

Risto Hiekkataipale

GAMLA VÄRDERINGAR OCH NYA PROBLEM

I inledningsanförandena i justitiekanslerns berättelse har skribenterna åtminstone vissa år behandlat frågor som berört enskilda grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, eller andra mer begränsade rättsliga frågor, som begrundats i den mån utrymmet tillåtit. Andra år har däremot läget inom laglighetskontrollen och dess utsikter behandlats mer allmänt, med avseende på behandlingen av klagomålsärenden och det konkreta beslutsfattandet. Eftersom jag nått den lagstadgade personliga pensionsåldern är det inte tid för mig att göra några nya spelöppningar inom laglighetskontrollen. I detta skede av min arbetshistoria kan jag, med ignorerande av spetsprojektjargongen i dagens förvaltning, basera det jag vill säga på kundernas vardag "an sich", sådan den ter sig för oss, som är lyckligt lottade och privilegierade i vårt arbete.

Förra gången "jag blev tvungen" att fundera på och med vida penseldrag gestalta min uppfattning om laglighetskontrollens uppgifter och metoder var 15.2.2002, inför riksdagens grundlagsutskott. Eftersom tiden var fastställd på minuten och tentatorerna bestod förutom av ordförande Paula Kokkonen bl.a. av Johannes Leppänen och Riitta Prusti, parlamentariker utrustade med kunskap, erfarenhet och visdom, fanns det skäl att vara tydlig och koncis i uttryckssättet. Det är överraskande att de fem teman för laglighetskontrollen som då – för precis 13 år sedan – samman-

fattats på en sida fortfarande är aktuella, delvis dock påverkade av nya typer av problem.

Skatter för arkivet

Beträffande de ärenden inom den vardagligare delen av arbetsfältet som varje dag kommer till behandling kan följande konstateras: 1) "Fördröjd rätt är ingen rätt. Laglighetskontrollen måste utövas här och nu – inte bara för arkivet men inte heller utan realism. Då man klandrar andra för dröjsmål, får man inte själv vara långsam." Det kan visserligen förväntas att den etablerade rytmen för beslutsfattandet och flytet i arbetet tillfälligt rubbas i samband med betydande personalväxlingar och andra övergångsfaser i arbetet, men då jag tillträdde det tidsbestämda tjänsteförhållandet som biträdande justitiekansler våren 2014 förekom det redan upprepade dröjsmål vid behandlingen av klagomålsärenden.

Det är såväl i dessa fall som i andra situationer där det förekommer dröjsmål vid ärendets behandling i första hand fråga om rätten för den kund som anfört klagomål att få ett svar eller beslut med anledning av sitt klagomål inom en skälig tid. Samtidigt är det emellertid också fråga om de allmänna arbetspremisserna för alla dem som behandlar klagomålsärenden. Eftersom biträdande justitiekanslern, som avgör största delen av

klagomålen, behandlar över 1 800 klagomålsärenden per år, måste innehavaren av denna tjänst avpassa sitt arbetssätt och i synnerhet sin tidsanvändning så att högarna av ärenden inte hinner åldras åtminstone på hans eller hennes bord.

Som en lindrig tröst kan man dock konstatera att jag genast efter att ha blivit utsedd till det tidsbestämda tjänsteförhållandet som biträdande justitiekansler också fick till uppgift att fatta snabba beslut inom ramen för laglighetskontrollen. Som efterdyningar efter ett färskt avgörande fick vi nämligen ta emot nya klagomål och sådan medborgarrespons som registrerades som klagomål angående samma tema (tillgodoseendet av religionsfriheten i skolorna), där saken belystes ur motsatta synvinklar. När det gäller antalet klagomål som inkom och avgjordes under år 2014 finns det således anledning att ta hänsyn till att 120–130 ärenden detta år gällde det s.k. sommarpsalmärendet. Då jag vid sidan av föredraganden har läst dessa klagomål kan jag allmänt konstatera att så gott som alla klagomål var allvarligt menade och genuint beskrev föräldrars, mor- och farföräldrars och andra berörda personers uppfattningar och övertygelser om hur den grundlagsskyddade religionsfriheten bör tillgodoses i skolorna. Tiotals av dessa sakliga och genomtänkta klagomål skulle ha förtjänat en bättre behandling såsom primärklagomål.

Smärtsamma berättelser och efterhandsprocessande inom laglighetskontrollen

2) "Den högsta laglighetsövervakaren är inte en förlängning av rättssalen. Man ska råda människor att förlikas redan utanför tingssalen, samt att respektera den slutliga domen då den blivit given." Då dessa meningar skrevs för 13 år sedan anfördes det ungefär 200 klagomål per år över de

allmänna domstolarnas förfaranden i privaträttsliga tvistemål, och läget är fortfarande detsamma. Bland dessa klagomål består en särskild klagomålskategori nuförtiden av ärenden som gäller sådana psykiskt och ekonomiskt påfrestande rättegångar där uppsagda arbetstagare, småföretagare som hamnat i svårigheter i samband med sin hederliga näringsverksamhet eller personer som av andra anledningar hamnat i underläge upplever att rättvisa inte har skipats eller att de har blivit felbehandlade. Som svar på sådana klagomål får man inte nöja sig med texter som produceras med hjälp av textbehandlingsprogrammets makron, hur mångsidiga program det än är fråga om, eller med opersonliga standardfraser. Också i de fall där klagomålet inte föranleder några åtgärder har jag strävat efter att ge svaret en "prägel av hantverk", ibland genom att själv skriva det, så att klaganden i sin vanskliga situation ska få en upplevelse av att han eller hon har blivit hörd.

I de rättegångsärenden som hamnar på biträdande justitiekanslerns bord är det oftast fråga om ärenden som berör vårdnaden om barn, underhållsbidrag, umgängesrätt och tvister om umgängesrättens verkställighet, samt olika slag av arvsrättsliga tvister som är typiska för finländare. Tingsrätterna och även hovrätterna är överbelastade av denna typ av ärenden. Dessa ärenden är dock ytterst sällan förknippade med några sådana problem som skulle föranleda åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. Det tråkigaste är att det oftast är samma personer som om och om igen anför klagomål angående denna typ av ärenden. Det finns personer som nästan hela tiden har åtminstone ett sådant klagomål under behandling. Dessa klagomål berör i grund och botten smärtpunkter i det egna livet, men har iklåtts en juridisk form.

Personer som anför klagomål över privaträttsliga tvistemål återfinns i alla samhällsklasser. Om man däremot ser positivt på saken så är dessa

klagomål som gäller rättegångsärenden emellertid "tacksamma" med avseende på att deras behandlingstid, från det att ärendet inleds till att det avgörs, kan vara så kort som ett fåtal dagar då ärendet hamnar i händerna på en föredragande med tillräcklig livserfarenhet, sinne för proportioner och förtroget med arbetet. Eftersom både tröskeln för anförande av klagomål och kraven på klagomålsskrivelsens innehåll är låga i samband med det medborgarfokuserade laglighetsövervakningsarbetet, har justitiekanslern alltid fått ta emot ett stort antal klagomål av denna typ. Det är således också med tanke på behandlingstiderna viktigt att denna typ av ärenden behandlas på rätt sätt.

Från kund till kostnadsbelastning

3) En av de teser jag för 13 år sedan formulerade för grundlagsutskottet lyste enligt följande: "I och med privatiseringen av offentliga tjänster börjar anstaltsmakten göra sig påmind." Det kan ställvis vara fråga om klassisk anstaltsmakt som baserar sig på maktutövning, åtminstone i barnskyddsanstalter och även mer allmänt inom barnskyddet. Ett mer brännande problem utgörs emellertid av privatiseringen av de tjänster för äldre och handikappade samt de barnskyddstjänster som kommunerna ansvarar för – i ökande mån även andra tjänster än anstaltstjänster. Sådana medborgare som genom långvarigt och tungt arbete under efterkrigstiden har förtjänat sin rätt till anständig äldreomsorg ses inte längre som kunder som är berättigade till tjänster utan betraktas som en ständigt växande kostnadsbelastning.

I normalläget skulle samhällets tillgång till tjänster för äldre och handikappade samt barn-

skyddstjänster, liksom tjänsternas standard, bestämmas i enlighet med kundkretsens faktiska och rättmätiga behov. I synnerhet i de stora kommunerna i trängsel-Finland och i sådana fattiga kommuner som lider av utflyttningsöverskott fastställs tillgången till tjänster och tjänsternas standard däremot i första hand på ekonomiska grunder. Detta innebär att det åtminstone för anstaltsvårdens del närmast blir fråga om förvaring, utan nämnvärda element av sådan omsorg som skulle innebära att kunderna tas om hand på ett humant sätt.

Det är kännetecknande för vår tid att t.ex. frågan om personalmängden inom anstaltsvården och hemvården för äldre har blivit viktigare än de frågor som berör vårdens kvalitet. Då det inte finns några lösningar i sikte och då servicenivån ställvis fortsätter att försämrats, aktualiserades också under verksamhetsåret frågan om huruvida man på lagnivå borde införa bestämmelser om den minsta tillåtna personalmängden. Å andra sidan framställs det samtidigt också krav på att den lagstiftning som förpliktar kommunerna att tillhandahålla socialtjänster av viss kvalitet eller inom en viss tid ska avskaffas.

4) Lätta "segrar" inom laglighetskontrollen har alltid kunnat nås genom sådana klagomål som berör tillgodoseendet av de garantier för god förvaltning som anges i 21 § i grundlagen – i synnerhet klagomål som gäller dröjsmål vid ärendenas behandling. Bland den mängd klagomål som med avseende på laglighetskontrollen är något mer utmanande kan man som "mellanmål" plocka åt sig några tiotal klagomål där klagandens problem är att behandlingstiden t.ex. för ett utkomststödsärende varit längre än den maximala tiden som anges i lagen om utkomststöd. Klagomål som med avseende på laglighetskontrollen är av motsvarande svårighetsgrad anföras regelbundet också angående andra förfaranden som strider

mot de krav som uttryckligen fastställts i förvaltningslagen eller i speciallagstiftningen, eller mot de krav som av hävd anses höra till god förvaltning. Det visar sig t.ex. regelbundet att vissa aktörer som svarar för kundbetjäningssuppgifter inte har tillräcklig kännedom om de grundläggande bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I samband med kundbetjäningen kan det emellertid förekomma mer betydande brister än avsaknad av kännedom om de gällande författningarna. En tjänsteman behöver tjänstvillighet, känsla för situationen och tålamod som överskrider normal empati t.ex. då han eller hon upprepade gånger försöker förklara för en person som hyser oro över förvaltningens lagenlighet i sin hemkommun att den begärda dokumentationen inte kan lämnas ut av den ”enkla” orsaken att materialet inte finns hos kommunkansliet och att det inte ens kan finnas där. Då den som begärt informationen möter motstånd i samband med kundbetjäningen leder detta till att han eller hon anför klagomål om saken hos justitiekanslern, som uppmärksammar rätten att få saken avgjord genom ett överklagbart beslut. Därefter använder sig den berörda personen av denna rätt, och då beslutet fortsättningsvis är detsamma till sitt innehåll, får också förvaltningsdomstolen post i form av en besvärsskrivelse!

Hemmakontoren

En alldeles ny typ av problem som ansluter sig till tillgodoseendet av kraven på god förvaltning hänför sig till de s.k. e-tjänster som ökar kraftigt inom hela förvaltningen. De elementäraste problemen, som emellertid hänför sig till kraven på lagenligt förfarande, berör t.ex. sådana situationer där en medborgare försöker inleda ett ärende eller främja dess beredning genom att via det öppna

e-postsystemet sända en myndighet fritt formulerade meddelanden. Till meddelandena fogas ofta en stor mängd sådant tilläggsmaterial som berör personen i fråga och som ska hemlighållas, men som myndigheten inte kan utnyttja på något sätt i elektronisk form. Inom den offentliga förvaltningen består ”e-tjänsterna” alltså fortfarande i stor utsträckning bara av översändandet av material per e-post, eftersom det inte i anlutning till tjänsterna finns sådana tillbörligt skyddade informationssystem med hjälp av vilka beredningen och avgörandet av ärendena genuint skulle kunna gynnas. Eftersom det dessutom är lätt att använda sig av dessa ”e-posttjänster”, är de i livligt bruk. Med tanke på det normala arbetet är det frustrerande och förargligt att kunden själv kan förbigå de dataskyddskrav som föreskrivits som skydd för honom eller henne, medan myndigheten å sin sida självfallet måste iaktta dessa krav i sin kommunikation med kunderna. Kunderna har också åberopat myndigheternas skyldighet att iaktta dessa krav i sina klagomål.

I de vackra formuleringarna i den offentliga förvaltningens ICT-strategidokument konstateras det att ”människorna vill ha e-tjänster”. Det är säkert sant att befolkningsgrupper i en viss ålder, grupper som är ADB-orienterade och sådana företagare som upprepade gånger utträttat samma typ av ärenden hos en viss myndighet de facto vill ha sådana tjänster. Bl.a. med tanke på medborgarnas jämlikhet måste man emellertid ställa som ett grundläggande krav att alla medborgare ska ha lika goda möjligheter att uträtta ärenden hos myndigheterna när det gäller dataskyddet och funktionssäkerheten i samband med datakommunikationen. Om en myndighet har ett elektroniskt kundbetjäningssystem för grundläggande samhällsförmåner eller tjänster och de som ansöker om förmånerna eller tjänsterna inte har tekniska möjligheter och i synnerhet inte tillräckliga

individuella färdigheter för elektronisk kommunikation, ska myndigheten se till att ärendena kan uträttas också på andra sätt.

Med beaktande av dessa aspekter uppmärksammade man under verksamhetsåret allvarligt kraven på god förvaltning och jämlik behandling av kunderna när det gällde det nya kundbetjäningssystem som tagits i bruk inom Arbetskraftsförvaltningen vid ingången av år 2013.

Då e-tjänsterna blir allmänna inom den offentliga förvaltningen blir också frågan om arbetsfördelningen inom samhället en central fråga, som hittills varit obehandlad. Den kund som finner sig i att fungera som fjärrterminal för en anställd – eller allt oftare tyvärr redan uppsagd – tjänsteman har rätt att förutsätta att det arbete han eller hon utför i sitt hem eller företag, med sina egna redskap och under sin egen fritid eller arbetstid medför någon konkret nytta, t.ex. för snabbar ärendets behandling, främjar ett korrekt avgörande eller medför kostnadsbesparingar. Varför skulle en småföretagare eller medborgare annars sköta tjänstemannens arbete i sitt hem eller företag? Inte heller de senaste informationssystemprojekten inom den offentliga förvaltningen har i nämnvärd mån minskat den administrativa börda som bärs av medborgarna och framför allt av småföretagarna. Ofta har det i praktiken snarare gått så att bördan bara har lyfts över från tjänstemannakåren till kundernas axlar.

En annan typ av fråga, som likaså måste tas på allvar, är att de medborgare som ansöker om basservice inom den offentliga hälsovården, socialvården, Arbetskraftsförvaltningen, barnskyddet osv. fortfarande kan ha ett genuint behov av att få uträtta sina ärenden ansikte mot ansikte med en tjänsteman som bär ansvar för ärendets behandling. En ensamförsörjare som lever under minimiutkomstgränsen kan inte förmedla sin oro och vända över sin situation till tjäns-

temannen via en webbkamera! I samband med dylik ”effektivering av betjäningen” är det fråga om något mer än garantier för god förvaltning: det är fråga om kundens rätt att bli bemött som en människa.

Deltävlings- eller klassegrare?

5) De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer verkligen envar (”var och en”, ”ingen får”). Inom laglighetskontrollen ska det i praktiken finnas möjligheter (närmast tid) också för annat än beredning och föredragning av enskilda klagomålsärenden, oavsett hur många klagomål som inkommer. Redan för 13 år sedan sammanfattade jag mina målsättningar bl.a. genom att konstatera att man borde kunna ”bunta ihop” liknande typer av klagomål som berör aktuella problem och på ett mer djupgående sätt behandla dem som en och samma fråga. Ett exempel som ligger nära till hands är de ovan nämnda dröjsmålen vid behandlingen av utkomststödsansökningar: Man kan så klart upprepade gånger ställa krav på att ärendena ska behandlas snabbt, eftersom redan lagen kräver detta. Det är också möjligt att identifiera orsakerna till dröjsmålen, men frågan är om det finns befogenheter och tillräckligt samhällsansvar för att man ska befatta sig med saken på ett tillräckligt verkningsfullt sätt? Saken påverkas samtidigt både av att antalet personer som ansöker om utkomststöd kontinuerligt ökar och av att den kommunala personal som svarar för den praktiska kundbetjäningen inskränks genom uppsägningar.

Med en viss generalisering kan man konstatera följande: ”Inom laglighetskontrollen skulle tio kraftfulla avgöranden som berör ett snabbt identifierat problem ha större betydelse än hundra rutinåtgärder.”

Till laglighetsövervakarnas standardformuleringar hör att de "i allmänhet" inte kan befatta sig med resursfrågor eller med hur en myndighet använder de "resurser" den anvisats för att sköta sina föreskrivna uppgifter. Trots detta ställs det emellertid krav på att den personal som fortfarande är anställd hos myndigheterna, men som ställvis har minskats också genom kraftiga nedskärningar, ska kunna ge sådan lagenlig betjäning som åtminstone når upp till den miniminivå som är förenlig med lag och god förvaltning. Det finns

visserligen utvecklingsobjekt och problempunkter inom förvaltningen, där inte heller väl tilltagna anslag garanterar tillbörlig förvaltning, men den grundläggande frågan om de offentliga tjänsternas primära finansiering faller utanför laglighetskontrollen. Om inkomstbasen inte kan stärkas, kan stora besparingar nås bara inom de sektorer "där det rör sig om stora summor". Inom dessa sektorer är det fråga om sådan samhällelig basservice som tillhandahålls stora medborgarkretsar.