



VISSA DELOMRÅDEN INOM LAGLIGHETSKONTROLLEN

Övervakningen av domstolarna: dess grunder, begränsningar och innehåll

Övervakningen av domstolarna för 90 år sedan

I den berättelse som riksdagens justitieombudsman avgav år 1920, över sitt första verksamhetsår, nämns två ärenden som har med domstolstillsyn att göra. Det ena ärendet anknöt till ett problem, ett element i rättvis rättegång, som än idag är helt aktuellt: "De mest beaktansvärda anmärkningarna gentemot vår domstolsinstitution ha gällt rättsprocedureernas långsamhet, i underrätt såsom i högre rättsinstans, och de reformer av vårt processväsen som i omkring tre decenniers tid ha varit anhängiga, äro övervägande inriktade på eliminering av denna olägenhet. - - - Alldenstund förnyelsen av vårt rättsväsen av allt att döma ej på många år lär medföra lindring av detta missförhållande, och alldenstund Riksdagen, i anslutning till beviljandet av avsevärda dyrtidstillägg i tjänstemännens avlöning för innevarande år, uttryckte en förhoppning om att regeringen måtte höja effektiviteten i ämbetsverken och minska antalet överflödiga tjänstemän, är det enligt min uppfattning oundgängligt att det, för höjning även av hovrätternas effektivitet, vidtages sådana åtgärder vilka kunna genomföras utan lagändringar."

Justitieombudsmannens förslag till statsrådet förefaller i våra dagar väl kontroversiellt: "En åtgärd som vore genomförbar blott genom ändring av de administrativa direktiv som reglerar hovrätternas verksamhet och som, ehuru den svårligen kan tänkas eliminera den nämnda bristen, otvivelaktigt är ägnad att utöka hovrätternas prestationer, vore en ökning av hovrätternas arbetstid så att rättens ledamöters och tjänstemäns sommar- och övriga ledighet förkortas." En förklaring till detta förslag av justitieombudsmannen är att hovrätternas ledamöter och tjänstemän på den tiden hade två månaders semester sommartid, medan högsta domstolen fick nöja sig med sex veckor.

Den andra av frågorna som i justitieombudsmannens berättelse år 1920 berörde domstolar var också av ett slag som vore otänkbart idag. I strid med friheten att välja bostadsort, som

idag ingår bland de grundläggande rättigheterna, krävdes det då att häradshövdingen skulle vara bosatt inom sin domsaga, eller med särskild dispens på en övrig, specificerad ort. Det hade kommit till justitieombudsmannens kännedom att domaren i Lojo härad, som hade fått dispens att bo utanför domsagans gränser i Helsingfors, åren 1919 och 1920 de facto hade varit fast bosatt i Lahtis. Därtill hade enligt berättelsen häradsarkivet i Lojo under denna tid varit "i helt otillfredsställande ordning."

Justitieombudsmannen hade sänt dokumenten till Åbo hovrätts advokatfiskal för väckande av åtal. Hovrätten dömde sedermera häradshövdingen för tjänstebrott att böta 400 mark eller, i avsaknad av betalningsförmåga, till 50 dagars fängelse.

Hur har justitieombudsmannens tillsyn av domstolarna förändrats sedan den tiden? Vilka grunder och begränsningar gäller nuförtiden för justitieombudsmannens övervakning av domstolarna, och vad ingår i denna övervakning?

Grunderna för justitieombudsmannens domstolsövervakning

Enligt 109 § i grundlagen (nedan GL) skall justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Motsvarande bestämmelser om statsrådets justitiekansler ingår i § 108 i GL.

109 § i GL ger i princip justitieombudsmannen klara befogenheter att granska domstolarna. Om vi vill överblicka vilka begränsningar som gäller för denna övervakning och vad som där ingår, har vi dock skäl att granska den helhet av grundlagen som denna norm hör ihop med.

Enligt 3 § 3 mom. i GL utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Att domstolarna är oberoende är också ett centralt element i rätten till rättvis rättegång som garanteras i 21 § i GL, och i 6 art. i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Kravet på domstolarnas oavhängighet är orsaken till bestämmelsen i 103 § i GL om domarnas starka rätt att kvarstå i tjänsten. En domare får inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol.

Principen om en rättsstat i 2 § 3 mom. i GL anger att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag. Lagen måste noga följas i all offentlig verksamhet. Om ansvaret för ämbetsåtgärder stadgas i 118 § i GL. Enligt denna paragrafs 1 mom. svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt.

I ett demokratiskt samhälle får okontrollerad offentlig makt inte utövas. Den laglighetstradition som gäller i Finland om tjänstemännens ansvar för sina ämbetsåtgärder gäller också för domare. Frågan är bara om hur övervakningen av domstolarnas och domarnas verksamhet skall ordnas utan att domstolarnas oavhängighet kränks.

Det minst problematiska med tanke på domstolarnas oavhängighet är den kontroll som sker genom domstolsväsendets interna system för ändringssökande. Ändringssökandet kan ske antingen med besvär eller med extraordinära rättsmedel. Med extraordinära rättsmedel kan ändring företas i domar som redan vunnit laga kraft. Metoderna för ändringssökande kan användas för korrigerande av fel som skett såväl i rättegångsförfarandet som i rättskipningen och i domarnas materiella rätt. De högre rättsinstansernas avgöranden kan också tjäna som ledning i rättspraxis. Systemen för ändringssökande har dock uppgifter som till vissa delar är annorlunda än kontrollen av ämbetsansvar.

Enligt 99 § 2 mom. i GL övervakar de högsta domstolarna rättskipningen inom sina behörighetsområden. Därmed avses dock inte övervakning av tjänsteansvaret. I förarbetet till denna regel anses de högsta domstolarnas övervakningsrätt närmast gälla övervakning av de lägre domstolarna som myndighetsorgan, så övervakningen är inte tänkt att innebära ingrepp i handläggningen av enskilda rättegångar. Till de högsta domstolarnas övervakningsuppdrag anses i praktiken höra "rättskipningens enhetlighet och behandlingstiderna samt övervakning av att domstolarna har tillräckliga resurser. Övervakningen omfattar också att det ordnas rådplägningsdagar och att personalen får behövlig utbildning" (RP 1/1998 rd).

Enligt 2 § i hovrättslagen övervakar hovrätten verksamheten vid de domstolar som lyder under den och vidtar vid behov åtgärder för att avhjälpa missförhållanden som den observerat. Enligt 23 § i hovrättsförordningen skall hovrätten uppgöra en berättelse om sådant som framkommit vid dess övervakning av underrätterna och tillställa den justitiekanslern vid statsrådet och riksdagens justitieombudsman för kännedom. Dessutom skall hovrätten underrätta justitiekanslern vid statsrådet om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten.

Möjligheten för domstolsväsendet att internt bedriva övervakning begränsas av att det hos oss anses att domstolens oavhängighet också inkluderar intern oavhängighet. Enligt propositionen till grundlag avses med domstolarnas oavhängighet "att domstolarna i sin rättskipningsverksamhet skall vara oberoende av inflytande från annat håll. Detta gäller både i relation till lagstiftaren, utövaren av regeringsmakten, myndigheter samt även t.ex. parterna i en rättskonflikt. Domstolen skall vara oberoende också inom rättsväsendet. En högre domstol får inte försöka påverka en lägre domstols avgörande i ett enskilt fall, utan den skall invänta eventuellt ändringsökande." (RP 1/1998 rd, principen omnämns också i GrUU 55/2006 rd).

Det förutsätts av domstolarnas oavhängighet att också det utomstående övervakningsorganet är oberoende av de ovan beskrivna instanserna. Det övervakande organet måste alltså vara oberoende av lagstiftare, regeringsmaktens utövare och myndigheter, alltså alla som nämns i fördelningen av de statliga uppgifterna enligt 3 § i GL. Detta krav uppfylls väl av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen är oavhängig och fungerar vid sidan om statsmaktens traditionella uppdelning i lagstiftande, verkställande och dömande makt. I detta avseende är det viktigt att riksdagen inte ingriper i justitieombudsmannens verksamhet och avgöranden i de enskilda fallen.

Vi kan notera att grundlagen avser att kravet på domstolarnas oavhängighet utsträcks till att även gälla parterna i en rättskonflikt. Bestämmelsen i 118 § 3 mom. i GL kan ses i någon mån stå i konflikt med denna princip. Enligt lagrummet har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Här avsedd åtalsrätt föreligger emellertid inte, om åtalet enligt grundlagen skall behandlas i riksrätten. När det är fråga om en domare är den som möjligen lidit skada i allmänhet just en part i ett mål. En part har alltså en självständig åtalsrätt mot domaren i ett mål.

I situationer som avses i paragrafen är målsägandens åtalsrätt inte ens sekundär efter den allmänna åklagarens rätt, såsom i allmänhet i brottmål. Denna fristående åtalsrätt för målsäganden utsträcks till samtliga domare i domstolen, med undantag för domarna i högsta domstolen; för dessa är riksrätten rätt forum när det gäller åtal för tjänstefel.

Domarnas straffrättsliga ansvar kan inte enbart bero på åtgärder av målsägande, utan det måste också finnas någon aktör som har rätt att utöva åtalsrätt för det allmännas del. Enligt 110 § i GL fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Det är endast dessa som har

offentlig åtalsrätt i tjänstebrottsärenden som gäller domare. De allmänna åklagarna, även riksåklagaren, saknar rätt att väcka åtal mot en domare.

I ärenden som gäller domares tjänstebrott är justitieombudsmannens och justitiekanslerns exklusiva rätt att väcka åtal av stor principiell betydelse. I anslutning till reformen av åklagarväsendet år 1996 krävde grundlagsutskottet att arrangemangen i samband med rätten att åtala domare skulle vara "principiellt övertygande". Justitieombudsmannen ansågs uppfylla detta krav tack vare den auktoritet som hör ihop med kopplingarna till riksdagen, och justitiekanslerns auktoritet stöds av ämbetets historiska prestige (GrUU 32/1996 rd).

Detta arrangemang för åtalsrätten syftar också till att göra domarna oberoende av de allmänna åklagarna. Oberoendet riskerar att kränkas om de allmänna åklagarna kunde få besluta om åtal för tjänstefel mot samma domare som dömer i ärenden åklagarna driver. Domarna och justitieombudsmannen har däremot inte någon motsvarande daglig beröring i arbetet eller andra samband, som kunde leda till att justitieombudsmannens rätt att ingripa i tjänsteförseelsefrågor skadar domarnas oavhängighet.

Eftersom justitieombudsmannen har rätt att väcka tjänsteåtal mot domare, är det konsekvent att tjänsteövervakning av andra slag än straffrättslig också tillkommer justitieombudsmannen. Gränsen mellan straffrättsliga brott mot tjänsteplikt och annat åsidosättande av tjänsteplikten är nämligen inte så skarp. Justitieombudsmannen kan bedöma ett förfarande som är uppe för granskning på ett brett område, så att inte enbart straffrättsliga synpunkter utan också lagligheten i övrigt granskas. Reformen av de grundläggande rättigheterna har även försett denna bedömning med en tredje nivå: i och med att justitieombudsmannen har givits uppdraget att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, kan justitieombudsmannen också bedöma en domstols förfaranden utgående från i vilken mån en rättegång är rättvis. Detta är en dimension som jag anser vara mycket viktig.

I och för sig vore det möjligt att uppgifterna som gäller övervakning av domstolarna kunde anförtros någon annan instans, exempelvis ett kollegialt organ som huvudsakligen består av domare. En kommitté med uppgift att utveckla domstolsväsendet (kommittébetänkande 2003:3) föreslog att just en särskild övervakningsnämnd för domare tillsätts. Enligt förslaget skulle detta innebära att de högsta laglighetsövervakarna efter hand skulle kunna frångå domarövervakningen; detta skulle stå mer i samklang med utländska modeller. Kommittén intog i sitt förslag dels övervakningsorganets behov av befogenheter, dels synpunkter som gällde själva övervakningsorganet.

Som jag ser saken förde kommittén inte fram sådana behov eller orsaker som skulle motive-ra tillsättandet av en övervakningsnämnd av det nämnda slaget. I ett utlåtande (8.4.2004, 537/04) som jag gav om kommittéförslaget skrev jag bl.a. följande.

.....

Enligt kommitténs uppfattning skulle övervakningsnämnden, jämfört med de allmänna laglighetsövervakarna, ha den fördelen att nämndens befogenheter vore mera omfattande än laglighetsövervakarnas. En övervakningsnämnd skulle kunna behandla klagomål om en domare även medan en rättegång fortfarande är anhängig, något som de allmänna laglighetsövervakarna inte har möjlighet att göra.

Här förelåg något slags missförstånd. Det står ingenstans att ärenden som är anhängiga vid domstol skulle vara undantagna från laglighetsövervakarnas befogenheter. Saken bygger bara på inarbetad praxis, som i sin tur baseras på att ingrepp i ett pågående ärende riskerar att kränka domstolens oavhängighet. Så är dock inte alltid fallet, och justitieombudsmannen kan ingripa, t.ex. på grund av att ett ärende drar ut på tiden, medan ärendet fortfarande är anhängigt.

Det väsentliga är dock att de situationer med anhängiga ärenden, i vilka justitieombudsmannen är förhindrad att företa undersökning, är identiska med situationerna där en övervakningsnämnd inte kan ingripa. Om den fråga som skall undersökas är av ett slag, där ett ingripande under anhängigheten riskerar att kränka domstolens oavhängighet, så är det irrelevant vem som företar ingreppet. En övervakningsnämnds befogenheter kan med andra ord inte vara mer omfattande än justitieombudsmannens, trots att kommittén tycks vara av den uppfattningen.

Kommittén bedömer att domarna bättre skulle ta till sig besluten av övervakningsnämnden, eftersom nämndens medlemmar företräder domarkåren, i stället för allmänna laglighetsövervakare som inte ingår i domstolsväsendet. Det är tänkbart, för vissa domare och i vissa situationer. Jag konstaterade dock att det väsentliga för accepterandet av en bedömning borde vara motiveringarna till kritiken eller ställningstagandena, och inte vilket övervakningsorgan som står bakom kritiken.

Förutom denna, av kommittén framförda, synvinkel som ser domstolsväsendet så att säga inifrån, borde övervakningskommittén enligt min uppfattning också granskas ur ett utifrån taget perspektiv. Det är alltså fråga om huruvida en övervakningsnämnd av allmänheten uppfattas som trovärdigare och mera förtroendeingivande än justitieombudsmannen. Detta skulle bl.a. bero på hur nämnden ifråga är sammansatt och vilken instans som utser nämndens ledamöter. I vilket fall som helst skulle en ny nämnd inte ha de institutionella traditioner som vinner människornas förtroende.

Med det här synsättet är det inte sagt att övervakningsnämnd kan skapa sig en ställning i det finländska samhället som vore lika betrodd som justitieombudsmannainstitutionens ställning, och ifall det sker, hur länge det skulle ta. Jag påminde om att justitieombudsmannen som institution är lika gammal som det självständiga Finland. Det är en sak som jag anser vara värd att beakta, när det hänvisas till det att justitieombudsmannen inte heller i andra länder har befogenheter att övervaka domstolarna – Sverige är nästan det enda undantaget härvidlag. I andra länder gör justitieombudsmannainstitu-

tionens relativa ungdom att den inte har, och inte kan ha, samma ställning som i Sverige och Finland. Justitieombudsmannen som institution uppstod i Sverige år 1809, i Finland år 1919. Danmark inrättade sin ombudsman år 1955, Norge år 1962, och först därefter började institutionen spridas över resten av världen. I andra länder är alltså justitieombudsmannen en ganska nyligen tillkommen företeelse. Det är förståeligt att övervakningen av domstolarna, som väl är det känsligaste tillsynsområdet, inte gärna anförtros ett helt nytt organ. En annan förklaring är möjligen att övervakningen av domstolarna redan varit tillfredsställande ordnad i de berörda länderna, när justitieombudsmannainstitutionen infördes där.

Jag hänvisade i min inlägga också till att det i justitieombudsmannens uppdrag numera utöver laglighetskontrollen också betonas främjandet av de grundläggande fri- och rättigheter-na och de mänskliga rättigheterna. Detta var enligt min uppfattning viktigt också i övervakningen av domstolarna. I de flesta av justitieombudsmannens ställningstaganden som gällt förfarandena i domstolar hade det varit fråga om främjandet av den grundläggande rättigheten till rättvis rättegång, snarare än direkt lagstridiga förfaranden i domstolen ifråga. Detta uppdrag, att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, kanske inte är så väl ägnat för ett organ av typen övervakningsnämnd, utan hellre för justitieombudsmannen, som ju för detta uppdrag har ett uttryckligt tillförordnande i grundlagen.

Sedermera har tanken på grundandet av en separat nämnd för domarövervakning lämnats därhän. Ärendet var fortfarande uppe till behandling i två arbetsgrupper (Utveckling av formerna för realiseringen av domarnas ansvar, arbetsgruppsbetänkande, justitieministeriet 2005:16, samt Utveckling av domaransvaret, 2007:8). Resultatet av dessa beredningar var att man stannade för att bara utveckla de existerande övervaknings- och uppföljningssystemen. Domstolens ledande domare gavs möjlighet att ge en domare skriftlig varning enligt statstjänstemannalagen, en varning som kan överklagas inom den berörda domstolshierarkin. I en proposition (RP 33/2008 rd) ställdes också ett förslag om utvidgning av möjligheterna att avsätta domare, men detta förslag förkastades i riksdagen (se GrUU 36/2008 och LaUB 1/2009 rd)

Begränsningar i justitieombudsmannens domstolsövervakning

Begränsningarna i justitieombudsmannens och justitiekanslerns övervakning av domstolarna, och vad som ingår i denna övervakning, har inte närmare bedömts i förarbetena till grundlagen. Det enda omnämmandet finns i de detaljerade motiveringarna till grundlagens 108 § (RP 1/1998 rd) om justitiekanslerns uppgifter: "I fråga om domstolarna begränsas övervakningen av den princip om domstolarnas oberoende som framgår av 3 § 3 mom. Justitiekanslerns övervakning av domstolarna avser således endast efterhandskontroll av lagligheten i domstolarnas verksamhet."

.....

Detta omnämmande ger inte just någon större klarhet i frågan. Övervakningen av andra myndigheter är ju också "efterhandskontroll", och justitieombudsmannen kan inte försöka påverka hur en myndighet borde avgöra en fråga som är föremål för klagomål. Innehållet i justitieombudsmannens ändamålsenliga domstolsövervakning måste i alla händelser bedömas särskilt med tanke på domstolarnas oavhängighet och med beaktande av den ovan beskrivna helhet som grundlagens regler bildar. I min granskning nedan skärskådar jag närmast domstolarnas rättsskipningsuppgifter.

Jag har presenterat de följande principerna för justitieombudsmannens domstolsövervakning i ett anförande i justitieombudsmannens årsberättelse för år 2002. Samma principer har sedermera tagits med i ett arbetsgruppsbetänkande, Utveckling av formerna för realiseringen av domarnas ansvar, 2005:16, som illustration av relationen mellan de högsta laglighetsövervakarnas domstolsövervakning och domstolarnas oavhängighet.

En grundregel är att justitieombudsmannen inte befattar sig med anhängiga domstolsärenden. Detta är i allmänhet också fallet när ett ärende inte längre är anhängigt vid den domstol som ett klagomål riktas mot, men fortfarande är anhängigt hos en besvärinstans. Också i en sådan situation kan justitieombudsmannens ingripande i en lägre domstols förfarande eller avgörande påverka eller eventuellt tolkas som ett försök att påverka ärendet medan det prövas av en högre domstol. Ett undantag från detta utgör den redan nämnda möjligheten att ingripa även i anhängiga ärenden, i händelse av att handläggningen fördröjs.

Om det inte föreligger hinder av detta eller andra slag för granskning av ett klagomål, är justitieombudsmannens befogenheter beroende av om klagomålet riktas mot domstolens avgörande eller mot dess förfarande. Om klagomålet är riktat mot avgörandet måste man göra skillnad mellan dels sådana fall där det avser bevisfrågor, dels sådana fall där det avser rättsfrågor.

Bevisbedömningen är i så hög grad beroende av prövning att det i praktiken inte kan komma i fråga att justitieombudsmannen befattar sig med den. I synnerhet när det gäller allmänna domstolar kan justitieombudsmannen inte ta ställning till bevisfrågor heller av den anledningen att muntligt och direkt mottagen bevisning inte kan omprövas utgående från skriftligt material.

Också rättsfrågor är vanligen i så hög grad beroende av prövning att justitieombudsmannen inte kan ingripa i en domstols lagtolkning. I praktiken kan ett ingripande komma i fråga närmast om domstolen har överträtt en regeltypig norm eller annars klart överskridit sin prövningsrätt.

.....

När det är fråga om tolkning av processuella normer har dock justitieombudsmannen mera omfattande befogenheter. Detta beror framför allt på att tolkningen av processuella normer i allmänhet inte direkt påverkar avgörandets innehåll på samma sätt som tolkningen av materiella normer. Eventuell kritik mot en domstols tolkning av processuella normer är sålunda i allmänhet inte på samma sätt problematisk med avseende på domstolens oberoende, som kritik mot domstolens tolkning av materiella normer. För det andra är rätten till en rättvis rättegång en grundläggande och mänsklig rättighet som justitieombudsmannen i samband med grundrättighetsreformen uttryckligen har getts i uppdrag att övervaka. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen uppmärksamgöra de övervakade, sålunda också en domstol, på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Av dessa orsaker inriktas justitieombudsmannens domstolsövervakning uttryckligen på processuella omständigheter och procedurfrågor. I detta avseende har justitieombudsmannen en liknande funktion som de i människorättskonventionerna nämnda övervakningsorganen, framför allt Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Varken justitieombudsmannen eller människorättsdomstolen kan fungera som en "fjärde instans", dvs. ändra eller ompröva nationella domstolars materiella avgöranden. Justitieombudsmannens övervakning omfattar sålunda uttryckligen de i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och de i 21 § i Finlands grundlag avsedda garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning, såsom rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, behandlingens offentlighet, rätten att bli hörd och att få motiverade beslut samt rätten att söka ändring.

Innehållet i justitieombudsmannens domstolsövervakning

Jag vill nu ge en allmän bild av vad som i praktiken ingår i justitieombudsmannens domstolsövervakning. Presentationen inriktas övervägande på åren 2002–2009, åtta år, den tid som undertecknad haft hand om domstolsövervakningen.

Att döma av antalet inkommande klagomål kan domstolsövervakningen ses som den i storleksordningen femte ärendegruppen för justitieombudsmannens kansli, efter ärendena som gäller social-, polis-, fängvårds- och hälsovårdsmyndigheterna. Antalet klagomål som gäller domstolar har hållits kring 250 årligen. Om dock ett klagomål har gällt exempelvis ett utsökningsärende i en tingsrätt eller ett skatteärende i en förvaltningsdomstol, har det statistikförts under utsöknings- resp. skatteklagomål. Också i flera andra klagomål mot myndigheter berörs domstolar. Det gör att mängden klagomål som på ett eller annat sätt gäller domstolar i själva verket är betydligt större än vad statistiken anger.

.....

Justitiekanslern får in i stort sett lika många klagomål som gäller domstolar, och där utgör dessa den största gruppen klagomålsärenden. Det kan förekomma skillnader mellan justitiekanslersämbetets och justitieombudsmannens kanslis sätt att statistikföra klagomålen. Justitiekanslern får in ärenden som har med domstolsövervakning att göra på flera andra sätt än i form av klagomål. (1) Enligt 3 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet skall justitiekanslern granska straffdomar. Rättsregistercentralen tillsänder årligen till justitiekanslersämbetet för granskning omkring 7 000 meddelanden om avgöranden, och av dessa tas årligen 100–200 ärenden upp till närmare granskning. (2) Polisen och åklagarna gör, enligt instruktion av inrikesministeriet och riksåklagaren, anmälan till justitiekanslern om misstänkta tjänstebrott av domarna. (3) Enligt 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen skall hovrätten underrätta justitiekanslern om omständigheter som framkommit vid dess övervakning av underrätterna och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. (4) Enligt 7 kap 24 § i lagen om rättegång i brottmål skall domstolen ge åklagaren tillfälle att bli hörd i sak, när målsäganden ensam för talan i brottmål. I frågor som gäller tjänstebrott av domare går anmälan av detta slag i praktiken till justitiekanslern.

Av de klagomål till justitieombudsmannen som statistikförs som domstolsklagomål gäller omkring 90 % allmänna domstolar. Detta kan delvis förklaras med att den största delen av klagomålen som riktas mot förvaltningsdomstolar eller specialdomstolar statistiskt hänförs till andra ärendegrupper. En viktig delorsak är att en stor del av det som berörs av klagomålen har att göra med det som sker under den muntliga förhandlingen, och det är ett förfarande som är jämförelsevis sällsynt i förvaltningsdomstolar.

Typiska föremål för klagomål i anslutning till den muntliga förhandlingen är: domarens betydningsfulla och bemötandet av en part i målet, domarens ledning av processen och dess jämlikhet, beslut om inskränkning av rättegångens offentlighet (lyckta dörrar), inspelningar från huvudförhandlingen (t.ex. så att inspelningen misslyckats eller det inspelade materialet gått förlorat) och olika procedurregler och förfaranden under huvudförhandlingen.

Av de föremål för klagomål som inte uttryckligen har med den muntliga förhandlingen att göra är dröjsmål i handläggningen det vanligaste. Klagomål förekommer också om jäv för domaren, stämningförfarandet, klientservicen, det språk som används under förhandlingen samt rättegångsavgifterna.

I snitt något över hälften av alla klagomålsärenden är av typen ändringssökande, med andra ord är den klagande inte nöjd med resultatet av domstolens beslut. Ett typiskt fall består av att det görs gällande att ett felaktigt domslut beror på att domstolen har felbedömt de framförda bevisen, men klagomål kan också baseras på påståenden om att rättsregler tillämpats fel. Det händer ofta att ett klagomål inlämnas till justitieombudsmannen, trots att ärendet fortfarande är anhängigt i högre instans eller fortfarande kan överklagas.

.....

I praktiken är alltså den största delen av klagomålen mot domstolar sådana som inte kan leda till åtgärder, just av orsaker som har med domstolarnas oavhängighet att göra. Det gör att andelen klagomål som har lett till åtgärder från justitieombudsmannens sida av samtliga klagomål i denna ämnesgrupp, den s.k. åtgärdsprocenten, är betydligt mindre för domstolsklagomålens del än medeltalet. Exempel: åren 2003–2008 var åtgärdsprocenten i genomsnitt 15–18, mot bara 4–10 för domstolsärendenas del.

Justitieombudsmannen kan själv driva åtal eller förordna om väckande av åtal mot en domare. Om justitieombudsmannen bestämmer om åtalsförordnande, drivs enligt lagen detta åtal av en statsåklagare från Riksåklagarämbetet. I praktiken har justitieombudsmannen inte under de senaste åren väckt åtal mot någon domare för tjänstefel. Det beror bl.a. på att de fall som kan leda till tjänsteåtal mot en domare snarast styrs till justitiekanslern, av orsaker som beskrivits ovan.

Det har dock fattats brottstillräkneliga beslut i åtalsprövning. Brottet som har lagts en domare till last har i praktiken varit försummelse av tjänsteplikt med vållande. I ärenden som gällt åtalsprövning har jag haft som princip att en förundersökning företas för utredning av ärendet, där den misstänkta personen skyddas av de normala rättsskyddsgarantierna som gäller för straffrättsliga processer. I fall där domare misstänks för tjänstebrott är dock rätts- och bevisfrågorna ofta klara och framgår av det övriga skriftliga materialet. I sådana fall har domaren tillfrågats om han eller hon önskar att en förundersökning i enlighet med lagen om förundersökning görs. Domaren har också möjlighet att ta upp skuldfrågan för behandling i domstol, liksom i alla fall där åklagaren gör s.k. åtalseftergift av påföljdskaraktär. Denna möjlighet kan anses vara viktig även med tanke på domarnas oavhängighet.

Justitieombudsmannen kan också ge en domare en anmärkning för lagstridigt förfarande eller tjänsteförsummelse som inte är ett tjänstebrott. Årligen ges några sådana anmärkningar.

Den vanligaste åtgärden från justitieombudsmannens sida är klandrande eller vägledande uppfattning. I en sådan uppfattning påpekar justitieombudsmannen för domaren sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller fäster domarens uppmärksamhet på kraven i god förvaltning eller åtgärder som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I praktiken har alltså justitieombudsmannens roll som åklagare blivit undanträngd, och verksamheten inriktas på framförande av uppfattningar som syftar till att främja rättvis rättegång och så kallad god domstolssed.

Justitieombudsmannen kan göra framställning om återbrytande av dom. De i praktiken ytterst sällsynta framställningar från justitieombudsmannen om återbrytning har gällt domar i

.....

de allmänna domstolarna och de har riktats till högsta domstolen. Det vanligaste är att ansökan om återbrytning görs av den berörda parten, som vid behov kan få offentlig rättshjälp med detta.

Justitieombudsmannen kan också ställa förslag till utveckling av lagstiftningen och för tillrättaläggande av observerade brister i denna. I frågor som berör domstolar har flera förslag ställts under de senaste åren. I vissa av dem har det gällt saker som har att göra med tryggheten av domarnas och domstolarnas oavhängighet.

Justitieombudsmannen ger årligen flera utlåtanden om lagförslag som har att göra med domstolar och andra processuella normer, till justitieministeriet eller riksdagsutskotten. I utlåtandena har justitieombudsmannen bedömt lagförslagen särskilt beträffande garantierna för rättvis rättegång.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen vid behov inspektera inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna. De sistnämnda objekten inom justitieombudsmannens särskilda övervakningsskyldighet tar i anspråk huvuddelen av de resurser som står till förfogande för justitieombudsmannens inspektioner. Dock företas årligen även några inspektionsbesök i domstolar. Dessa besök är i praktiken inte till sin karaktär egentliga inspektioner, utan syftet med dem är att göra sig förtrogen med frågor och problem i anslutning till domstolsverksamheten.

Återverkningar av domstolsövervakningens begränsningar på tillsynen av förvaltningen

De ovan skisserade begränsningarna och dragen i justitieombudsmannens domstolsövervakning har numera också återverkningar på övervakningen av andra myndigheter. Detta har att göra med att bestämmelsen i 21 § i grundlagen, enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan, har förverkligats ganska allmänt inom olika förvaltningsgrenar. Om en förvaltningsmyndighets beslut behandlas i en domstol, begränsas justitieombudsmannens möjligheter att ta sig an saken.

I allmänhet kan justitieombudsmannen inte ingripa i ett beslut eller ett förfarande av en förvaltningsmyndighet, om besvär om beslutet eller förfarandet är anhängiga vid en domstol. Justitieombudsmannen kan ha skäl för återhållsamhet redan av den anledningen att det beslut som är föremål för kritik hade kunnat tas till prövning av en domstol, även i fall där besvärsrätten lämnats outnyttjad. Detta kan vara fallet exempelvis i en situation där det i förvaltningsmyndighetens avgörande ingår en oklar materiell juridisk fråga som i ett annat likadant fall sannolikt kommer att avgöras av en domstol. Eftersom givandet av prejudikat för styrning av rättspraxis är en sak som tillkommer domstolarna, de högsta instanserna i sista hand, kan det vara skäl för justitieombudsmannen att begränsa sitt ställningstagande till frågan om huruvida myndigheten handlat inom ramen för sin prövningsrätt.

Om domstolen redan har avgjort besvär om ett beslut av en förvaltningsmyndighet, kan justitieombudsmannen inte i allmänhet bedöma ärendet på ett sätt som avviker från domstolens utslaget. Om en domstol har godkänt myndighetens avgörande, kan justitieombudsmannen alltså allmänt inte ingripa i frågan. Om däremot domstolen har ändrat eller upphävt förvaltningsmyndighetens avgörande, kan justitieombudsmannen exempelvis bedöma hur klandervärt myndighetens förfarande varit, även om det fel som saken gällde redan blivit korrigerat med domstolens avgörande. En domstol tar nämligen inte ställning till det klandervärda i avgöranden av detta slag. Också övrigt kan justitieombudsmannen undersöka förvaltningsmyndighetens förfarande, till de delar som domstolen inte undersökt och godkänt.

Rätten att få ett avgörande av en myndighet behandlat i domstol har därför så att säga begränsat justitieombudsmannens möjligheter att agera, trots att uppdraget att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har annars vidgat justitieombudsmannens arbetsfält. Denna utveckling har inte begränsat den enskilda individens rättsskydd. Tvärtom, en domstol är precis det rättsskyddsorgan som i sista hand skall lösa frågor om individers rättigheter och skyldigheter. En domstol har tack vare sin ställning, sina procedurella rättsskyddsgarantier och ofta även genom sin sammansättning de bästa förutsättningarna att lösa frågorna riktigt och rättvist. Justitieombudsmannens uppgift är att för sin del komplettera detta, på domstolarna baserade rättsskydd.

Utgående från detta är justitieombudsmannens möjligheter att ingripa i en granskad instans' avgöranden mera omfattande i sådana förvaltningsgrenar eller i sådana fall där man inte alltid ger förvaltningsbesluten som kan överklagas. En typisk sådan situation förekommer t.ex. inom fängvården eller i polisens verksamhet, där justitieombudsmannen ju årligen avger mängder av ställningstaganden om verksamhetens innehåll. Ett exempel av ett annat slag kan tas från beskattningsfrågorna, där fristerna för sökande av ändring är långa. Fel som uppstått inom beskattningen kan i första hand korrigeras med skatterättelse, varefter det är möj-

ligt att med besvär driva ärendet vidare i förvaltningsdomstolen. Av orsaker som dessa har justitieombudsmannen sällan anledning att ta till åtgärder i frågor som gäller beskattning.

Betydelsen av övervakning av det procedurella rättsskyddet

Vad är då betydelsen av justitieombudsmannens laglighetsövervakning med betoning på det procedurella rättsskyddet? Som jag ser saken är den av stor betydelse. Garantierna som gäller procedurellt rättsskydd är av central betydelse av den anledningen att det är dessa som skapar förutsättningar för uppnåendet av materiellt riktiga och rättvisa lösningar.

Den procedurella rättvisans betydelse sträcker sig dock över ett större område än det som enbart de enskilda fallen bildar. Som det har betonats i den processrättsliga forskningen och doktrinen (se t.ex. undertecknads avhandling *Syfttjäjä tuomarina [Åklagaren som domare]*, Helsingfors 1997, sid. 108–126), har förfaringssätten stor inverkan på hur människorna bildar sina uppfattningar om myndigheternas och domstolarnas legitimitet. Människorna tenderar att även på ett allmännare plan ha förtroende för de institutioner som utövar samhällets offentliga makt, om deras procedurer är rättvisa och också uppfattas som sådana.

Människornas uppfattningar om legitimitet inverkar på deras egen laglydighet. Människorna är mer benägna att följa den offentliga maktens föreskrifter, regler och beteendenormer, om den offentliga makten uppfattas som legitim.

Det gör att den övervakning av justitieombudsmannen, som särskilt betonar garantierna för det procedurella rättsskyddet, inte bara främjar iakttagandet av dessa garantier i domstolar och i myndighetsförfarandena, utan den kan också tänkas allmänt främja normernas efterlevnad i samhället. ☐☐☐