som är inriktad på tjänsteansvaret kan eventuellt ses som ett element i den finländska legalitetstraditionen.

Denna kontroll kommer till uttryck i grundlagens 118 § enligt vilken en tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt att kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen, enligt vad som närmare bestäms genom lag. I dessa situationer är målsägandens åtalsrätt inte ens sekundär i förhållande till allmänna åklagarens, vilket i allmänhet är fallet i brottmål. Målsägandens självständiga åtalsrätt sträcker sig också till domstolarnas domare.



Inte heller när det gäller domare kan övervakningen av tjänsteansvaret lämnas beroende enbart av målsägandens åtgärder - någon myndighet måste ha rätt att föra det allmännas talan. I Finland kan endast justitieombudsmannen och justitiekanslern föra det allmännas talan, vid sidan av målsäganden. Ingen allmän åklagare, inte ens riksåklagaren, är behörig att väcka åtal mot en domare. Avsikten med denna reglering av åtalsrätten är att garantera domarnas oavhängighet av åklagarväsendet. Denna oavhängighet är yttersta viktig. Mellan domarna och justitieombudsmannen förekommer inga motsvarande gemensamma vardagliga arbetsfrågor och inte heller några andra kontakter som kunde innebära att justitieombudsmannens rätt att väcka tjänsteåtal äventyrar domarnas oavhängighet.

Eftersom justitieombudsmannen är behörig att väcka tjänsteåtal mot domare är det konsekvent att justitieombudsmannen kan övervaka deras ämbetsåtgärder också i annat än straffrättsligt avseende. Det går nämligen inte att dra någon skarp gräns mellan straffrättsliga brott mot tjänsteplikt och annat åsidosättande av tjänsteplikten.

Justitieombudsmannen uppfyller också det grundläggande kravet på ett organ som övervakar domstolarna, dvs. kravet att själv vara oberoende av alla andra organ som utövar offentlig makt.

Domstolarna kunde i och för sig övervakas av något annat organ, t.ex. av ett kollegialt organ som huvudsakligen består av domare. Det som anförts ovan visar emellertid att också övervakningen av domarna är en uppgift som lämpar sig för justitieombudsmannen. Eftersom lagstiftaren i samband med grundlagsreformen tog ställning till arrangemanget och ville bibehålla det torde det inte finnas någon anledning att ompröva denna grundläggande lösning, åtminstone inte inom en överskådlig framtid.

Däremot kan man diskutera innebörden av justitieombudsmannens domstolsövervakning med avseende på domstolarnas oberoende. En grundregel är att

justitieombudsmannen inte befattar sig med anhängiga domstolsärenden. Detta är i allmänhet också fallet när ett ärende inte längre är anhängigt vid den domstol som ett klagomål riktas mot, men fortfarande är anhängigt hos en besvärinstans. Också i en sådan situation kan justitieombudsmannens ingripande i en lägre domstols förfarande eller avgörande påverka eller eventuellt tolkas som ett försök att påverka ärendet medan det prövas av en högre domstol.

Om det inte finns något nyss nämnt eller annat hinder för att pröva ett klagomål är justitieombudsmannens befogenheter beroende av om klagomålet riktas mot domstolens avgörande eller mot dess förfarande. Om klagomålet är riktat mot avgörandet måste man göra skillnad mellan dels sådana fall där det avser bevisfrågor, dels sådana fall där det avser rättsfrågor.

Bevisbedömningen är i så hög grad beroende av prövning att det i praktiken inte kan komma i fråga att justitieombudsmannen befattar sig med den. I synnerhet när det gäller allmänna domstolar kan justitieombudsmannen inte ta ställning till bevisfrågor heller av den anledningen att muntligt och direkt mottagen bevisning inte kan omprövas utgående från skriftligt material.

Också rättsfrågor är vanligen i så hög grad beroende av prövning att justitieombudsmannen inte kan ingripa i en domstols lagtolkning. I praktiken kan ett ingripande komma i fråga närmast om domstolen har överträtt en uttrycklig norm eller annars klart överskridit sin prövningsrätt. När det är fråga om tolkning av processuella normer har justitieombudsmannen emellertid mera omfattande befogenheter. Detta beror framförallt på att tolkningen av processuella normer i allmänhet inte direkt påverkar avgörandets innehåll på samma sätt som tolkningen av materiella normer. Eventuell kritik mot en domstols tolkning av processuella normer är sålunda i allmänhet inte på samma sätt problematisk med avseende på domstolens oberoende, som kritik mot domstolens tolkning av materiella normer. För det andra är rätten till en rättvis rättegång en grundläggande och mänsklig rättighet som justitieombudsmannen i samband med grundrättighetsreformen uttryckligen har getts i uppdrag att övervaka. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen uppmärksamma de övervakade, sålunda också en domstol, på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

I praktiken inriktas justitieombudsmannens domstolsövervakning uttryckligen på processuella omständigheter och procedurfrågor. I detta avseende har justitieombudsmannen en liknande funktion som de i människorättskonventionerna nämnda övervakningsorganen, framförallt Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Varken justitieombudsmannen eller människorättsdomstolen kan fungera som en "fjärde instans", dvs. ändra eller ompröva nationella domstolars materiella avgöranden. Justitieombudsmannens övervakning omfattar sålunda uttryckligen de i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och de i 21 § i Finlands grundlag avsedda garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning, såsom rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, behandlingens offentlighet, rätten att bli hörd och att få motiverade beslut samt rätten att söka ändring.

Samma kriterier som för justitieombudsmannens domstolsövervakning gäller numera i stor utsträckning också övervakningen av övriga myndigheter. Detta beror på att medborgarna inom praktiskt taget alla förvaltningsområden har rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få beslut som gäller deras rättigheter och skyldigheter behandlade av en domstol eller av något annat oberoende rättskipningsorgan.

Till de delar som en förvaltningsmyndighets avgörande eller förfarande har prövats vid en domstol är justitieombudsmannens befogenheter ofta begränsade till de åtgärder som står till buds när det gäller domstolsövervakningen. Justitieombudsmannen kan ha anledning förhålla sig restriktivt redan av den anledningen att ett avgörande som kritiserats hade kunnat föras till en domstol för prövning, trots att besvärshöjden inte utnyttjats. Detta kan vara fallet t.ex. i en situation där en förvaltningsmyndighets avgörande innehåller en oklar materiell rättsfråga som i ett annat liknande ärende uppenbart kommer att avgöras av en domstol. Eftersom det ankommer på domstolarna, i sista hand på de högsta domstolarna, att styra rättspraxis genom prejudicerande beslut kan justitieombudsmannen ha anledning att avgränsa sitt ställningstagande till frågan om förvaltningsmyndigheten har hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt.

Möjligheten att överklaga beslut till en domstol har sålunda i viss mån kringskurit justitieombudsmannens befogenheter, trots att uppgiften att övervaka respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna de facto har utvidgat justitieombudsmannens uppgiftsområde. Denna utveckling har emellertid inte minskat den enskilda individens rättssäker-

het, snarare tvärtom. Det är nämligen domstolarna som i sista hand skall avgöra ärenden som gäller enskilda individers rättigheter och skyldigheter. Både när det gäller de formella förfarandena och när det gäller sammansättningen har domstolarna de bästa förutsättningarna att fatta korrekta och rättvisa beslut. Justitieombudsmannens uppgift är att för sin del komplettera det på domstolarna baserade rättsskyddet.

Justitieombudsmannen har sålunda mera omfattande möjligheter att ingripa i de övervakade myndigheternas avgöranden inom sådana förvaltningsområden och i sådana fall där det inte alltid ges överklagbara förvaltningsbeslut. Som ett typiskt exempel kan nämnas polisens verksamhet, som varje år föranleder ett stort antal ställningstaganden från justitieombudsmannens sida. Som ett annat exempel kan nämnas beskattningen med dess långa besvärstider. Fel som har begåtts vid beskattningen kan i första hand rättas vid ett rättelseförfarande, varefter ärendet genom besvär kan överklagas till en förvaltningsdomstol. Av dessa skäl har justitieombudsmannen sällan haft anledning att vidta åtgärder i beskattningsärenden.

Vilken betydelse har då justitieombudsmannens laglighetsövervakning, som framförallt är inriktad på rättssäker-

heten i procedurfrågor? Enligt min åsikt har den en synnerligen stor betydelse. Rättssäkerhetsgarantierna när det gäller procedurfrågor är centrala av den anledningen att det är uttryckligen de som skapar förutsättningar för materiellt korrekta och rättvisa avgöranden. Dessa garantiers betydelse sträcker sig emellertid längre än till enskilda fall. Såsom har framhållits i den senaste processrättsliga forskningen och litteraturen spelar procedurerna en viktig roll för medborgarnas uppfattning om myndigheternas och domstolarnas legitimitet. Också på ett mera allmänt plan är man över huvud taget benägna lita på de institutioner som utövar offentlig makt i samhället om deras tillvägagångssätt är rättvisa och även uppfattas som rättvisa. Medborgarnas legitimitetsuppfattning är viktig för laglydnaden. Medborgarna är benägna att rätta sig efter bestämmelser, regler och uppförandenormer som det allmänna har utfärdat, förutsatt att de uppfattar den offentliga makten som legitim.

Justitieombudsmannens övervakning, som är inriktad på att garantera rättssäkerheten i procedurfrågor, resulterar sålunda i bästa fall inte enbart i att myndigheterna beaktar rättssäkerhetsgarantierna i sin verksamhet. Övervakningen kan samtidigt främja den generella normlydnaden i samhället.



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen
TELEFON 09-4321
TELEFAX 09-432 2268
ombudsman@riksdagen.fi
www.ombudsman.fi