

Mikko Puumalainen

JUSTITIEKANSLERN SOM UPPRÄTTHÅLLARE OCH UTVECKLARE AV RÄTTSSTATEN

En hållbar rättsstat bygger på välfärd, grundläggande och mänskliga rättigheter och rätt till demokratiskt inflytande. Den tar också hänsyn till kommande generationers rättigheter, eftersom de också ska få leva i en rättsstat.

Rättsstaten kan dock upprätthållas genuint endast om medborgarna litar på att myndigheterna handlar lagenligt och med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utan detta kommer rättsstaten att urholkas och det enda som återstår är den starkes rätt, ett delat folk och tomt tal.

Rättsstaten måste därför vara baserad på inte enbart värdefulla mål och åtaganden, utan också på trovärdiga garantier för att de förverkligas. Myndighetsverksamheten ska vara ansvarsfull och den ska övervakas. I grundlagen föreskrivs det bl.a. om rättsstatsprincipen, tjänstemännens ansvar för tjänsteutövning och laglighetsövervakning.

Laglighetsövervakningen tjänar en hållbar rättsstat. Den kan ses som en kombination av å ena sidan upprätthållande av rättsstaten och å andra sidan åtgärder på eget initiativ i syfte att utveckla rättsstaten. Båda stärker förtroendet för rättsstaten.

Rättsstaten upprätthålls genom att man behandlar medborgarnas juridiska missnöje och

misstankar gentemot myndigheternas verksamhet. De fel som begåtts i myndighetsverksamheten utreds rättvist och man ingriper i felaktigheterna. Detta är traditionell laglighetsövervakning där ett enskilt myndighetsförfarande och dess lagenlighet granskas. Merparten av de ärenden som laglighetsövervakaren behandlar är sådana. Laglighetsövervakning innebär att man ingriper i de missförhållanden inom förvaltningen och rättskipningen som enskilda medborgare upplevt, men den beaktar också ett annat perspektiv, nämligen den ansvariga tjänstemannens. Rättvisan och skyddet av god förvaltning måste också utredas och omotiverad kritik som riktats mot tjänstemännen bekämpas. Det hör också till rättsstaten.

Justitiekanslerns laglighetsövervakning har redan länge haft som mål att på bredare front än i enskilda fall påverka förvaltningen och styrningen av den. Vi talar om ett strukturellt perspektiv som syftar till att utvidga laglighetsövervakningens konsekvenser till en större grupp människor och även till framtiden. I de enskilda avgörandena om laglighetsövervakning uppmärksammas allt oftare förutom bedömningen av fallet även korrigeringen och ibland till och med gottgörelsen av det fel som skett samt översynen av anvisningar eller utbildning och de eventuella behoven att ändra lagstiftningen. Genomföran-

det av dessa följs också upp genom att myndigheten ombuds rapportera om sina åtgärder inom utsatt tid.

Det räcker alltså inte med att rättsstaten bara upprätthålls genom att undersöka enskilda, tidigare händelser. Rättsstaten måste också utvecklas kontinuerligt. Dessa åtgärder gäller ofta lagstiftning, styrning av förvaltningen, resurser och verksamhetskultur. Genom att identifiera problem i dessa fall kan man också uppnå omfattande effekter och att sätta sig in i problemen har ofta större effekt än i de enskilda fallen. Då utvecklas också rättsstaten.

I utvecklingsarbetet utnyttjas justitiekanslerns unika ställning i rättsstatshelheten. På detta sätt får man en mångsidig helhetsbild av den offentliga maktens åtgärder, dess olika nivåer, enskilda händelser och sambanden mellan dessa. I en rättsstat skapar de planer, författningar och enskilda förvaltningsbeslut som baserar sig på dem en koherent helhet. Vid den strukturella laglighetsövervakningen försöker man urskilja detta och se hur de olika delarna påverkar varandra. Genom att ingripa i de problem som finns i dem kan man få till stånd mer omfattande effekter än enskilda, avgränsade händelser. Detta gynnar både dem som berörs av ett enskilt myndighetsfel och dem som inte ens behöver uppleva det.

I justitiekanslerns unika ställning ingår också en slags tudelning; det handlar å ena sidan om statsrådsövervakning och å andra sidan om rättsövervakning. Grovt taget övervakar justitiekanslern i det förstnämnda fallet lagligheten i statsrådets verksamhet när statsrådet behandlar t.ex. lagstiftningsförslag som lämnas till riksdagen. I det senare fallet, dvs. inom rättsövervakningen, är det domstolarna, myndigheterna och de som sköter offentliga uppdrag som är föremål för övervakning när lagstiftningen verkställs. Vid rättsövervakning övervakas således bl.a. hur riksdagens beslut verkställts inom förvaltningen.

Rättsövervakningsperspektivet gör det möjligt för oss att också i statsrådsövervakningen utnyttja den kunskap om medborgarnas erfarenheter och myndigheternas verksamhet som inhämtats inom rättsövervakningen samt de juridiska bedömningar som vi gjort i våra egna avgöranden. T.ex. när vi ger utlåtanden om lagstiftningsförslag är denna information värdefull och ger utlåtandena praktisk trovärdighet. På så sätt kan det arbete vi gör inom rättsövervakningen genom oss få en återspeglning i lagstiftningsarbetet och därigenom större bärkraft.

Oftast kommer problemen bäst fram genom enskilda människors erfarenheter. Det är nödvändigt att laglighetsövervakaren kan behandla människors eller sammanslutningars erfarenheter av myndighetsverksamhet. Om inte klagomål behandlas är det svårt att vara trovärdig och sakkunnig i laglighetsövervakningen. Man ska känna till människornas och myndigheters vardag.

Laglighetsövervakningen sker alltså i växelverkan med kunderna och genom att utnyttja den information och de uppslag som vi fått av dem. I dialogen deltar ibland andra aktörer, såsom andra myndigheter och icke-statliga organisationer. Ett avgörande i ett enskilt fall går att tillämpa allmänna. Naturligtvis är inte all dialog relevant i strukturella frågor eller annars juridiskt, men den är av stor betydelse för samhällsfreden i rättsstaten och för individernas upplevelse av rättvisa. Laglighetsövervakarens sakkunniga och motiverade ställningstagande om huruvida lagen har iakttagits i myndighetsverksamheten har här stor betydelse.

Det individuella och det strukturella perspektivet ovan har också en sammanvävd tidsmässig dimension. Laglighetsövervakaren undersöker vad som har hänt och om det har skett lagligt. Laglighetsövervakaren försöker också bidra till att det som varit lagstridigt inte längre sker på nytt.

Grundförutsättningar och begränsningar för justitiekanslerns uppgift

En central förutsättning för att upprätthålla och utveckla rättsstaten är justitiekanslerns självständighet, oberoende och höga juridiska sakkunskap. Laglighetsövervakaren ska kunna göra sin bedömning av behövliga åtgärder utan ingripande utifrån. Å andra sidan är också en oberoende aktör, såsom laglighetsövervakaren, en del av den helhet av rättsstaten som innefattar öppenhet, diskussion och ansvarighet. Laglighetsövervakarens avgöranden är offentliga och kan läsas av alla. De diskuteras, och diskussionen är ibland mycket kritisk.

Utifrån diskussionen ska laglighetsövervakaren vara beredd att ändra sina bedömningar och sin verksamhet, om det finns skäl till det. Ibland är det svårt att i diskussionen förstå särdragen i laglighetsövervakarens verksamhet och de begränsningar som de ger upphov till. De skiljer sig t.ex. väsentligt från domstolarnas eller förvaltningens avgörande- och verksamhet. Vid laglighetsövervakningen gäller bedömningen om myndigheten har iakttagit de förfaranden och begränsningar av prövningsrätten som föreskrivs i lagen, dvs. om myndigheten har utövat sin prövningsrätt på rätt sätt. Laglighetsövervakaren utövar däremot inte denna prövningsrätt som enligt lag hör till myndigheten och bedömer för myndighetens räkning vad som kunde ha varit en möjlig lösning. För att inte tala om att ändra eller upphäva den. För detta ändamål finns de egentliga rättsmedlen.

Förenklat uttryckt bedöms om förvaltningen i sin verksamhet iakttagit principerna och förfarandena för god förvaltning samt de tvingande reglerna i speciallagstiftningen, men inte själva det ärende som har avgjorts med stöd av dessa regler. I rättskipningen görs motsvarande åtskillnad

mellan å ena sidan domarens prövningsrätt och å andra sidan tvingande regler. Exempelvis utövar en domare sin lagliga prövningsrätt när domaren mäter ett straff som lämpar sig i ett fall, men överträder den när domaren i ett normalfall dömer ut mer än vad straffskalan enligt strafflagen tillåter. Sammanfattat använder domare och förvaltnings-tjänstemän med stöd av förfarande- och behörighetsbestämmelserna sin prövningsrätt när de avgör ärenden som hör till dem i sin helhet, och laglighetsövervakaren bedömer hur denna prövningsrätt har använts. Till den del den har varit lagenlig ingriper laglighetsövervakaren inte i den. Beslut som en tjänsteman fattar inom ramen för sin prövningsrätt strider inte mot tjänsteplikten. Om domarens eller förvaltningsmyndighetens avgörande utgör en helhet av förfaranden och en innehållsmässig bedömning baserad på behörighet, gäller laglighetsövervakarens avgörande endast en del av denna helhet.

Till laglighetsövervakarens uppgifter hör också att beakta diskussionen och bedöma dess betydelse, men också detta ska göras självständigt och oberoende. Man måste ta lärdom av avgöranden som gett upphov till en intensiv diskussion och direkt missförstånd, men att diskussionen är kritisk i sig är inte en grund för en innehållsmässig omprövning av själva avgörandet. Kommunikationen kan dock alltid utvecklas. Ibland är de ovan beskrivna avgränsningarna inte alltid enkla att förstå för den som inte är van vid att läsa laglighetsövervakarens avgöranden, i synnerhet om avgränsningarna inte har någon uttrycklig och utskriven betydelse i avgörandena. Med tanke på kommunikationen är det svårt att på förhand bedöma vilka avgöranden som särskilt borde åskådliggöras så att en eventuell kritiker förstår de bakomliggande avgränsningarna och när det inte har så stor betydelse. Det finns dock sådana avgöranden vars huvudsakliga innehåll är att informera om att laglighetsövervakaren saknar

behörighet i ärendet. De är däremot skrivna från den utgångspunkten.

Avgörandena om laglighetsövervakning baserar sig på ett rättvist förfarande där rättssäkerheten tillgodoses. Om det beslutas att en utredning ska inledas, ska den myndighet och tjänsteman som klagandens klagomål gäller höras. Utredningen riktas och avgränsas öppet i begäran om utredning och i bilagorna till den. Det viktigaste av dessa är själva klagomålet. Avgränsningen är väsentlig med tanke på tjänstemannens rättsskydd, eftersom tjänstemannen då vet vilken bedömning hen förväntas svara på. Själva avgörandena motiveras också omsorgsfullt och i den omfattning som ärendet kräver. I de mest krävande fallen kräver detta mycket subtil avvägning.

Öppenheten i processen, rättssäkerhetsgarantierna och att avgörandet bildar en sammanhängande och logisk helhet begränsar kommunikationen väsentligt. Alla förklaringar i efterhand eller enskilda frågor eller uttryck som tas ut ur sitt sammanhang äventyrar dessa väsentliga grundläggande element och gör att avgörandena också kan tolkas fel. Den grundläggande utgångspunkten för kommunikationen är att avgörandena i sig är tillräckliga. I detta avseende har laglighetsövervakaren en mycket likadan ställning som domaren.

Upprätthållande och utveckling av rättsstaten: exempelfall om våld i nära relationer och laglighetsövervakning

Det är allmänt känt att våld i nära relationer och familjevåld mot kvinnor i Finland är allvarliga och utdragna problem i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt grundlagen övervakar justitiekanslern vid skötseln av sitt uppdrag tillgodoseendet av de grundläggande

fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern övervakar således hur myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt lag och internationella förbindelser för att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Dessa skyldigheter ingår i förundersökningslagen och Europeiska unionens s.k. offerdirektiv⁴³ och senast i den så kallade Istanbulkonventionen.⁴⁴ En expertgrupp som övervakar genomförandet av konventionen, Grevio, besökte Finland i början av hösten 2019.⁴⁵ Jag hördes av expertgruppen.

Särskilt besöket, rapporten om det och de diskussioner som jag förde i samband med det visade i vilken utsträckning laglighetsövervakaren kan dra nytta av arbetet i de organ som utövar tillsyn över internationella förpliktelser. När jag därefter gjorde laglighetsövervakningsbesök hos Polisstyrelsen och polisinrättningen i Östra Nyland var ett av diskussionsämnena dessa myndigheters åtgärder för att verkställa Istanbulkonventionen och mera allmänt för att bekämpa våld i nära relationer mot kvinnor och våld i hemmet.

Under 2018 och 2019 fattade jag också beslut där jag granskade polisens verksamhet och anvisningar i synnerhet för att tillgodose rättigheterna för brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer.⁴⁶ Det första beslutet gällde bedömningen av en enskild händelse och således i första hand traditionell laglighetsövervakning, dvs. upprätthållande av rättsstaten enligt den ovan nämnda

⁴³ 4 kap. 18 § i förundersökningslagen (10/2016), Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om miniminormer för brottsoffers rättigheter, stöd och skydd.

⁴⁴ Europarådets konvention upprättad i Istanbul den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, FördrS 53/2015, i kraft i Finland 1.8.2015.

⁴⁵ Artikel 66.1 i Istanbulkonventionen: Expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (nedan "Grevio") övervakar hur parterna verkställer denna konvention.

⁴⁶ Jag har närmare granskat dessa beslut i justitiekanslerns berättelser för 2019 (B 12/2020 rd, s. 155-157) och 2018 (B 2/2019 rd, s. 175-177).

indelningen. I den bedömdes lagenligheten av föremålet för klagomålet, dvs. polisens förfarande. Rättsstatens utveckling var dock också närvarande, eftersom vi i vårt beslut också hade tillgång till anvisningar som lämpade sig för fallet med polisen. Vi bedömde hur de hade följts i det aktuella fallet, men preliminärt också om de var förenliga med ovan nämnda skyldigheter.

Med tanke på laglighetsövervakningen var det ovanligt att klagan över myndighetens verksamhet hade anförts av en icke-statlig organisation som ansvarar för skyddet av våldsoffer och inte av den person som var föremål för myndighetens behandling. Detta är inte överraskande med tanke på själva fenomenet, eftersom offren för våld i nära relationer ofta inte förmår söka hjälp för sig själva, än mindre visa missnöje med myndigheternas åtgärder. Denna icke-statliga organisation gjorde en stor insats för att främja de grundläggande rättigheterna genom att ta upp denna fråga till prövning och därigenom göra mig uppmärksam på den.⁴⁷ Sådan hjälp för laglighetsövervakaren är oersättlig.

I det senare beslutet uppmärksammades de anvisningar om besöksförbud, handledande av brottsoffer och medling i brottmål som Polisstyrelsen utfärdat och som trädde i kraft i början av 2019⁴⁸ samt innehålllet i polisens utbildning i bekämpning av våld i nära relationer och utbildningens riksomfattande enhetlighet. I beslutet var det fråga om laglighetsövervakarens eget initiativ, vars syfte var att ingripa i strukturella brister i myndighetsverksamheten som har särskild betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grund-

läggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I båda ärendena baserade sig utredningen på polisens och Polisstyrelsens utredningar och utlåtanden. Det exceptionella i mitt eget initiativ var diskussionerna med representanter för andra myndigheter och icke-statliga organisationer i syfte att få en bakgrund och fördjupning i ämnet. Till dessa hörde bl.a. Förbundet för mödra- och skyddshem, Brottsofferjouren, Amnesty International, polisinrättningen i Helsingfors och Polisyrkeshögskolan.

I våra beslut dryftade vi hur polisen bättre skulle kunna rikta omedelbar och aktiv uppmärksamhet vid att trygga offrens rättigheter och hänvisa dem vidare i en akut situation med våld i nära relationer.

Detta förutsätter bl.a. att särdragen för våld i nära relationer identifieras. Enligt Grevio är myndigheterna i Finland inte tillräckligt medvetna om våldets könssegregerade karaktär och dess särdrag. Till dessa hör bl.a. att våldet upprepas och gradvis förvärras. T.ex. när det gäller brott mot liv i samband med våld i parrelationer har våldet ofta pågått länge. Att förstå hur ofta våldet upprepas och hur det förvärras innebär bl.a. att förstå vad våldet kan leda till och vilka konsekvenser det får inte bara för offret utan också för offrets hela närmaste krets. Då kan polisen t.ex. vid grundformen av misshandel eller lindrig misshandel se en möjlighet att förebygga våld och bryta våldsspiralen.

Tyngdpunkten låg således på hur polisen i situationer med våld i nära relationer effektivare kan förhindra att våldet upprepas och blir allvarligare och garantera att offren får skydd genom att meddela temporära besöksförbud, hänvisa offren till hjälptjänster samt se till att gärningsmannens straffrättsliga ansvar realiseras.

I offerdirektivet, förundersökningslagen och Istanbulkonventionen betonas myndigheternas ansvar för att ingripa i våld i parrelationer så

⁴⁷ Organisationen var en av de lokala avdelningarna vid Förbundet för mödra- och skyddshem, som inom sitt område ansvarade för mödra- och skyddshemsverksamheten. Parten till den händelse som behandlades i klagomålet hade hänvisats som klient till det aktuella mödra- och skyddshemmet.

⁴⁸ Polisstyrelsens anvisningar om besöksförbud (POL-2018-26808) samt anvisningar om handledande av brottsoffer och medling i brottmål (POL-2018-41886).

tidigt som möjligt. I dem betonas också att våldsoffer aktivt ska erbjudas nödvändiga stödåtgärder. Målet är förutom att reagera på våld som redan har förekommit också att förebygga våld. Också en bedömning av offrets skyddsbehov ska göras genast i början.

I det senare beslutet skrev vi bl.a. att resultatet av polisens verksamhet i fall av våld i parrelationer ska vara att parterna redan efter den första kontakten får den handledning de behöver för stödtjänster, att målsägandens behov av skydd bedöms på behörigt sätt och att också ett eventuellt behov av temporärt besöksförbud samt tidigt bedöms. För att detta ska uppnås krävs det att Polisstyrelsens anvisningar utvecklas vidare och att det ges tillräcklig information om anvisningarna inom polisorganisationen. Anvisningarna har stor betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och verk-

ställandet av internationella och europeiska förpliktelser samt en enhetlig och förankrad tillämpningspraxis. De ingriper i ett allvarligt problem som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och kan, när de fungerar rätt, också stödja den praktiska polisverksamheten.

Efter besluten reviderade Polisstyrelsen sina anvisningar.⁴⁹ I dem beaktades till väsentliga delar de synpunkter som framfördes i våra beslut. Istanbulkonventionen förutsätter uttryckligen att staterna vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att våldsoffren kan hänvisas till de tjänster som behövs för att få slut på våldet (artikel 20). Även detta mål uppnås bättre i Polisstyrelsens nya anvisningar.

Enligt uppgifter vi fått från polisförvaltningen har de nya anvisningarna också beaktats i grund-, kompletterings- och specialiseringsutbildningen för polis.

⁴⁹ Om polisens verksamhet i fall av familjevåld och våld i nära relationer samt våld mot kvinnor, 5.6.2020 POL-2020-28566, giltighetstid 1.7.2020–30.6.2025.