

Jaakko Jonkka

BETRAKTELSE ÖVER DEN DEMOKRATISKA RÄTTSSTATENS FUNDAMENT

I detta anförande granskar jag två aktuella ämnen. Det ena är läget inom rättsvården, som man på olika håll uttryckte oro över under verksamhetsåret. Det andra är förhållandet mellan den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen i samband med beredningen av lagar. Bakgrunden till det senare ämnet utgörs bl.a. av de invecklade turerna i samband med vissa av den senaste tidens omfattande lagstiftningsprojekt.

Vacklar en av hörnstenarna för rättsstaten?

En välfungerande och tillförlitlig rättsvård utgör grunden för ett organiserat samhälle. I samband med sin bedömning av statsbudgeten för år 2015 betonade riksdagens grundlagsutskott att "de grundläggande fri- och rättigheter som hör till en rättvis rättegång och rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål är av betydelse såsom en av rättsstatens hörnstenar." I sin framtidsöversikt uttrycker justitieministeriet samma sak så här: Rättsväsendets uppgift att skydda rättigheterna, dra försorg om att samhället fungerar och att upprätthålla samhällsfreden är en av hörnstenarna i en rättsstat.¹ En jurist, specialiserad på engelsk affärsjuridik, kompletterar bilden

med en praktisk synvinkel: Ett tillförlitligt rättssystem är en förutsättning för ekonomisk välfärd och demokrati.²

Under de senaste åren, och i synnerhet under verksamhetsåret, har det emellertid funnits varningstecken som gör att man måste fråga sig om en av hörnstenarna för den demokratiska rättsstaten håller på att vittra sönder hos oss. Nyheten om beredskapen för samarbetsförhandlingar inom åklagarväsendet var en alarmerande nyhet av historiska mått. Till de viktigaste anförandena om det gällande läget inom rättsväsendet hör de två utlåtanden som grundlagsutskottet gav hösten 2014 (GrUU 20/2014 rd och 29/2014 rd). Till samma typ av varsel hör också polisens och domarkårens anslående aktivitet för att trygga sina verksamhetsförutsättningar, liksom den oro som Finlands Juristförbund och Finlands Advokatförbund gett uttryck för och som inte kan betraktas bara som intressebevakning.

I offentligheten har problemen inom rättsvården i allmänhet förknippats med de nedskärningar av anslagen som är en följd av det ekonomiska läget. Grundlagsutskottet konstaterade (GrUU 20/2014 rd) bl.a. att utskottet oroar sig i synnerhet för hur rättsvårdens kvalitet, behandlingstiderna och arbetshälsan kommer att påverkas av besparingarna.

¹ Ett samhälle byggt på rättvisa, öppenhet och förtroende. Justitieministeriets publikation 41/2014.

² Helsingin Sanomat 8.2.2015.

Rättsväsendets anslag utgör ungefär en procent av statsbudgeten. Personalutgifterna är den största utgiftsposten. De ekonomiska nedskärningarna avspeglar sig således direkt i verksamheten. Även om det är svårt att göra en internationell jämförelse av situationen på grund av avvikelserna mellan olika rättssystem, är det ändå möjligt att utläsa något av en sådan jämförelse. En färsk undersökning visar t.ex. att Finland anvisar mindre än 70 euro per invånare för rättsvården, medan motsvarande summa i Sverige är något över 100 euro.³

I egenskap av laglighetsövervakare kan jag inte ta ställning till statsmaktens beslut om vilka ekonomiska resurser som anvisas för olika samhällsfunktioner. Däremot kan jag uppmärksamma att det allmänna har en skyldighet att se till att de fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen också tillgodoses i praktiken, samt att krav som berör rättsskyddet också följer av de internationella förpliktelseerna om de mänskliga rättigheterna. Med avseende på rättsstaten är det dessutom viktigt att förtroendet för rättsvården och dess funktionsförmåga upprätthålls. Frågan om hur resurserna inriktas och dimensioneras är således inte bara en politisk ändamålsenlighetsfråga utan också en rättslig fråga.⁴

Den knappa ekonomin leder förutom till en gallring bland funktionerna också till en rangordning av dem. Rangordnandet kan ske antingen målmedvetet ovanifrån, genom fastställelse av tyngdpunkter för verksamheten, eller genom okontrollerad självreglering under det arbetstryck som råder på den verkställande nivån.

Polisen och åklagarna kan t.ex. knappast påverka hurdana och hur många brottmål de måste

behandla. Genom att utse tyngdpunktsområden för verksamheten har man strävat efter att inrikta resurserna på ett sätt som är ändamålsenligt i samhälleligt avseende. Dessa lösningar är emellertid alltid i viss mån beroende av uppskattningar, och det är inte alltid möjligt att förutse deras följder.

Tidvis har det framförts påståenden om att de resurser som anvisats för polisens tyngdpunktsområden har använts för andra vardagligare behov inom polisverksamheten. Polisen har å andra sidan uttryckt sin oro för att det stora antalet tyngdpunktsområden som fastställts på ett politiskt plan eller internt inom förvaltningsområdet – såsom bekämpningen av den grå ekonomin och ekonomisk brottslighet, bekämpningen av organiserad brottslighet, trafikövervakningen och utryckningsverksamheten – leder till att resursnedskärningarna riktar sig närmast mot den allmänna övervakningsverksamheten och bekämpningen av massbrott. Detta kan å sin sida leda till att den förebyggande verksamheten får allt mindre uppmärksamhet och till att en del av de brott som är föremål för utredning förblir outredda.

Åklagarväsendet har målat upp en liknande hotbild: Ifall man inom myndighetsmaskineriet koncentrerar sig på att behandla omfattande och krävande ärenden, finns det en risk för att sådana typer av brott som hör till de mest frekventa brotten, dvs. egendoms- och misshandelsbrott som riktar sig mot vanliga medborgare, inte blir utredda och överförda till åtalsprövning, utan i värsta fall preskriberas. Dessutom finns det en fara för att en ökning av arbetsmängden i förhållande till de till buds stående resurserna kan leda till att åtalströskeln höjs och även till att prövningen huruvida beslut ska överklagas påverkas.

Om människor upplever att sådana brott som riktats mot dem – brott som på organisatorisk nivå kanske betraktas som obetydliga, men som är

³ European judicial systems. Edition 2014.

⁴ Konstateras kan att justitieministern och inrikesministern tillsatte 7.11.2014 en parlamentarisk arbetsgrupp för att utreda behoven av strategiska resurser inom den inre säkerheten och rättsvården. Arbetsgruppens slutrapport har vid skrivandet av dessa inledande ord inte varit till förfogande.

betydelsefulla för brottsoffren – inte utreds, blir rättsvårdens legitimitet med tiden lidande.

Med avseende på verksamheten är det motiverat att minska antalet tingsrätter och stärka kunnandet genom att inrätta större enheter. Men också detta kan ha negativa följder. Det finns t.ex. vissa tecken på att indragningen av tingsrätten på en ort leder till att också tillgången till advokat-tjänster på orten minskar. Detta medför å sin sida ökade resekostnader och andra kostnader för dem som är i behov av juridiska tjänster, vilket till och med kan leda till att vissa ärenden (t.ex. upp-rättandet av testamenten) blir oomskötta.

Till de viktiga rättspolitiska frågorna hör hur man vid inriktningen av de till buds stående resurserna ska nå en välgrundad avvägning mellan dels det effektivitetskrav som gäller på organisatorisk nivå och dels de rättssäkerhets- och rättsskyddskrav som gäller på individnivå. Även om målsättningarna med dessa krav i stor utsträckning verkar vara desamma, kan det finnas ett spänningsförhållande mellan dem. Det som ur organisatorisk synvinkel utgör rationell utveckling av verksamheten kan nämligen ur individsynvinkel visa sig försvåra eller de facto förhindra individens möjligheter att komma i åtnjutande av sina rättigheter, och te sig som förringande av sådana frågor som är viktiga för individen. Detta kan å sin sida utgöra ett hot mot jämlikheten, eller åtminstone mot den upplevda jämlikheten, och vara ägnat att försvaga rättsvårdens trovärdighet. En ökning av kostnadseffektiviteten har därmed också sitt pris och sina gränser.

Domstolarnas långa behandlingstider har fått stor uppmärksamhet i offentligheten. Det är ett välkänt problem, och man har under årens lopp strävat efter att befatta sig med det på olika sätt. Trots att det skett en viss förbättring av situationen, uppmärksammades problemet även i de intervjuer jag gjorde för detta anförande. Det konstaterades t.ex. att domstolarnas resurser och

arbetsmängd inte alltid är förenliga med varandra. Det grundläggande problemet blir inte heller löst med hjälp av de tilläggsresurser som årligen anvisas för att anhopningen av ärenden vid domstolarna ska kunna avvecklas. Vidare bör det noteras att en betydande del av tingsdomartjänsterna är tidsbundna, eftersom anställningarnas kontinuitet är beroende av tillfällig finansiering. Denna situation kan inte heller betraktas som tillfredsställande med avseende på grundlagen.

Det är dock inte bara de begränsade resurserna som har föranlett dröjsmål vid ärendenas behandling. Det finns många faktorer som inverkar på hur väl rättsvården fungerar. Man måste bl.a. sikta på att utveckla organisationerna och förfarandena och på att det inte i samband med någon av ärendenas behandlingsfaser ska kunna uppkomma sådana flaskhalsar som orsakar dröjsmål vid behandlingen. Eftersom rättssystemet är en helhet, är det dessutom viktigt att fästa vikt vid hur väl den materiella och processuella lagstiftningen samverkar med varandra.

För ett par decennier sedan genomfördes en omfattande reform av processlagstiftningen. Därefter har man strävat efter att genom delreformer bl.a. förenkla sådana förfaranden som konstaterats vara betungande. Det har närmast varit fråga om enstaka försök att åtgärda problem som berört dröjsmål och anhopningar av ärenden. Med hjälp av dessa åtgärder har man i någon mån lyckats åtgärda symtomen, men inte nödvändigtvis orsakerna till problemen. Som exempel på vidtagna åtgärder kan man nämna regleringen av ändringssökandet, föreskrifterna om gottgörelse för dröjsmål och den nya lagstiftningen om åtalsuppgörelse.

För två år sedan färdigställde en delegation tillsatt av justitieministeriet rapporten Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025. Rapporten innehåller en heltäckande granskning av läget inom rättsvården, samt en förteckning

med sammanlagt 57 horisontella och sektorspecifika åtgärdsförslag. Även om det bland förbättringsförslagen finns sådana förslag som är värda att understödas, anser jag att delegationens utgångsläge var problematiskt: i rapporten har man koncentrerat sig på att kartlägga enskilda sparobjekt inom rättsvården och räkna upp dem var för sig. Ett sådant tillvägagångssätt leder till att utvecklingsobjekten i stor utsträckning utses på grundval av var man kan lyckas nå besparingar. Därmed fördunklas helheten och det primära syftet med rättsvården. Ifall sparmålen bestämmer riktningen, är de lätt hänt att de behov som utifrån rättsvårdens perspektiv är centrala blir sekundära. Jag är dock medveten om att arbetsmetoden har dikterats av delegationens uppdrag och av trycket på att snabbt nå konkreta resultat.

Reformprogrammet har uppenbarligen inletts med viss framgång. Istället för prissättning av sparmålen skulle det emellertid nu på lång sikt behövas en målinriktad reform av hela rättsvården, där man ser förbi de dagsaktuella problemen och där läget istället bedöms på ett övergripande plan och planeringen baseras på forskningsdata. En kritisk granskning av läget inom rättsvården behövs nämligen inte bara med avseende på eventuella besparingar eller på grund av de långa behandlingstiderna.

Utgångspunkten borde vara en måluppställning där siktet är inställt på rättsvårdens samhälleliga uppgift istället för på försök att åtgärda enskilda brister. Reformen borde fortskrida så att man först kartlägger de nödvändiga kärnfunktioner som kan härledas av rättsvårdens syfte, sedan fastställer målen på grundval av dessa och därefter anpassar målen till de till buds stående resurserna. På detta sätt kunde man fastställa den optimala nivån för rättsvården. Först därefter blir det aktuellt att bestämma med vilka metoder denna nivå kan nås, dvs. detaljerna i sammanhanget.

Det hör till realismen att också under ekonomiskt knappa tider hålla i minnet att samhället med hjälp av rättsmaskineriet i praktiken förverkligar de målsättningar som uppställts i lagstiftningen. Utan rättsmaskineriet skulle många lagar bara förbli döda bokstäver i lagboken, utan konkreta verkningar. En fungerande rättsvård gör lagen levande.

Den politiska styrningen och principerna för god lagberedning

Klandret mot lagberedningens kvalitet är något som aktualiseras om och om igen. Det har både skrivits och talats mycket om saken, och under årens lopp har många projekt inletts för att dryfta denna fråga. Problemen har alltså kartlagts och det borde också finnas ett faktaunderlag för korrigering av situationen. Men har informationen nått fram till rätt ställe?

Då saken granskas utgående från statsrådsövervakningen framgår det att den största enskilda orsaken till problemen i samband med beredningen av omfattande lagstiftningsprojekt på ett eller annat sätt hänför sig till lagberedningens tidtabell – antingen är tidtabellen redan från första början alltför stram eller så infaller den politiska styrningen inte vid rätt tidpunkt med tanke på kraven på god lagberedning. Följden av detta är att alla åtgärder som beredningen kräver inte kan vidtas på ett tillbörligt sätt – och som värst att beredningen pågår ännu i riksdagens utskott. Sote-reformen och alla dess faser är ett exempel på ett extremfall i detta sammanhang: de politiska riktlinjerna avlöste varandra ända tills lagförslaget färdigställdes och sändes till riksdagen, och riktlinjer som var avgörande för beredningen och utformandet av lagen gavs till och med efter detta. Jag går inte i detta sammanhang närmare in på Sote-reformens faser, men jag kon-

staterar att det finns mycket att lära sig av denna process. Skulle det måhända löna sig att inleda ett projekt för att analysera vilka lärdomar beredningen av denna reform kunde ge?

I samband med krävande och omfattande lagstiftningsprojekt verkar omvandlingen av de politiska riktlinjerna till lagtext vara ett kritiskt skede. Uppfattar månnro de olika aktörerna detta skede på olika sätt? Tillspetsat kan man fråga sig: är det så att lagen ur den politiska styrningens synvinkel är "klar", med undantag för den tekniska realiseringen, redan då man uppnått politisk enighet om den lag som ska utarbetas, trots att det är först här som den egentliga beredningen börjar?

För att klarlägga förhållandet mellan den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen i det praktiska arbetet ställde jag några frågor till kanslichefema vid vissa ministerier. Jag redogör här för det som allmänt framgår av svaren, och för att kunna ge en riktig bild av de synpunkter som framförts i svaren använder jag mig också av direkta citat. Dessa talar för sig. Eftersom svaren har getts av ministeriernas högsta tjänstemän, som ansvarar för lagberedningens kvalitet, finns det skäl att ta dessa svar på allvar.

Följande konstaterande om lagberedningen utgör en god sammanfattning av det centrala budskapet i svaren: "Kvalitetsnivån varierar och det finns ett stort antal exempel på projekt där principerna för god lagberedning har åsidosatts av att tidtabellen har dikterats av den politiska styrningen eller av andra politiska intressen."

Svaren visade att det finns en samstämmig uppfattning om att tidtabellerna emellanåt är alltför strama, ibland till och med orealistiska. Det konstaterades att samma problem har förekommit under en längre tid, men att de har förvärrats under den senaste tiden. Orsaken till detta ansågs generellt vara att politikerna inte känner till vad som krävs för god lagberedning. "De kan föreställa sig att det inte ska ta så lång tid att omvandla

"en god idé" till lagstiftning." Vidare är det oroväckande att "man i allmänhet inte går med på att ändra de politiskt fastställda tidtabellerna, trots att det finns en fara för brister i lagberedningens kvalitet". Min egen iakttagelse är att också rättsliga problem kan avfärdas som "tekniska detaljer". Som en av de centrala orsakerna till de strama tidtabellerna nämndes också det faktum att regeringsprogrammen har blivit allt mer detaljerade. "Mycket ofta fastställs slutresultatet för lagberedningsprocessen genom att det redan i regeringsprogrammet uttryckligen bestäms att en viss lag ska stiftas eller att en lag ändras på ett visst sätt."

Ur lagberedningens synvinkel finns det en hel del att förbättra när det gäller inriktningen av den politiska styrningen så att den infaller vid rätt tidpunkt. Å ena sidan konstaterade man att det finns projekt "där det redan i projektets inledningsskede ges mycket strama politiska riktlinjer, som i mycket liten utsträckning ger rum för kartläggning av de bästa lösningalternativen". Samma problem beskrevs också i följande skarpa ordalag: "Den politiska styrningen har i praktiken dikterat utredningsarbetet, konsekvensbedömningarna och de rättsliga villkoren för de olika alternativen."

Å andra sidan finns det också situationer där det skulle behövas politiska riktlinjer för beredningen i ett tidigare skede, för att projektet ska kunna fortskrida på ett tillbörligt sätt. Kanslichefen vid ett stort ministerium uttryckte saken så här: "Då de politiska riktlinjerna slutligen ges, är antagandet att propositionen ska vara klar genast. Det ska helst inte behövas någon tid alls för utarbetandet av själva författningsförslaget." Följande svar förtydligar bilden: "Lagberedningen präglas i allt större utsträckning av sådana situationer där regeringen når politisk enighet om den aktuella frågan först då tidsfristen för överlämnandet av regeringspropositionen håller på att löpa ut. Det kan vara fråga om betydande kompromisser

och ändringar som görs i propositionens innehåll i detta sammanhang, och dessa måste genomföras utan sådan tillräcklig bedömning av ändringarna som hör till lagberedningsprocessen, och utan att förslagen sänds på remiss.”

Det verkar alltså finnas ett uppenbart behov av förbättringar vid samordnandet av den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen. Ett steg på denna väg kunde utgöras av följande förslag av en erfaren kanslichef: ”Det skulle va-

ra viktigt att ge medlemmarna i den nya regeringen och deras politiska medhjälpare information om lagberedningsprocessen.” En annan fråga som är värd att överväga är huruvida det skulle finnas skäl för ministeriernas högsta tjänstemannaledning att aktivare stöda sakkunnigtjänstemännen i samband med lagberedningsprojekten.⁵ Därmed skulle de synpunkter som talar för god lagberedning få en större tyngd i diskussionerna med de aktörer som svarar för den politiska styrningen.

⁵ Den normativa grunden för en sådan aktiv roll finns i 45 § i reglementet för statsrådet, där det bestäms att kanslichefen bl.a. ska ansvara för kvaliteten på beredningen av lagstiftningen vid ministeriet.