

DEN ENSKILDES VÄRN – JO-INSTITUTIONEN 200 ÅR **Justitieombudsmannen i framtiden – här och i andra länder**

Vi har fått en utförlig redogörelse för JO-institutionens historia, om dess nutid och kommande utmaningar i Sverige och hört hur ämbetet har spritt sig globalt. I mitt inledningsanförande ska jag kort berätta hur institutionen har utvecklats i Finland, hur den ser ut i dag och vilka utmaningar den står inför.

Utgångsläget för JO-ämbetet i Finland respektive Sverige är mycket likartat och i en internationell jämförelse på många sätt avvikande från situationen i andra länder. För det första är JO:s behörighet omfattande. JO har en omfattande rätt till information – inklusive sekretessbelagd information – och, såsom redan framgått, inte bara rätt att ge anmärkningar och delge sin uppfattning utan också rätt att förordna om väckande av åtal.

Verksamheten har från första början bestått av prövning av klagomål, undersökning av ärenden på eget initiativ och av inspektioner av ämbetsverk och inrättningar. Dessa arbetsformer utgör fortfarande kärnan i verksamheten. Men verksamheten har de facto förändrats i många avseenden. Särskilt under de senaste decennierna har JO-institutionen här i Finland utvecklats i enlighet med den globala fokuseringen på de mänskliga rättigheterna.

I samband med grundrättighetsreformen 1995 utformades regeringsformens bestämmelser om JO:s och justitiekanslerns laglighetskontroll så att större vikt än tidigare läggs vid övervakningen av de grundläggande rättigheterna.

Denna fokusering kommer till synes på många sätt. Tryggandet av de grundläggande rättigheterna har blivit väsentlig element i lagligheten. En snäv och bokstavlig lagtolkning har fått ge vika för en grundlagsvänlig lagtolkning i vidare bemärkelse. Just detta är en viktig del av den nya rättskulturen. Givetvis har också normbasen blivit bredare som en följd av de nationella grundrättighetsbestämmelserna och de internationella människorättskonventionerna samt de internationella övervakningsorganens, framför allt Europadomstolens levande och dynamiska rättspraxis.

De grundläggande rättigheterna kommer till synes också i det att man inte längre endast kan pröva hur myndigheterna har fullgjort sina skyldigheter. I stället måste man fråga sig hur enskilda individers rättigheter har förverkligats. JO måste pröva om myndighetens avgörande eller förfarande på bästa möjliga sätt har tillgodosett den enskildes grundrättigheter.

Utvecklingen innebär också att nya typer av frågor aktualiserats.

De grundläggande sociala rättigheterna har fått stort utrymme. Som ett exempel kan jag nämna rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Tidigare fanns det inga detaljerade bestämmelser om saken i lagstiftningen och köerna till bl.a. icke-akut vård var långa. Patienterna fick köa många år för att få vård som de hade konstaterats behöva. Enligt min uppfattning undergrävde detta missförhållande den grundlagsfästa rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Därför gjorde jag en framställning om en precisering av lagen så att den skulle ange inom vilken tid rätten till vård måste förverkligas. Under de drygt fyra år som denna så kallade vårdgarantilagstiftning nu varit i kraft har antalet patienter som i över sex månader köat för specialiserad sjukvård minskat från ca 66 000 till 2 000.

Frågan om lagstiftningen är adekvat aktualiseras, liksom resursproblemet, ofta när det handlar om att trygga sociala rättigheter som kräver en aktiv insats från statens sida.

Till slut vill jag nämna att laglighetskontrollen efter grundrättighetsreformen har lett till mera omfattande utredningar av de grundläggande rättigheterna än enbart undersökningar av enskilda fall och missförhållanden. Övervakningen har under de senaste åren förändrats och blivit aktivare också i den bemärkelsen att vi för våra inspektioner och verksamhet i övrigt tar fasta på teman som har samband med god förvaltning och rättssäkerhet, exempelvis rådgivning och offentlighet.

JO:s berättelser innehåller också utförliga rapporter om övervakningen av de grundläggande rättigheterna.

Vilka är då de utmaningar som JO:s laglighetskontroll står inför?

Klagomålen till JO har ökat kraftigt i antal och uppgår för närvarande till närmare 4 000 per år. Ända till början av 1990-talet var ökningen relativt jämn, för att därefter accelerera. Under de senaste fem åren har antalet klagomål ökat med hela 50 procent.

Utmaningarna är stora. Övervakningen av de grundläggande rättigheterna förutsätter framför allt att laglighetsövervakaren på eget initiativ och genom intensivare inspektioner kan ingripa i uppenbara missförhållanden. Detta förutsätter i sin tur täta kontakter med civilsamhället, internationellt samarbete, uppföljning av de internationella övervakningsorganens beslutspraxis och den periodiska rapportering som de internationella människorättskonventionerna kräver samt rekommendationerna i samband därmed.

För närvarande finns det inte tillräckliga förutsättningar för dessa prioriteringar. Att behandla klagomål och göra inspektioner är JO:s huvuduppgifter men det blir på grund av att klagomålen fortsätter att öka i antal nödvändigt att göra avkall t.ex. på inspektionerna. Genom inspektionerna får JO mycket värdefull information om den offentliga sektorns problem när det gäller att förverkliga de grundläggande

rättigheterna. Tack vare denna information har JO en i många avseenden unik överblick av myndigheternas agerande.

Enligt lagen ska JO undersöka ett klagomål om det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Bestämmelsen ger JO en inte obegränsad rätt att sovra bland klagomålen och den beaktar inte JO:s uppgift att övervaka de grundläggande rättigheterna. En flexiblare bestämmelse skulle stämma bättre överens med internationella regleringsmodeller och med grundlagens krav på JO:s laglighetskontroll. Det skulle då bli möjligt att bedöma vilken betydelse ett ärende har för klagandens och andras rättssäkerhet, för de grundläggande rättigheterna och för främjande av god förvaltning. En ökad prövningsrätt skulle förbättra JO:s möjligheter att t.ex. göra mera inspektioner och undersökningar på eget initiativ. Detta skulle också innebära en återgång till den situation som rådde till början av 1990-talet, då JO de facto hade större prövningsrätt än i dag. Nu är behovet av en ökad prövningsrätt större än någonsin.

Också den internationella utvecklingen kommer sannolikt att medföra förpliktelser för JO. Inom ramen för det internationella systemet för övervakningen av de mänskliga rättigheterna anses det viktigt att varje land utser ett tillförlitligt nationellt övervakningsorgan som är oavhängigt, sakkunnigt och lyhört för de uppfattningar som råder i civilsamhället.

Justitieministeriet tillsatte i somras en arbetsgrupp med uppgift att bereda grundandet av ett nationellt människorättsinstitut. Det är fråga om ett organ som ska främja och övervaka de mänskliga rättigheterna och som ska uppfylla de inom FN utvecklade s.k. Parisprinciperna bl.a. i fråga om oavhängighet, människorättsligt mandat och koordinerad struktur. Arbetsgruppen ska utreda möjligheterna att inrätta institutet och dess delegationer i anslutning till JO:s kansli.

En annan arbetsgrupp för revidering av jämlikhetslagstiftningen håller samtidigt på att slutföra sitt arbete. Arbetsgruppens uppgift är att förnya jämlikhetslagstiftningen så att den bättre uppfyller grundlagens krav på ett enhetligt och omfattande diskrimineringsförbud. Den ska också bedöma, vilken ställning samt vilka uppgifter och befogenheter de myndigheter har, som sköter diskrimineringsärenden.

De båda arbetsgrupperna ska i sitt arbete beakta strävandena att i samklang med den internationella utvecklingen nationellt förstärka den av statsmakten oberoende övervakning av de mänskliga rättigheterna som också civilsamhället deltar i. För närvarande vidtas också åtgärder för att ordna en sådan nationell övervakning som ratificeringen av tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr förutsätter. Den nuvarande beredningen tyder på att JO också i denna sak blir det nationella övervakningsorgan som avses i konventionen.

De nödvändiga och planerade förändringar som jag nyss nämnt innebär stora utmaningar för JO:s laglighetskontroll. Men tack vare dem kan justitieombudsmannen hålla jämna steg med utvecklingen.