

Mikko Puumalainen

REVIDERING AV LAGEN OM JUSTITIEKANSLERN

Det har gjorts ändringar i lagarna om riksdagens justitieombudsman och om justitiekanslern i statsrådet. Huvudorsaken till reformen är att det inrättas en nationell människorättsinstitution. Den lagändring som denna förutsätter träder i kraft den 1 januari 2012. Lagändringen bereddes av en arbetsgrupp vid justitieministeriet.

Inrättandet av ett Människorättscenter i Finland är en viktig reform. Centret kan bl.a. samla in och distribuera information om de grundläggande och mänskliga rättigheternas tillstånd samt om hur de förverkligas och övervakas, på ett sätt som gagnar de mänskliga rättigheterna som en helhet. Också de högsta laglighetsövervakarna drar nytta av centrets verksamhet, exempelvis i samband med att de planerar sina inspektioner hos myndigheter samt när de tar upp ärenden till behandling på eget initiativ. Laglighetsövervakarna har likaså nytta av den delegation som i enlighet med de internationella principerna för de nationella centren ska inrättas i samband med Människorättscentret. Via delegationen kan de komplettera den information som de får om det konkreta arbetet inom sektorn och på motsvarande sätt förmedla information om sitt eget arbete till övriga aktörer.

Idén om en nationell människorättsinstitution passar dock inte på ett i alla avseenden naturligt sätt in i den traditionella nordiska laglighetskontrollens landskap. Ombudsmannainstitutionen kan i ett internationellt perspek-

tiv ha olika roller. I Finland har justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppdrag en traditionell nordisk prägel. Hos oss går ombudsmannauppdraget framför allt ut på övervakning av lagligheten i myndigheternas verksamhet. De högsta laglighetsövervakarna i Finland har – till åtskillnad från vissa andra länder – inte den rollen att de generellt ska främja de mänskliga rättigheterna, utan de ska enligt grundlagen i egenskap av laglighetsövervakare uttryckligen övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. I Finland har däremot de särskilda ombudsmännen – exempelvis minoritetsombudsmännen som tryggar vissa människogrupper ställning och rättigheter – ett mera generellt uppdrag när det gäller att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Också efter reformen övervakas de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom den privata sektorn på ett i väsentliga avseenden annorlunda sätt än när det är fråga om offentlig maktutövning. Detta beror bl.a. på att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet inte sträcker sig till den privata sektorn och på att centret inte är något övervakningsorgan. För övervakning av exempelvis diskriminering mot handikappade och åldersrelaterad diskriminering som inte har samband med offentlig verksamhet är det med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna skäl att efter inrättandet av centret snabbt inrätta en jämlikhetsombudsman med omfattan-

de mandat. Också därefter finns det anledning att överväga ytterligare åtgärder för att effektivisera övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I samma sammanhang ändrades på justitieombudsmannens initiativ de nämnda lagarnas bestämmelser om tröskeln för undersökning av klagomål och om preskriptionstiden för undersökning. Dessa ändringar trädde i kraft redan den 1 juni 2011.

I ombudsmannaarbetet inriktas övervakningen och sålunda verksamheten framför allt på myndigheterna. Trots detta intar den enskilda medborgaren en nästan lika central roll, eftersom merparten av arbetet är baserat på klagomål från medborgare. Man kan sålunda säga att laglighetsövervakarna och medborgarna gemensamt övervakar myndigheterna. Den viktiga roll som klagandena spelar kommer till synes också så att trots att det i ett enskilt fall kan visa sig att ett klagomål är obefogat, blir alla klagomål lästa och prövade och nästan utan undantag också besvarade. En väsentlig del och på sätt och vis den andra sidan av ombudsmannaarbetet består i att för klagandena utreda sakförhållanden – också om det inte finns någon anledning att misstänka fel eller försummelser.

Det är viktigt att observera att den enskilde medborgarens eget intresse dock inte styr laglighetskontrollen. Ett klagomål innebär inte att klaganden ger laglighetsövervakaren ett uppdrag (se RP 175/1999 rd). Det är laglighetsövervakaren som enligt sin bedömning bestämmer om och hur en myndighets agerande ska undersökas. Ett klagomål kan t.ex. leda till en grundlig undersökning och ett detaljerat avgörande trots att det inte finns något rättsskyddsintresse i fallet i fråga, men det visar sig att en myndighets förfaranden har varit bristfälliga. Klagande kan sällan ges direkt rättsskydd genom klagomålsavgöranden. Laglighetsövervakaren kan exempelvis inte ändra myn-

digheters beslut eller besluta om ersättning. Sådana beslut ska fattas av domstolar.

Ett starkt rättsskyddsintresse styr laglighetsövervakarens åtgärder inom givna gränser. I de flesta fallen är myndigheterna skyldiga att bl.a. garantera rättssäkerheten genom att iaktta de lagstadgade förpliktelser som avser det rätta förfarandet. Om tjänsteplikterna försummas – och laglighetsövervakaren ingriper – innebär detta också att rättssäkerheten har äventyrats. Ingripandet kan sålunda också indirekt på ett mera allmänt plan främja rättssäkerheten.

Syftet med lagändringarna är att kodifiera och förtydliga den praxis som beskrivs ovan. Dessutom är avsikten att öka de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt när det gäller undersökning av klagomål och beslut om åtgärder. Prövningsrätten styrs genom tre viktiga principer, dvs. genom att lagstiftningen efterlevs, genom att rättsskydd ges samt genom att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Inga större ändringar gjordes emellertid i bestämmelsen om skyldigheten att undersöka klagomål. Bestämmelsen är baserad på grundlagens 108 §. Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av ämbetsåtgärder och skötseln av offentliga uppdrag. Enligt lagen om justitiekanslern är denne, liksom tidigare, skyldig att undersöka ett klagomål om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Trots att principerna som styr prövningsrätten skrevs in i lagen i samband med undersökningen av klagomål och de åtgärder som justitiekanslern kan vidta, måste med andra ord alla klagomål fortfarande läsas och bedömas. De åtgärder som vidtas i varje enskilt fall kan visserligen variera i stor utsträckning.

I lagen förkortades också preskriptionstiden för att ta upp klagomål till prövning från fem till två år och dessutom skrevs i lagen in vissa förfaranden som redan tillämpas i praktiken, bl.a. i fråga om besvarande av klagomål som inte hör till justitiekanslerns behörighet eller som är anhängiga på annat håll. Det förmodas att dessa förfaranden kommer att effektivisera behandlingen av klagomål och förbättra servicen.

Ny är också bestämmelsen om att justitiekanslern kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Tidigare kunde de högsta laglighetsövervakarna överföra ärenden sinsemellan men nu har möjligheten att överföra ärenden utsträckt också till andra laglighetsövervakare. Detta kan betyda att klaganden kan få svar på sitt klagomål t.ex. av en regional förvaltningsmyndighet, trots att klaganden inlett ärendet genom att skriva till justitiekanslern. Också justitiekanslern får kännedom om svaret och kan utan hinder av detta vidta åtgärder vid behov.

Avsikten är att laglighetskontrollen i sin helhet ska gynnas av överföringsmöjligheten. Det finns specialsakkunskap bl.a. för laglighetskontrollen av social- och hälsovården. Dessutom kan betydande effektiviseringsmedel användas, t.ex. vite kan utsättas.

I samband med riksdagsbehandlingen var det också tal om i lagen ta in bestämmelser om gottgörelse och medlingsuppdrag. Så skedde emellertid inte, men liknande tankegångar kan utläsas ur grundlagsutskottets betänkande. Ändringarna skulle om de förverkligats i hög grad ha påverkat de högsta laglighetsövervakarnas arbete och framför allt medborgarnas förväntningar i anslutning därtill. Laglighetsövervakarens individualiserade utredningsbegäran till en myndighet fungerar emellanåt som sporre till att myndigheten på eget initiativ ger immateriell gottgörelse eller väljer medling, om de alternativen står till buds. Om ett

klagomålsavgörande däremot inbegriper offentlig kritik känns det i många fall inte längre naturligt att dessutom t.ex. kräva en ursäkt. I det skedet då lagförslaget behandlades i riksdagen fanns det inte längre någon möjlighet till grundligare beredning och diskussion om saken. Om man vill att gottgörelse- eller medlingsförfarandet ska bli en synlig del av justitiekanslerns verksamhet, förutsätter detta dock mera omfattande lagstiftning än endast en bestämmelse om att justitiekanslern kan föreslå sådana åtgärder i sina klagomålsavgöranden.

De grundläggande bestämmelserna om justitiekanslerns ställning, uppgifter och befogenheter finns i grundlagen och närmare bestämmelser om verksamheten finns i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Den sist nämnda lagen bygger i stor utsträckning på den tidigare gällande arbetsordningen för justitiekanslersämbetet. Utöver det som beskrivs i lagen innefattar justitiekanslerns arbete även andra betydande verksamhetsformer. Exempelvis den så kallade listagranskningen, dvs. förhandsgranskningen av de ärenden som ska avgöras i statsrådet, som är den centrala arbetsmetoden vid övervakningen av statsrådet, baserar sig på långvarig vedertagen praxis och nämns inte i lagen (se t.ex. i denna berättelse "Granskning av föredragningslistor" s. 34–41). Av lagen om justitiekanslern framgår inte heller entydigt den laglighetskontroll av ministrarnas verksamhet utanför statsrådets beslutsfattande som avses i grundlagens 108 §. Även justitiekanslerns uppgift att ge presidenten, ministrierna och ministrarna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor framgår endast av grundlagen.

Justitiekanslern är en oavhängig och uttryckligen självständigt verksam laglighetsövervakare. En central utgångspunkt för verksamheten är dess trovärdighet och förtroendet för justitiekanslerns objektivitet. Ett nödvändigt, om inte ännu tillräckligt villkor för trovärdigheten är att de grundläggande bestämmelserna om justitiekanslerns ställning, uppgifter och befogenheter är inskrivna i grundla-

gen medan de närmare bestämmelserna om verksamheten finns i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Allt behöver visserligen inte regleras i detalj – det är skäl att bevara en viss flexibilitet. I den följande lagrevideringen kunde det dock vara motiverat att dryfta huruvida det skulle vara skäl att i lagen som närmare reglerar justitiekanslerns verksamhet kodifiera mer omfattande nuvarande vedertagen praxis som baserar sig på grundlagen.

Om likabehandling

I mina inledande ord i den föregående berättelsen (Diskrimineringsförbudet och laglighetskontrollen, Justitiekanslerns berättelse för år 2009 s.15–18) granskade jag likabehandlingsbestämmelsernas betydelse för laglighetskontrollen samt vissa klagomålsärenden där likabehandlingsaspekten kommit fram i min dåvarande beslutspraxis. Samtidigt begrundade jag vissa tolkningsproblem som orsakats av inkonsekvenser i lagstiftningen. Jag strävde efter att belysa dessa problem då de aktualiserades i mina avgöranden.

I vissa avgöranden visade det sig att det var boningsorten som utgjorde diskrimineringsgrunden. Avgörandena gällde grunderna för och beloppen av kommunala avgiftstaxor för torgplatser (OKV/339/1/2006) och en stads sysselsättningsbeslut (OKV/150/1/2008). I båda fallen var det av en avgörande betydelse att likabehandlingslagen tillämpades – dess förbud mot ojämlik behandling är de facto strängare än grundlagens. Det finns inga godtagbara grunder för diskriminering då denna måste anses vara direkt. Undantagen är uttryckligen och strikt reglerade.

Efter att ha skrivit mina inledande ord avgjorde jag i juni 2010 ett fall där motsvarande frågeställning aktualiserades, dvs. en kommuninvånare gynnades i en jämförbar situation. I detta fall tillämpades inte lagen om likabehandling. Utgångs-

punkten för avgörandet – dvs. frågan om vad som är en godtagbar grund för att tillåta sådan behandling – härleddes bl.a. från grundlagsutskottets tolkningspraxis. Slutresultatet av mitt avgörande var att kommunen inte ansågs ha diskriminerat klaganden. Som sommarboende i kommunen var klaganden tvungen att betala dubbelt högre båtplatsavgift än de fast bosatta. Ett sammandrag av beslutet (OKV/684/1/2008) ingår i vår berättelse.

Under debatten i riksdagens plenum 10.3.2011 (PTK 169/2010 rd) behandlades i anslutning till berättelsen bl.a. förhållandet mellan grundlagen och lagen om likabehandling och om favorisering av kommuninvånare i vissa situationer. Samma fråga behandlades i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 14/2010 rd – B 18/2010 rd). Under debatten hänvisades till min artikel och framhölls att kommuninvånare kan särbehandlas i jämförbara situationer. Att det faktiskt förhåller sig på detta sätt visar exemplet ovan. Om lagen om likabehandling hade tillämpats på fallet skulle slutresultatet uppenbarligen ha varit ett annat. I båtplatsfallet motsvarar den rättsliga bedömningen det som grundlagsutskottet framför i sitt betänkande, men den bekräftar också de synpunkter på problemen i den gällande lagstiftningen om likabehandling som jag nämner i min artikel.

Det europeiska regelverket spelar en viktig roll också när det gäller den lagstiftning om likabehandling som tillämpas i Finland. Regelverket utvecklas hela tiden, både på grund av nya rättsliga dokument och på grund av en dynamisk tillämpningspraxis. Temat likabehandling blir allt viktigare i dagens samhälle och är redan i sig krävande i rättsligt hänseende. Den föränderliga och oenhetliga regleringen är desto mera krävande från tillämparens synpunkt. I april gav Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europadomstolen ut en handbok om tillämpningspraxis för det europeiska regelverket om likabehandling. Sådana publikationer är viktiga hjälpmedel.