

Hanaholmen den 23 november 2009

JO I FRAMTIDEN – HÄR HEMMA OCH LÄNGRE BORT

Inledning av chefsjustitieombudsmannen Mats Melin

JO-ämbetets kärna är väsentligen densamma nu som för 200 år sedan: att med grund i folkrepresentationens förtroende tillvarata den enskildes rätt till en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida.

Om vi ser till antalet klagomål tycks tilltron till ämbetet från medborgarnas sida vara orubbat: vi fick under föregående år ta emot nästan 7 000 klagomål varje år, när jag tillträdde för drygt fem år sedan gavs det in drygt 5 000 anmälningar. Femton år tidigare när vi i Sverige – på grund av JO:s arbetsbörda – fick en fjärde JO var antalet klagomål cirka 3 000 årligen. Prognosen pekar på inemot 8 000 klagomål under innevarande år. Jag har förstått att också här i Finland har under de senaste fem åren en dramatisk ökning skett av antalet klagomål som ställs till JO.

Originalreceptet är otvivelaktigt svenskt – oavsett om väljer att låta historien ta sin början med kungens högste ombudsman 1713 eller 1809 då riksdagens justitieombudsman inrättades. Under 1900-talets senare årtionden har kockar runt om i världen tagit till sig receptet. Det har inte minst skett i länder som, liksom Sverige 1809, lämnat en period av auktoritärt styre bakom sig. Dessa kockar har uteslutit några av de ursprungliga ingredienserna och lagt till en del nya. Det innebär att ombudsmannasoppan smakar lite olika i de numera cirka 140 länder som har studerat den svenska kokboken. I Sverige och Finland är dock anrättningen i stort densamma, även om kryddningen skiljer sig något åt.

Det finns förstås ingen anledning att hålla fast vid originalreceptet av pietetsskäl. En första fråga man kan ställa sig är om det möjligen är dags för oss att följa senare tiders mera moderna kockar och utesluta ett par av de basingredienser som funnits med från början. Jag tänker främst på tillsynen över domstolarna och på JO:s ställning som särskild åklagare.

När det gäller tillsynen över domstolarna, anser jag att domare bör vara, för att uttrycka sig på engelska, ”*independent but not untouchable*” eller, med 1809 års konstitutionsutskotts ord, en domare bör vara ”självständig under lagarna men ej självhärskande över dem”. Domare som inte fullgör sina uppgifter på ett lagenligt och i övrigt korrekt sätt är inte bara ett problem för parterna i det enskilda målet utan riskerar också att underminera allmänhetens tilltro till rättsväsendet i stort.

Någon instans bör alltså utöva tillsyn. Något ordinärt tillsynsorgan finns ju inte för domstolarna, men det är naturligtvis tänkbart att tillskapa ett sådant oberoende organ. Med hänsyn till principen om domstolarnas oberoende är det enligt min mening just på detta område rimligt att granskningen sker genom ett extraordinärt organ som JO, snarare än genom ett organ som utövar en mera reguljär och kontinuerlig tillsyn.

Däremot är det självfallet helt nödvändigt att JO – som både i Sverige och i Finland ska ägna särskild uppmärksamhet bl.a. åt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter respekteras – *själv* respekterar medborgarens grundläggande rätt att få sin sak prövad av en oberoende domstol. JO bör därför visa återhållsamhet, en slags *judicial restraint*, i tillsynen över domstolarna. Hos oss granskar JO således inte hur en domstol t.ex. i ett visst avgörande har värderat bevisningen eller tolkat lagen, även om det anses att JO kan ingripa för det fall att en dom eller ett beslut står i uppenbar strid med lag. JO:s tillsyn över domstolarna är i stället så gott som uteslutande inriktad på processuella frågor (på frågor som gäller, för att åter uttrycka sig på engelska, *due process*).

JO är också återhållsam med att ingripa i frågor som aktualiseras under pågående rättegång. Ett självklart undantag utgör förstås klagomål rörande långsam handläggning.

Jag anser att JO:s tillsyn över domstolarna i stort fungerar väl och fyller en viktig funktion i samhället. Den bör ingalunda avvecklas. Det är dessutom så, att just denna JO:s befogenhet väcker intresse även i många andra länder där frågor om tillsyn över domstolsväsendet och eventuella tillägg av ingredienser till ombudsmannareceptet diskuteras.

Här i Finland gäller ju sedan ett tiotal år att endast JO eller JK kan fatta beslut om väckande av åtal mot domare för tjänstebrott.

Reformen har ansetts trygga domarnas oavhängighet i förhållande till de allmänna åklagarna. Det aktualiserar en särskild fråga som ibland ställs även i Sverige. Hos oss väcks åtal för bl.a. brott i tjänsten – liksom om avskiljande eller avstängning från tjänsten – mot justitieråd och regeringsråd av JO *eller* JK. Men det finns inga regler som avgör *vem* av dessa samtidigt behöriga potentater som bör agera i det enskilda fallet. Ordningen bygger i stället helt på att JO och JK i varje enskilt fall kommer överens om vem av dem som lämpligen bör ta sig an ett ärende. Problemet med denna ordning blev tydligt i ett ärende för ett par år sedan som gällde en ledamot av Högsta domstolen som lagförts för brott. JK och jag enades om att det var mest lämpligt att JK handlade just det ärendet. Sedan JK:s beslut att inte väcka talan om att skilja domaren från tjänsten kommit att kritiseras i flera läger, gjordes ett antal framställningar av innebörd att JO borde pröva samma fråga. JO fann emellertid att det inte kunde vara avsett att en sak som redan prövats av JK därefter skulle kunna bli föremål för ställningstagande även av JO.

Om vi så övergår till den andra frågan, den om JO som åklagare, var ju den rollen från början helt central. I tidiga instruktioner angavs att JO kunde "låta bero" vid en erinran – det kallas väl anmärkning här i Finland – om en tjänsteman "felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt". Att väcka åtal var alltså en undantagsåtgärd vid fel som inte var av allvarlig beskaffenhet.

Den nuvarande regleringen i svenska JO:s instruktion innebär däremot att JO principiellt är underkastad samma absoluta åtalsplikt som allmän åklagare. Med en absolut åtalsplikt följer i princip även en absolut förundersökningsplikt, dvs. en plikt att inleda förundersökning så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Tröskeln för att inleda förundersökning är, och bör vara, mycket låg.

Det är visserligen, anser jag, viktigt att JO behåller åtalsvapnet. De fel som kommer under JO:s ögon kan vara sådana att de kan innefatta en straffbar gärning. Det är då bra att JO kan antingen själv inleda och verkställa förundersökning eller överlämna ärendet till Åklagarmyndigheten. JO:s möjlighet att väcka åtal stärker med all sannolikhet ämbetets auktoritet och ger myndigheter och befattningshavare ett starkt incitament att följa JO:s vägledande uttalanden. Dessutom befinner sig JO i en särskilt gynnsam position för att bedöma och låta pröva vilka slag av fel som är att bedöma som tjänstefel. Under senare år har det t.ex. genom åtal som svenska JO

drivit klarlagts att en långvarig underlåtenhet från domares sida att driva ett mål eller ärende fram emot ett avgörande kan föranleda ansvar för tjänstefel. Det står numera helt klart att det man kan begå tjänstefel, inte bara när man bryter mot en bestämd handlingsregel utan också när man inte gör någonting alls.

Jag anser att vi bör återgå till den ordning som gällde före 1986 och alltså lämna ett visst utrymme åt JO:s personliga omdöme när det gäller att avgöra om åtal ska anställas – och därmed också om förundersökning ska inledas – i ett särskilt fall. Det finns ju nämligen ett par grundläggande och betydelsefulla skillnader mellan JO och allmän åklagare. För det första, JO är ett organ av extraordinär natur som har möjlighet att själv avgöra vad som ska tas upp till utredning och hur en sak ska granskas – något som rimmar mindre väl med en plikt att för vissa fall förfara på visst sätt. Och, för det andra, JO har andra möjligheter än förundersökning och åtal för att utreda och beivra fel begångna i den offentliga verksamheten.

Jag berörde inledningsvis den alltmer ansträngda arbetssituationen. Det historiskt stora antalet klagomål får några tydliga negativa konsekvenser.

För det första, ett alltför stort antal klagomålsärenden tar alltför lång tid att avgöra. Det rimliga vore att inget beslut i ett sådant ärende, oavsett vilka utredningsinsatser som fordras, dröjde mer än högst tolv månader. Jag har förstått att det är det mål som också finska JO har satt upp.

För det andra, vi har tvingats att rationalisera handläggningen av de klagomålsärenden som JO inte tar upp till prövning. I den bästa av världar skulle beskedet till den enskilde i ett sådant ärende innehålla en uttrycklig redogörelse för varför JO valt att inte inleda en granskning och i förekommande fall en upplysning om vart klaganden i stället kan vända sig. Särskilt värdefullt hade det förstås varit om JO hade kunnat ge en kortfattad förklaring till den klagande i de fall då myndigheten kan anses ha handlat korrekt. I de allra flesta fall får emellertid klaganden hos oss endast ett standardiserat besked om att JO inte tar upp saken till prövning samt en allmän information om JO:s uppgifter.

För det tredje, det kan inte uteslutas att det stora antalet klagomål kan utgöra en återhållande faktor för ombudsmännen i fråga om att inleda granskningar på eget initiativ.

För det fjärde, inspektioner kan inte komma till stånd i den utsträckning som vore önskvärd. De klagomål som ges in måste hanteras, och inspektionerna får då tjäna som en intern regulator, dvs. inspektioner genomförs i den utsträckning som klagomålshanteringen ger utrymme för det. Vi har för närvarande målet att varje ombudsman ska kunna ägna cirka 15 arbetsdagar per år åt inspektioner, dvs. cirka 60 arbetsdagar årligen för ämbetet som helhet. Det har under senare år visat sig utomordentligt svårt att kunna inspektera i den omfattningen. Dessutom är, anser jag, det nuvarande målet egentligen alltför blygsamt. Våra kollegor här i landet genomför ju betydligt fler inspektioner.

En fråga som kan ställas är om det finns några möjligheter att begränsa inflödet av klagomål till JO.

Den enskilde både kan, och bör, självfallet i de flesta fall i första hand framföra sina klagomål till ledningen för den myndighet som han anser har handlat felaktigt. Myndigheten kan, beroende på omständigheterna, t.ex. se till att saken prövas på nytt, att den enskilde får en ursäkt eller att åtgärder vidtas för att undanröja missförhållanden. I vissa länder har det föreskrivits att den enskilde, för att ett klagomål ska tas upp till prövning av ombudsmannen, måste visa att han först sökt rättelse hos den myndighet som klagomålet avser. Kanske måste vi gå åt samma håll, även om det skulle vara en betydande nyordning.

Möjligheten att vända sig till ett ordinärt tillsynsorgan förutsätter naturligtvis att det *finns* ett sådant organ. Sådana saknas för vida fält av offentlig verksamhet i Sverige.

Att reguljära tillsynsorgan finns är av betydelse för JO:s verksamhet inte bara på så sätt att vissa klagomål kan riktas till sådana organ i stället för direkt till JO. Existensen av sådana organ innebär också att JO kan utöva "tillsyn över tillsynen" och därmed på ett mera effektivt sätt bevaka att myndigheternas verksamhet bedrivs lagenligt och korrekt.

Jag anser att avsaknaden av ett ordinärt tillsynsorgan är särskilt besvärande när det gäller behandlingen av frihetsberövade personer. Det är egentligen märkligt att vi i Sverige saknar en sådan tillsyn på ett område där staten utövar tvång mot enskilda och där insynen i vad som sker är – och måste vara – starkt begränsad. Antalet klagomål till

JO mot kriminalvården har också under en följd av år ökat markant. Vi närmar oss i rask takt en situation där var femte klagande hos JO är intagen i kriminalvårdsanstalt eller häkte.

En annan fråga är om JO i framtiden bör kunna se till att den enskilde får rätt i sak. JO är ju en opartisk bedömare av vad som är ett rättsenligt handlande, av laglighetsfrågan. JO:s uppgift är mer att tillgodose ett allmänt medborgerligt och samhällsligt intresse av att myndigheter och domstolar handlar lagenligt och respekterar grundläggande fri- och rättigheter än att ta till vara klagandens rätt. Många nyare motsvarande institutioner i andra länder har ett tydligare uppdrag att verka för en enskild klagandes rätt. Särskilt tydligt är det uppdraget i den franskspråkiga traditionen där *le médiateur* har till uppgift att söka en för båda parter acceptabel lösning i tvist mellan myndigheten och den enskilde.

I traditioner som den franska, och i de flesta andra, får ombudsmannens verksamhet mer karaktär av en alternativ tvistlösningsmekanism. Den enskilde har möjlighet att välja mellan att ta sin sak till domstol – med de formkrav, den tidsåtgång och de kostnader som ofta är förbundna med en sådan – eller till ombudsmannen – vars tjänster är mindre förbundna, oftast tar kortare tid och är kostnadsfria. Domstolsprocessens fördel är att den leder fram till ett bindande, rättskraftigt och verkställbart avgörande medan ombudsmannens ställningstagande inte är bindande och egentligen närmast är en rekommendation till myndigheten att handla på visst sätt.

Jag tror att vi åtminstone för svensk del bör gå i samma riktning. Det finns en del konstitutionella hinder på vägen, men i ett längre perspektiv tror jag att det är oundvikligt.

JO har behövts i en stat och tid som karakteriserats av tämligen stor homogenitet och – i tiden efter andra världskriget – av en årlig tillväxt som skapat utrymme för välfärdsreformer.

JO behövs förmodligen än mer i ett samhälle som blir allt mer heterogent och i en tid som bl.a. präglas av globalisering, bristande hållfasthet i finansiella system, ekonomisk åtstramning och en begynnande insikt om att radikala åtgärder fordras för att möta tilltagande miljöhot och säkra våra samhällens överlevnad. Det kan inte uteslutas att utvecklingen kan medföra större skillnader mellan människors levnadsvillkor, skärpta motsättningar mellan olika

befolkningsgrupper liksom mellan regioner och stater, nya och mera omfattande flyktingströmmar, gränsöverskridande brottslighet och mera våldsamma uttryck för att grupper av människor är, eller upplever sig vara, på olika sätt missgynnade. Lika litet kan det på förhand uteslutas att en sådan utveckling kan tendera att mötas med mera långtgående metoder för övervakning och kontroll, med mera summariska rättsliga processer och med brutalitet i myndighetsingripanden mot enskilda.

Att säkerställa enskildas grundläggande rättigheter kan därför komma att bli en allt viktigare uppgift. Finska JO har kommit betydligt längre än sin äldre bror i Sverige med att låta respekten för mänskliga rättigheter genomsyra JO:s arbete. Svenska JO bör lära av Finland.