

PÅ TRÖSKELN TILL DET TREDJE SEKLET

Kronjurist eller rättsstatens försvarare?

Detta verksamhetsår har det gått tvåhundra år sedan justitiekanslersinstitutionen grundades. I samband med organiseringen av centralförvaltningen i det Finland som anslöts till Ryssland inrättades år 1809 en justitiekanslerstjänst under benämningen prokurator. Men justitiekanslerns historia sträcker sig längre tillbaka i tiden än så – rötterna ligger djupt i den nordiska mullen. De första groddarna spirade redan i 1600-talets Sverige. Under det följande seklet utvecklades tjänsten så att den innehades av den högsta laglighetsövervakaren och den högsta åklagaren i en och samma person. I storfurstendömet Finland inrättades en prokuratorstjänst enligt den modell som ärvts från Sverige. När Finland blev självständigt omvandlades prokuratorstjänsten till en justitiekanslerstjänst.

Justitiekanslerstjänsten har formellt sett bibehållits relativt oförändrad alltsedan den inrättades. Den största strukturella ändringen skedde för ett drygt decennium sedan när funktionen som högsta åklagare avknoppades från justitiekanslersämbetet. Innehållsmässigt har uppdraget däremot utvecklats i takt med att samhället och rättskulturen förändrats. Då man tidigare upplevde laglighetskontrollen som bakåtblickande och bestraffande upplever man den i dag som framåtriktad styrning av myndigheternas verksamhet och som ett sätt att utveckla en god förvaltning. Numera läxar man inte upp utan argumenterar

och i stället för att ta till strafflagen fokuserar man på grundläggande och mänskliga rättigheter.

Lagligheten i den offentliga maktutövningen är det centrala kännetecknet på en rättsstat. Lika viktigt är det att människorna litar på att maktutövningen bygger på lag. En trovärdig övervakning är en del av den struktur som tilltron bygger på. Genom sin verksamhet och blotta existens stödjer laglighetskontrollen tilltron till rättsordningen och stärker rättsstaten. Detta är grunden för laglighetskontrollens samhälleliga legitimitet.

Justitiekanslerns uppdrag och behörighet inbegriper övervakning av såväl regeringen som myndigheterna och tjänstemännen samt över huvud taget alla som sköter offentliga uppdrag. Ibland har det ansetts att arbetsfältet är alltför stort och att justitiekanslerns roll är motstridig. Man har eventuellt uppfattat justitiekanslern snarare som en kronjurist än som den enskilda individens försvarare. Men när man betänker att övervakningen av statsrådet och den allmänna laglighetskontrollen är två sidor av samma sak måste det breda samhällsperspektivet ändå betraktas som en styrka. Uppdragen stödjer varandra. Genom nära nog tvåtusen klagomål per år, inofficiell kommunikation med medborgare och ett flertal inspektioner får justitiekanslersämbetet mångsidig information om vad som upplevs som problematiskt i samhället, hur lagstiftningen fungerar och hur den enskilda individen upplever tjänstemaskineriet. Information som samlats in på detta sätt ger ett gräsrotsperspektiv på övervakningen av statsrådet. Å andra sidan ger de frågor som

aktualiseras i samband med övervakningen statsrådet en god grund för den allmänna laglighetskontrollen. Detta gör det möjligt att exempelvis inrikta övervakningen på de mest problematiska frågorna när det gäller rättssäkerheten.

Trots att uppgifterna är mångfacetterade ger lagstiftningen justitiekanslern en enda roll, dvs. rättsstatens försvarare. Detta faktum styr verksamheten inte bara när det gäller den allmänna myndighetstillsynen utan också vid övervakningen av statsrådet – inklusive när justitiekanslern med stöd av grundlagens 108 § 2 mom. på begäran ger ”upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor”.

Laglighetskontrollens framtidsperspektiv

Finland har ett heltäckande rättsskyddssystem och en fungerande rättssäkerhet. Men det finns gråzoner och det förekommer brister. Laglighetskontrollen har därför en kompletterande funktion. Genom enskilda avgöranden styr den myndighetspraxis så att respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ofta är det minst lika viktigt och ibland rentav viktigare att se till det som ligger bakom en lagparagraf än att enbart stirra på paragrafens ordalydelse. I förekommande fall påtalar laglighetskontrollen behovet av att ändra lagstiftningen och fungerar som en väckarklocka för myndigheterna så att de kan korrigera strukturella skevheter i sin verksamhet.

Laglighetskontrollen kan komplettera rättssäkerheten genom att vara lyhörd för de svaga och utsatta – för dem som inte kan eller förmår driva sin egen sak genom klagomål. För att dessa individer inte ska bli överkörda krävs det både ett lyssnande öra och en god portion civilkurage: de som mest högröstat och ihärdigast pockar på uppmärksamhet är inte nödvändigtvis de

som har det största hjälpbehovet. Laglighetskontrollen måste därför mitt uppe i sitt arbete med anhopningen av klagomål också ha resurser och tid för annan aktivitet, egna initiativ och uppsökande verksamhet.

Det är också viktigt att ta tag i större strukturella brister och systemfel. Detta faktum i kombination med det ökande antalet klagomål ger anledning att dryfta inriktningen av resurserna och tyngdpunkten i verksamheten. Frågan har blivit aktuell för båda de högsta laglighetsövervakarna. Under verksamhetsåret tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgift att bland annat utreda om de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt vid undersökning av klagomål kunde utvidgas och preskriptionstiden för klagomål förkortas så att lagstiftningen bättre än för närvarande kunde ge laglighetsövervakarna möjlighet att effektivt och flexibelt övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Den frågeställning som har förelagts arbetsgruppen är befogad med hänsyn till laglighetskontrollens effektivitet. Men vi rör oss på ett känsligt område om en utvidgning av prövningsrätten vid undersökningen av klagomål leder till att infallsvinkeln förskjuts från enskilda fall i en mera allmän riktning. Laglighetskontrollens möjlighet att agera på det sätt som grundlagen avser beror i stor utsträckning på om medborgarna litar på att deras klagomål blir vederbörligen behandlade. På tal om den högsta laglighetskontrollens uppgifter när det gäller att övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses är det också skäl att observera att dessa rättigheters verkliga betydelse testas i konkreta vardags-situationer, vid bemötandet av människor. Finjusteringen av god förvaltningssed sker ofta genom klagomålsavgöranden som gäller ”småsaker”. Övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses kan inte ske

separat från avgörandet av enskilda klagomålsärenden. I så fall får övervakningen lätt en elitistisk prägel.

Det vore bra att utifrån den frågeställning som justitieministeriets arbetsgrupp har som utgångspunkt göra en djupare granskning av laglighetskontrollens uppgifter och betydelse. Vilken plats har den i samhället? Laglighetskontrollen kan inte leverera rättsskydd på samma sätt som domstolarna. Men å andra sidan är det knappast heller motiverat att laglighetskontrollen närmar sig forskningsinstitutens infallsvinklar och förfaringsätt. Av tradition har laglighetskontrollen snarare utgått från konkreta fall än abstrakta fenomen. Min uppfattning är att laglighetskontrollen bör utvecklas utifrån dess egna starka sidor. Av dem kan särskilt nämnas informaliteten och flexibiliteten i verksamheten, den individuella behandlingen och åtgärdernas mångsidighet.

Nätverk och nätverksbyggen

Verksamhetsåret präglades framför allt av den valfinansieringsdebatt som fördes i offentligheten och som startade redan året innan. De påstådda oklarheterna i finansieringen ledde också till förundersökningar. Justitiekanslersämbetet har redan under ett par års tid fått ta emot ett stort antal klagomål som gällt valfinansiering. Flera sådana klagomål har också avgjorts. Eftersom laglighetskontrollen har karaktären av kompletterande övervakning har man också i övrigt följt situationen och vid behov kommunicerat med olika myndigheter som har utrett valfinansieringsfrågorna. Utgångspunkten har varit den att varje enskilt fall undersöks av den myndighet som inom ramen för sin behörighet har de bästa metoderna och förutsättningarna.

En konkret lärdom av uppståndelsen har varit att det också för valfinansieringen måste fin-

nas klara regler och trovärdiga tillsynssystem. Det innebär oundvikligen en strukturell risk att den som sköter ett offentligt uppdrag – eller strävar efter ett sådant uppdrag – tar emot ekonomiska förmåner. Det är därför helt nödvändigt att spelreglerna är i skick. Även om det är lagligt att ta emot valbidrag kan detta i enskilda fall också leda till jäv när förvaltningsbeslut ska fattas. I vissa fall kan det rentav bli aktuellt med straffrättsligt ansvar. I sin nuvarande utformning förefaller förvaltningslagen och strafflagen inte vara särskilt lämpliga för rättslig strukturering och prövning av åtgärder i samband med valfinansiering och politiskt lobbande. För att utrota klandervärda förfaringssätt och dessutom i rättssäkerhetens namn få en preciserad reglering i detta avseende är det nödvändigt att se över lagstiftningen. Men det är sist och slutligen inte fråga om ett problem som kan lösas på juridisk väg. De törnar som tilltron till det politiska systemet nu har fått kan det i sista hand rätta till endast genom sina egna åtgärder. Nyckelordet är öppenhet. Här om någonstans finns det plats för en värdedebatt.

I ett längre och bredare perspektiv är den viktigaste konsekvensen ändå att uppståndelsen har öppnat våra ögon för att Finland kanske inte är så immunt mot korruption och osakliga bindningar som vi har inbillat oss. Förvisso har vi inte för vana att sticka sedlar till tjänstemän som bilaga till ansökningar, för att sätta fart på behandlingen. Metoderna kan vara diskretare och målen ställda på längre sikt. Därför kan det också vara svårt att avslöja dem. Om vi vet och inser vilka riskexponerade nätverk och strukturer som kan vara kopplade till det offentliga beslutsfattandet blir det lättare att uppdaga osakliga bindningar. Denna problematik bör uppmärksammas i högre grad. Vi är inte betjänta av en fanatisk jakt på bidragsfiffelare men en realism som öppnar våra ögon är nog så behövlig.