

Mikko Puumalainen

INSPEKTIONERNA SOM EN DEL AV LAGLIGHETSKONTROLLEN

Bakgrund och målsättningar

Också denna berättelse innehåller en redogörelse för justitiekanslerns inspektioner. I min tjänst har jag utfört ca trettio inspektioner per år. År 2011 utförde jag 27 inspektioner och året innan 30.

Inspektionerna utgör sedan gammalt en av de grundläggande verksamhetsformerna inom laglighetskontrollen. Den första inspektionsresan utfördes i april-maj 1812 av prokuratorns ställföreträdare Stichaeus. Inspektionsresan företogs till Viborgs stad och berörde frågor i anslutning till Viborgs län (Olavi Honka, Prokuratori-Oikeuskansleri 1809-1959, Helsingfors 1959, s. 95).

Bilden av inspektioner som vidtas från huvudstaden till landsbygdens sömniga och genomkorrumperade förvaltning är läcker och har till och med blivit en klassiker i världslitteraturen i Nikolai Gogols Revisorn. Men vad innebär då justitiekanslerns inspektioner i själva verket?

Inspektionerna regleras i 3 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt denna paragraf har justitiekanslern som en del av övervakningen av myndigheter och av annan offent-

lig verksamhet rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Justitiekanslern har också i samband med denna uppgift rätt att avgiftsfritt få tillgång till allt behövligt material, även sekretessbelagt material.

Prokurator Calonius konstaterade i tiden att målsättningen med inspektionsresorna var att prokuratorn genom dem även själv kunde ta reda på hur tjänstemännen uppfyllde sina skyldigheter och hur lagarna iaktogs (Berättelse av prokuratorn för det kejserliga Finland om rättskipningen och lagarnas handhavande i landet, Helsingfors 1894, s. 104-105).

Denna målsättning har bibehållits i det närmaste oförändrad och inspektionerna är även till sitt innehåll i överraskande utsträckning likadana som förut. Vid inspektionerna inhämtar justitiekanslern självant information för laglighetskontrollen. Frågan om hur tjänstemännen uppfyller sina skyldigheter gäller för det första efterlevnaden av lagen, dvs. huruvida tjänstemännen iakttar de lagstadgade behandlingstiderna och motiverar sina beslut på ett tillbörligt

sätt. Till denna fråga hör också resursernas allokering och tillräcklighet, arbetshälsan samt arbetslokalernas trivsel och säkerhet.

Frågan om hur lagarna iakttas kan även förstås i en mer vidsträckt bemärkelse, så att man granskar hur nya förvaltnings- eller lagstiftningsreformer har beretts och genomförts, hur deras genomförande har lyckats och vilka erfarenheter och synpunkter de som genomfört reformerna, dvs. tjänstemännen, har uppmärksammat.

Vid inspektionerna är det inte ett självändamål att leta efter fel. Man befattar sig naturligtvis med de fel som uppdagas och ger då i första hand gensvar i handledande syfte. Det är emellertid viktigt att gestalta de strukturer, omständigheter, atmosfärer och förutsättningar som utgör grunden för utövningen av den offentliga verksamheten. Den strukturella synvinkeln är i detta sammanhang viktig. Om tjänstemännen inte uppfyller sina skyldigheter, kan man undersöka om detta kan förklaras med något som hänför sig t.ex. till anvisningarna, resurserna, verksamhetskulturen, kunskanden eller styrningen. Denna synvinkel innebär att enskilda fel ibland kan vara av vikt när det gäller att se de större sammanhangen. Laglighetskontrollen innebär dock att sådana allvarliga enskilda fel som uppdagats i samband med inspektionerna också föranleder fortsatta åtgärder.

Medan medborgarna i egenskap av myndigheternas kunder för fram sina erfarenheter i klagomålen, så får tjänstemännen och ämbetsverken föra fram sin egen uppfattning i samband med inspektionerna.

Atmosfären i samband med inspektionsbesöken är beroende av de deltagande parterna. Min målsättning är att föra en dialog och även att med stöd av min roll ge myndigheterna uppmuntran, men tonvikten ligger ändå på laglighetskontrollen. Förvaltningen svarar dock själv för den egentliga motivationen i samband med

styrningen. Oftast uppfattar inspekterade myndigheter med självaktning inspektionen som en möjlighet att redogöra för sin verksamhet och sina resultat samt uppmärksamma eventuella mer omfattande missförhållanden. I bästa fall förbereder sig myndigheterna på inspektionen genom att i tid sända in det material som går igenom på förhand samt genom att utarbeta strukturerade och goda framställningar om sin verksamhet. Vid goda inspektioner förs en öppen dialog som ger båda parterna nya insikter. Ibland – lyckligtvis sällan – har man emellertid bara satt sig ner i ett konferensrum och frågat biträdande justitiekanslern vad som ska hända härnäst.

Valet av inspektionsobjekt

Biträdande justitiekanslerns ansvarsområde omfattar hela den offentliga sektorn, eftersom justitiekanslern i praktiken nästan inte alls utför inspektioner. För riksdagens justitieombudsmans del har ansvaret för inspektionerna delats upp mellan justitieombudsmännen i enlighet med de förvaltningssektorer som de svarar för. Riksdagens justitieombudsmans inspektionsverksamhet präglas också av skyldigheten att inspektera slutna anstalter. Föredragandena vid justitieombudsmannens kansli utför även inspektioner som berör enskilda ämnesområden. Biträdande justitiekanslern har således en unik möjlighet att för hela den offentliga verksamhetens del kombinera den information som erhålls vid inspektionerna och genom klagomålen samt vid behov också den information som berör statsrådets och republikens presidents verksamhet.

Det finns således ett stort antal tänkbara inspektionsobjekt och objekten ska väljas ut noggrant. Enligt vedertagen praxis ombes föredragandena utarbeta förslag till program för inspektionerna på basis av vissa riktlinjer. Utgå-

ende från dessa förslag utarbetas programmet sedan genom en gemensam dialog. Inspektionerna ska på ett långsiktigt och i regionalt avseende balanserat sätt täcka de olika delområdena av den offentliga verksamheten. Man har emellertid särskilt velat uppmärksamma uppföljningen av de förändringar som skett inom förvaltningen samt utsatta klientgruppers ställning. Också klagomålen – eller avsaknaden av dem – eller tips om missförhållanden kan väcka intresse. Riksdagens justitieombudsmans kansli kontrollerar att justitieombudsmannens och justitiekanslerns inspektioner inte överlappar varandra.

Temat för inspektionerna har t.ex. utgjorts av elevvården, utkomststødet, mentalvårdstjänsterna för unga och barnskyddet. För de traditionella inspektionsobjektens del – såsom polisen samt åklagar- och domstolsväsendet – har strukturreformerna under den senaste tiden utgjort det särskilda temat för inspektionerna. Omfattande förvaltningsreformer har även i övrigt uppmärksammats vid inspektionerna. Jag bekantade mig t.ex. före och efter regionförvaltningsreformen med länsstyrelserna och de regionala miljöcentralerna samt med de myndigheter som genom reformen inrättades istället för dem. Jag har även följt upp reformen av skatteförvaltningen genom att besöka Skatteförvaltningens centralförvaltning, specialenheter och lokala enheter.

Självfallet har även socialbyråer, missbrukarvårdsenheter och läroanstalter inspekterats. Inspektionerna berör också olika förvaltningsnivåer, dvs. lokal-, regional- och centralförvaltningen. Jag har t.ex. bekantat mig med lantbrukets stödförvaltning genom att besöka jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, närings-, trafik- och miljöcentralen samt den kommunala landsbygdsmyndigheten. De inspektioner som under våren utfördes i anslutning till

undervisningstemat utgör ett färskt exempel på samma metod. Inom ramen för detta tema inspekterades undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen, stadens undervisningsväsende samt två lokala skolor. I skolorna fördes diskussioner förutom med personalen även med representanter för eleverna, bl.a. eftersom den fråga som undersöktes vid den ena inspektionen var hur barns och ungas påverkningsmöjligheter i praktiken tillgodoses inom skolarbetet.

Inspektionerna har effektiviserats genom att man under inspektionsresorna har besökt olika enheter inom en och samma sektor, t.ex. en polisinsättning på förmiddagen och ett åklagarämbete eller en domstol på eftermiddagen. Före inspektionerna skaffar man ofta bakgrundsinformation genom att föra diskussioner med intressentgrupperna. Innan en rättsskipningsmyndighet besöks intervjuar man t.ex. de lokala advokaterna.

Förberedelser inför inspektionerna

Då inspektionerna förbereds för jag diskussioner med föredragandena om vilket material som ska beställas på förhand. Då de flesta enheter inom förvaltningen som bedriver faktisk förvaltningsverksamhet producerar även förvaltningsbeslut, är det naturligt att granska dessa. Genom granskning av slumpmässigt utvalda beslut kontrollerar man hur väl förvaltningslagens krav uppfylls, dvs. kraven på tydligt språk, hänvisningar till korrekta lagrum, motiverade beslut och anvisningar om ändringssökande. För rättsskipningsmyndigheternas del ligger tonvikten dock snarare vid en granskning av behandlingstiderna, vilka framgår av diarieuppgifterna och listorna över oavgjorda

ärenden. Skillnaden i förhållande till den tidigare praxisen är att man inte längre utför någon systematisk eller omfattande granskning av dokumenten eller arkiven.

En viktig detalj är att ämbetsverkets personal i samband med varje inspektion ges möjligheter att föra förtroliga samtal med biträdande justitiekanslern. Denna möjlighet utnyttjas tämligen ofta. Ibland föranleder diskussionerna fortsatta åtgärder, men ofta är det fråga om en enskild anställds uppfattning om arbetsmängden, ledarskapet eller sin ställning inom arbetsgemenskapen, som biträdande justitiekanslern inte har befogenheter att befatta sig med.

Jag har inte utfört oanmälda inspektioner, eftersom jag tror att jag på det hela taget når bättre slutresultat genom att meddela om inspektionerna på förhand. Under en och samma inspektionsresa besöker jag ofta flera inspektionsobjekt. I sådant fall sker sammanställningen av material, utarbetandet av tidtabeller och program samt kallandet av dem som ombes närvara vid inspektionen i samarbete med inspektionsobjekten. För att en inspektion ska vara meningsfull, ska det behövliga materialet vara tillgängligt och de personer som ansvarar för verksamheten vara närvarande. Systematiska och goda förberedelser möjliggör att man vid själva inspektionen även kan ställa överraskande frågor eller uppmärksamma oväntade iakttagelser. En oanmäld inspektion kan dock utföras t.ex. i syfte att utreda någon enskild fråga som är under prövning, men över lag torde oanmälda inspektioner lämpa sig bättre när det är fråga om att inspektera slutna anstalter. Vid inspektioner av slutna anstalter granskas i första hand förhållandena för och bemötandet av personer som berövats sin frihet.

Resultaten av inspektionerna och deras betydelse

Över inspektionerna utarbetas en inspektionsberättelse, som närmast är avsedd för justitiekanslersämbetets eget bruk. Inspektionsberättelsen är en offentlig handling, fränsett de delar som berör förtroliga samtal. Berättelsen sänds alltid till den inspekterade myndigheten och ibland också till dess tillsynsmyndighet, om berättelsen innehåller uppgifter om sådana iakttagelser som kan antas föranleda åtgärder från tillsynsmyndighetens sida. Ibland är det fråga om ärenden som den överordnade myndigheten antingen varit ovetande om eller förhållit sig likgiltig till och som den inspekterade myndigheten inte klarat av att avgöra. I dessa fall kan man genom inspektionen påskynda avgörandet av ärenden. Berättelserna innehåller emellertid en stor mängd värdefull information också för andra än laglighetsövervakarna. Berättelserna kommer i framtiden att publiceras på justitiekanslersämbetets webbplats, som förnyas under det innevarande året.

Ett kapitel för sig utgörs av de ärenden som tas till prövning på eget initiativ med anledning av inspektionerna. I dessa fall är det fråga om att man vid inspektionen upptäckt mer vidsträckta och allvarigare problem som kräver systematiska fortsatta åtgärder. Ett exempel på en sådan fråga utgörs av situationen vid besvärskommittén för social trygghet (OKV/6/50/2008), som ofta har granskats i biträdande justitiekanslerns beslut och även refereras i denna berättelse. Färska exempel på sådana frågor som undersökts på eget initiativ inom samma förvaltningsområde utgörs av utvidgningen av vårdgarantin till behandlingen av missbrukssjukdomar (OKV/8/50/2011) samt inhämtandet av information som hänför sig till tillsynen över socialvården (OKV/10/50/2011 och OKV/17/50/2010).

Även om inspektionerna är en gammal institution, är det fråga om en institution som fortfarande är funktionsduglig. Om mina företrädare, Stichaeus eller Calonius i egenskap av företrädare för prokuratorstjänsten, skulle slå följe med mig så skulle arbetet nog kännas bekant för dem. Jag betraktar inspektionsverksamheten som en oersättlig del av mitt arbete och som ett sådant redskap som väl kompletterar de övriga uppgifterna. Inspektionerna utförs i likhet med den övriga laglighetskontrollen självständigt, objektivt och sakkunnigt. Inspektionsverksamhe-

ten stämmer således i fråga om sin anda överens med den moderna finländska förvaltningen. Det finns skäl att sätta värde på den högstående och engagerade tjänstemannakåren inom förvaltningen genom ett kritiskt men samtidigt konstruktivt förhållningssätt. Den bild som ges av förvaltningen och inspektionerna i Gogols Revisorn är således snarare fiktiv än verklighetsbaserad. Ingenting är dock fullkomligt. Inspektionsverksamheten är fortsättningsvis av betydelse när det gäller att förebygga fel och dålig förvaltning samt åtgärda felen.