



■ Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen

Läget efter reformen av uppgiftsfördelningen

Den strukturella synvinkeln

Reformen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman trädde i kraft 1.10.2022. Verksamhetsåret 2023 var därmed det första hela verksamhetsår under vilket den nya uppgiftsfördelningen var gällande.

I och med reformen fastställdes den uppgiftsfördelning som så småningom hade uppkommit mellan dessa två institutioner. Reformen innebär att klagomål som hänför sig till vissa kategorier av ärenden koncentrerades till justitieombudsmannen, men också att justitiekanslerns laglighetskontroll i viss mån inriktades på ett nytt sätt. I samband med reformen anvisades justitiekanslern några tyngdpunktsområden för framtiden, där justitiekanslern har eller bör ha en särskild roll när det gäller att trygga och utveckla rättsstaten.

Detta utvisas förutom av att vissa uppgifter är koncentrerade till endera aktören även av att justitiekanslerns laglighetskontroll rörande den offentliga förvaltningen i högre grad är inriktad på strukturella och organisatoriska hinder för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern kommer fortsättningsvis att svara för den strukturella laglighetskontrollen beträffande alla kategorier av ärenden, dvs. också sådana kategorier där de klagomål som berör tillgodoseendet av enskilda individers rättsliga ställning har koncentrerats till justitieombudsmannen.



Den nya uppgiftsfördelningen ändrade vissa saker, men inte allt – inte ens närapå allt. En central utgångspunkt för reformen var att man redan i samband med uppdragsgivningen uteslöt grundlagsändringar ur reformen. I den finländska rättsordningen finns det således fortfarande två högsta laglighetsövervakare, och bestämmelserna om deras behörighet, uppgifter och befogenheter kvarstår oförändrade i grundlagen. Uppgifterna har inte heller delats upp så radikalt att uppgiftsdelen i praktiken skulle ha urholkat den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar över förvaltningen. Även om behandlingen av klagomål rörande vissa viktiga kategorier av ärenden koncentrerades till justitieombudsmannen, behandlas de flesta av de ärendekategorier som omfattas av justitiekanslerns övervakning av förvaltningen och rättsskipningen, dvs. den s.k. rättsövervakningen, såsom förut vid justitiekanslersämbetet.

Beträffande vissa kategorier av ärenden skedde den nya uppgiftsfördelningen inom själva ärendekategorin. Även om vissa polisärenden har anförtrotts justitieombudsmannen, finns ett viktigt undantag till detta, i och med att ärenden som berör inledande eller avbrytande av förundersökningen eller genomförande av förundersökningen utan dröjsmål inte har koncentrerats till justitieombudsmannen. Denna lösning är av faktisk betydelse med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll, och denna kategori av ärenden har hört till dem som har stått i fokus i samband med den laglighetskontroll som jag har utfört på eget initiativ.²⁶

Vardera högsta laglighetsövervakaren har således fortsättningsvis uppgifter och uppgiftsområden som utgör meningsfulla och omfattande helheter. Detta är viktigt också med tanke på den laglighetskontroll där man befattar sig med strukturella hinder för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt övriga rättigheter. Om verksamhetsområdet skulle ha blivit mycket begränsat eller splittrat, skulle det i praktiken inte ha funnits möjligheter att gestalta verksamhetsområdet på ett sådant övergripande sätt som förutsätts för granskning av strukturerna.

²⁶ Justitiekanslerns i statsrådets berättelse för år 2021, B 19/2022 rd, s. 26-30, "Laglighetskontrollen och medierna" och Justitiekanslerns i statsrådets berättelse för år 2020, B 17/2021 rd, s. 25-27, "Justitiekanslern som upprätthållare och utvecklare av rättsstaten".



Egna initiativ och allt mångsidigare informationskällor

Även om den strukturella synvinkeln var viktig i samband med reformen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen, har denna synvinkel inte heller varit främmande när det gällt justitiekanslerns laglighetskontroll före reformen.

I berättelsen för år 2011 skrev jag om granskningsverksamhetens betydelse inom laglighetskontrollen:

”Vid inspektionerna är det inte ett självändamål att leta efter fel. Man befattar sig naturligtvis med de fel som uppdagas och ger då i första hand gensvar i handledande syfte. Det är emellertid viktigt att gestalta de strukturer, omständigheter, atmosfärer och förutsättningar som utgör grunden för utövningen av den offentliga verksamheten. Den strukturella synvinkeln är i detta sammanhang viktig. Om tjänstemännen inte uppfyller sina skyldigheter, kan man undersöka om detta kan förklaras med något som hänför sig t.ex. till anvisningarna, resurserna, verksamhetskulturen, kunnandet eller styrningen. Denna synvinkel innebär att enskilda fel ibland kan vara av vikt när det gäller att se de större sammanhangen. Laglighetskontrollen innebär dock att sådana allvariga enskilda fel som uppdagats i samband med inspektionerna också föranleder fortsatta åtgärder.”²⁷

Den strukturella synvinkeln förutsätter egna initiativ. Man har alltid strävat efter att undersöka ärenden på eget initiativ, och detta har utgjort en del av den aktiva laglighetskontrollen. Eftersom ämbetsverket har en lång historia, finns det också från gångna tider ett yttrande som uppmuntrar till detta. Prokurator Calonius uttryckte saken på följande sätt: ”Prokuratorn kan också själv ta reda på hur tjänstemännen uppfyller sina skyldigheter och hur lagarna följs.”²⁸

Det faktum att klagomål som hör till vissa kategorier av ärenden har koncentrerats till justitieombudsmannen innebär självfallet – kanske särskilt när det gäller

²⁷ Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2011, B 9/2012 rd, s. 21, ”Inspektionerna som en del av laglighetskontrollen”.

²⁸ Prokurators kejserliga senaten för Finland berättelse lagskipningen och lagarnes handhavande i landet, afgifven till Finlands ständer vid 1894 års landtdag, Helsingfors 1894, s. 105.



social- och hälsovården – att det för dessa ärendekategoriers del finns mindre tillgång till sådan information som klagomålen ger som grund för justitiekanslerns strukturella laglighetskontroll. Detta kräver att laglighetskontrollen delvis inriktas på ett nytt sätt och framför allt att man på eget initiativ strävar efter att skaffa mer information som är av kvalitativ betydelse. Detta hörde också till målsättningarna med reformen av uppgiftsfördelningen, dvs. att laglighetskontrollen i högre grad riktas in mot undersökning av ärenden på eget initiativ och att minska behandlingen av klagomål. Samma sak har eftersträövats också genom tidigare reformer, där bl.a. klagomålens preskriptionstid har förkortats och de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt har utvidgats.²⁹

Denna ändring accentuerar ytterligare och på ett nytt sätt de till buds stående informationskällornas betydelse. Laglighetsövervakarna har sedan länge valt ut enskilda teman för sin laglighetskontroll bland de frågor som har uppmärksamats i medierna. Medievärlden har emellertid förändrats, och erbjuder nya möjligheter också för laglighetsövervakarna. Framför allt har demokratiseringen av publikationskanalerna inneburit en stor ökning – till och med ett överflöd – av antalet informationskällor, i synnerhet i och med de sociala medierna och de övriga nya publikationskanalerna. Samtidigt är allt som publiceras naturligtvis inte värt att beakta. Kvalitetsmedierna konkurrerar med varandra på detta fält genom att bedriva undersökande journalistik, och denna journalistik har gett viktiga teman för laglighetskontrollen.³⁰

Denna ändring accentuerar ytterligare och på ett nytt sätt de till buds stående informationskällornas betydelse.

Demokratiseringen av medievärlden har emellertid också stärkt vissa negativa företeelser. Det hör självfallet till myndighetsverksamheten och även till laglighetskontrollen att ta emot kritik och missnöje, men den förändring som har

Demokratiseringen av medievärlden har emellertid också stärkt vissa negativa företeelser.

²⁹ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2000/20000193>

³⁰ Se Justitiekanslern i statsrådet berättelse för år 2021, B 19/2022 rd, s. 24-26.



skett i medievärlden har ändrat responsens omfattning och art. Nyhetsförmedlingen kan skapa "sensationer" som grundar sig antingen på oavsiktliga eller på tendentiösa missförstånd gällande laglighetskontrollens art eller gällande de åtgärder som har vidtagits inom ramen för den. Naturligtvis kan det också vara fråga om genuina meningsskiljaktigheter och kritik. Som bäst kan den debatt som följer av uppståndelsen dock förtydliga laglighetskontrollens uppgift för allmänheten och öka kännedomen om den. Debatten förutsätter i varje fall att det fästs allt större uppmärksamhet vid kommunikationen, förutom i samband med varje aktuellt ärende även när det gäller laglighetskontrollens funktion över lag.

Det faktum att det skrivs om laglighetskontrollen och laglighetsövervakarna vittnar naturligtvis också om deras samhälleliga betydelse och om det intresse som riktas mot dem. Laglighetsövervakarnas möjligheter att delta i debatten begränsas dock av deras grundlagsenliga uppdrag, som förutsätter återhållsamhet och noggrant skyddande av integriteten.³¹

Justitiekanslerns föregripande laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande ger också nya möjligheter till efterhandskontroll av förvaltningen och rättsskipningen. I samband med den föregripande laglighetskontroll som i huvudsak utförs av justitiekanslern är det möjligt att identifiera teman som det är viktigt att följa upp och som kan ge incitament för biträdande justitiekanslerns efterhandskontroll.

Den föregripande laglighetskontrollen kan med andra ord utgöra en informationskälla för den riskanalys som hänför sig till efterhandskontrollen. De iakttagelser som görs i samband med efterhandskontrollen, exempelvis i samband med laglighetskontrollbesök och laglighetskontrollavgöranden, kan å sin sida ge sådan information om läget beträffande lagenligheten inom förvaltningen som är värdefull för den föregripande laglighetskontrollen. De föredragande som har som huvudsyssla att delta i rättsövervakningen vid justitiekanslersämbetet bereder för närvarande en mycket stor del av de utlåtanden som justitiekanslern ger om nya författningsförslag. De deltar också i förhandsgranskningen av regeringspropositioner och i granskningen av föredragningslistorna. Därmed överförs sådan information som erhålls vid efterhandsgranskningen till den laglighetskontroll som

³¹ Justitiekanslern i statsrådet berättelse för år 2020, B 17/2021 rd, s. 23-25.



omfattar statsrådets beslutsfattande och lagberedningen. Samtidigt tränas de föredragande som utför rättsövervakning att utföra rättslig analys av olika frågor. De får en mer omfattande förståelse för förvaltningsverksamheten och en djupare insikt i den lagstiftning som berör förvaltningen. Detta bidrar också till att stärka den strukturella synvinkeln inom rättsövervakningen.

Denna ömsesidiga växelverkan främjar alltså laglighetskontrollen i båda riktningarna och ökar därmed dess verkningsfullhet. Justitiekanslersämbetet har nuförtiden också till uppgift att svara för den centraliserade externa rapporteringskanalen för visseblåsare. De behöriga myndigheterna ska årligen rapportera till justitiekanslersämbetet om de rapporter som inkommer med stöd av visseblåsarlagen.

Justitiekanslern övervakar i anslutning till den allmänna laglighetskontrollen att de behöriga myndigheterna uppfyller de förpliktelser som de har ålagts i visseblåsarlagen. Den externa rapporteringskanalen för visseblåsare utgör även en informationskälla som ger uppgifter på grundval av vilka man inom den allmänna laglighetskontrollen kan göra riskbedömningar och bestämma inriktningen på den övervakning som utförs på eget initiativ.

Sårbara grupper och tillsyn över tillsynen

De som hör till de mest sårbara grupperna av människor har ofta inte förmåga eller krafter att dra försorg om att deras rättigheter tillgodoses, och få människor som hör till dessa grupper anför exempelvis klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna. För att dessa människors grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter ska tillgodoses, förutsätts det att de högsta laglighetsövervakarna tar initiativ till det. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för människor som är i en sårbar ställning kan vara och är också i högsta grad en fråga av strukturell art.

Under åren 2018–2019 har jag i min laglighetskontrollverksamhet särskilt uppmärksammat en av de mest sårbara grupperna av människor, dvs. barnskyddsklienterna, samt deras ställning och rättigheter. Jag har granskat förutom kommunernas barnskydd även hur regionförvaltningsverken, som svarar för den primära tillsynen över barnskyddet, har klarat av sin uppgift. För regionförvaltnings-



verkens del närmade jag mig frågan utifrån den strukturella laglighetskontrollens synvinkel, och gjorde en övergripande bedömning av de primära laglighetsövervakarnas verksamhet genom att kombinera uppgifter ur olika källor. Till dessa uppgifter hörde bl.a. uppgifter ur klagomål och den information som erhöles vid laglighetskontrollbesök. Det var fråga om ”tillsyn över tillsynen”, vilket innebar att jag granskade hur övervakarna klarar av sin uppgift.

Jag har i berättelsen för år 2019 gjort en samlad bedömning av de iakttagelser som gjordes i samband med detta arbete och av arbetets resultat.³² Resultaten var i många avseenden oroväckande, direkt nedslående. Jag har i anslutning till det föregående och innevarande årets laglighetskontrollbesök hos välfärdsområdena fortsättningsvis uppmärksammat detta tema och särskilt utrett huruvida de starkare välfärdsområdena ens på ett teoretiskt plan har bättre möjligheter att trygga dessa utsatta barns och ungas rättigheter och välmående.

Nya koncentrerade uppgiftsområden och arbetsmetoder

Justitiekanslern fick tre nya uppgiftsområden i och med den lag genom vilken fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen förnyades:

1. utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll,
2. organisering av åtgärderna mot korruption, samt
3. offentlig upphandling, konkurrens och ärenden som gäller statligt stöd.

Det faktum att bestämmelser om dessa uppgifter togs in i lagen accentuerar deras betydelse med tanke på rättsstaten och dess framtid. Uppgifterna berör i fråga om sitt innehåll vedertagna områden inom myndighetsverksamheten.

³² Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2019, B 12/2020 rd, s. 31-35, ”Laglighetskontrollbesöken gav en dyster bild av vardagen: strukturella problem hotar barnskyddet”.



Reformen innebär att justitieombudsmannen överför klagomål som gäller dessa områden till justitiekanslern. Dessa uppgiftsområden förutsätter dock ett nytt slags och mer samlat tillvägagångssätt inom laglighetskontrollen, där den strukturella synvinkeln är särskilt viktig.

Inom justitiekanslerns laglighetskontroll bör man utveckla och tillägna sig nya typer av arbetsmetoder.

Detta innebär också att man inom justitiekanslerns laglighetskontroll bör utveckla och tillägna sig nya typer av arbetsmetoder. Jag beskrev för ett tiotal år sedan justitiekanslersämbetet som en modern sakkunnigorganisation, där debattkulturen förenas med tydlighet och ansvar i fråga om beslutsfattandet och där det varken vid behandlingen av klagomål eller i samband med inspektionerna finns något hierarkiskt förhållande mellan chefer och underställda, utan där det är fråga om teamarbete.³³

Denna beskrivning var naturligtvis en aning idealistisk, men korrekt i fråga om målsättningarna, och den är fortfarande i huvudsak adekvat.

Detta är emellertid inte längre tillräckligt. De nya uppgiftsområden som har koncentrerats till justitiekanslern förutsätter att det arbete som en enskild föredragande hittills har utfört tillsammans med beslutsfattaren³⁴ måste utvidgas att omfatta samarbete och samtal mellan flera föredragande och beslutsfattaren. Detta kan betyda exempelvis att det bildas arbetspar eller grupper av föredragande för vissa ärenden eller teman, under beslutsfattarens ledning, vilka arbetar flexiblare och mer långsiktigt än bara i fråga om ett enskilt aktuellt ärende.

Målsättningen är att bilda och upprätthålla – genom att citera ett uttryck från ett annat sammanhang – en lägesbild för laglighetskontrollen, som kan utgöra grund för planeringen av laglighetskontrollbesöken och de ärenden som undersöks på eget initiativ. Samtidigt uppkommer värdefull sakkunskap som gynnar också det övriga samhället och stärker ämbetsverket som en ”modern sakkunnigorganisation”.

³³ Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012, B 7/2013 rd, s. 22-23, ”Laglighetskontrollens rötter i den 300-åriga jordmånen – hur ett träd växer”.

³⁴ Med beslutsfattaren avses justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare.



Exempelvis korruptionen är ett temaområde som kräver mångsidig behandling. Kring detta tema samlas justitiekanslersämbetets föredragande som svarar för efterhandskontrollen av miljöförvaltningen och den allmänna förvaltningen, social- och hälsovården, polisen, åklagarna och rättsskipningen samt föredragande som svarar för den föregripande statsrådsövervakningen, tillsammans med beslutsfattaren, och kartlägger lägesbilden samt planerar den fortsatta verksamheten.

De nya temaområdena accentuerar också värdet av det arbete som utförs utanför ämbetsverket. Justitiekanslersämbetets personal måste delta i externa seminarier och andra evenemang samt aktivt skapa nätverk. Denna verksamhet måste sträcka sig också utanför landets gränser. Det internationella samarbetet med motsvarande ämbetsverk i andra länder utgör en del av den moderna laglighetskontrollen.

God praxis följer inte riksgränser, och även om laglighetskontrollen riktar sig mot landets nationella system, är den i fråga om sin grundläggande natur global. Samma frågor dryftas vid många institutioner som bedriver laglighetskontroll, exempelvis hur verksamheten kan effektiviseras, hur man bättre kan nå ut till medborgarna och hur man kan skydda sårbara grupper av människor. Deltagandet i det internationella samarbetet ger förutom nya incitament och ny information även möjlighet att granska den egna verksamheten ur ett nytt och ibland också kritiskt perspektiv, vilket utgör ett nödvändigt villkor för all utveckling.

Det är ett långsiktigt arbete att utveckla arbetsmetoderna inom laglighetskontrollen, men arbetet varken kan eller bör ske förhastat.

Laglighetskontrollen av rättsskipningen och den strukturella synvinkeln

Laglighetskontrollen av rättsskipningen kan delas in i tre områden, vilka omfattar den allmänna rättsskipningen, förvaltningsrättsskipningen och den rättsskipning som sker vid de särskilda rättsskyddsorganen. Praxisen inom laglighetskontrollen och dess art varierar en aning beträffande dessa tre områden, men den gemensamma grunden utgörs av en djup respekt för rättsskipningens oavhängighet.



Laglighetsövervakaren befattar sig inte med rättsskipningsorganens beslutsfattande eller med utövningen av deras prövningsrätt i sak, utan riktar in sig på att övervaka att ovillkorliga regler och processer följs.

Vid de allmänna domstolarna förekommer lagstadgad och vedertagen intern laglighetskontroll, som också är anknuten till justitiekanslerns laglighetskontroll. Tingsrätternas straffdomar granskas vid justitiekanslersämbetet, och hovrätterna underrättar justitiekanslersämbetet om de allvarligaste fel som de iakttagit.³⁵ De berättelser som hovrätterna utarbetar över sina inspektioner hos tingsrätterna finns tillgängliga också vid justitiekanslersämbetet. Alla dessa utgör viktiga källor för den laglighetskontroll som utförs ur strukturell synvinkel.

Växelverkan mellan justitiekanslern och de allmänna domstolarna kommer också till uttryck i den praxis där sådana ärenden och teman som har aktualiserats inom ramen för justitiekanslerns laglighetskontroll och som är eller kan vara av betydelse för hovrätternas tillsynsverksamhet delges hovrätterna. Den laglighetskontroll som utförs av de allmänna domstolarna själva och av justitiekanslern kompletterar alltså varandra. Domstolarnas egen laglighetskontroll är viktig, men även justitiekanslerns externa, oavhängiga och övergripande laglighetskontroll behövs. Justitiekanslern utvärderar också domstolarnas egen laglighetskontroll.

Vid förvaltningsdomstolarna och de särskilda rättsskyddsorganen finns det inte någon motsvarande tradition av intern laglighetskontroll, och för deras del har det inte förekommit någon växelverkan med justitiekanslern. Justitiekanslerns laglighetskontroll har för deras del i högre grad vilat på klagomål, laglighetskontrollbesök och ärenden som har undersökts på eget initiativ. Till de ärenden som har undersökts hör exempelvis förvaltningsdomstolarnas behandlingstider för sökande av ändring i ärenden som berör handlingars offentlighet³⁶ och särskilt behandlingstiden för miljöbesvär vid Vasa förvaltningsdomstol.³⁷ Under de laglig-

35 3 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet: "Justitiekanslern ska granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet." 3 kap. 3 § 2 mom. i domstolslagen: "Hovrätten ska utarbeta en berättelse över vad den observerat vid tillsynen och delge justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman berättelsen. Dessutom ska hovrätten underrätta justitiekanslern i statsrådet om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten."

36 OKV/659/70/2022.

37 OKV/199/70/2020.



hetskontrollbesök som jag har utfört hos förvaltningsdomstolarna har jag strävat efter att gestalta bl.a. rättsskyddet i samband med barnskyddsärenden.

Planeringen av laglighetskontrollbesöken tematiserade och objekt utgör i högsta grad strukturell laglighetskontroll och därmed anknuten riskkartläggning. Ibland leder besöken till att ärenden tas till prövning på eget initiativ. Syftet är då att befatta sig med strukturella hinder för rättsskyddet och för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Under de gångna åren har det långvarigaste projektet för övervakning av ett särskilt rättsskyddsorgan riktat sig mot besvärnämnden för social trygghet, där man med hjälp av de åtgärder som hör till laglighetskontrollen klarade av att minska dröjsmålen i behandlingen, och även generellt förbättra processen för ändringsökande vid nämnden. Det var fråga om en omfattande helhet som krävde många korrigerande åtgärder, vilka noggrant följdes upp under flera års tid.³⁸ Oron över situationen vid nämnden väcktes av det stora antalet klagomål som hade anförts över dröjsmål i behandlingen av ärenden vid nämnden. På grundval av dessa klagomål beslutade man göra ett laglighetskontrollbesök hos nämnden. Besöket visade att oron var befogad.

Under verksamhetsårets laglighetskontrollbesök hos domstolarna aktualiserades bl.a. frågor som berörde tingsnotariernas introduktion i arbetet, stödet till dem, uppföljningen av arbetet samt arbetsmängden. Vissa enskilda laglighetskontrollärenden väckte oro över hur de risker som hänförs till de nämnda omständigheterna kan minimeras, så att inte tingsnotariernas eller deras klienters rättsskydd äventyras ifall riskerna realiserar. Dessutom aktualiserades en allmän fråga om hur väl tingsrättsauskulteringen fungerar som utbildningssystem. De konfidentiella samtal som i regel förs med tingsnotarierna i samband med laglighetskontrollbesöken har varit av särskilt stor betydelse i detta sammanhang.

38 Justitiekanslerns berättelse för år 2009, B 18/2010 rd, s. 210, Justitiekanslerns berättelse för år 2010, B 15/2011 rd, s. 182-185, Justitiekanslerns berättelse för år 2011, B 7/2012 rd, s. 178-180, Justitiekanslerns berättelse för år 2012, B 7/2013 rd, s. 186-188, Justitiekanslerns berättelse för år 2013, B 5/2014 rd, s. 160-161.



Den strukturella synvinkeln och uppföljningen

Till den strukturella synvinkeln hör inte bara att identifiera problem inom ramen för laglighetskontrollen, utan också att följa upp de åtgärder som vidtas med anledning av problemen. Den strukturella granskningen avslutas inte i och med att ett avgörande meddelas.

Om jag i mitt avgörande har identifierat ett strukturellt problem i en myndighets verksamhet, har jag ofta förutsatt att myndigheten ska informera om vilka åtgärder den kommer att vidta för att åtgärda problemet, samt fastställt en tidsfrist inom vilken rapporten ska ges. Ibland medger myndigheten felet redan i utredningsskedet och underrättar om att det har åtgärdats. I detta fall behöver myndigheten inte åläggas någon rapporteringsskyldighet. Ibland händer det att en myndighet på eget initiativ vidtar korrigerande åtgärder, även om det inte uttryckligen skulle ha förutsatts i beslutet.³⁹

Efter att myndigheten har rapporterat om sina åtgärder, har jag bedömt huruvida åtgärderna är korrekta och tillräckliga. Detta tillvägagångssätt behandlas i berättelsen och belyses med exempel i avsnittet ”Uppföljning av besluten som en metod för strukturell laglighetskontroll”, s. 167-172.

Allt blir emellertid inte alltid åtgärdat på en gång, utan ibland kan det krävas också långsiktig uppföljning. Fortsatta åtgärder kan i vissa fall krävas under flera års tid. Denna typ av långsiktig uppföljning behandlas i artikeln ”Kontinuerliga behov av förbättringar av de allmänna domstolarnas datasystem och av deras användning”, s. 111-115.⁴⁰

Laglighetskontrollens strukturella synvinkel kan också beskrivas som evolutiv eller organisk, eftersom man inte alltid nödvändigtvis på förhand känner till vad man kommer att stöta på under resans gång. Ett steg i en viss

**Laglighetskontrollens
strukturella synvinkel
kan också beskrivas som
evolutiv eller organisk**

³⁹ Se Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2013, B 5/2014 rd, s. 19-20 ”Överraskande vägar för laglighetskontrollens genomslagskraft och för inflytandet på den”.

⁴⁰ I artikeln redogörs det också för ett exempel på en strukturell laglighetskontroll som riktar sig mot rättsskipningen.



riktning kan föranleda nya åtgärder, som ändå plötsligt visar sig ha ett samband med varandra. Detta diskuteras i artikeln "Laglighetskontrollens metoder som hjälp vid utvecklandet av undersökningen av människohandelsbrott", s. 162-166.

Kan man lära sig att granska frågor ur strukturell synvinkel?

De som arbetar med att utföra laglighetskontroll är noggranna och analytiska personer. De enskilda klagomålsavgörandena är välavvägda och felfria, rättsreglerna beaktas och tillämpas på klagomålens väsentliga innehåll, utredningarna citeras korrekt och deras betydelse för det enskilda fallet bedöms på ett tillbörligt sätt.

Den strukturella synvinkeln förutsätter emellertid även något annat. Min målsättning har varit att ovan belysa att det är fråga om en viktig förändring av laglighetskontrollens arbetsmetoder, som också kräver mycket intern diskussion, handledning och lärande.

Den strukturella synvinkeln kräver övning att greppa såväl omfattande helheter och förändringskrafter som deras rättsliga dynamik. Detta förutsätter exempelvis förmåga att gestalta växelverkan mellan den gällande rätten och rätten i förändring, kombinera olika informationskällor, och framför allt förmåga att inta en kritisk attityd och betrakta saker med en viss distans. Samtidigt får man dock inte glömma de erfarenheter som har förvärvats i internationella sammanhang. Deltagandet i internationell verksamhet underlättar gestaltandet av helheter och utvecklar det kritiska tänkandet, vilket på ett mångsidigt sätt främjar både laglighetskontrollen och tjänstemännens yrkeskunnande.

Juristutbildning, mångsidig arbetserfarenhet i synnerhet inom förvaltningen och rättsväsendet samt eventuella fortsatta studier ger god beredskap att granska frågor ur strukturell synvinkel. Laglighetskontroll lärs dock inte ut någonstans, i synnerhet inte sådan laglighetskontroll som utförs ur strukturell synvinkel, och det går inte heller att lära sig arbetet på något annat sätt än genom att själv utföra det. Att lära sig granska frågor ur strukturell synvinkel är emellertid ett gemensamt projekt, som omfattar både föredragandena och beslutsfattarna. Resultatet av projektet blir att laglighetskontrollen får större genomslagskraft och rättsstaten får ett effektivare skydd.