



■ Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen

Varför är det viktigt att stärka laglighetskontrollens självständighet och ställning?

Diskussionen om övervakningen av att grundlagen följs

Övervakningen av att grundlagen följs och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har under den senaste tiden varit föremål för den rättspolitiska diskussionen i vårt land. Diskussionen har väckts till följd av de händelser i Polen och Ungern som har försvagat rättsväsendets oberoende, och även till följd av Rysslands aggressiva aktioner.

Diskussionen initierades i första hand av en oro över att vårt rättssystem inte skulle vara tillräckligt starkt för att trygga den dömande maktens oberoende i krisförhållanden eller under en attack. Denna diskussion började snabbt struktureras, och justitieministeriet tillsatte 15.1.2024 Arbetsgruppen för grundlagsenliga garantier för rättsväsendets oberoende (OM011:00/2024). Arbetsgruppen har till uppgift att lägga fram förslag till sådana författningsändringar som rättsväsendets oberoende kräver, i synnerhet genom att säkerställa de grundlagsenliga garantierna för rättsväsendets oberoende ställning.

Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa – beroende på infallsvinkeln även kallad gränslagen, gränssäkerhetslagen eller avvisningslagen – som stiftades sommaren 2024 satte ytterligare fart på denna diskussion och gav den nya dimensioner. Grundlagsutskottet godkände den reglering som också enligt utskottet stod i uppenbar strid med det ovillkorliga förbudet mot avvisning (av asylsökande) och som därmed inte var förenlig med de internationella förpliktelser om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland.



Grundlagsutskottet fattade sitt beslut med stöd av de högsta laglighetsövervakarnas ställningstaganden, efter att framför allt sakkunniga inom juridik intagit motsatt ståndpunkt.²⁴

Bakgrunden till lagen utgjordes bland annat av de beslut om stängning av östgränsen som statsrådet fattat därförinnan och av den diskussion som fördes om besluten. Besluten grundade sig i väsentlig utsträckning på sekretessbelagt material. Detta material fanns självfallet tillgängligt för statsrådets medlemmar, men även för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, för utövningen av laglighetskontroll.

Laglighetsövervakarna har därmed haft en väsentlig roll i samband med de händelser som under den senaste tiden varit centrala med avseende på rättsstaten. Det är klart att frågan om tryggheten av rättsstaten inte ska begränsas bara till domare eller till de högsta domstolarnas utnämningförfaranden och sammansättningar. Diskussionen borde alltså utsträckas till att omfatta rättsväsendet och grundlagsutskottets ställning, men också laglighetskontrollen.

Vid bedömningen borde dessa aktörer inte heller behandlas för sig, utan i relation till varandra. Det är viktigt att var och en av aktörerna klarar av att inom ramen för sin egen roll trygga rättsstaten, men en del av skyddet för rättsstaten skapas av relationerna mellan de nämnda aktörerna.²⁵

²⁴ GrUU 26/2024 rd – RP 53/2024 rd https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_26+2024.aspx, 42 och 43 stycket. I sitt utlåtande om avvisningslagen stödde sig grundlagsutskottet enligt utskottets ordförande Heikki Vestman på ställningstaganden av riksdagens justitieombudsman Petri Jämskeläinen, justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti samt emeritusprofessor Mikael Hidén. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/05a5e924-1d11-44fa-8e6c-cfdef72e7f88>. Justitiekanslerns utlåtande <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-24315.pdf>. Justitieombudsmannens utlåtande <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-24318.pdf>. Se även justitiekansler Tuomas Pöystis anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2023: Justitiekanslerns laglighetskontroll vid samordningen av den nationella säkerheten och rättsstatsprincipen, s. 12–24, B 11/2024 rd.

²⁵ Angående förhållandet mellan justitiekanslerns laglighetskontroll av rättsskipningen och de oberoende domstolarna, se anförandet om det oberoende rättsväsendet som garant för rättsstaten, i samband med hörandet vid justitieministeriet 26.9.2024: <https://oikeuskansleri.fi/-/apulaisoikeuskansleri-mikko-puumalainen-miten-oikeuslaitosta-valvotaan-sen-riippumattomuutta-kunnioittaen>.



De högsta laglighetsövervakarnas oberoende ställning i grundlagen

Justitiekanslerns ställning har sedan länge varit ett återkommande tema i den rättspolitiska diskussionen. Man har i synnerhet i kritisk ton talat om "kronjuristen", och ifrågasatt institutionens självständighet och oberoende ställning. Justitiekanslern i statsrådet har då uppfattats som en del av statsrådet och som dess rådgivare, och inte som en självständig och oberoende laglighetsövervakare som är verksam i anslutning till statsrådet.²⁶

Justitiekanslererna har på olika sätt försökt göra sitt bästa för att tillbakavisa denna uppfattning, men den lever ändå envist kvar, och återkommer också i samband med nya händelser. Frågeställningen är i och för sig viktig, eftersom det är svårt för den som är regeringens rådgivare att vara dess oberoende laglighetsövervakare.

Förhållandet mellan laglighetskontrollen och de övervakade har ofta beskrivits med uttrycket "på en armlängds avstånd". Övervakaren är inte alltför nära, men inte heller alltför långt borta.

En alltför stor tjänstvillighet och närhet i förhållande till de övervakade kan fördunkla laglighetskontrollens principiella avskildhet från den politiska maktutövningen och göra att laglighetsövervakaren kommer alltför nära det politiska beslutsfattandet. Detta fördunklar också det politiska beslutsfattandets grundläggande demokratiska karaktär och det ansvar som hör samman med det. Justitiekanslern har inte fått en enda röst i något val, och bär inte politiskt ansvar.

Vid bedömningen av justitiekanslerns agerande med avseende på tryggheten av rättsstaten är det även väsentligt att inse att det finns en fara inte bara med aktiv intervention, utan att passivitet är lika farlig, även om den är osynligare.

²⁶ Även i grundlagsutskottets praxis återfinns ett uttalande som gjorts för några år sedan, där utskottet behandlat justitiekanslern som regeringens rådgivare. <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=grub+9/2005>.



Laglighetsövervakaren kan behöva ta ställning till frågor för vars del det inte finns någon annan rättslig kontrollmekanism. Ett exempel på detta är ärenden som avgörs bara av statsrådet. I detta fall blir ärendet inte föremål för bedömning hos riksdagen. I vissa fall grundar sig den centrala delen av beslutsfattandet på sekretessbelagt material, vilket innebär att transparens saknas, liksom sådan meningsfull kontroll som offentligheten medför. Det finns också sådana situationer där dessa omständigheter förenas med varandra i ett och samma ärende.

Å andra sidan är ett alltför stort avstånd också problematiskt. Det kan leda till att det inte finns kännedom om all relevant information och till att närheten till det politiska beslutsfattandets realiteter försämras, samt till brist på sakkännedom och slutligen till marginalisering och auktoritetsförlust. Man bör känna till politikens dynamik och innehåll för att man ska kunna bedöma dess rättsliga villkor.

Eftersom justitiekanslersinstitutionen representeras av en person, är också de personliga valen och egenskaperna av betydelse när det gäller hur långt arm-längdsavståndet slutligen blir. Det skulle vara till hjälp både för justitiekanslern och för rättsstaten om det skulle finnas tydliga bestämmelser och tillbörliga lagberedningsdokument att tillgå vid inriktningen av verksamheten.

Ur denna synvinkel finns det skäl att uppmärksamma två omständigheter som berör justitiekanslerns ställning och uppgifter.

I grundlagen finns det ingen uttrycklig bestämmelse om de högsta laglighetsövervakarnas självständighet eller oberoende. I förarbetena till grundlagens totalreform finns det emellertid ett omnämnande av justitiekanslern. I detaljmotiveringen till 69 § i grundlagen konstateras det att justitiekanslern utgör en del av statsrådet, men att justitiekanslern trots sin organisatoriska ställning är "en av statsrådet oberoende laglighetsövervakare." (RP 1/1998 rd, s. 119)

Grundlagen saknar alltså en grundläggande bestämmelse om de högsta laglighetsövervakarna. En sådan bestämmelse finns exempelvis angående utövningen av dömande makt, som hör till de uppgifter som har anförtrotts statsmakten: "Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen." Man har inte haft för vana att



uppfatta laglighetskontrollen som en statlig uppgift, varvid det skulle kunna vara motiverat att föreskriva om dess självständighet och oberoende i grundlagens 10 kap. som gäller laglighetskontroll samt i dess 108 § som gäller justitiekanslerns uppgifter. Viktigare är emellertid bestämmelsens innehåll, som borde trygga laglighetskontrollens oberoende i samband med rättsstaten som helhet.

En annan iakttagelse i detta sammanhang berör förhållandet mellan de centrala grundlagsbestämmelser som gäller justitiekanslern, det vill säga 1 och 2 mom. i grundlagens 108 §. För grundlagens del är den i lagstiftningsväg tillkomna situationen tyvärr inte ägnad att stärka justitiekanslerns oberoende. I grundlagen görs det inte entydigt åtskillnad mellan å ena sidan laglighetskontrollen och å andra sidan den rättsliga konsultationsfunktionen. Det görs inte heller något val mellan dessa och det anges alltså inte för vilkendera uppgiften justitiekanslern i sista hand finns till. Båda hör emellertid till justitiekanslerns uppgifter, som justitiekanslern inte kan frånsäga sig.

I 108 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det om justitiekanslerns övervakning. Enligt momentet ska justitiekanslern "övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder" och "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". I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att justitiekanslern har till uppgift att "på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor".

Detta kan i teorin verka klart, och bestämmelsen innehåller den viktiga bestämningen att upplysningarna och utlåtandena ska handla om "juridiska frågor". Förhållandet mellan dessa moment kan gestaltas så att 1 mom. gäller de rättsliga gränserna för statsrådets och republikens presidents beslutsfattande samt övervakningen av att gränserna iakttas. Det andra momentet kan anses gälla den prövningsrätt som utövas inom ramen för dessa rättsliga gränser och som styrs genom de upplysningar och utlåtanden som justitiekanslern ger i juridiska frågor. En upplysning eller ett utlåtande kan också innefatta en varning för att beslutsfattaren riskerar att bryta mot lagen.



Bestämmelsen innefattar däremot inte något uttalande om – och den tillåter inte heller – att justitiekanslern skulle kunna påverka valet mellan olika lösningsalternativ eller bedömningen av deras ändamålsenlighet. Justitiekanslern får med andra ord inte agera i en rådgivarroll.

I praktiken kan det dock i samband med den intensiva växelverkan med beslutsfattarna vara svårt att göra åtskillnad mellan dessa element. Detta kan vara ännu svårare att gestalta ur en utomstående perspektiv, som gör sina bedömningar av justitiekanslerns trovärdighet utifrån hur saker ser ut.

Det kunde alltså finnas skäl att överväga att i grundlagen stärka självständigheten och oberoendet för den laglighetskontroll som hör till justitiekanslerns uppgifter. Det kunde likaså finnas skäl att förtydliga den uppgift som föreskrivs i 108 § 2 mom. i grundlagen och dess förhållande till laglighetskontrollen.

Det kunde alltså finnas skäl att överväga att i grundlagen stärka självständigheten och oberoendet för den laglighetskontroll som hör till justitiekanslerns uppgifter.

Den högsta laglighetsövervakarens rapporterings-skyldighet

Inom den finländska statsförfattningen har vedertagen praxis en betydande roll. Då och då skrivs praxisen också in i grundlagen och den övriga lagstiftningen. I samband med de senaste grundlagsreformerna har strävan generellt varit att grundlagen ska vara uttömmande. Lagens centrala innehåll borde alltså framgå av lagen i sig själv, inte av sådan praxis som bara experter känner till eller som allmänt förväntas finnas.

Statsförfattningsrättens grundläggande idé är att en suverän stat genom statsförfattningen begränsar sin egen makt. Med andra ord ställer staten upp regler som begränsar dess makt eller utövningen av makten, vilka staten också själv



förbinder sig att följa. I grundlagen har detta uttryckts i 2 § 3 mom.: ”All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.” Rättsstatsprincipen garanterar att också utövningen av suverän makt är förutsebar och transparent, och dessa målsättningar främjas av principen om att statsförfattningsrätten ska vara uttömmande.

I grundlagen har det föreskrivits om justitiekanslerns rapporteringsskyldighet. Oftast sker rapporteringen med stöd av 108 § 3 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att justitiekanslern årligen ger riksdagen och statsrådet ”en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs”. En annan viss typ av ytterlighetsform av rapportering rörande justitiekanslerns verksamhet utgörs av det straffansvar som föreskrivs i 117 § i grundlagen.

Justitiekanslerns berättelse innefattar fakta, statistik och analyser rörande laglighetskontrollarbetet. Justitiekanslerns oberoende ställning i statsrådet beskrivs av att justitiekanslerns berättelse inte behandlas på något sätt i statsrådet, även om den ges också till statsrådet, vars verksamhet justitiekanslern övervakar. Däremot behandlas berättelsen i form av en riksdagshandling i riksdagen.

Grundlagsutskottet har haft för vana att höra justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare samt justitiekanslersämbetets kanslichef, som bland annat har kompletterat, uppdaterat och fördjupat informationen i berättelsen, lyft fram omständigheter de ansett vara viktiga som grund för diskussionen i utskottet, refererat sina avgöranden samt besvarat ledamöternas frågor. Berättelsen har under den senaste tiden behandlats också i andra utskott.

I och med att alla betydelsefulla avgöranden och all övrig information numera kontinuerligt offentliggörs på justitiekanslersämbetets webbplats har berättelsens informativa betydelse väsentligen minskat. För riksdagens del kan därmed berättelsens samlade bidrag till den rättspolitiska debatten, som den ger incitament till och underlag för, sägas vara väsentligare.

Behandlingen av berättelsen i grundlagsutskottet ger dock en möjlighet att övervaka också justitiekanslern. I förarbetena till grundlagens totalreform uppmärksammas justitiekanslerns och justitieombudsmannens rättsliga ansvar i detalj-



motiveringen till 117 §, där följande anges: ”Till denna del måste det observeras att riksdagen erbjuds möjlighet att i efterhand granska justitiekanslerns och justitieombudsmannens verksamhet, framförallt i samband med de berättelser som de årligen överlämnar till riksdagen.” (RP 1/1998 rd, s. 172) Granskningen har vanligtvis gällt exempelvis klagomålen behandlingsstider, antalet klagomål som varit under behandling i mer än ett år, resursernas tillräcklighet, aktuella lagprojekt rörande justitiekanslern mm. Uttalandet i motiveringen kan tolkas så att det avser att det förfarande som anges i grundlagens 117 § ingalunda är det enda sättet att övervaka justitiekanslern.

Då grundlagsutskottet har behandlat de högsta laglighetsövervakarnas berättelser har utskottet i huvudsak avhållit sig från att behandla enskilda avgöranden av laglighetsövervakarna. Utskottet har i samband med behandlingen av justitiekanslerns berättelse för år 2022 konstaterat följande:

”I enlighet med väletablerad praxis har grundlagsutskottet i behandlingen av berättelser från justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman vanligen inte särskilt tagit ställning till de högsta laglighetsövervakarnas enskilda avgöranden eller ställningstaganden.” (GrUB 2/2024 rd, punkt 3)

I de fall då utskottet undantagsvis har gjort detta, har bedömningen kunnat gälla avgöranden som träffats inom ramen för laglighetskontrollen, men bedömningen har inte begränsat sig till avgöranden från det aktuella verksamhetsåret. Exempelvis vid behandlingen av justitiekanslerns berättelse för år 2012 uppmärksammade grundlagsutskottet beaktandet av religions- och samvetsfriheten i samband med skolevenemang, vilket inte i sig hänförde sig till verksamhetsåret.²⁷ (GrUB 2/2014 rd)

Utskottet har vid sidan av behandlingen av berättelsen på eget initiativ kunnat behandla enskilda ärenden som avgjorts av en laglighetsövervakare och som utskottet betraktat som viktiga (exempelvis GrUB 30/2020 rd). Utskottet har däremot inte behandlat anhängiga laglighetskontrollavgöranden.

²⁷ <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/tietopalvelulta-kysyttya/Sivut/miten-perustuslakivaliokunta-on-linjannut-suvivirren-laulantaa-kouluissa.aspx>.



Det finns kanske skäl att notera ordet ”vanligen” i citatet ovan. Utskottet har dock även betonat ”att det inte är besvärinstans i fråga om justitiekanslerns klagomålsavgöranden.” (GrUB 2/2024 rd, punkt 4)

Man har med hjälp av den ovan refererade regleringen rörande berättelsen strävat efter att skapa balans mellan å ena sidan justitiekanslerns oberoende och å andra sidan öppenheten och ansvarsskyldigheten. Balansen bygger på skyldigheten att avge en berättelse. Det har inte föreskrivits om andra rapporteringsskyldigheter än vad som anges i 108 och 117 § i grundlagen.

Det finns emellertid öppna frågor som är förknippade med denna helhet. Grundlagsutskottet har i undantagsfall behandlat avgöranden som justitiekanslern meddelat inom ramen för laglighetskontrollen och även delgett ställningstaganden som uppfattats som styrande inom förvaltningen. Riksdagen har förbehållit sig möjligheten att befatta sig med laglighetskontrollen inom förvaltningen och att de facto också själv utöva laglighetskontroll. Detta sker emellertid inte i vanliga fall, utan då riksdagen anser att det är viktigt. Det finns dock inte några bestämmelser om detta förfarande i grundlagen. Det väcks därmed en fråga om huruvida denna vedertagna praxis borde skrivas in i lagen, på ett sådant sätt som skyddar laglighetskontrollens integritet och tryggar de övervakades rättsskydd.

De högsta laglighetsövervakarnas tjänstemannarättsliga ställning

Den diskussion som fördes i samband med stängningen av östgränsen visade att laglighetsövervakarnas starka tjänstemannarättsliga ställning kan vara av stor betydelse. Deras beslut kan väcka också starka reaktioner och bland annat föranleda krav på avsättning. Laglighetsövervakarnas vetskap om att det tjänstemannarättsliga ansvaret är tydligt reglerat ger även då trygghet och nödvändig stabilitet för tjänsteutövningen.

Enligt grundlagen tillämpas dess bestämmelser om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet samt om behandling av åtalet och inledande av ärendet också



på justitiekanslern. Förutsättningarna för väckande av åtal avviker dock avsevärt från varandra. Angående ministrar har det föreskrivits följande:

”Beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.”

På laglighetsövervakaren tillämpas däremot de sedvanliga bestämmelser om tjänstebrott som ingår i strafflagen, utan den kvalificering som gäller ministrar.

Skydd mot påtryckningar ges av att justitiekanslern utnämns till sin tjänst tills vidare. En visstidstjänst erbjuder självfallet inte motsvarande skydd i tjänsten, eftersom det då räcker endast med att man inte blir vald på nytt. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern utnämns i statsrådet av republikens president, på föredragning av justitieministern och på grundval av statsrådets beslutsförslag. Man kan tänka sig att denna ansvarsfördelning också kan skapa viss balans.

En annan fråga som berör justitiekanslerns tjänstemannarättsliga ställning regleras i statstjänstemannalagen. Enligt dess 26 § 2 mom. kan justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitiekanslern ”sagas upp då det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till det”.

Detta innebär dock inte att fri prövning är tillåten, men man kan ändå fråga sig huruvida det skapas onödig osäkerhet i fråga om laglighetsövervakarens rätt att kvarstå i sin tjänst, samt ger möjlighet till godtycke. Också den aktuella diskussionen om tryggandet av domarnas oberoende fick sin början uttryckligen i en oro över domares rätt att kvarstå i sin tjänst. Liksom för domares del påverkar dessa frågor på motsvarande sätt väsentligen laglighetsövervakarnas självständighet och oberoende. Borde alltså grundlagen innehålla en bestämmelse om att justitiekanslern inte kan avsättas från sin tjänst på något annat sätt än genom en dom av en domstol?



Ljus på de blinda fläckarna

Undertonen i den senaste tidens diskussioner har varit att rättsstatens funktion och skyddet för den måste kunna granskas kritiskt också med tanke på rättsstatens stabilitet under oroligare tider.

Den gemensamma synen på den finländska rättsstaten är att den vilar på en solid grund, vilket visas också av internationella komparativa undersökningar. Undertonen i den senaste tidens diskussioner har varit att rättsstatens funktion och skyddet för den måste kunna granskas kritiskt också med tanke på rättsstatens stabilitet under oroligare tider.

I diskussionerna har man uppmärksammat internationella exempel och riktat blicken mot andra staters situationer.

Även om dessa ger incitament till bedömning av motsvarande frågor i vårt eget land, har de dock mindre att ge vid bedömningen av laglighetskontrollens ställning. Det kan hända att sådant förbigås som inte finns i andra stater men som är karaktäristiskt för vårt land. Det blir då fråga också om att identifiera de blinda fläckarna i vårt eget nationella system.

I samband med stärkandet av rättsstatens kristållighet skulle det självfallet vara viktigt att även identifiera de positiva särdrag som har skyddat vårt system och gjort det starkt. Att fortsätta bygga på den grund som dessa särdrag utgör och att stärka dem är centralt och gör samtidigt vårt system starkare. Bland de positiva särdragen har den självständiga och oberoende laglighetskontrollen en central roll.

Man bör vara försiktig med att reparera ett system som inte är trasigt. Alternativet borde då vara betydligt bättre. Det är uppenbart att rättsstaten inte betjänas av att laglighetskontrollen minskas, skärs ner eller inskränks. Rättsstaten kunde snarare tryggas av att laglighetskontrollens självständighet och ställning stärks.

Den finska justitiekanslersinstitutionen har i fråga om sin centrala kärna bevarats i över trehundra år, trots att den då och då har fått sina törnar. Detta har varit möj-



ligt eftersom samhället under alla tider är i behov av oberoende och självständig laglighetskontroll. Laglighetskontrollen bör dock vaksamt tryggas och utvecklas i en omvärld som kontinuerligt förändras – och vid behov bör detta ske genom att det riktas ljus mot de blinda fläckarna. Man bör dock minnas att den högsta laglighetskontrollen alltid är en del av det samhälle där den utövas. Utan beslutsfattarnas vilja och övertygelse att handla lagenligt står även laglighetskontrollen till slut maktlös.