

De grundläggande och mänskliga rättigheterna – en uppgift för justitieombudsmannen

Utgångspunkter

Justitieombudsmannens huvudsakliga uppgifter finns definierade på grundlagsnivå. Enligt 109 § i grundlagen är justitieombudsmannen skyldig att övervaka att de instanser, som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbefogenheter, följer lag och fullgör sina skyldigheter. I detta arbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I åläggandet i 109 § i grundlagen kan vi särskilja två delar. Övervakningen av att lagar följs och skyldigheter fullgörs bildar det som kan kallas traditionell laglighetsövervakning. Tillsynen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses företräder en nyare sida i justitieombudsmannens arbete. Motsvarande utveckling är även i andra länder kännetecknande för justitieombudsmannainstitutionens utveckling på senare tid.

Justitieombudsmannens huvudsakliga uppgift är att behandla och avgöra klagomålsfall, och denna uppgift kräver också den klart största delen av ämbetets disponibla personalresurser. Klagomålsfältet är brett och mångsidigt och dess funktioner är dels allmänna, samhälleliga, dels privata, alltså inriktade på den klagandes egna intressen. Ur de klagandes synvinkel kan vi konstatera att de, som med sina klagomål vänder sig till justitieombudsmannen, har mycket varierande syften och förhoppningar. En del av det som klagomålen gäller, och de klagandes mål, passar precis in på justitieombudsmannens huvuduppgifter, alltså övervakning av lagligheten och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, medan andra delar av klagomålen inriktas på sådant som mer eller mindre går på sidan om dessa uppgifter.

Det hör ihop med klagomålsinstitutionens grundkaraktär att de enskilda klagomålen kan peka på vissa missförhållanden i förvaltningen eller på problem som gäller ett större

sammanhang än det specifika fall som nämns i klagomålet. I sådana situationer överensstämmer klagomålsinstitutionens intressen på det allmänna planet med intressena på det individuella planet. Det kan också hända att de båda intresseplanen inte möts, t.ex. för att fallet är ett specifikt och sällsynt fall, eller för att klagomålet bygger på missförstånd, gäller omständigheter som inte berörs av justitieombudsmannens befogenheter eller annars saknar grund.

Det är mycket vanligt att den klagandes syfte helt enkelt är att av en utomstående instans få bekräftelse på att en myndighets beslut eller förfarande är riktigt och lagenligt. Ur den klagandes synpunkt kan ett ställningstagande av justitieombudsmannen eller ett svar på en ställd fråga vara allt som önskas. Det förekommer också att en klagande insisterar på en specifik åtgärd eller reaktion från justitieombudsmannens sida, som tillrättavisning av en tjänsteman, straffrättsliga åtgärder mot denne, eller krav på skadestånd gentemot tjänstemannen eller myndigheten. Bland de klagande kan det också förekomma sådana som förväntar sig en ursäkt eller hoppas på en ändring av lagar eller myndigheternas praxis. Rent generellt sett framgår det av klagomålen, som kan komma in flera år efter det skedda, att en orätt från en myndighets sida kan besvära den klagande på många sätt och i långa tider.

Utredningen av klagomål är en karaktäristisk, i Finland rentav hävdvunnen del av den övervakning som gäller myndigheternas sätt att följa lagen. Genom klagomålen får justitieombudsmannen rätt så omfattande kännedom om det som sker inom olika delar av förvaltningen. Redan ett enstaka klagomål kan leda till att betydelsefulla missförhållanden uppdragas, missförhållanden som justitieombudsmannen har möjlighet att rätta till genom att framföra en klandrande synpunkt, en anmärkning eller ett åtal för tjänstebrott. Justitieombudsmannen kan också bidra till tillrättaläggandet eller förebyggandet av motsvarande framtida fel genom att framföra sina synpunkter, i form av en handledande åsikt eller uttryckliga förslag till ändring av lagar eller andra normer.

Å andra sidan är det också typiskt att det i klagomålen framförs önskemål om att justitieombudsmannen skulle ändra eller förordna om ändring av ett domstols- eller myndighetsbeslut. I dessa fall måste de klagande bli besvikna, eftersom justitieombudsmannen inte kan så att säga träda i en annan myndighets ställe, och inte kan utöva de befogenheter som enligt lagen hör till den andra myndigheten. Det är klart att justitieombudsmannens egna befogenheter begränsas enbart till det som stadgas om dessa i lagstiftningen.

Mycket sällan, men dock emellanåt, kan det i enstaka fall komma fram att det egentliga syftet med ett klagomål helt enkelt är att skada eller hindra en tjänsteförrättning eller att ställa till med besvär för en enskild tjänsteman. Att döma av vissa klagomåls enkelspåriga karaktär

tycks de klagande emellanåt glömma att även tjänstemännen som individer åtnjuter samma grundläggande och mänskliga rättigheter som vanliga medborgare i gemen. Enligt justitieombudsmannens praxis undersöks dock alla klagomål från fall till fall, utgående från vad där ingår. I detta avseende, för undersökningens del, saknar den klagandes egentliga motiv betydelse.

När klagomål undersöks, kombineras laglighetsövervakningsintressena på det allmänna planet med den klagandes intresse av att få de egna intressena tillgodosedda. De relevanta laglighetstillsynsintressena är naturligtvis härledda ur det aktuella klagomålet och ur det som där anges. När klagomål behandlas måste man dock, åtminstone i vissa avseenden, också beakta andra faktorer än sådana som hör ihop med det specifika ärendet. Eftersom resurserna är begränsade blir det nödvändigt att prioritera vissa ärenden som anses mera brådskande än andra. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning skulle i stor utsträckning förlora i betydelse, om justitieombudsmannen inte vore i stånd att handla effektivt och i rättan tid, alltså snabbt och utan dröjsmål, när det är fråga om omständigheter som klart behöver åtgärdas och där justitieombudsmannen också har reella möjligheter att inverka. För att detta ska uppnås, är det oundvikligt att ärendena måste prioriteras tidsmässigt i brådskande och mindre brådskande. Det är en konsekvens av den nuvarande anhopningen av ärenden.

Resultaten av enkel prioritering av klagomålen för verksamhetens verkningar kan på sin höjd vara begränsade. Med prioritering kunde man möjligen komma ganska långt, förutsatt att justitieombudsmannens uppgifter bara begränsas till handläggning av klagomål. Så är det dock inte. På mycket goda grunder har justitieombudsmannen skyldighet att sköta också andra laglighetsövervakningsuppdrag än handläggningen av klagomål. Skyldigheterna av dessa andra slag har ökat, särskilt efter reformen av de grundläggande rättigheterna. Tillsynen i olika former av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som ju är denna artikels huvudinriktning, har medfört och medför fortfarande nya utmaningar i justitieombudsmannens arbete. Enligt min uppfattning är det realistiskt att anta att de nya arbetsuppgifterna inte kan undgå att på något sätt ha konsekvenser för justitieombudsmannens mest traditionella verksamhetsform, alltså handläggningen av klagomål.

Ett av syftena med min artikel är att jag vill försöka åskådliggöra justitieombudsmannens ovan berörda nya arbetsuppgifter, som en del av den totala uppgiftshelheten (avd. 2 nedan).

Jag vill nedan försöka betona att det inte är fråga om arbetsfält som är fristående från varandra, utan snarare om funktionsformer som kompletterar varandra (avd. 3). Som ett nytt

utvecklingsområde, med sannolik inverkan på justitieombudsmannens framtida arbetsfält, vill jag också på ett allmänt plan presentera projektet för skapandet av en s.k. nationell institution för de mänskliga rättigheterna i Finland, vilket sannolikt görs just i anslutning till justitieombudsmannens kansli (avd. 4). Till slut tänker jag behandla verkningarna av justitieombudsmannens nya verksamhetsformer för behandlingen av klagomål, särskilt med tanke på frågan huruvida justitieombudsmannens prövningsrätt, när det gäller upptagandet av klagomål till undersökning på det sätt som framgår av den nuvarande lagstiftningen, fortfarande får anses vara tillräcklig eller ändamålsenlig (avd. 5).

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i det praktiska arbetet

Bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna förnyades år 1995, i regeringsformen som då var grundlag. Dessa rättigheter togs sedan år 1999 praktiskt taget utan ändringar med i det som blev den nuvarande grundlagen. Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ifördes i Finland internt 23.5.1990. Finlands rättsordning uppfyllde vid den tiden inte till alla delar konventionens krav, vilket medförde att ärendena med anknytning till konventionen fortfarande i långa tider fick handläggas med en reservation som hade med den muntliga behandlingen att göra. Sedermera har denna reservation avskaffats.

I Finland har justitieombudsmannen ofta setts som ett slags vägvisare eller föregångare för införandet av juridiken kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i den rättsliga argumentationen. Traditionerna som gäller hänvisning till dessa rättigheter och särskilt till användningen av de rättsregler som hör ihop med dessa, särskilt i den juridiska tolkningen av avgörandena, är allmänt taget mycket unga i Finland. Under tiderna före grundrättighetsreformen, och säkert också en tid efter denna, sades det – och inte bara på skämt – att en jurist som tvingades hänvisa till reglerna om grundläggande rättigheter låg illa till i sin argumentering. Numera kan situationen åtminstone till en del anses vara den motsatta, så att en jurist som inte tar till argumenten om grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter snarast förefaller att uppvisa brister i sitt yrkeskunnande. I den laglighetsövervakning som justitieombudsmannen bedriver är yrkeskunskaperna i de mänskliga rättigheterna rentav en förutsättning.

Övervakningen av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras kommer på många olika sätt konkret fram i justitieombudsmannens arbete. En viktig verksamhetsform är det rätt arbetsdryga uppgörandet av det särskilda avsnittet i justitieombudsmannens årliga berättelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samt

de mänskliga rättigheterna. Meningen är att där skall ges en totalöversikt över hur dessa rättigheter görs gällande, särskilt i laglighetskontrollen och i ljuset av de observationer som kommit fram, i den rättspraxis som utövas av de internationella organen för övervakning av de mänskliga rättigheterna. Där granskas för varje grundrättighet och separat för de olika förvaltningsgrenarnas del olika relevanta avgöranden och skeenden inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Det nämnda avsnittet baseras huvudsakligen på de resuméer för kansliets interna bruk som vid tidpunkten för givandet har gjorts upp för respektive avgöranden, och som upptar de dimensioner i fallet som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Resuméerna bearbetas för årsberättelsen, för att de skall kunna utnyttjas som allmänna observationer om dels de utmaningar som rättighetsfrågorna ställs inför i de olika förvaltningsgrenarna, dels rent allmänt om hur dessa rättigheter tillgodoses.

Det som har eftersträvat är skapandet av överskådlighet och uppgörandet av synteser under året, och i ett längre tidsperspektiv synteser av de föreliggande observationerna om de grundläggande rättigheterna. Exempel på dessa strävanden ingår i justitieombudsmannens årsberättelser där justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen presenterar brett upplagda synpunkter om laglighetsövervakningsfrågorna.

Så att säga på gräsrotsnivån, alltså i de föredragandes verksamhet, blir det nödvändigt att ta till mer eller mindre inskränkt specialisering på specifika områden inom juridiken. En föredragande som enbart följer avgörandeprocessen på sitt specifika arbetsfält kan inte nödvändigtvis utveckla en heltäckande uppfattning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det är en av orsakerna till att man på justitieombudsmannens kansli har satsat på utbildning av personalen, och de anställda uppmuntras också att på egen hand utbilda sig vidare, både på det egna specialområdet och när det gäller allmänna frågor inom den juridik som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Övervakningen som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna stöds också av justitieombudsmannens kansli med interna uppföljningar av juridisk praxis och med information (bl.a. avgörandena av Högsta domstolen, ställningstagandena av grundlagsutskottet samt utfalanden och avgöranden av olika FN-kommittéer, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna [Europadomstolen] och Europeiska unionens domstol). Särskilt ofta förekommer hänvisningar till Europadomstolens avgöranden i motiveringarna till avgörandena i klagomålsärenden. Europadomstolens avgörandeprocess har redan i flera år aktivt följts upp av personalen på justitieombudsmannens kansli. Sedan

början av september 2008 har uppföljningsarbetet underlättats av att Europarådets kommissarie för de mänskliga rättigheterna med omkring två veckors intervaller skickar ut nyhetsbrev om Europadomstolens funktioner. Det gör att justitieombudsmannens kansli regelbundet får tillgång till färdigt grupperad och sållad information om den praxis som uppstår inom Europeiska domstolen för om de mänskliga rättigheterna. Det är till stor hjälp eftersom det gör det lättare att sålla fram det väsentligaste i det kontinuerliga informationsflödet.

I praktiken konkretiseras övervakningen som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kontinuerligt i samband med föredragningen och avgörandena som gäller enstaka klagomål. Det händer mycket ofta att de i ett åtgärdsbeslut av justitieombudsmannen, antingen i bakgrunden eller i själva beslutet, ingår en ståndpunkt eller ett argument som baseras på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En observation som gäller dessa rättigheter kan ansluta sig såväl till en anmärkning och en klandrande observation, som till en åsikt i anvisande syfte. I det förstnämnda fallet, alltså en situation som innebär klander, kan t.ex. observationen ske så att där åskådliggörs det klandervärda eller felaktiga förfarandets skadliga konsekvenser för de grundläggande rättigheterna. När åsikter framförs i anvisande syfte är det inte fråga om olagliga eller felaktiga förfaranden, men ändå om en situation där det hade varit möjligt att med andra åtgärder realisera grundrättigheterna på ett bättre sätt.

Det är inte alldeles entydigt vilka beröringspunkterna är mellan å ena sidan översikten i årsberättelsen, som eftersträvar allmängiltighet, och å andra sidan behandlingen och avgörandet i en specifik klagomålsfråga.

I en idealsituation bör information om funktionerna på ett delområde verka i båda riktningarna. När årliga sammandrag eller översikter görs av laglighetsövervakningsfrågorna under ett år, riktas informationsflödet naturligtvis från klagomålen och de egna initiativen till de allmänna översiktarna. Det är dock viktigt att kunskapen förmedlas och inverkar också åt andra hållet, så att de allmänna resonemangen om relevanta problem ur grundrättighetssynpunkt, exempelvis för ett förvaltningsområdes del, också tas i beaktande när individuella klagomål avgörs och när justitieombudsmannen tar sig an ärenden på eget initiativ.

Som exempel på hur detta slags observationer om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förmedlas till det konkreta laglighetsövervakningsarbetet kan nämnas övervakningen av så kallade hemliga tvångsmedel, som avlyssning, telebevakning och bevakning under falsk identitet. Verksamhetsformerna vid sådan övervakning är just egna initiativ och kontroller, som kan företas systematiskt, ofta med särskild inriktning på frågeställningarna kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

.....

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tas också ofta fram i justitieombudsmannens utlåtanden till t.ex. ministerier, riksdagsutskott och inom det internationella samarbetet samt under höranden i samband med lagberedningen. Under de kontroller som justitieombudsmannen företar på eget initiativ upptas också frågor som ansluter sig till relevanta specialteman på ett allmänare plan. Under de senaste åren har de gällt rådgivning och offentlighet. Också när det gäller detta slags frågor uppgörs resuméer för internt bruk och med tanke på senare publicering i justitieombudsmannens årsberättelse.

I de olika slagen av internationellt samarbete som justitieombudsmannens kansli bedriver spelar juridiken kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ofta huvudrollen. Laglighetsövervakningen i dess nuvarande form förutsätter bildandet av internationella nätverk med organisationerna för grund- och mänskliga rättigheter. Samarbete av detta slag pågår bl.a. med de europeiska justitieombudsmännens samarbetskommitté (European Network of Ombudsmen Liaison Officers) och i det samarbete som bedrivs inom det nät som leds av Europarådets kommissarie för de mänskliga rättigheterna (National Human Rights Structures). Allt större arbetsinsatser krävs också i samarbetet med Europeiska unionens byrå för de grundläggande rättigheterna.

Övervakningen av hur tillhandahållandet av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter realiserar, inklusive det därmed sammanhängande behovet av utbildning, insamling av data och samarbete, innebär som helhet sett redan nu en avsevärd arbetsinsats. Som en i grundlagen stadgad särskild uppgift för justitieombudsmannen genomsyrar denna övervakningsskyldighet alla aspekter av laglighetsövervakningen. I och med att det internationella samarbetet förätas, kommer verksamheten sannolikt i framtiden att kräva ännu större satsningar än nu.

Laglighetsövervakningen samt övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kompletterar varandra

Enligt 2 § i grundlagen skall all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iaktas. Bestämmelsen uttrycker den sedan länge ledande principen i vårt rättssystem om vikten av att lagarna följs. Bestämmelsen utgör den naturliga utgångspunkten även inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Det som saken gäller är upprätthållandet av rättsstaten och övervakningen av dess grundläggande principer.

Enligt huvudregeln är det i laglighetsövervakningen fråga om reaktion i efterhand på redan skedda myndighetsförfaranden och -avgöranden. Möjligheterna att reagera är dock så till vida flexibla, att det vid behov, utöver de administrativa påföljderna i efterskott, också kan förekomma åtgärder med framtidsinriktning i form av handledande uppfattningar samt förslag till ändring och komplettering av lagstiftningen. Till reaktionssätten som syftar till utveckling av lagstiftningen räknas också justitieombudsmannens utlåtanden till ministerier och riksdagsutskott om utkastet till lagpropositioner och andra valberedningsprojekt.

I laglighetsövervakningen, liksom i många andra samhällssektorer, har det blivit uppenbart att lagarna har blivit mer komplicerade och mer öppna för olika tolkningar. Mer än tidigare förutsätts juridiska avgöranden i förvaltningen, avgöranden som i många fall till att börja med måste fattas av juridiskt obevandrade personer, samtidigt som det ställs allt högre kvalitetskrav på besluten som fattas enligt juridiska kriterier. En följd av denna utveckling är att justitieombudsmannen får in allt fler klagomål, där det påstås att kraven på god förvaltning inte uppfyllts.

Spridningen av tankesätten som baseras på grundrättigheterna har haft inverkan på omfattningen av myndigheternas prövningsrätt, i vissa fall så att denna rätt ökat, i andra fall så att besluten regleras eller begränsas. Följden av detta är att den traditionella så kallade legalistiska tolkningen – alltså den som förlitar sig på lagens bokstav – inte alltid tar laglighetsövervakningen, ens juridiskt sett, tillräckligt långt.

Vad är det då fråga om i det nämnda grundrättighetsjuridiska tänkandet? I sista hand bygger också detta tänkande på frågan om iakttagande av lagen. I lagtolkningarna som bygger på grundrättigheterna är det ofta fråga om lagtextens kvalitet, så att det gäller om lagen ger svar på alla de relevanta frågorna, eller om lagen formulerats – och i så fall hur mycket – på ett sätt som är öppet och som lämnar plats för tolkningar, så att den inte nödvändigtvis ger lagtillämparna (eller laglighetsövervakarna) klara och entydiga avgörandealternativ i de specifika situationerna. I grundlagen sägs uttryckligen att lagarna skall tolkas med prioritering för grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta ökar ytterligare öppenheten för lagtolkningar och behovet av smidighet från fall till fall. Den öppenhet eller smidighet som det är tal om innebär givetvis inte godtycklighet. De rättsliga lösningarna måste alltid göras på juridiskt hållbara grunder, och motiveras öppet.

Det är lagstiftarens vilja att lag iaktas i all offentlig verksamhet. Laglighetsövervakningen går alltså in för att tillgodose de intressen som finns i lagarnas bakgrund. I intressena är det inte bara fråga om myndigheternas skyldigheter, utan också om de rättigheter som enligt lag tillkommer människorna, och om respekten för dessa rättigheter i myndighetsverksamheten.

.....

Frågan är alltså inte uteslutande om att lagstiftaren har ställt upp skyldigheter för myndigheterna i deras förfaranden och avgöranden, utan också om att det i lagen samtidigt har inbyggts en rad grundrättigheter och andra rättigheter för människorna. Det är just ur den senare synvinkeln, att människorna har rättigheter som måste uppfyllas, och allmänt taget lagtolkningen i en riktning som prioriterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som gör att justitieombudsmannen ofta måste ingripa, också i fall där det inte kan sägas att myndigheten har handlat i strid med lagen eller överskridit sin prövningsrätt.

Vi kan i själva verket säga att laglighetsövervakningen, i utredningen av klagomålsärenden och ärendena som justitieombudsmannen tagit upp på eget initiativ, helt hänger ihop med övervakningen som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Till den senare nämnda verksamheten hör dock vissa delområden som övergår nivån för enskilda klagomålsärenden. En sådan verksamhetsform som särskilt ansluter sig till det internationella samarbetet berördes i föregående avdelning. I följande avdelning tänker jag ytterligare gå in på detta verksamhetsfält.

Behövs en nationell institution för de mänskliga rättigheterna i anslutning till justitieombudsmannens kansli?

Justitieombudsmannens uppgifter inom övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är redan förhållandevis etablerade på det nationella planet. De nya utvecklingsdragen som baseras på samarbetet mellan olika stater kan dock i framtiden medföra att justitieombudsmannens uppgifter förändras, åtminstone till vissa delar, i detta avseende. Med detta avser jag särskilt planerna som går ut på att en nationell institution för de mänskliga rättigheterna etableras i Finland.

En nationell institution för de mänskliga rättigheterna har definierats som ett av landets regering grundat, permanent organ vars särskilda uppgift är att främja och övervaka de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Tanken är att organet skall utgöra en centraliserad allmän institution för frågorna om mänskliga rättigheter, i stället för att fältet som gäller dessa rättigheter splittras mellan flera olika organ, på det sätt som idag gäller i många länder, bl.a. just i Finland. Den bakomliggande tanken är att frågorna om de mänskliga rättigheterna koordineras effektivare i en integrerad organisation, som också har tillräckliga befogenheter för att kunna sköta uppdraget.

En institution för de mänskliga rättigheterna bör uppfylla de så kallade Parisprinciperna, en serie rekommendationer som godkänts av FN som minimikrav. Principerna slogs fast av FN-kommittén för de mänskliga rättigheterna år 1992, och de antogs med en resolution av FN:s generalförsamling år 1993. EU-rådets ministerkommitté har också rekommenderat att Parisprinciperna beaktas vid etableringen av nationella institutioner för mänskliga rättigheter. I ett tilläggsprotokoll till FN:s tortyrkonvention och i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning krävs det uttryckligen att Parisprinciperna beaktas när organ av det här slaget etableras. Även samarbetet med EU:s Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter har fört fram behovet av en aktör som uppfyller Parisprinciperna.

Parisprinciperna är numera i stort sett accepterade som centrala bedömningskriterier inom det arbete för mänskliga rättigheter som drivs av olika internationella organisationer och folkrörelser. Också Finland utsätts för starka påtryckningar för att vi skall grunda en institution av detta slag. Bl.a. grundlagsutskottet har ansett att det är viktigt att en nationell institution för detta slags rättigheter grundas.

Justitieministeriet gick på sommaren 2009 följaktligen i gång med ett lagberedningsprojekt i ärendet. En arbetsgrupp har fått i uppdrag att utreda möjligheterna att i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli etablera en institution för de mänskliga rättigheterna enligt Parisprinciperna, för att bedriva det allmänna främjandet i Finland av dessa rättigheter, inklusive en delegation för ändamålet. Beslutet att tillsätta en arbetsgrupp låter oss förmoda att förändringar av justitieombudsmannens arbetsfält är i görningen.

Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter är tänkt att uppfylla tre fundamentala krav. I de länder där institutioner av det nämnda slaget redan hunnit bli etablerade, är dessa organiserade på sinsemellan mycket olika sätt. I praktiken möjliggör Parisprinciperna rätt stor flexibilitet. ICC, en koordineringskommitté för internationella institutioner för mänskliga rättigheter, som underlyder FN:s fullmäktige för dessa rättigheter, ackrediterar de nationella institutionerna, och beviljar dem då antingen full A-status eller B-status som observatör. Europarådets kommissarie för de mänskliga rättigheterna tillämpar i sitt samarbetsnät i viss mån lindrigare kriterier, särskilt beträffande utvärderingarna parterna emellan.

Brett mandat för de mänskliga rättigheternas del: Den nationella institutionen för de mänskliga rättigheterna, som grundas enligt Parisprinciperna, bör ha ett så brett mandat och så vidsträckt befogenheter som möjligt när det gäller att främja och skydda rättigheterna ifråga. Till befogenheterna bör höras uppföljnings- och övervakningsuppdrag, specialist- och rådgivningsmandat samt uppgifter som inriktas på fostran och utbildning. Det gör att den nationella institutionen bl.a. måste ha förmåga att avge utlåtanden, rekommendationer och

rapporter om lagstiftningsprojekt och situationen för de mänskliga rättigheternas del, både allmänt och i specifika fall. Den måste kunna bidra till de rapporter som enligt de internationella åtagandena periodiskt sammanställs, och bör samarbeta med olika frivilligorganisationer och folkrörelser. Institutionen bör ha rätt att höra personer och få ta del av information och handlingar. Parisprinciperna tvingar inte, men förbjuder inte heller, den nationella institutionen att undersöka klagomål, och institutionens övervakningsområde är inte enbart den offentliga sektorn utan privata instanser kan också ingå i tillsynsuppgifterna.

Pluralism: Institutionen för de mänskliga rättigheterna får organiseras och dess administration uppbyggas på många olika sätt. En central förutsättning är dock att det organ som i institutionen har den beslutande makten måste vara pluralistiskt uppbyggt. I praktiken innebär detta att det i dess delegation eller fullmäktige skall ingå representanter för folkrörelser, samhälls- och fackorgan, företrädare för olika filosofiska och religiösa riktningar, experter på mänskliga rättigheter, likaså akademikervärlden samt den parlamentariska folkrepresentationen. Att justitieombudsmannen är med i institutionens verksamhet är allmänt i många länder. Däremot sägs det i Parisprinciperna att regeringen, alltså den verkställande makten, inte har rätt att ta del i institutionens beslutsfattande – regeringen kan i alla händelser bli hörd i en rådgivande roll.

Oavhängighet: Det tredje fundamentala kravet är att institutionen för de mänskliga rättigheterna skall vara självständig och oavhängig. Därför bör dess ställning vara baserad på en lag, där det bl.a. stadgas om hur medlemmarna utses, vilka kompetenskriterier som krävs för dem, mandatperioden, förfarandet för utslutning av en medlem och på vilka grunder det får ske, samt allmänt taget om medlemmarnas rättsliga ställning. Att den nationella institutionen för de mänskliga rättigheterna är oavhängig och självständig bör också säkerställas finansieringsmässigt, t.ex. så att institutionen bildar en särskild kostnadspost i statsbudgeten.

Under diskussionerna om institutionsfrågan har justitieombudsmannen, av de instanser som sysslar med människorättsfrågor, allmänt ansetts vara den som är bäst skickad att motsvara de i Parisprinciperna ställda kraven. Justitieombudsmannen är ett juridiskt och administrativt fristående organ, har egna lokaliteter, har mycket omfattande rätt att kräva information, och har ett i grundlagen fastställt, uttryckligt mandat att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Trots detta uppfyller justitieombudsmannainstitutionen som sådan långt ifrån alla krav i Parisprinciperna. För det första uppfylls inte kravet på pluralism, tvärtom bygger avgörande-verksamheten i hög grad på att en person fattar ett beslut. Justitieombudsmannens praktiska arbete inriktas också starkt på laglighetsövervakning i efterskott, med andra ord undersök-

ning av klagomål. Det innebär att justitieombudsmannen i praktiken inte har möjligheter att i frågorna om de mänskliga rättigheterna driva en sådan aktivt främjande funktion, baserad på vetenskap, utbildning eller information, som anses vara väsentlig för den nationella institutionen. Vidare är ju den privata sektorn för närvarande hög grad utesluten från justitieombudsmannens kontrollbefogenheter.

Än så länge är det inte möjligt att bedöma vilken form och vilka slags uppgifter som ges till den nationella institution för de mänskliga rättigheterna, som sannolikt grundas i något slags anslutning till justitieombudsmannens kansli. En sak som förefaller vara säker är dock att ändringar är att vänta. Det verkar i alla händelser uppenbart att justitieombudsmannen inte direkt, som sådan, kan ta emot uppdraget som nationell institution för de mänskliga rättigheterna, utan att det, för att denna nya verksamhetsform alls skall vara möjlig, kommer att behövas en helt separat organisatorisk struktur. Denna struktur måste uppfylla kravet på pluralistisk sammansättning och ha ett tillräckligt omfattande mandat för de mänskliga rättigheternas del. Å andra sidan skulle mandatet hållas separat från justitieombudsmannens traditionella laglighetsstillsynsuppdrag, på ett sätt som ändå tryggar dess behov av självständighet och tillräckliga verksamhetsförutsättningar.

Hur beaktas de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna när klagomål tas till utredning?

Det är alltså sannolikt att justitieombudsmannens uppgifter inom övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kommer att utökas. Vad är i så fall konsekvenserna för effektiviteten när det gäller justitieombudsmannens huvuduppgift, alltså undersökningen av klagomålsfrågor – eftersom de disponibla resurserna ju är begränsade? Den kraftiga och sannolikt bestående ökningen under det senaste decenniet av antalet klagomål leder redan i sig till ett behov av att åtminstone delvis ändra förfaringsätten för behandlingen av klagomålsfrågor. Trots de eventuella anhopningarna av klagomålsärenden är det enligt min uppfattning nödvändigt att tydligare än nu beakta justitieombudsmannens uppgifter som har att göra med övervakningen av grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Det måste ses som ett missförhållande, att den gällande lagstiftningen om behandling av klagomålsärenden inte uttryckligen beaktar uppgifterna som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I den nuvarande lagen om justitieombudsmannen förordnas det om ganska långtgående skyldighet för justitieombudsmannen att ta sig an klagomålsärenden. Enligt bestämmelserna

skall justitieombudsmannen undersöka ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Bestämmelsen har tolkats så att den innebär vidsträckt skyldighet för justitieombudsmannen att företa undersökningar och samtidigt så att justitieombudsmannen bara har begränsad prövningsrätt när det gäller vilka klagomål som tas upp till behandling, och vilka som kan lämnas utan undersökning.

En tolkning som baseras på kriteriet anledning att misstänka försvagar möjligheterna att utreda ett ärende och försämrar lösningarnas laglighetsövervakningsmässiga effektivitet och verkningar, om följden är att avgöranden i viktiga frågor av allmänt intresse inte kan ges i rättan tid, alltså tillräckligt snabbt. Detta sakernas tillstånd är tyvärr numera i viss mån en realitet. Med tanke på detta är det inte nödvändigtvis ändamålsenligt att varenda fråga, även sådana som kanske bygger på ett litet tekniskt misstag, måste bli föremål för en utredning i full skala, även om det fel som saken gäller inte har större eller ens mindre konsekvenser för tillhandahållandet av de grundläggande rättigheterna – eller allmän betydelse över huvud taget. Om dessutom misstaget ifråga redan har tillrättalagts och om det kan bedömas att sakernas tillstånd har justerats för undvikande av upprepningar, så är det ur justitieombudsmannens synpunkt sett inte särskilt angeläget att resurser läggs ned på ärendet.

Egentligen gäller frågan om i vilken mån justitieombudsmannens resurser skall inriktas på ämbetets traditionella laglighetsövervakningsuppgifter, alltså det som anges i den första meningen 109 § 1 mom. i grundlagen, och i vilken omfattning resurserna inriktas eller enligt lagen får inriktas på den uppgift som anges i samma moments andra mening, övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen om undersökning av klagomål i den gällande lagen om riksdagens justitieombudsman beaktar bara den förstnämnda av dessa uppgifter.

Ett beslut som ger justitieombudsmannen ökad prövningsrätt skulle medföra att tyngdpunkten för behandlingen av klagomålsärenden överförs till sådana frågor i vilka kraven på grundläggande fri- och rättigheter och/eller mänskliga rättigheter särskilt förutsätter snabb och effektiv behandling. I detta sammanhang skulle det vara möjligt att i högre grad inrikta resurser på justitieombudsmannens laglighetsövervakning på eget initiativ och på kontroller. Följden vore att justitieombudsmannen planmässigt och koncentrerat, med tillräckliga resurser och tillräckligt snabbt, skulle kunna behandla frågor som ur laglighetsövervakningshänseende – och i detta fall skulle begreppet innefatta övervakning av såväl lagligheten som de grundläggande fri- och rättigheterna – bedöms vara de viktigaste. Ofta klandras justitieombudsmannen i den allmänna debatten för att inte i tillräcklig mån på eget initiativ

ingripa i olika missförhållanden. Antalet nya ärenden som tas upp på justitieombudsmannens eget initiativ har under de senaste åren hållit sig kring 50–70. Mer än så, mängd- och kvalitetsmässigt, finns det, med tanke på de nuvarande begränsningarna, inte just möjlighet att sköta. Starkare satsningar på ärenden på eget initiativ kan dock anses vara motiverade och önskvärda.

I omvärlden av idag kunde bestämmelsen om undersökning av klagomål omformuleras så att den lyder att justitieombudsmannen skall undersöka ett klagomål som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll, när det är motiverat med tanke på en persons rättsskydd eller på tillhandahållandet av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. En formulering av detta slag skulle inte inskränka på den traditionella laglighetsövervakningen, men den skulle klart möjliggöra beaktandet av grund- och människorättsliga synpunkter i samband med undersökningarna. Därigenom skulle justitieombudsmannen med balanserat och effektivare fullgöra sina grundlagsenliga uppgifter.

Ett annat behov av ändring i lagen om riksdagens justitieombudsman framkommer vid en granskning av bestämmelsen som anger att ärenden som är äldre än fem år inte undersöks. En så pass lång undersökningsfrist är inte motiverad. Om vi t.ex. ser på ansvaret i händelse av tjänstebrott visar erfarenheterna av tillämpning av lagen i ett drygt decennium, att det inte finns anledning att behandla undersökningar som går så långt bakåt i tiden. Ute i Europa tillämpar justitieombudsmännen typiskt en föråldringsperiod på ett år, mera sällan två år. I Finland finns det skäl att övergå till motsvarande frister för inlämnande av klagomål.

I flera av de utländska justitieombudsmannasystemen har justitieombudsmännen försetts med prövningsrätt av ovan beskrivet slag när det gäller behandling av klagomål, och det har gett dem flexibilitet att ägna sig åt övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utövandet av prövningsrätt är en kärnpunkt för den yrkeskunskap som gäller laglighetsövervakning, och en sådan rätt borde finnas med i det förtroende som samhället har för sin justitieombudsmans åtgärder. □□□□