

Mikko Puumalainen

LAGLIGHETSKONTROLLENS RÖTTER I DEN 300-ÅRIGA JORDMÅNEN – HUR ETT TRÄD VÄXER

Ingen rättsstat utan laglighetskontroll

Detta år är ett märkesår för justitiekanslern i Finland. Den justitiekansler som inledde sin verksamhet i kungadömet Sverige år 1713 var nämligen även – i nutida bemärkelse – Finlands justitiekansler.

År 2009 firade justitiekanslersämbetet sitt 200-årsjubileum som en del av det finländska förvaltningssystemet. Ämbetsverkets rötter sträcker sig alltså ända tillbaka till den svenska tiden.

Samhället och människorna har naturligtvis förändrats mycket sedan dessa tider, men det är intressant att lägga märke till hur oförändrade justitiekanslerns kärnuppgifter har bevarats.

Justitiekanslern har fortfarande till uppgift att övervaka myndighetsverksamhetens lagenlighet på grundval av klagomål från enskilda individer och på grundval av sina egna iakttagelser, samt att inspektera ämbetsverk och andra enheter som sköter offentliga uppgifter. Beslutsfattandet i statsrådet övervakas på mycket nära håll. Dessut-

om ges republikens president, statsrådet och ministerierna på begäran upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. De uppgifter som skötes i konungariket Sverige och storfurstendömet Finland är i grunden desamma som också i dag sköts i republiken Finland – naturligtvis dock i enlighet med de rådande verksamhetsbetingelserna.

Behovet av laglighetskontroll och den moderna rättsstatens uppkomst hör samman. Den moderna förvaltningen och rättsstaten förutsätter att de aktörer som utövar offentlig makt är ansvariga inför lagen och att det finns oberoende övervakning av detta ansvar. Justitiekanslern utgör således en av byggstenarna i den finländska rättsstaten.

Justitiekanslerns roll och uppgifter har självfallet förändrats på flera punkter. De krav som ställs på justitiekanslern har likaså förändrats. De kontinuerliga samhällsförändringarna påverkar också justitiekanslern, som har till uppgift att övervaka förvaltningen. Även om justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare är oavhängig i sin uppgift, betyder det inte att justitiekanslern är

isolerad från samhället. Justitiekanslern måste följa det omgivande samhällets utveckling och stå i växelverkan med samhällsutvecklingen. Detta påverkar arbetet på många sätt.

Verksamhetsfältet har utvidgats och komplicerats

Den utvidgning av den offentliga verksamheten som utgör en följd av välfärdsstatens uppkomst har medfört en mycket omfattande och varaktig förändring inom laglighetskontrollen. Antalet tjänstemän och andra personer som utövar offentlig makt, vilka omfattas av justitiekanslerns övervakning, har ökat avsevärt. De förpliktelser som berörs av övervakningen har likaså ökat i omfattning och antal. Dessutom har de senaste årens externaliseringar, förändringar av förvaltningsstrukturerna och ökning av beställar-producentmodellerna gjort det svårare att identifiera den offentliga verksamheten. De allmänna förpliktelser som hänför sig till den offentliga verksamheten, såsom kraven på öppenhet och god förvaltning, är därmed inte heller lika lätta att gestalta.

Det utvidgade verksamhetsfältet har även lett till en ökning av antalet klagomål. Genom ändringarna av lagen om justitiekanslern i statsrådet och lagen om riksdagens justitieombudsman strävade man efter att utvidga prövningsrätten i samband med behandlingen av klagomål och därigenom ge de högsta laglighetsövervakarna mer tid att undersöka ärenden på eget initiativ. Väsentligt är att bevara balansen mellan dessa två grundläggande uppgifter. Även om man genom reformen strävade efter att svara mot den ovan beskrivna utvecklingen, är den förändring som lagen medförde dock i praktiken förhållandevis liten. Lagen om justitiekanslern i statsrådet förpliktade inte heller förut till oändamålsenlig behandling av klagomål. För lagrefor-

mens del var förkortandet av preskriptionstiden för klagomål från fem till två år av större betydelse, liksom reformens budskap om att laglighetsövervakarna får såväl till stor del prioritera som förenkla behandlingen av olika klagomål.

Den ändring som sannolikt var den viktigaste i den nya lagstiftningen berörde den utvidgade möjligheten att överföra klagomål som anförts hos laglighetsövervakarna till andra myndigheter för utredning. Lagen tolkades nämligen förut så att möjligheten att överföra klagomål utgjorde ett strikt avgränsat undantag. Kulturen i samband med laglighetskontrollen har emellertid förändrats i Finland. Man har även inom förvaltningsområdena och vid myndigheterna insett att egenkontrollen av lagligheten är väsentlig i samband med högklassig och resultatrik verksamhet. Dessutom har den allmänna laglighetskontrollen inom förvaltningsområdena stärkts. T.ex. vid inrikesministeriet finns en särskild enhet för detta ändamål, vid Polisstyrelsen finns motsvarande ansvariga enheter och inom social- och hälsovårdssektorn finns en särskild tillsynsmyndighet, dvs. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira. Därutöver har de särskilda regionala laglighetskontrollmyndigheternas profil stärkts bl.a. i och med inrättandet av regionförvaltningsverken. Regionförvaltningsmyndigheterna och specialmyndigheterna (Valvira) behandlar ärenden som gäller klagan och har vid sidan av detta även möjlighet att vidta mer kännbara åtgärder. Denna verksamhet kunde ytterligare effektiveras genom den aktuella reformen av förvaltningslagen, där förfarandet för anförande av klagan skulle regleras.

Det är emellertid inte meningsfullt att överföra klagomål till andra myndigheter för behandling om laglighetskontrollen som helhet och den interna laglighetskontrollen inom förvaltningen inte är utvecklad. De högsta laglighetsövervakarnas uppgift är att följa upp och stöda detta arbe-

te. Överföringen av klagomål och uppföljningen av deras behandling är en metod som kan användas i detta sammanhang. Den myndighet till vilken ett klagomål har överförts för behandling är skyldig att informera justitiekanslern om sina åtgärder. För de högsta laglighetsövervakarna utformas därmed ett allt mer omfattande uppgiftsområde, där de även övervakar laglighetskontrollen inom förvaltningen eller inom någon specifik sektor och strävar efter att förbättra dess standard. Det har redan länge hört till justitiekanslerns mål att stöda denna utveckling. Överföringen av klagomål fungerar som ett nytt arbetsredskap i detta sammanhang. Klagandens ställning försvagas inte heller i och med detta förfarande.

Justitiekanslern har ett omfattande verksamhetsfält i samhället. Justitiekanslern ska klara av att övervaka den offentliga verksamheten i alla dess olika former. Det behövs således en vision för vad som är viktigt inom laglighetskontrollen. Klagandena beslutar själva vad de anför klagomål om och detta kan laglighetsövervakarna knappast påverka. Genom sin inspektionsverksamhet och genom att undersöka ärenden på eget initiativ kan laglighetsövervakarna emellertid sträva efter att aktivt styra uppmärksamheten också mot andra viktiga ämnen och komplettera helhetsbilden. Justitiekanslern har inom inspektionsverksamheten särskilt uppmärksammat barns och ungas ställning, missbrukarvården, utkomststödet samt de centrala reformprocesser inom förvaltningen som påverkar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, såsom regionförvaltnings- och tingsrättsreformen.

Organiseringen av offentliga uppgifter och tjänster är förknippad med aspekter som ytligt sett i första hand verkar vara ändamålsenlighetsfrågor, dvs. frågor som berör organiseringen av förvaltningen, och inte traditionella laglighetsfrågor. Frågan om hur förvaltningen organiseras in-

verkar givetvis väsentligt på fullföljandet av de förpliktelser som föreskrivs i lag. En förändring av förvaltningens strukturer som genomförs under en regeringsperiod eller en snabb flyttning av hela ämbetsverk till orter som ligger på flera hundra kilometers avstånd påverkar självfallet tjänstemännens möjligheter att uppfylla de krav som lagen ställer på dem. Även om man i samband med förändringarna bedyrar att man drar försorg om den dyrbaraste resursen, dvs. personalen, är verkligheten ibland kärvare. Det händer att arbetsuppgifterna ökar, resurserna minskar och arbetsförhållandena försämrats. Dyliga omständigheter befriar dock i princip inte tjänstemännen från deras tjänsteansvar. En tjänsteman ska även under dessa omständigheter utföra sina arbetsuppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

Inom laglighetskontrollen finns det skäl att i detta sammanhang granska förutom de enskilda lojala tjänstemän som knegar på under givna förhållanden, även dem som fattar beslut om dessa förhållanden. Detta blir allt viktigare i och med att resurserna stramas åt. Enligt grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde bl.a. för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministerierna har en minister som chef. Ministeriet och ministern är de som i sista hand bär ansvar för om förvaltningen fungerar eller inte. I något skede kan således de ändamålsenlighetsfrågor som berör förvaltningens organisation också förändras till en fråga om juridiskt ansvar.

Datatekniken – laglighetskontrollens husbonde och dräng

Det är inte bara övervakningsobjekten som har förändrats, utan också de yttre ramarna för justitiekanslerns verksamhet. Datatekniken och möjligheterna att uträtta ärenden på elektronisk väg

utvecklas i svindlande takt. Även om detta medför en ökning av de interna verksamhets- och kommunikationsmöjligheterna, så växer också det omgivande samhällets och kundernas förväntningar. Elektroniska tjänster måste erbjudas som alternativ till de traditionella tjänsterna. Dagsaktuell och mångsidig webbkommunikation betraktas som en självklarhet. Eftersom laglighetskontrollen består av att utöva inflytande när man bara halvvägs om budskapet inte förmedlas till mottagaren – och i allt större utsträckning också får synlighet.

Kontinuerlig utveckling av webbsidorna räcker emellertid inte, utan laglighetsövervakarna förväntas också utnyttja utbudet av nya sociala medier. Trots detta glömmar man dock inte bort de kunder som vill rikta kritik mot myndigheterna genom att använda blyertspenna och ruttigt papper samt sända in klagomålet per post.

Kommunikationen har flyttat över till webben och behandlingen av klagomål har till följd av webbkommunikationen blivit alltmer interaktiv. Med hjälp av webbkommunikationen kan man handleda kunderna – t.ex. med hjälp av anvisningar som fogats till de elektroniska blanketterna – att anföra mer detaljerade klagomål. Med hjälp av webbkommunikationen blir också kundernas förväntningar på vilka tjänster laglighetsövervakaren kan erbjuda mer realistiska.

Efter att ha fått ett svar av laglighetsövervakaren händer det allt oftare att klaganden ber om preciseringar av svaret, ställer nya frågor eller uttrycker sitt missnöje med saken ifall laglighetsövervakaren har konstaterat att det inte finns anledning att vidta åtgärder i ärendet. Dessa tilläggskrivelser besvaras naturligtvis i regel. Om man genom denna växelverkan lyckas förmedla en bild av att klagandens ärende har blivit noggrant prövat vid justitiekanslersämbetet kan man konstatera att datatekniken betjänar laglighetskontrollen.

Också laglighetskontrollen internationaliseras

Världen har också ur Finlands perspektiv öppnat sig snabbt – liksom den finska förvaltningen och rättsordningen. Medlemskapet i Europeiska unionen gjorde i sista hand de europeiska frågorna till en del av vardagen inom den finländska förvaltningen. Laglighetskontrollens verksamhetsbetingelser har således internationaliserats. Detta betyder dock inte bara att ikraftsättandet av europeiska författningar följs upp inom den finländska förvaltningen. Eftersom olika företeelser och influenser rör sig ger deltagandet i den internationella debatten och interaktionen förutom nya insikter även möjligheter att spegla de egna erfarenheterna.

Vidare ger det internationella samarbetet väggkost när det gäller att uppmärksamt följa och i bästa fall även förutse samhällsutvecklingen också i hemlandet. Den internationella interaktionen ger dessutom information om de bästa förfarandena inom förvaltningen och vid de ämbetsverk som motsvarar justitiekanslersämbetet i andra länder, vilket kan ge idéer för utvecklandet av justitiekanslerns egen verksamhet och för utvärderingen av den finländska förvaltningen. Justitiekanslersämbetet har inte som sådant någon motsvarighet på det internationella planet, men i ärenden som gäller övervakning av förvaltningen är t.ex. de europeiska och internationella justitieombudsmannanätverken naturliga forum även för justitiekanslern. I övrigt måste justitiekanslern själv finna de relevanta forumen, som självfallet finns.

Kunder och kolleger

I och med samhällsförändringarna har också personalen och ledningskulturen förändrats.

Justitiekanslersämbetet är i formellt avseende och av tradition ett chefsstyrt ämbetsverk. Det är emellertid viktigare att ämbetsverket uppfattas som en modern sakkunnigorganisation, där debattkulturen förenas med tydlighet och ansvar i fråga om beslutsfattandet. Sakkunnigföredragandena skulle inte längre nöja sig med något annat. Detta innebär t.ex. ett öppet diskussionsklimat, lyssnande, deltagande och samarbete – dock utan att ansvarsfördelningen mellan föredragning och beslutsfattande fördunklas. Det finns varken vid behandlingen av klagomål eller i samband med inspektionerna något hierarkiskt förhållande mellan chefer och underställda, utan det är fråga om teamwork. Detta tänkesätt innebär att all sakkunskap inom ämbetsverket står till gemensamt förfogande och att aktiviteten är ömsesidig.

En annan stor förändring utgörs av medborgarsamhällets utveckling. Också de högsta laglighetsövervakarna ska aktivt delta i interaktionen med olika intressentgrupper. Genom interaktionen kan man erhålla stöd för strategierna för den egna verksamheten samt öka intressentgruppernas förtroende för och kännedom om laglighetskontrollen. Laglighetsövervakarnas oavhängighet utgör inte ett hinder för denna interaktion, men laglighetsövervakaren torde inte kunna vara mittpunkten för strukturerna. I detta sammanhang ger därmed människorättsdelegationen, som hör samman med den nya nationella människorättsinstitutionen, och Statsrådets nätverk för de grundläggande och mänskliga rättigheterna utmärkta möjligheter för justitiekanslern att hålla kontakt med intressentgrupperna utan att den egentliga laglighetskontrollen äventyras. De gamla metoderna fungerar förstås också fortfarande. Genom att delta i utbildningar, seminarier och andra evenemang inom branschen kan man skapa värdefulla kontakter och få information om övervakningsbehoven.

Övervakning av justitiekanslern och justitiekanslerns ansvar

Av de högsta laglighetsövervakarnas oavhängighet följer att den externa formella övervakning som riktas mot justitiekanslerns verksamhet är formbunden och noggrant reglerad. Justitiekanslersämbetet svarar för sin medelsanvändning på samma sätt som andra aktörer, men bedömningen av det egentliga arbetet ankommer enligt grundlagen på riksdagen och närmare bestämt på grundlagsutskottet. Eftersom justitiekanslern inte övervakar riksdagen, sammanblandas inte rollerna som övervakare och övervakningsobjekt. Då nästan alla andra offentliga aktörer står under justitiekanslerns övervakning, skulle det vara svårt att föreställa sig något annat övervakningsförhållande.

Övervakningen utgörs vanligtvis av en årlig diskussion och bedömning i anslutning till överlämnandet av justitiekanslerns berättelse. Riksdagen har oftast varit återhållsam när det gäller att utvärdera enskilda avgöranden av justitiekanslern. Efterhandskritik är naturligtvis godtagbar, medan realtidsintervention inte är acceptabel. Riksdagen har iakttagit denna gränsdragning.

De högsta laglighetsövervakarna är i rättsligt och administrativt avseende föremål för förhållandevis snäv extern övervakning – även om medierna är ett kapitel för sig. Det kunde vara lätt för laglighetsövervakarna att gömma sig bakom sin oavhängighet, förhålla sig passiva och underlåta att förnya sig. Detta kunde dock leda till att laglighetsövervakarna blir ointressanta och osynliga i samhället. I detta fall blir rättsstaten den största förloraren. Laglighetsövervakarna måste alltså på eget initiativ utveckla sina verksamhetsmetoder och kritiskt utvärdera sin egen verksamhet.

Idén med laglighetskontrollen har inte föräldrats. I likhet med samhället har laglighetskontrollen emellertid blivit mer mångfacetterad. Bå-

de övervakningsobjekten och övervakarna har ökat i antal. Genom att sensitivt följa förändringarna, aktivt bedöma deras betydelse och anpassa sin verksamhet till de nya kraven, utan att ge av-

kall på oavhängigheten, har justitiekanslersämbetet dock även i fortsättningen förutsättningar att framgångsrikt sköta sina grundläggande uppgifter i anslutning till rättsstaten.