

Risto Hiekkataipale

ARBETET GER RESULTAT!

Klagomålenas behandlingstid är i sin ordning

Jag har sedan år 1984 varit med om att utarbeta berättelsen för justitiekanslern i statsrådet. Ett bekymmer som hittills aktualiserats varje år har utgjorts av att klagomålsärendenas behandlingstid varit oskäligt lång, eller åtminstone längre än vad som uppställts som målsättning. Den aktuella berättelsen, dvs. justitiekanslerns berättelse för år 2016, är den första av dessa berättelser där det inte finns behov av att ta upp klagomålenas långa behandlingstid, som nästan hunnit bli en evighetsfråga, och försöka formulera en godtagbar motivering till den.

Enligt den målsättning som blivit vedertagen i justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan ska klagomålsärendena behandlas inom högst ett år, och sådana klagomålsärenden som inte kräver några särskilda åtgärder avgöras inom tre månader. Den 2 januari 2017 kunde avdelningschefen vid avdelningen för rättsövervakning i sitt foljebrev till den detaljerade statistik som sammanställs för varje föredragandes del meddela att det "vid justitiekanslersämbetet inte fanns ett enda klagomål som varit un-

der behandling i över ett år. Bland de klagomål som inte krävde några särskilda åtgärder fanns det dessutom nästan inga ärenden som varit under behandling hos föredragandena i mer än tre månader."

Hur hade man lyckats uppnå detta mål vid justitiekanslersämbetet?

Det finns många orsaker till detta. För det första har hela personalen genomgående arbetat på det sätt som man gemensamt slagit fast i verksamhets- och ekonomiplanen. Föredragandena har berett de klagomålsärenden de blivit tilldelade i enlighet med beredningsanvisningarna, genom att skaffa de myndighetsutredningar som ärendet kräver och ge klaganden tillfälle att ge ett bemötande. Man har i alla sammanhang strävat efter att undvika sådana mellansken där inga åtgärder vidtas i ärendet.

Genom att beakta föredragandenas individuella arbetsprestationer i samband med lönesättningen har man kunnat upprätthålla och i viss mån också främja arbetets intensitet och föredragandenas yrkesskicklighet. Det hör dock inte till biträdande justitiekanslerns uppgifter att befatta sig med detaljfrågor inom detta område. I och med att klagomålsärendena avgörs på fö-

redragning, presenterar den person som avgör ärendet sin syn på föredragandens individuella prestation i synnerhet i det fall där föredragandens grepp om arbetet och yrkesmässiga prestation ger anledning att höja de individuella prestationspoängen.

Det lönesättningssystem som utarbetats av utomstående konsulter och som tillämpats i oförändrad form i mer än tio år har dock i vissa avseenden tjänat ut vid det här laget. Tillämpningen av bedömningsskalan utgör på det hela taget inte längre ett genuint effektivt incitament, åtminstone inte när det gäller bedömningsskalans övre del. För en föredragande som utfört sitt arbete korrekt och även utvecklats i sin yrkesroll är det inte sporrande att 35 % av den grundlön som fastställts för tjänstens kravgrupp utgör den övre gränsen för det lönetillägg som hänför sig till hans eller hennes individuella arbetsprestation. Ett alternativ skulle vara att det lönetillägg som enligt det gällande bedömningssystemet betalas för en erfaren föredragandes individuella arbetsprestation höjs till 40 % av grundlönen. I detta fall skulle det dock finnas skäl att fråga sig om det lönar sig att använda personer med dylik exceptionellt god prestationsförmåga och yrkeskunskap för föredragning av klagomålsärenden, eller om det även ur helhetssynvinkel skulle vara fördelaktigare att använda sådana förmågor exempelvis för ministeriernas mest krävande sakkunniguppgifter.

För att det resultatrika arbetet ska fortgå borde således lönesättningen vid justitiekanslersämbetet ses över på något sätt.

De orsaker som lett till att man lyckats nå den behandlingstid som fastställts som målsättning anges inte här i någon preferensordning. Vid sidan av föredragandenas arbete, vilket fortjänar erkänsla, finns det även skäl att särskilt nämna vissa aspekter som hänför sig till användningen av arbetstiden. Man har lyckats effektiv-

ra verksamheten avsevärt genom en enkel men effektiv åtgärd, dvs. genom att också den person som avgör klagomålsärendena i regel befunnit sig på arbetsplatsen under arbetstiden och utfört de arbetsuppgifter som anvisats honom. Eftersom samtliga klagomålsärenden – klagomål såväl från kverulanter som från sakliga personer, klagomål som hör till justitiekanslerns behörighet och sådana som faller utanför behörigheten, invecklade och tydliga klagomål, juridiskt enkla klagomål och sådana som i juridiskt avseende är svåra att avgöra osv. – avgörs på föredragning, och då 1 700–1 800 klagomålsärenden varje år föredras för biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare, vilka enligt arbetsordningen är de som i första hand avgör klagomålen, kvarstår tämligen lite arbetstid för andra aktiviteter.

Den typ av ärenden som hänför sig till justitiekanslersämbetets förvaltning har jag inte inkluderat i granskningen, också på grund av att de inte hör till de uppgifter som i justitiekanslersämbetets arbetsordning föreskrivs för biträdande justitiekanslern, med undantag närmast för ärenden som berör justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt arbetet i ledningsgruppen. De personer som avgör ärendena har en okränkbar autonom och oberoende ställning såväl när det gäller att avgöra klagomål som när det gäller att fatta beslut i andra ärenden. Samtidigt är det klart att det är nyttigt och en fördel för arbetet att kunna samtala med en kollega som i åratal sysslat med frågor som hänför sig till laglighetskontrollen eller som har omfattande sakkännedom inom sitt eget specialområde. Syftet med den växelverkan som sker mellan den person som avgör ärendet och föredraganden, vilken bereder klagomålsärendet så att det kan föredras, är att ge föredraganden tankar om hur ärendet kan hanteras i processuellt eller materiellt avseende, och ibland även ge till-

läggsvärgkost, så att ärendet efter en grundlig beredning snabbt kan läggas fram för avgörande. I och med att endast ett fåtal äldre klagomål varit under behandling hos föredragandena, har samtalen om aktuella avgränsade problempunkter i allmänhet kunnat föras vid rätt tid.

Nya problem i anslutning till samhällsutvecklingen

Det har varit ett medvetet val från min sida att inte i någon större utsträckning satsa på inspektionsverksamheten. Bakgrunden till detta utgörs för det första av mina erfarenheter av att tidigare års inspektionsresor inte ofta gett sådana resultat som varit av betydelse med tanke på laglighetskontrollen. Dessutom kan man också med hjälp av mindre grundliga inspektioner av myndighetsverksamheten på ett enkelt sätt ur ärendehanteringssystemet hos vilken sådan myndighet som helst som utarbetar polisundersökningsdokument eller fattar förvaltningsbeslut eller andra beslut, eller vidtar andra typer av åtgärder, få information exempelvis om myndighetens äldsta oavgjorda ärenden. Det är likaså klart att ledningen för vilken inspekterad myndighet som helst nuförtiden skulle kunna motivera de dröjsmål som förekommit vid ärendenas behandling med sådana personalnedskärningar som under den senaste tiden gjorts med hänvisning till "ekonomiska orsaker och produktionsorsaker". Då en arbetslös, en person med funktionsnedsättning, en utmattad ensamförsörjare eller en fattig som väntar på ett beslut om utkomststöd i sitt akuta trångmål anför klagomål över förfarandet t.ex. vid en Arbetskraftsmyndighet, socialvårdsmyndighet, barnskyddsmyndighet eller Folkpensionsanstalten, varav den sist nämnda i skrivande stund är högaktuell i detta sammanhang, kan man inte inom ramen för laglighetskontrollen

godta en hänvisning till personalnedskärningar eller ens till det faktum att arbetsbördan för myndighetens återstående personal blivit orimlig som orsak till passivitet, dröjsmål, dåligt bemötande av en klient eller felaktiga eller bristfälligt motiverade beslut. Av orsaker som de högsta laglighetsövervakarna inte har möjligheter att påverka håller denna samhällsutveckling emellertid på att vinna terräng inom hela förvaltningen. Laglighetsövervakaren kan naturligtvis i sina klagomålsavgöranden konstatera att de besparingar som riktas mot myndigheternas personal inte får påverka individers rätt till lagstadgade förmåner eller deras rätt att utan dröjsmål få tillbörliga förvaltningstjänster, men laglighetsövervakaren kan inte med hjälp av sina påföljdsavgöranden kräva att en myndighet ska anställa tillräckligt med personal för skötseln av sina uppgifter.

Alla brister och fel som uppdagas inom ramen för laglighetskontrollen orsakas dock självfallet inte av att myndigheterna lider av ett personalunderskott, men personalunderskottet utgör för närvarande den viktigaste enskilda orsaken till försämringen av myndigheternas serviceförmåga. Den ekonomiska situationen inom den offentliga förvaltningen och den rådande samhällsutvecklingen har också lett till att tyngdpunkterna för laglighetskontrollen och möjligheterna att vidta åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen har påverkats i en negativ riktning. Såväl i klagomålsavgörandena som i samband med myndighetsinspektionerna befattar man sig nämligen till största delen med frågor som redan är allmänt kända och är av underordnad betydelse med tanke på helheten. Exempelvis i de avgöranden som berör de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisar man ofta till 20 § i grundlagen, som gäller rättskyddet, men bakom själva avgörandena ligger oftast i materiellt hänseende endast små brister i anslutning till god förvaltning. Samtidigt

har emellertid nivån på olika lagstadgade för-
måner och samhälleliga social-, äldreomsorgs-
och barnskyddstjänster samt andra motsvarande
tjänster, liksom kapaciteten hos de myndigheter
som svarar för dessa tjänster, på flera punkter
försämrats i sådan utsträckning att detta kan
anses äventyra det allmännas skyldighet att
enligt 22 § i grundlagen se till att de grundlägg-
ande fri- och rättigheterna och de mänskliga
rättigheterna tillgodoses.

Varken rätten att anföra klagomål eller kla-
gandena får förringas. Man ska förhålla sig all-
varligt till klagomålen och respektfullt till kla-
gandena, eftersom klagomål anförs på grund av
att klaganden i egenskap av part i ett förvalt-
nings- eller rättegångsförfarande eller kund in-
om förvaltningen har bemötts dåligt, drabbats
av ett dröjsmål eller eventuellt till och med bli-
vit utsatt för lagstridigheter i samband med be-
slutsfattandet. Det inkommer regelbundet ock-
så sakligt motiverade klagomål som observanta
personer anför angående mer allmänna aktuella
frågor och missförhållanden. På grundval av min
ungefär tioåriga erfarenhet av att avgöra klagomål
har jag emellertid på känn att antalet obe-
tänksamt och förhastat formulerade klagomåls-
skrivelser har ökat, liksom antalet skrivelser om
frågor som inte ens enligt en vid tolkning hör
till laglighetsövervakarnas uppgiftsområde. Ock-
så bland denna typ av klagomål finns det dock
klagomålsskrivelser som berör sådana reella pro-
blem som är av betydelse för klagandena, men
som klagandena inte har kunnat eller orkat pre-
sentera i en rättsligt begriplig form. En klagomålsskrivelse
som har utarbetats i en trängd situation kan t.ex.
främst innefatta en utskällning av den handläggare
vid arbetslöshetskassan som förkastat sökandens
ansökan om en förtjänstbunden arbetslöshetsförmån,
men också ”bakom” en dylik klagomålsskrivelse
kan en föredragande som med sakkunskap sätter sig in i

ärendet finna ett reellt rättsskydds- eller laglighetskontrollproblem i anslutning till utkomstskyddet för arbetslösa, vilket i bästa fall kan åtgärdas till följd av klagomålet.

Alltför många klagomål måste lämnas utan prövning

En uppseendeväckande iakttagelse utgörs av att ungefär hälften (1 031) av de klagomål som
anfördes hos justitiekanslern år 2016 var sådana
som inte krävde några utredningsåtgärder alls
(se s. 188). De klagomålsärenden som hänför sig
till denna punkt i statistiken är närmast sådana
klagomål som inte undersöks närmare i fråga
om sitt innehåll, av de orsaker som framgår
av underpunkterna i statistiken. Utöver dessa
klagomål finns det även ett antal sådana klagomål
som kräver utredningsåtgärder men som redan
efter en ytlig utredning kan avgöras genom ett
konstaterande av att det inte uppdagats något
felaktigt förfarande i ärendet.

Den största kategorin av klagomålsskrivelser
som lämnats utan prövning utgörs av ärenden
som förfallit på grund av att klagomålet återta-
gits eller ”på någon annan grund”. I och med att
klagomål återtas mycket sällan, utgörs de kla-
gomålsskrivelser som avses i punkt 8 i statisti-
ken över klagomål som lämnats utan prövning
(340 st.) således till största delen av klagomål
som förfallit på grund av att de varit så ospeci-
ficerade, otydliga eller osakliga att skrivelserna
måste föredras för avgörande utan svar, ”ad ac-
ta”. En annan betydande kategori klagomålsskri-
velser som lämnats utan prövning i sak utgörs
av sådana ärenden som avses i punkterna 1 och
2 i statistiken (ärenden som inte hör till justitie-
kanslerns behörighet eller som är under behand-
ling hos en behörig myndighet eller som fort-
farande kan överklagas).

När det gäller sådana klassiska ansökningsärenden som ska behandlas enligt förvaltningslagen är förfarandet tydligt. Sökanden ansöker t.ex. om en rättighet eller förmån eller ett tillstånd hos den behöriga myndigheten och meddelas ett motiverat avgörande med anledning av sin ansökan. Det är mycket ovanligt att ett ansökningsärende lämnas utan prövning. Det förfarande där klagomål anförs hos de högsta laglighetsövervakarna är medborgarorienterat och formfritt. Dessutom kan vilket förfarande som helst som hänför sig till myndighetsverksamheten eller skötseln av en offentlig uppgift uppmärksammas i ett klagomål. Därför är det förståeligt att en relativt stor del av de ärenden som inleds inom ramen för det formfria klagomålsförfarandet lämnas utan prövning i sak, i synnerhet med tanke på att också spontana och ospecificerade e-postmeddelanden och åsiktsyttringar registreras som klagomål hos laglighetsövervakarna. Denna trend, som i dagens läge innebär att ungefär hälften av de ärenden som inleds hos laglighetsövervakarna i fråga om sitt innehåll är sådana att de lämnas utan prövning, måste dock betraktas som otillfredsställande.

Det borde vara möjligt att göra något åt saken.

Genom den ändring av 4 § (536/2011) i lagen om justitiekanslern i statsrådet som trädde i kraft vid ingången av år 2011 ersattes den tidigare lagens kriterier för när ett klagomål ska undersökas med en formulering som bättre möjliggör prövning från fall till fall. Avsikten var att utöka justitiekanslerns prövningsrätt när det gäller att fatta beslut om vilka åtgärder ett klagomål föranleder. Justitiekanslern gavs mer omfattande möjligheter än förut att bedöma om det är fråga om ett sådant klagomålsärende som det finns skäl att undersö-

ka enligt s.k. fullskaligt förfarande, eller om ärendet kan behandlas enligt ett enklare förfarande, utan att iakttagandet av gällande lagar, rättsskyldet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna äventyras. Den utvidgning av prövningsrätten som lagändringen medförde i samband med avgörandet av ärendena omfattar samtliga klagomål som hör till justitiekanslerns behörighet. Genom de ändringar varigenom kraven på klagomålsärendenas beredning och utarbetandet av klagomålsavgörandena lindrades har man i viss mån lyckats förkorta behandlingstiden för den typ av klagomål som avsågs i motiveringen till lagändringen. Dessutom har man fått mer tid över för beredningen av viktigare ärenden.

I samband med beredningen av den aktuella lagändringen granskades också det eventuella behovet av att utöka lagen med en bestämmelse om sådana ärenden som faller utanför laglighetskontrollen och för vars del klagomålen lämnas utan prövning. I praktiken skulle det i relativt stor utsträckning ha varit fråga om den typ av klagomål som avses under rubriken "Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder" i justitiekanslersämbetets statistik över klagomålsavgörandena. Det var dock ett medvetet val att inte ta in några formella bestämmelser om saken i lagen, vilka skulle utgöra en belastning för laglighetskontrollarbetet. Eftersom det emellertid finns ett uppenbart behov av att minska antalet klagomål som lämnas utan prövning i sak, kan man försöka främja saken med hjälp av upplysande verksamhet, t.ex. genom att på justitiekanslersämbetets webbplats offentliggöra en liknande förteckning som beskrivits ovan, med exempel som åskådliggör saken.