

Jaakko Jonkka

FÖRTROENDET I VÅGSKÅLEN

**Från myglare
till bäste bror-nätverk**

Korruptionen har under de senaste åren – kanske en aning överraskande – blivit föremål för en livlig offentlig debatt. I internationella jämförelser har Finland betraktats som ett av världens minst korrumperade länder och hos oss har man gärna framhållit resultaten av dessa jämförelser. Uppståndelsen kring valfinansieringen hörde till de viktigaste ögonöppnarna, som gjorde att man även på ett allmänt plan varseblev – och medgav – att de brottsanmälningar polisen får ta emot inte nödvändigtvis berättar hela sanningen om läget i fråga om korruptionen.

Debatten om korruptionen kan jämföras med den s.k. myglardebatten i början av 1980-talet. Då skedde på sätt och vis ett oförberett uppvaknande till den ekonomiska brottslighetens realitet. Polisen, åklagarna och domstolarna hade endast ringa erfarenhet av att undersöka detta slag av ny brottslighet. Då landets seder ifrågasattes och undersöktes ledde det till att sederna förbättrades, men misstankar om överdrifter framfördes också från auktoritativa håll. Den offentliga debatten blev allt livligare. Till slut konstaterades det i massmedierna att det var fråga om en situa-

tion där alla gick till doms mot alla. De ömsesidiga offentliga anklagelserna ledde å sin sida till att undersökningen av den ekonomiska brottsligheten mattades av.¹

Medan man för tre årtionden sedan talade om myglare och mutor, talar man nuförtiden i mer vidsträckt bemärkelse om strukturell korruption och bäste bror-nätverk. Eftersom det är fråga om ett diffust ämne och indikatorerna är bristfälliga är det emellertid svårt att undersöka korruptionen och att föra en strukturerad debatt om den. Då begreppet inte heller definieras i lagstiftningen, blandas moralen och juridiken samman. På grund av de knappa forskningsrönen blandas också fakta och känslor lätt ihop. De nya avslöjandena som allt emellanåt dyker upp i offentligheten ger ökad grogrund för misstankar om otillbörliga förmåner och tvivelaktiga bindningar.

Rapporten Kansallinen integriteettitutkimus (Den nationella integritetsundersökningen) som Transparency Suomi rf publicerade förra vintern

¹ Angående debatten om den ekonomiska brottsligheten och dess konsekvenser i synnerhet för åklagarnas verksamhet se närmare Jonkka: Syytekynnys. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja n:o 187. Helsingfors 1991 s. 312–320. En god bild av de höga insatserna i mygeldebatten ges av Koivisto: Kaksi kautta I. Kirjayhtymä Oy. Helsingfors 1994 s. 140–159.

utgör ett viktigt inlägg i korruptionsdebatten. I rapporten konstateras det att den vanligaste formen av korruption i Finland består av bäste bror -nätverk samt av politikernas och tjänstemännens bindningar till näringslivet. Bäste bror -nätverken upplevs som problematiska i synnerhet i kommunalpolitiken. Ämnets betydelse sammanfattas i rapportens inledning, där det konstateras att korruptionen undergräver principerna om god förvaltning, minskar medborgarnas förtroende för samhället, leder till ojämlikhet och orättvisa och skadar såväl regeringarnas som marknadernas funktion. Korruptionens skadliga verkningar sträcker sig från den offentliga sektorn både till näringslivet och till enskilda medborgare. Förtroendebristen leder till att hela systemets legitimitet ifrågasätts.

Enligt en allmänt vedertagen definition innebär korruption missbruk av en ansvarsställning i syfte att gynna ett enskilt intresse. Korruption anses t.ex. omfatta försök att påverka den lagstiftande makten, rättsskipningen, planeringen av markanvändningen och avtal om upphandling. Till korruptionens gränsområde hör å sin sida oetisk och dålig förvaltning, som yppar sig på många olika sätt (t.ex. i form av försummelse av föreskrivna skyldigheter och ogrundade dröjsmål). Mutbrotten hör vid sidan av övriga tjänstebrott till korruptionens kärnområde.²

Synpunkter på utredningen av korruption

Organisationernas interna åtgärder och verksametskultur är av fundamental betydelse vid bekämpningen av korruption. När det gäller den externa kontrollen har bl.a. de högsta laglighets-

övervakarna, Statens revisionsverk, polisen och åklagarna sina lagstadgade roller i samband med avslöjandet och bekämpningen av korruption.

Det normala straffrättsliga maskineriet, dvs. polisen och åklagarna, bär huvudansvaret för utredningen av korruptionsbrottsligheten, men det behövs också samarbete mellan olika myndigheter. Det är viktigt att samarbetet i synnerhet mellan förundersökningsmyndigheterna och åklagarna löper smidigt. Dessa ska från första början bedriva ett nära samarbete som är organiserat så att åklagaren har en genuin möjlighet att påverka utredningen. De rättsliga rekvisit med avseende på vilka den aktuella händelsen granskas är nämligen avgörande för hur utredningen inriktas och för hur förundersökningsmaterialet sällas fram. Även om man nu förtiden erkänner betydelsen av samarbete och strävar efter att kontinuerligt utveckla samarbetet, har man av någon anledning velat undvika att ta steget fullt ut, dvs. att övergå till att åklagaren skulle leda förundersökningen. Därigenom kunde man emellertid trygga de mål som man strävar efter att nå genom samarbetet och samtidigt kunde man också på ett naturligt sätt lösa de ansvarsfrågor som behöver utvecklas i samband med ledningen och styrningen.³ Det vanligaste motargumentet torde vara att undersökningsledarskapet är så tidskrävande att det inte är möjligt att erhålla sådana åklagarresurser som detta skulle kräva. Men man kunde kanske överväga att differentiera undersökningsledarskapet i materiellt avseende och i enlighet med olika typer av brott?

För närvarande utgör utredningen av ekonomisk brottslighet ett av tyngdpunktsområdena inom det straffrättsliga systemet. Man har även utlovat satsningar på detta område. Erfarenheten

² Leppänen – Mutttilainen: Poliisin tietoon tullut korruptionrikollisuus Suomessa 2007–2010. Polisyrkeshögskolan 2012 s. 17–21 och 36–38.

³ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 226/2011, där det konstaterades att det förekommit brister i samarbetet.

har emellertid visat att man även måste följa upp användningen av de resurser som anvisas för ett visst tyngdpunktsområde. Det är viktigt att både den politiska ledningen och ledningen för utredningsorganisationen är genuint engagerade i frågan och kontinuerligt stöder tyngdpunktsområdet. Ifall man inte oförtrutet håller fast vid detta används nämligen resurserna lätt till sådana behov som upplevs som mer konkreta. Detta gäller i synnerhet i fråga om korruptionsbrottsligheten.

De högsta laglighetsövervakarna har mycket begränsat inflytande när det gäller utredningen av sådan korruption som klassificeras som kriminalitet, trots att såväl justitiekanslern som justitieombudsmannen är specialåklagare i fråga om tjänstebrott. Detta beror på det välutvecklade åklagarväsendet. Justitiekanslern sköter fortfarande i praktiken åklagaruppgifter huvudsakligen i samband med sådana tjänstebrott som domare misstänks för. De högsta laglighetsövervakarna har nämligen enligt grundlagen monopol på åtalsprövningen för dessa brott. I samband med de mest betydande korruptionsfallen kan det emellertid vara nyttigt att laglighetsövervakaren och den allmänna åklagaren håller kontakt med varandra och koordinerar åtgärderna. T.ex. när det gällde brottsmisstankarna i anslutning till valfinansieringen stod justitiekanslersämbetet och Riksåklagarämbetet i behövlig utsträckning i kontakt med varandra. Enligt riktlinjerna för verksamheten undersökte justitiekanslersämbetet de misstankar som berörde statsrådet, medan en allmän åklagare undersökte de övriga misstankarna om tjänstebrott.

I lagstiftningen finns särskilda bestämmelser om hur statsrådsmedlemmarnas straffrättsliga ansvar undersöks och realiseras. I 114–116 § i grundlagen finns bestämmelser om inledandet av ministeransvarighetsärenden, väckandet av åtal och om förutsättningarna för detta. Närmar bestämmelser bl.a. om förfarandet finns i la-

gen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (ministeransvarighetslagen). I ljuset av de nämnda bestämmelserna är den normativa grunden för inledandet av ärendet och undersökningen klar: Enligt 115 § i grundlagen kan en undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen, 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott. Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder. Enligt 4 § i ministeransvarighetslagen kan grundlagsutskottet när det behandlar ett ministeransvarighetsärende begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning ska förrättas.

Det finns inga andra bestämmelser om inledandet av förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Eftersom de högsta laglighetsövervakarna enligt en tidigare tolkning också hade rätt att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden har det funnits ett tryck mot att fortsätta med samma tolkning,⁴ trots att regeringsformen har omvandlats till vår grundlag, den nya ministeransvarighetslagen har stiftats i samband med grundlagsreformen och laglighetsövervakarnas roll har förändrats till följd av dessa reformer.

Det är alltså fråga om huruvida laglighetsövervakaren har två alternativ när det gäller att avancera i ministeransvarighetsärenden: dels att inleda ärendet i grundlagsutskottet i enlighet med det förfarande som föreskrivs i 115 § i grundlagen och dels att själv vidta åtgärder för att

⁴ T.ex. Pajuojä – Pölönen: Ylin laillisuusvalvonta. Tietosanoma. Helsingfors 2011 s. 511–517.

inleda förundersökning och först därefter ty sig till det förfarande som föreskrivs i 115 § i grundlagen. Man torde inte kunna ifrågasätta det först nämnda alternativets lagenlighet, men däremot har man ansett att det senare alternativet inte grundar sig på lag eller att det åtminstone ger rum för tolkning⁵, men vid den debatt som fördes vintern 2010–2011 fick även detta alternativ ett visst understöd. Ställningstagandena grundade sig uppenbarligen på att justitiekanslern hösten 2010 hade inlett ett ministeransvarighetsärende i grundlagsutskottet⁶ i enlighet med 115 § i grundlagen och man i vissa debattinlägg hade beklagat att detta hade lett till den ”oönskade situationen” att grundlagsutskottet måste begära att förundersökning skulle förrättas i ärendet.⁷ Grunden för denna kritik förblir emellertid oklar med tanke på att situationen åtminstone inte i juridiskt avseende borde vara problematisk i ljuset av 4 § i ministeransvarighetslagen.

Inledandet av förundersökning med anledning av att en statsrådsmedlem misstänks för tjänstebrott behandlas i två färska lagberedningsdokument som berör förundersökningen. I kommittébetänkandet 2009:2 som gäller totalreformen av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen konstaterades det (på s. 293–294) att de högsta laglighetsövervakarna inte enligt den gällande lagstiftningen har rätt att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden. I betänkandet föreslogs det inte

heller någon ändring på denna punkt. I regeringens proposition 222/2010 rd gällande reformen av förundersöknings- och tvångsmedelslagen, som beretts vid justitieministeriet och överlämnades till riksdagen i slutet av år 2010, fastställdes samma ståndpunkt (på s. 178). Grundlagsutskottet konstaterade å sin sida i sitt utlåtande GrUU 66/2010 rd med anledning av propositionen att det är oklart om de högsta laglighetsövervakarna har rätt att förordna att förundersökning ska förrättas i ministeransvarighetsärenden. Utskottet ansåg att tolkningen i propositionens motivering gick för långt på denna punkt. Grundlagsutskottet ansåg således att det fanns skäl för statsrådet att vidta åtgärder för att tydliggöra de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.⁸

Jag behandlar inte i detta sammanhang närmare tolkningsfrågan om laglighetsövervakarnas möjligheter att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden – jag anser det inte ens behovligt, eftersom det under alla omständigheter är möjligt att iakttä det förfarande som uttryckligen grundar sig på lag. Argumentet om att man i samband med grundlagsreformen år 2000 inte uttryckligen uppgav att avsikten var att frångå den tolkning som iakttagits före reformen bemöter jag bara genom att konstatera att man inte i detta argument tar hänsyn till att den straffprocessuella roll som de högsta laglighetsövervakarna förut hade med stöd av lagstiftningen avskaffades i samband med reformen. Förut hade både justitiekanslern och justitieombudsmannen åklagarställning i samband med ministeransvarighetsärenden. Den av dem som väckte åtal fungerade också som åklagare vid riksrätten. Denna uppgift överfördes emellertid genom 114 § 3 mom. i grundlagen till riksåklagaren och därmed avskaffade lagstiftaren den enda rättsliga grund från vilken laglighetsövervakarnas

⁵ Jag har dryftat denna fråga i artikeln Valituja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78–81 i verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja n:o 268. Helsingfors 2006. På de grunder som jag framförde i artikeln omfattade jag den ståndpunkten att de högsta laglighetsövervakarna inte kan inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Jag konstaterade emellertid att det skulle finnas skäl att utreda behovet av att förtydliga lagstiftningen. Sedermera har också justitieombudsmannen uppmärksammat saken och konstaterat att behörighetsfrågan ger rum för tolkning (JO 20.12.2007 dnr 876/2/05).

⁶ Justitiekanslerns berättelse för år 2010 s. 86–100.

⁷ Pajujoja – Pölönen s. 515.

⁸ På samma sätt GrUB 6/2012 rd.

rätt att inleda förundersökning i dessa ärenden kunde härledas. Ett förordnande om att förundersökning ska inledas innebär inte bara att en anmälan görs till polisen, utan förordnandet innefattar också ett ställningstagande till att förundersökningströskeln har överskridits och utövning av sådan makt som hör till åklagaren bl.a. när det gäller undersökningens inriktning. Eftersom polisen inte har självständig behörighet att undersöka ministeransvarighetsärenden – i avvikelse från vad som allmänt gäller i fråga om brottsmisstankar – är åklagarens styrande insats vid förundersökningen av dessa ärenden exceptionellt viktig. Detta framgår också av motiveringen till 4 § i regeringens proposition gällande ministeransvarighetslagen (RP 185/1999 rd), där det konstateras att polisen kan förutsätta styrning av själva förundersökningen och särskilt av vad den ska riktas mot. Det föreslogs därför att grundlagsutskottet ska framställa sin begäran om förundersökning via riksåklagaren. Då kan riksåklagaren redan i ett tidigt stadium av ärendets behandling inverka på hur undersökningen styrs. Riksåklagaren kan vid behov t.ex. närvara vid förhör och ställa den som blir hörd frågor, vilket kan påverka den tid som behövs för åtalsprövningen. Analogiargumentet om att justitiekanslern och justitieombudsmannen enligt de lagar som gäller dem har rätt att förordna att förundersökning ska inledas i sådana ärenden som de prövar⁹ är enligt min uppfattning inte heller relevant i detta sammanhang. Då justitiekanslern eller justitieombudsmannen i ett ärende som hör till deras behörighet bestämmer att polisen ska förrätta förundersökning med anledning av brottsmisstankar, gör laglighetsöver-

vakaren detta i syfte att utöva den rätt att utföra åtalsprövning som grundar sig på 110 § 1 mom. i grundlagen och alltså i egenskap av specialåklagare i de brottmål som avses i lagrummet.¹⁰

Utan åklagarställning kan laglighetsövervakaren inte ge polisen förordnanden om förundersökning eller i övrigt sköta det nödvändiga samarbetet mellan polisen och åklagaren. Man kan inte heller föreställa sig att laglighetsövervakaren skulle be riksåklagaren vidta åtgärder för att förrätta förundersökning så som grundlagsutskottet kan göra med stöd av 4 § i ministeransvarighetslagen. Detta skulle kräva en uttrycklig bestämmelse om saken, där det också borde definieras hur behörigheten vid ärendets behandling fördelas mellan laglighetsövervakaren och riksåklagaren. Laglighetsövervakaren borde uppenbarligen i detta fall ha den slutliga bestämmanderätten när det gäller styrningen av förundersökningen, eftersom det enligt grundlagen uttryckligen är laglighetsövervakaren som ska bedöma om det finns juridiska grunder för att inleda ett ministeransvarighetsärende. Ifall en sådan bestämmelse skulle tas in i den gällande regleringen av ministeransvarighetsärendena skulle det emellertid ge upphov till så besvärliga principiella och praktiska frågor att jag anser att detta skulle vara betänkligt, i varje fall om det skulle vara fråga om en enskild ändring som genomförs utan att man samtidigt ser över systemet som helhet.

Sammanfattningsvis anser jag att de gällande bestämmelserna ger en klar juridisk grund för alla skeden vid ministeransvarighetsärendenas behandling. Men eftersom riksdagens grundlags-

⁹ 8 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 8 § i lagen om riksdagens justitieombudsman. Ordalydelserna förenhetligades genom lagarna 812/2011 och 811/2011 som träder i kraft 1.1.2014, men bestämmelserna kvarstår till sitt sakinhåll oförändrade.

¹⁰ Vid förnyelsen av instruktionen för riksdagens justitieombudsman uppfattades också justitieombudsmannens roll vid förundersökningen på detta sätt (TKF 2/1999 rd), "Under undersökningen har han ställning av åklagare." I justitieombudsmannens berättelse för år 2007 (s. 18) förknippas rätten att inleda förundersökning likaså med åklagarställningen: "I egenskap av specialåklagare kan JO också utnyttja åklagarbefogenheterna t.ex. för att inleda och delta i en förundersökning."

utskott har ansett att det finns skäl att se över rättsläget och då det i ett så pass viktigt ärende bör finnas så tydliga spelregler att tolknings tvister undviks, skulle det vara motiverat att i behörig ordning utreda behovet av en översyn av bestämmelserna. Det är i sista hand fråga om systemets trovärdighet. Förtroendet för ministeransvarighetsärendenas behandling lider nämligen om man under den tid ett ärende utreds offentligt debatterar huruvida ärendet kunde eller borde ha inletts på något annat sätt i grundlagsutskottet.

Nyttigt nätverksskapande eller tvivelaktiga anknytningar?

Frågan om i vilken mån korruptionsbrottsligheten under de senaste åren de facto har ökat och i vilken mån det är fråga om att människor har blivit känsligare när det gäller att lyfta fram dessa företeelser borde närmast utredas inom den rättssociologiska forskningen. Justitiekanslerns uppgifter och därmed sammanhängande empiriska erfarenheter tangerar ämnet endast i begränsad mån, såsom granskningen ovan visar. Laglighetskontrollen innebär för närvarande snarare framåtblickande finjustering av god förvaltning genom argumentation än bakåtblickande disciplinärt präglade åtgärder. Justitiekanslerns centrala uppgift är att styra myndighetsverksamheten och förebygga fel, vilket sker genom att justitiekanslern i de avgöranden som gäller enskilda ärenden presenterar sådana generaliserbara rättsliga ställningstaganden av vilka myndigheterna förväntas söka ledning i liknande situationer. Övervakningen av statsrådet sker delvis också i form av sådan styrning av det rättsligt baserade förfarandet som sker i samband med listagranskningen och de utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen.

Med tanke på att den offentliga verksamheten ska vara korrekt och trovärdig är det viktigt att beslutsfattandet och beredningen av besluten inte påverkas – eller med fog kan misstänkas ha påverkats – av otillbörliga bevekelsegrunder eller främmande intressen. Detta tryggas på lagstiftningsnivå (förutom genom strafflagens bestämmelser) i första hand genom bestämmelserna om jäv och bindningar, genom vissa bestämmelser i tjänstemannalagstiftningen och genom principerna om god förvaltning. Med hjälp av den gällande lagstiftningen klarar man av att motarbeta sådana konstellationer som medför de allvarligaste hoten mot opartiskheten, men med hjälp av lagstiftningen är det svårt att befatta sig med bästebro-nätverken. Man har ansett att det i detta avseende finns förbättringsmån t.ex. för jävsbestämmelsernas del.¹¹ I och med att förvaltningslagens allmänna jävsklausul är mycket omfattande kan den å ena sidan ge redskap för motarbetande av otillbörliga anknytningar, men å andra sidan också medföra tolkningssvårigheter. Eftersom dess tillämpning kräver kännedom om de särdrag som hänför sig till detaljerna och omständigheterna i de enskilda fallen samt bedömning och avvägning också av prövningsbaserade aspekter är det svårt för utomstående – och ibland också för parterna själva – att på förhand konstatera jäv. I gränsfallen kan det hända att jävsfrågan blir avgjord först i efterhand, efter grundligt utredningsarbete.

Förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas även på ministrarna och för deras del aktualiseras samma tolkningsproblem som för tjänstemännens del. Ministrarnas ställning och beslutsfattande i statsrådet väcker emellertid också specifika frågor. De beslut som fattas på regeringsnivå kan inte heller med avseende på jävsaspekterna till fullo jämföras med annat

¹¹ Kansallinen integriteettitutkimus s. 17.

beredningsarbete eller beslutsfattande hos myndigheterna. Det förekommer fortfarande även i samband med valfinansieringen ur jävssynvinkel oklarheter som aktualiseras då en politiker når en sådan ställning där förvaltningsbeslut fattas.

Tillämpningen av jävsbestämmelserna hör till vardagen inom laglighetskontrollen. Under verksamhetsåret bedömde man t.ex. huruvida tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet samt Institutet för hälsa och välfärd var jäviga i samband med upphandlingen av svininfluensavaccin. I detta fall blev man tvungen att bedöma tjänstemännens bindningar och i synnerhet betydelsen av de ekonomiska förbindelserna mellan myndigheterna och industrin (OKV/1480/1/2009).

Genom den reglering som gäller bindningarna strävar man efter att på förhand förebygga sådana situationer som kan leda till en förtroendebrist. För att trygga förtroendet för verksamhetens opartiskhet finns det skäl för dem som sköter offentliga uppgifter att noggrant bedöma hur de förhåller sig till externa aktiviteter och medlemskap i olika organisationers organ, ifall dessa kan ha en anknytning till deras tjänsteutövning. Detta är utmanande för ministrarnas del, eftersom de är delaktiga i mångskiftande samhällelig verksamhet, men en prioritering av skyldigheterna är utan tvivel till hjälp också vid denna prövning.

Det är inte alltid lätt att dra gränsen mellan tillåtet och nyttigt nätverksskapande och tvivelaktiga anknytningar. I Transparency Finlands rapport definieras bäste bror -nätverk som sådana nätverk som fungerar via starka personliga och informella kontakter och inom vilka tjänster inte ersätts i pengar.¹² När det i samband med övervakningen gäller att identifiera sådana anknytningar som äventyrar förtroendet för den

offentliga verksamheten borde man se bakom de formella strukturerna, men å andra sidan undvika att stämpla personnätverk i sådana fall där det inte finns någon anledning till det. Det finns också skäl att minnas de lärdomar som erhöles i samband med följdverkningarna av 1980-talets mygeldebatt, dvs. att överdriven misstänksamhet är lika farlig som naiv godtrogenhet. Bägge undergräver förtroendet för rättsstaten. I förebyggande syfte är det väsentligt att främja sund tjänstemannamoral och ett etiskt kodsystém som stöder moralen.

Är situationen sådan som den verkar vara?

Till de centrala kännetecknen för rättsstaten hör att skötseln av offentliga uppgifter grundar sig på lag. Med tanke på systemets legitimitet är det dessutom viktigt att människor också litar på att uppgifterna sköts i enlighet med lag. Till detta hör förutom att slutresultatet ska vara korrekt även att själva förfarandet bör upplevas som rättvist. Förtroendet grundar sig i mycket stor utsträckning på hur saker ter sig utåt. Öppenheten är i en nyckelposition när det gäller att bygga upp förtroendet. Samhällets öppenhet och transparens förebygger förutom risken för korruption och otillbörlig myndighetspraxis även ogrundade misstankar och konspirationsteorier.

Till öppenheten inom beslutsfattandet hör att offentlighetslagen iakttas och tillbörliga motiveringar läggs fram för besluten samt att de parter som ärendet berör verkligen blir hörda. Inom laglighetskontrollen har man upprepade gånger konstaterat att det finns rum för förbättringar på alla dessa punkter. Vid övervakningen av statsrådet har man både i samband med förvaltningsbeslut och inom lagberedningen t.ex. konstaterat att hörandet ibland varit närmast skenbart,

¹² Kansallinen integriteettitutkimus s. 23.

bl.a. på grund av de korta tidsfristerna. Dessutom har beslutsmotiveringarna ofta varit bristfälliga i ljuset av givna utlåtanden. Det har även betonats att parterna ska höras i ett så tidigt skede att hörandet kan ha en reell inverkan på ärendets beredning.¹³

Hörandets betydelse kan också härledas ur grundlagen. Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Ju viktigare beslut eller större reform det är fråga om, desto viktigare är det att beredningsprocessen är öppen. Om beredningsprocessen uppfattas som otillbörlig, äventyras också beslutets godtagbarhet.

Trovärdig övervakning hör till den struktur som utgör fundamentet för förtroendet. Vid sidan av övervakningens förebyggande betydelse anser jag att det är viktigt att övervakningen främ-

jar tillgodoseendet av offentlighetsprincipen. Den utredning som laglighetsövervakaren skaffar kan tjäna ett omfattande informationsintresse i sådana fall där det är fråga om myndighetsverksamhet eller förvaltningsbeslut som är av samhällelig betydelse eller annars av stort allmänt intresse, eller när det gäller författningsprojekt som beretts på ett diskutabelt sätt. Laglighetsövervakarens utredning av saken kan vara det enda sättet att få noggrannare information t.ex. om verksamhetens grunder eller om beredningsprocessen. Själva utredningen kan de facto vara av betydligt större allmän betydelse än den påföljd myndigheten eventuellt påförs. Denna sida av laglighetskontrollen, som främjar öppenheten, ska inte underskattas. I bästa fall bidrar laglighetskontrollen till att den oriktiga sekretesskultur som i synnerhet förekommer i samband med ärendenas beredning mattas av, samt till att onödiga misstankar om hemlighetsmakeri skingras. Offentligheten kan avslöja att situationen inte nödvändigtvis är sådan som man velat ge sken av eller antagit.

¹³ Angående hörandet se t.ex. justiekanslerns utlåtanden om anordnandet av verksamheten vid Havsforskningsinstitutet (OKV/11/20/2008) och om ändring av sjukförsäkringslagen och läkemedelslagen (OKV/8/21/2008) samt justiekanslerns beslut i ett ärende som gällde beredningen av inrättandet av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (OKV/1308/1/2008).