

Mikko Puumalainen

ÖVERRASKANDE VÄGAR FÖR LAGLIGHETSKONTROLLENS GENOMSLAGSKRAFT OCH FÖR INFLYTANDET PÅ DEN

Gottgörelse – ett nytt tillvägagångssätt inom laglighetskontrollen?

Lagstiftningen om de högsta laglighetsövervakarna reviderades i juni 2011. Det huvudsakliga syftet med lagändringarna var att öka laglighetsövervakarnas prövningsrätt när det gäller att bedöma i hur stor omfattning klagomålsärendena behöver undersökas. Då regeringens proposition angående lagändringarna behandlades i riksdagen förde grundlagsutskottet också en diskussion om huruvida laglighetsövervakarna ska kunna framställa rekommendationer om betalning av gottgörelse.

Enligt 11 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Justitieombudsmannen har rapporterat om flera fall där en myndighet har getts en rekommendation om betalning av gottgörelse och också iakttagit rekommendationen.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet finns däremot inte någon bestämmelse med motsvarande innehåll. De påföljder som står till buds för jus-

titiekanslern regleras i 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Paragrafens rubrik, som ändrades i samband med lagreformen i juni 2011, var tidigare "åtgärder". I paragrafens 3 mom. bestäms det att justitiekanslern ska vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden, om ett allmänt intresse kräver det.

Samtidigt ändrades också lagens 4 §, som gäller behandlingen av klagomål. Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern enligt paragrafens 2 mom. de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I regeringens proposition gällande lagändringarna (RP 205/2010 rd) konstaterades det att justitiekanslerns och justitieombudsmannens grundlagssenliga uppdrag att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses omfattar och genomsyrar hela verksamhetsfältet för laglighetskontrollen, även undersökningen av enskilda klagomål. Med behandlingen av klagomål avses allmänt alla utredningsåtgärder och övriga åtgärder som justitiekanslern kan vidta med anledning av klagomål. Hit hör förutom slutresultaten av klagomåls behandling, sådana som de beskrivs i 6 och

7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet, också de åtgärder som regelmässigt vidtas för behandling och utredning av klagomålsärenden.

Enligt propositionens motivering beskriver paragrafens rubrik och momentets innehåll bättre än förut att även utredningsåtgärderna kan variera från fall till fall, vid sidan av de åtgärder som klagomålet föranleder inom ramen för laglighetskontrollen.

Justitiekanslerns prövningsrätt vid behandlingen av klagomål bestäms enligt de tre kriterier som fått en allmän formulering i paragrafen. Kriterierna omfattar alla de grundlagsenliga uppgifter i anslutning till behandlingen av klagomål som enligt 108 § i grundlagen ankommer på justitiekanslern. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 12/2010 rd) angående regeringens proposition att 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet ökar justitiekanslerns prövningsrätt när det gäller vilken typ av utredning och andra åtgärder justitiekanslern anser att det finns skäl att inleda med anledning av ett klagomål. Grundlagsutskottet konstaterade också att det fanns skäl att ytterligare förbättra de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsformer utgående från medborgarnas behov. För klaganden är det viktigt att så snabbt som möjligt få tillbörlig hjälp. Möjligheter till mångsidigare åtgärder öppnade sig då de gällande bestämmelserna förtydligades genom nya föreskrifter om behandlingen av klagomål.

De ”andra åtgärder laglighetsövervakaren anser att det finns skäl att inleda med anledning av klagomålet”, som utskottet nämnde i sitt betänkande, kan också innefatta åtgärder vars syfte är att tillgodose medborgarnas behov. Med åtgärder avses alltså efter lagändringen inte längre bara åtgärder av påföljdskaraktär, utan det kan också vara fråga om en framställning om gottgörelse. En sådan åtgärd kan alltså med stöd av den nya ordalydelsen i 4 § 2 mom. enligt pröv-

ning från fall till fall vara någon annan åtgärd som laglighetsövervakaren anser att det finns skäl att vidta med anledning av klagomålet. Det finns inte något hinder för att denna åtgärd också kunde vara en sådan framställning om att ett missförhållande ska avhjälpas som uttryckligen anges i 11 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Grundlagsutskottet konstaterade vidare att ”utskottet finner en framställning om förlikning och ersättning motiverad i klara fall för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas.” Vidare ansåg utskottet det ändamålsenligt att bestämmelserna om behandlingen av klagomål som anförs hos justitieombudsmannen och justitiekanslern samordnas. Det är således inte motiverat att tolka uttalandet om framställning om förlikning och ersättning så att det skulle gälla bara justitieombudsmannen.

De åtgärder som inte är av påföljdskaraktär ska också vara förenliga med de tre kriterier som uppräknas i 4 § samt med det grundlagsenliga uppdraget att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Eftersom samma kriterier och grundlagsenliga övervakningsuppdrag gäller både justitieombudsmannen och justitiekanslern, är det inte motiverat att tolka lagstiftarens vilja så att de högsta laglighetsövervakarnas möjligheter att vidta åtgärder skulle avvika avsevärt från varandra. En sådan tolkning skulle inte heller vara förenlig med propositionens övriga målsättningar, som även refererats ovan.

Lagen om justitiekanslern i statsrådet innehåller inte någon annan rättslig grund med stöd av vilken justitiekanslern kunde göra en framställning om gottgörelse. Bestämmelsen i 6 § 3 mom. lämpar sig inte för detta ändamål, eftersom det enligt detta moment är fråga om åtgärder för ”rättande” av felaktiga beslut eller förfä-

randen. I vissa situationer, t.ex. när det är fråga om dröjsmål, kan förfarandet emellertid inte längre åtgärdas, även om saken påtalas i det beslut som meddelas klaganden. Också det krav på ett allmänt intresse som nämns i momentet begränsar avsevärt möjligheterna att tillämpa momentet i enskilda fall. Den initiativrätt som föreskrivs i lagens 7 § har å sin sida begränsats att gälla närmast förslag till utveckling av lagstiftningen.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har konstaterat att Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens rättspraxis skapar en rättslig grund för gottgörelse. I prejudikatet HD 2011:38 ansåg även högsta domstolen att det var möjligt att döma ut ersättning för lidande till följd av förundersökningens oskäliga längd, trots att vår lagstiftning inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om saken.

Med hänsyn till den skyldighet att trygga tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna som åläggs justitiekanslern i 108 § i grundlagen samt Europadomstolens nämnda praxis, är det således motiverat att utgå från att de förpliktelse som hänförs till de mänskliga rättigheterna ger justitiekanslern rätt att göra framställningar om gottgörelse, även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om saken i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Med beaktande av strävan efter att förenhetliga bestämmelserna om behandlingen av klagomål, det uppdrag att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som både justitieombudsmannen och justitiekanslern åläggs i grundlagen, de europeiska förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna samt ordalydelsen i 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet, kan man alltså sammanfattningsvis konstatera att också justitiekanslern kan göra framställningar

om gottgörelse. Justitiekanslerns möjligheter att göra framställningar om gottgörelse kan således motiveras på det ovan beskrivna sättet, även om den lagstiftning som gäller justitiekanslern inte uttryckligen ger samma möjligheter till detta som lagen om riksdagens justitieombudsman.

Biträdande justitiekanslern har en gång gjort en uttrycklig framställning om gottgörelse (OKV/710/1/2011). Det var fråga om en framställning om att besvärnämnden för social trygghet skulle betala gottgörelse på grund av att behandlingstiden för ett besvärssärende var oskäligt lång, då ärendets behandling hade räckt nästan tre år. Besvärssärendet hade avgjorts innan den lagändring som gäller gottgörelse vid förvaltningsprocessen trädde i kraft (81/2013). Social- och hälsovårdsministeriet vägrade emellertid betala gottgörelse. Enligt ministeriet fanns det nämligen flera motsvarande fall där behandlingstiden varit mycket lång och i dessa fall hade ingen gottgörelse betalats. Enligt ministeriet krävde en jämlik behandling av dem som överklagat sina beslut att gottgörelse inte skulle betalas i detta fall heller.

Ministeriets svar belyser gottgörelseförfarandets begränsningar. Då myndigheten inte är skyldig att betala gottgörelse och det är fråga om en tillräckligt omfattande kränkning av en grundläggande fri- eller rättighet eller mänsklig rättighet kan myndigheten vägra betala gottgörelse. Lyckligtvis har laglighetsövervakaren dock lyckats påverka verksamheten vid besvärnämnden för social trygghet genom de traditionella tillvägagångssätt som står till buds inom ramen för laglighetskontrollen. Besvärstiderna vid nämnden har förkortats avsevärt.

Framställningar om gottgörelse har ansetts vara en av de åtgärder som hör till den moderna laglighetskontrollen. Åtgärden är emellertid inte helt problemfri. Med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll skulle det på det hela taget va-

ra bra om den rättsliga grunden för framställningar om gottgörelse skulle förtydligas, antingen genom en lagändring eller på något annat sätt. I detta sammanhang skulle det också finnas skäl att ännu diskutera åtgärdens ställning inom den finländska laglighetskontrollen.

Avgörandenas genomslagskraft

Vid ingången av detta år trädde nya ändringar i kraft i utbildningslagstiftningen. Syftet med dessa ändringar var att ge utbildningsanordnarna nya metoder för att förbättra arbetsron i skolor och läroinrättningar samt att modernisera de verksamhetsmetoder som redan är i bruk. I lagen om grundläggande utbildning preciserades bl.a. bestämmelsen om kvarsittningar. Också undervisningspersonalens befogenheter att fastställa disciplinära åtgärder preciserades.

Lagändringarna är ett intressant exempel på laglighetskontrollens genomslagskraft – och framför allt på att ett avgörande också kan få sådana konsekvenser som inte uttryckligen har eftersträfvats.

Behoven av lagändringar hade diskuterats redan tidigare, men den väsentliga impulsen till den utveckling som ledde fram till lagreformen gavs av mitt avgörande (16.8.2012 dnr OKV/427/1/2011), där jag klandrade en rektor och en stadsstyrelse för deras verksamhet vid disciplineringen av eleverna i en skola och vid utfärdandet av anvisningar om disciplinära åtgärder. Rektorn hade bl.a. bestämt att de elever som rökt på skolans område skulle skriva uppsatser om rökning och hade istället för kvarsittning gett dem stödundervisning som berörde rökning samt avkrävt eleverna ett löfte om att följa lagen.

Att anordna stödundervisning som påföljd för rökning på skolans område stod emellertid i strid med lagen om grundläggande utbildning och att

ålägga eleverna att skriva uppsatser om rökning var en disciplinär åtgärd som inte grundade sig på lag. Rektorn hade dessutom gett en felaktig bild av skolans behörighet genom att informera om att skadegörelse och mobbning som skedde under skolvägen alltid utreddes i skolan. Rektorn hade inte heller med stöd av lag rätt att kräva att eleverna skulle underteckna ett löfte om att iakta lagen.

Den rektor som var föremål för avgörandet nöjde sig dock inte med klandret utan framförde sina uppfattningar i offentligheten. Efter en omfattande politisk diskussion togs ärendet till beredning vid undervisnings- och kulturministeriet, vilket ledde fram till lagändringarna. (Se bl.a. undervisningsminister Jukka Gustafssons svar på det skriftliga spörsmålet SS 627/2012 rd 25.9.2012).

Kärnan i avgörandet var att lagen innehåller bestämmelser om ingrepp i elevernas integritet och om disciplinära åtgärder samt att dessa bestämmelser reglerar undervisningspersonalens befogenheter. I enlighet med grundlagen ska myndigheternas verksamhet grunda sig på lag – i synnerhet när det är fråga om ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Individens rättigheter och skyldigheter definieras i samband med lagberedningen och regeringspropositionernas behandling i riksdagen. Då det är fråga om barn och unga som avlägger sin läroplikt och som är underställda vuxnas makt, ska de vuxna handla synnerligen noga och välavvägt. I samband med utarbetandet av den utbildningslagstiftning som sedermera blivit föremål för kritik dryftades bl.a. frågor som hänförde sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de pedagogiska målsättningarna på ett mångsidigt sätt både i beredningsskedet och i riksdagen.

Skolorna kan alltså inte fritt utveckla disciplinära åtgärder och kommunerna kan inte fritt ge direktiv om dem. Tjänstemännen ska iakta

det beslut som fattats i form av en riksdagslag. Saken övervakas också av laglighetsövervakarna. Om de tillvägagångssätt som lagen erbjuder inte motsvarar dagens pedagogiska krav, måste lagen ändras. Beslutet om saken ska således fattas av riksdagen, inte av rektorn. Laglighetsövervakarens avgörande är inte ett pedagogiskt ställningstagande, utan ett beslut som gäller iakttagandet av lagen.

Till diskussionen hänförde sig även ett element som var av principiell betydelse med avseende på laglighetskontrollen. Då justitiekanslerns berättelse för år 2011 behandlades vid riksdagens plenumsammanträde uppmärksammade en riksdagsledamot – som också fungerat som ordförande för grundlagsutskottet – i samband med remissdebatten i plenum uttryckligen detta beslut, som alltså fattats år 2012. Riksdagsledamoten kritiserade beslutet i hårda ordalag och väntade sig uppenbarligen att justitiekanslern skulle bemöta kritiken.

Det hör till laglighetsövervakarnas uppgifter att delta i samhällsdebatten. Ibland kan de reaktioner ett avgörande fått i offentligheten visa att det uppkommit väsentliga missförstånd som det finns skäl att rätta till. Dessutom kan ett avgörande innefatta andra särdrag som det finns skäl att belysa i offentligheten. I detta fall är det emellertid viktigt att koncentrera sig på själva avgörandet, som har utarbetats genom juridisk avvägning och med respekt för parternas rättsskydd. Avgörandet ändras inte längre till följd av den offentliga debatten. Ifall nya omständigheter yppas, kan saken naturligtvis på nytt utredas inom ramen för laglighetskontrollen. Det är t.ex. möjligt att begära utredningar eller uppgifter av en myndighet, men detta hänför sig redan till beredningen av ett nytt avgörande.

Riksdagsdebatten avviker emellertid från den allmänna samhällsdebatten, eftersom riksdagen är den enda instans som enligt lag utövar tillsyn

över laglighetsövervakarna. Tillsynen grundar sig på det straffrättsliga ansvar som jämställs med ministeransvarighet (117 § i grundlagen). På grundval av detta är det möjligt att granska laglighetsövervakarens enskilda ämbetsåtgärder och vid behov vidta åtgärder med anledning av dem.

Den debatt som fördes i riksdagen grundade sig emellertid inte på den nämnda bestämmelsen utan på 108 § 3 mom. i grundlagen, där det bestäms att "justitiekanslern årligen ger riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs".

Berättelsen har i synnerhet den betydelsen att den ger riksdagsledamöterna information om hur de beslut som godkänts av riksdagen följs inom landet. Behandlingen av berättelsen är dock även förknippad med element som hänför sig till den allmänna tillsynen över justitiekanslerns verksamhet. Grundlagsutskottet har regelbundet uttalat sig om situationen vid behandlingen av klagomål och ibland också uppmanat justitiekanslersämbetet att förkorta behandlingstiderna.

I samband med behandlingen av justitiekanslerns berättelse har utskottet däremot inte granskat justitiekanslerns enskilda avgöranden. Under det innevarande årtusendet har grundlagsutskottet en gång hänvisat till ett enskilt avgörande av justitiekanslern, men också i detta fall var det fråga om ärendets behandling enligt ett annat förfarande, dvs. enligt 115 § i grundlagen (GrUB 14/2006 rd – B 15/2005 rd). I vissa av utskottets betänkanden finns ett uttalande om att utskottet inte särskilt har bedömt justitiekanslerns enskilda avgöranden eller ställningstaganden. På grundval av detta förblir det dock oklart om utskottet över huvud taget kan göra en sådan bedömning och om bedömningen i så fall ska grunda sig på 117 § i grundlagen.

Hur långt kan man då gå i den diskussion som förs angående berättelsen? Då man vid ut-

skottsbehandlingen avhåller sig från att diskutera enskilda ärenden, kan man då vid plenum-sammanträdet i justitiekanslerns närvaro fritt behandla avgöranden som hänför sig till laglighetskontrollen och vänta sig att justitiekanslern tar ställning till dem? Kan man urskilja vissa påverkingssträvanden vid behandlingen? Kan också statsrådet i något sammanhang på grundval av 108 § 3 mom. i grundlagen kräva att justitiekanslern ska motivera att enskilda avgöranden är "förnuftiga"? En skillnad utgörs dock åtminstone av att justitiekanslern utövar tillsyn över statsrådet men inte över riksdagen och av att riksdagen utövar tillsyn över justitiekanslern, vilket statsrådet inte gör.

Laglighetsövervakarna är oberoende och självständiga, och för att garantera detta innehåller grundlagen bestämmelser om laglighetsövervakarnas ställning och skyldigheter att rapportera om sin verksamhet samt om tillsynen över dem. Avsikten är att det inte ska finnas några andra tillsynsmetoder utöver dem som föreskrivs i lagen. Med tanke på laglighetsövervakarnas oberoende och självständiga ställning ska regleringen och dess tillämpning vara tydlig och förutsebar. När det är fråga om förhållandet mellan olika aktörer inom den offentliga förvaltningen ska saken rentav vara kristallklar. Laglighetsövervakarna har t.ex. klandrat ministrar för utlåtanen som har kunnat tolkas som ingrepp i självständiga domstolars verksamhet.

Det är viktigt att man inte skapar sådana tillsyns- eller påtryckningsmetoder som lagstiftaren inte har haft för avsikt att skapa. Det skulle alltså finnas skäl att förtydliga huruvida avsikten med behandlingen av berättelsen är att utvärdera enskilda avgöranden och föra en diskussion om dem.

Riksdagen är i och för sig rätt forum för en diskussion om själva lagstiftningens ändamålsenlighet, och riksdagsledamöterna åtnjuter omfat-

tande yttrandefrihet. Det skulle dock finnas skäl att konkretisera om det i detta sammanhang är fråga om kritik mot lagen eller mot laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder, samt hur utvärderingen av laglighetsövervakarnas åtgärder ska ordnas.

Svenskan tynar inom förvaltningen, finskan viker undan inom högskoleutbildningen och marginal finns för övriga språk

Justitiekanslern övervakar den offentliga förvaltningen bl.a. genom att göra inspektioner vid ämbetsverk och andra enheter. I samband med inspektionerna är det möjligt att diskutera frågor som berör förvaltningen mer generellt, inte bara det ämbetsverk som är föremål för inspektionen. Till de frågor som har diskuterats hör bl.a. tillgången till service på olika språk. Denna fråga har diskuterats på grundval av enskilda klagomålsavgöranden, men också mer allmänt till följd av de förändringar som sker inom förvaltningen.

Vid diskussionerna angående denna fråga upprepas ofta samma iakttagelser. Iakttagelserna visar att det svenska språkets ställning på sistone har försämrats: Tjänstemännen erbjuder bara i ringa utsträckning eller inte alls svenskspråkig fortbildning och svenskspråkigt utbildningsmaterial. Det finns i allt mindre utsträckning tidsenlig svenskspråkig juridisk litteratur och juridisk forskning. Från de högsta domstolarna kommer det allt färre svenskspråkiga rättsfall och de finskspråkiga prejudikaten översätts inte till svenska (med undantag för ett sammandrag av avgörandet). Regeringspropositionerna utarbetas på båda nationalspråken, men det övriga lagberedningsmaterial som föregår propositionerna – t.ex. arbetsgruppsbetänkanden – översätts numera sällan till svenska. Också den svenskspråkiga handled-

ning och bakgrundsrådgivning som myndigheterna bistås med är knapp eller överbelastad. Svenskspråkiga direktiv, modellblanketter och myndighetsanvisningar finns bara i begränsad utsträckning eller tas i bruk betydligt senare än de finskspråkiga versionerna.

På områden där svenskan är stark – närmast i Österbotten och naturligtvis på Åland – är svenskan ännu ett genuint levande språk inom förvaltningen och arbetsgemenskaperna. På dessa områden finns också svenskspråkig service att tillgå. På andra håll i landet tyr man sig däremot till enstaka språkkunniga eller tvåspråkiga tjänstemän, tolkar eller till och med översättningsbyråer. Oftast torde man klara sig ur situationen genom att den svenskspråkiga kunden självmant avstår från sin rätt att använda sitt modersmål. Även om svenskans ställning som landets ena nationalspråk i lagstiftningen är stark, verkar alltså användningen av svenska och språkkunskaperna dala, trots många goda strävanden.

Vid sidan av det svenska språket ställer också andra språk allt fler krav på förvaltningen. Då befolkningen med utländsk bakgrund har ökat, liksom den internationella interaktionen, har också efterfrågan på tjänster på andra språk ökat. Myndigheterna har emellertid ingen skyldighet att tillhandahålla tjänster på andra språk. Undantaget utgörs av vissa ärenden som en myndighet inleder på tjänstens vägnar. Även i dessa ärenden är tolkningsarrangemangen emellertid av varierande art och varken tillgången till tolkar eller övervakningen av dem har ordnats tillräckligt väl. Dessutom behandlar domstolar-

na också ärenden som inleds på initiativ av sökanden – t.ex. familjerättsliga ärenden – där det finns ett stort behov av juridisk rådgivning och handledning och där avsaknaden av rådgivning på det egna språket medför problem och trångmål för sökanden.

I samband med inspektionerna har det ändå framgått att vissa myndigheter lyckligtvis har förstått att det finns behov av tjänster på andra språk och betraktat situationen snarare som en fråga om jämlikhet än som en fråga om språk. Utan en strävan efter att ge kunderna råd och handledning på ett språk som de förstår tillhandahålls inte alla kunder viktiga myndighetstjänster på ett jämlikt sätt. Beklagligt få myndigheter har i sina egna likabehandlingsplaner granskat servicebehoven för hela sin kundkrets och begrundat olika sätt att tillhandahålla tjänster bl.a. för kunder med olika språk.

Överraskande har också det finska språket ibland fått vika undan, i synnerhet inom utbildningen. Vid högskolorna har det hänt att man inom undervisningen och forskningen helt och hållet har ersatt landets egna språk med engelska.

Laglighetsövervakarna tar inte ställning till om detta är förnuftigt ur pedagogisk eller forskningspolitisk synvinkel, men lagenligt är det åtminstone inte (OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 och OKV/727/1/2013). Även om de utbildningsanordnare som svarar för den högsta utbildningen och forskningen har en omfattande autonomi, ska nationalspråkens ställning tryggas på det sätt som grundlagen kräver.