

Mikko Puumalainen

OMVÄRDERING AV INSPEKTIONSVERKSAMHETEN

I justitiekanslerns berättelse har man i inledningsanförandena ofta redogjort för resultat eller iakttagelser från året innan eller dryftat laglighetskontrollens karaktär och genomslagskraft ur olika synvinklar. Eftersom åren emellertid skiljer sig från varandra, har det förekommit variationer också i denna granskning, men vissa teman verkar ändå vara återkommande: man har nästan varje år, såsom också i redogörelsen för år 2017, kunnat rapportera om en ökning av antalet klagomål som anförts hos justitiekanslern. Förra året påminde i många avseenden om åren innan. Antalet inkomna klagomål var 2 346, vilket var 359 fler än året innan och utgjorde ett rekordantal.

Men det finns också betydande skillnader i förhållande till åren innan. Under flera år har statistiken nämligen visat att det funnits enstaka klagomålsärenden som varit under behandling länge, men vid utgången av förra året var situationen vid justitiekanslersämbetet till denna del glädjande nog en annan. Trots det stora antalet klagomål fanns det vid årsskiftet inte ett enda klagomål som varit under behandling längre än ett år. Den genomsnittliga behandlingstiden för de avgjorda klagomålsärendena förkortades också i förhållande till året innan, och uppgick

till 8,7 veckor. En annan god nyhet var att arbetet inte hopade sig trots det stora antalet klagomål. Vid justitiekanslersämbetet avgjordes en aning fler klagomål än vad som inkom, dvs. 2 381.

En annan betydande skillnad i förhållande till tidigare år är att biträdande justitiekanslern knappast utfört några inspektioner alls under de senaste åren.¹ Som jämförelse kan det nämnas att jag i egenskap av biträdande justitiekansler år 2013 utförde 25 inspektioner. Hur har jag då för avsikt att handla år 2018? Kan inspektionerna ge resultat som är av betydelse med avseende på laglighetskontrollen?

Att söka svar på denna fråga öppnar samtidigt för ett resonemang kring laglighetskontrollens syften och de olika övervakningsmetodernas verkningsfullhet, förhållandet mellan de olika metoderna och laglighetskontrollens allmänna genomslagskraft.

I korthet kan man föreställa sig att det finns tre olika slags syften med laglighetskontrollen. För det första kan laglighetskontrollen vara kor-

¹ Att minska antalet inspektioner var ett medvetet val av Risto Hiekkataipale, som var verksam som biträdande justitiekansler och justitiekansler under verksamhetsåret, vilket framgår av det som han framförde i sitt inledningsanförande i berättelsen för år 2016.

rektiv, varvid laglighetsövervakarens åtgärd leder till att en situation som strider mot lag eller god förvaltning rättas till. För det andra kan laglighetskontrollen vara styrande och förebyggande, vilket innebär att det rådande läget kan förbättras genom att laglighetsövervakaren lägger fram ett mer omfattande, övergripande och sakkunnigt initiativ som berör ett lagenligt förfarande eller god förvaltning. Också en generaliserbar uppfattning som presenterats i ett enskilt fall kan få räckvidd och synlighet utöver det enskilda fallet. Laglighetsövervakarens åtgärder ökar samtidigt medvetenheten om övervakningens existens och kan därmed även ha en avskräckande verkan inom myndighetsmaskineriet. För det tredje kan laglighetskontrollen generellt öka allmänhetens förtroende för förvaltningen och rättssystemet, eftersom bara sådan maktutövning som omfattas av trovärdig övervakning är genuint förtroendeingivande.

För att individens rättsskydd, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses, och de ovan nämnda målsättningarna ska uppnås, behandlar laglighetsövervakaren klagomål, inspekterar verksamheten vid olika myndigheter och enheter inom förvaltningen samt utför undersökningar och utredningar på eget initiativ. De högsta laglighetsövervakarna kan också väcka åtal för vissa tjänstebrott. Därutöver övervakar justitiekanslern domstolarna genom att granska deras straffdomar.

Den centrala orsaken till att klagomål anförs utgörs oftast av en förväntan på att laglighetsövervakaren ska kunna eliminera eller rätta till en situation som upplevs som lagstridig. Anförandet av klagomål utgör också en indikator på det förtroende som allmänheten hyser för laglighetsövervakaren och rättsordningen. De som anför klagomål hjälper samtidigt justitiekanslern vid övervakningsarbetet. Klagomålen utgör även ett test som visar att medborgarna vill vända

sig till laglighetsövervakaren eftersom de litar på att saker kommer att rättas till. Det är också möjligt att en situation kan rättas till. Ett klagomålsavgörande kan leda till att medborgaren får det dokument eller förvaltningsbeslut som han eller hon har begärt eller väntat på. Ibland kan också redan laglighetsövervakarens begäran om utredning ge samma resultat. I sådana fall där en medborgare riktar kritik mot den pågående beredningen av ett förvaltningsbeslut eller t.ex. mot ett domstolsbeslut är förväntningarna dock ofta orealistiska: man förväntar sig bl.a. att laglighetsövervakaren ska kunna bestämma hur andra myndigheter ska handla, eller ändra eller upphäva ett domstolsbeslut.

Klagomålen ger alltid laglighetsövervakaren information om myndigheternas verksamhet och om såväl goda aspekter som missförhållanden inom förvaltningen och lagstiftningen. Det finns dock skäl att hålla i minnet att det i detta sammanhang är fråga om ett slumpmässigt urval. Klagomålsavgörandena utgör således en begränsad styrningsmetod inom laglighetskontrollen. Denna styrningsmetod är beroende av klagandenas aktivitet när det gäller att anföra klagomål, och den rättsliga bedömningen begränsar sig ofta till de enskilda fallen. Laglighetsövervakaren är emellertid inte bunden av klagandens uppfattning om en viss fråga, utan justitiekanslern kan försöka bredda frågeställningen genom att på basis av klagomålet lyfta fram synpunkter som kan belysas ur ett allmännare perspektiv. Den huvudsakliga arbetsinsatsen vid justitiekanslersämbetet hänförs sig till behandlingen av klagomål, och verksamheten är således anknuten till klagandenas aktivitet. Därmed är denna del av verksamheten inte tillräcklig för att garantera ett resultat som är av betydelse med avseende på laglighetskontrollen.

Målsättningarna kan inte nås utan egna initiativ och egen aktivitet, och inspektionerna är centrala i detta sammanhang. Med hjälp av

inspektionerna är det möjligt att eftersträva mer omfattande samhälleliga verkningar för laglighetskontrollen. Inspektionerna är en viktig informationskälla, och de ger en bättre grund än klagomålen för att granska myndighetspraxisens enhetlighet på riksplanet samt för att befatta sig med brister i lagstiftningen och med sådana systemfel som förekommer inom tillämpningspraxisen. Ibland kan inspektionsverksamheten också ha en direkt korrigerande verkan. Det finns erfarenheter av situationer där man t.ex. i normal ordning på förhand begärt att ett ämbetsverk ska sända statistiska uppgifter om sin verksamhet, vilket lett till att enskilda ärenden som varit under behandling hos myndigheten onödigt länge avgjorts inför inspektionsbesöket.

Inspektionsverksamheten påverkas också av hur de myndigheter som hör till verksamhetens målgrupp uppfattar inspektionerna. Anssi Keinänen och Kalle Määttä har undersökt myndigheternas uppfattningar om nyttan med inspektionsverksamheten.² I den enkät som riktades till myndigheterna konstaterades det i nästan 87 % av svaren att verksamheten var viktig. Att få respons på den egna verksamheten ansågs höra till det viktigaste i samband med inspektionerna: "Inspektionerna främjar öppenheten inom organisationen när det gäller en rättvis och jämlik rättstillämpning. Då lagstiftningen utvecklas får organisationen aktuell information om frågor som berör dess förvaltningsområde. I samband med diskussionerna är det möjligt att göra sig förtrogen med och få handledning i fråga om verksamheten." I flera svar betonades det att myndighetsverksamhetens trovärdighet och tillförlitlighet förutsätter att den inspekteras av en utomstående aktör.

Inspektionerna är således viktiga inte bara för laglighetsövervakaren utan också för de aktö-

rer som hör till inspektionsverksamhetens målgrupp. Inspektionerna ger möjligheter förutom till styrning också till växelverkan, informationsutbyte och samtal. Dessutom har inspektionerna en förebyggande verkan. Det är dock viktigt att undvika överlappningar med myndighetens egen interna kontroll, och att agera i enlighet med den grundläggande utgångspunkten för den högsta laglighetskontrollen, som innebär att också förvaltningens egen interna kontroll omfattas av övervakningen.

Det är viktigt att laglighetsövervakarens olika verksamhetsmetoder kompletterar varandra: det är inte fråga om att å ena sidan behandla klagomål och å andra sidan utföra inspektioner och undersöka ärenden på eget initiativ, utan laglighetskontrollen utgör en enda helhet där de olika metoderna stöder varandra. Myndighetsverksamhetens korrekthet kan bäst bedömas genom att de olika metoderna kombineras med varandra på ett flexibelt och mångsidigt sätt. Samtidigt kan man också dra nytta av de olika synvinklarna. Ett klagomålsavgörande är oundvikligen tillbakablickande, och innefattar en bedömning av ett förfarande i det förflutna. Vid en inspektion kan man däremot på ett smidigare sätt granska strukturerna i anslutning till ett förfarande som uppmärksammas i ett klagomål, horisontella frågor som berör hela det aktuella förvaltningsområdet samt verksamhetskulturen och olika bakgrundsfaktorer. Både klagomålen och inspektionerna kan ge anledning till att laglighetsövervakaren beslutar sig för att undersöka ett ärende på eget initiativ. I detta fall är det möjligt att rikta blicken mot framtiden, med målsättningen att åstadkomma en konkret förändring. Då justitiekanslern undersöker ett ärende på eget initiativ är det fråga om att göra en sakkunnig, mångsidig och praktiskt inriktad bedömning av verkningarna av en lagstiftnings- eller förvaltningsreform med avseende på bl.a.

² Anssi Keinänen – Kalle Määttä: Näkökulmia oikeusasiamies-instituution vaikuttavuuteen, 2007, s. 139

individens rättsskydd, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Justitiekanslern har en särskilt stark ställning när det gäller att utöva inflytande i lagstiftningsfrågor. Justitiekanslerns övervakning av att statsrådets ämbetsåtgärder är lagenliga innefattar en grundlagsenlig skyldighet att närvara vid statsrådets allmänna sammanträden och delta i regeringens förhandlingar samt granska statsrådets föredragningslistor och framställa juridiska anmärkningar angående dem. Därutöver har justitiekanslern i grundlagen ålagts en skyldighet att på begäran ge republikens president, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

När det gäller övervakningen av statsrådet utgörs styrkorna vid justitiekanslerns laglighetskontroll av effektivitet och rättidighet samt av möjligheten att använda sig också av föregripande kontroll. Föregripande kontroll av författningarna har redan länge utförts i och med granskningen av statsrådets och republikens presidents föredragningslistor. Såsom justitiekanslern konstaterat i sitt anförande i denna berättelse strävar man efter att stärka den laglighetskontroll som riktar sig mot statsrådet genom att mer systematiskt på eget initiativ förhandsgranska författningsförslag, framför allt regeringspropositioner.

Förhandsgranskningsförfarandet är också förknippat med övervakningen av förvaltningen och framför allt med inspektionsverksamheten. Med hjälp av förhandsgranskningen kan man skapa en närmare anknytning mellan övervakningen av förvaltningen och av statsrådet. Justitiekanslerns laglighetskontroll bör betraktas som en helhet också i detta sammanhang. Sådana väsentliga frågor som är av betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna eller grunderna för rättsstaten och som i samband med övervakningen av stats-

rådet lyfts fram ur en regeringsproposition kan påverka valet av teman för inspektionsverksamheten. Likaså kan den information om verkningarna av olika reformer som erhållits i samband med inspektionsverksamheten vara till nytta vid övervakningen av statsrådet.

Frågan om laglighetskontrollens verkkningsfullhet, dvs. hur väl de målsättningar som uppställts för laglighetskontrollen har uppnåtts, är svår att besvara, eftersom detta skulle förutsätta att det är möjligt att göra en objektiv och heltäckande bedömning av laglighetskontrollens resultat. Det förhåller sig emellertid så att institutionen i sig, laglighetsövervakarens avgöranden i enskilda ärenden, laglighetsövervakarens framställningar och övriga ställningstaganden, inspektionerna, de ärenden som undersöks på eget initiativ, publikationerna och kommunikationen utgör en helhet, där det med avseende på verkkningsfullheten är svårt att särskilja de olika elementen från varandra. De sammanlagda verkningarna påverkas dessutom också av samverkan med många andra aktörer.³

Justitiekanslern har i egenskap av myndighet ett unikt uppdrag som fastställts i grundlagen, en vedertagen ställning som laglighetsövervakare och starka befogenheter. Utifrån dessa premisser kan justitiekanslern tillföra samhället nytta genom att agera som försvarare av rättsstaten och demokratin. Med stöd av sitt vidsträckta mandat skapar justitiekanslern kontinuerligt en helhetsbild av läget beträffande de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt av läget inom förvaltningen och av medborgarnas ställning som klienter inom förvaltningen. Denna information påverkar inriktningen av justitiekanslerns verksamhet. Inom laglighetskontrollen gestaltar justitiekanslern omfattande helheter, och vidtar föregripande åtgärder innan fel

³ Riitta-Leena Paunio: *Esipuhe*, s. 5; Keinänen – Määttä, 2007

som inträffat t.ex. i samband med lagstiftningen har hunnit skapa problem för medborgarna och myndigheterna. Justitiekanslern befattar sig snabbt och målmedvetet med uppdagade missförhållanden. Därigenom stärker justitiekanslern de grundläggande fri- och rättigheternas och grundlagens ställning samt god förvaltning.

Inspektionsverksamheten år 2018

Inspektionsverksamheten kommer att tas upp på nytt år 2018. Inspektionerna hör till den laglighetskontroll som omfattar domstolarna och övriga myndigheter samt aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Syftet med inspektionerna är att erhålla information bl.a. om hur väl lagen iakttas, om förändringsprocesser inom förvaltningen, om myndigheternas verksamhetskultur och om vilken betydelse laglighetsövervakarnas avgöranden haft i praktiken. Inspektionerna hör till det omfattande urvalet av metoder som används i samband med laglighetskontrollen, där man strävar efter att behandla olika teman och företeelser i myndigheternas verksamhet med mångsidiga metoder som kompletterar varandra.

Anknytningen till justitiekanslerns övriga verksamhet beskrivs i 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet, där det anges att justitiekanslern med anledning av ett klagomål vidtar de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Samma utgångspunkter gäller också för inspektionsverksamheten.

Genom systematiskt val av inspektionsobjekt strävar man efter att öka inspektionernas verkningsfullhet och stärka deras anknytning till den övriga laglighetskontrollen. Följande fakto-

rer påverkar tillsammans eller var för sig valet av inspektionsobjekt:

- **Område för inspektionen:**
Vid en inspektion är det möjligt att fokusera på en viss företeelse inom förvaltningen eller på ett visst förvaltningsområde, eller att utföra en helhetsgranskning av dessa. Inspektionen kan till sin karaktär vara horisontell, och beröra exempelvis behandlingstiderna vid olika enheter inom ett visst förvaltningsområde, eller vertikal, varvid inspektionen berör läget vid lokal-, regional- och centralförvaltningsmyndigheterna inom ett och samma förvaltningsområde.
- **Inspektionens tidsmässiga dimension:**
Inspektionen kan beröra en aktuell situation, varvid inspektionen har karaktären av en enskild intervention. Utgångspunkten är dock att justitiekanslern inte utför oanmälda inspektioner. Inspektionen kan också gälla uppkomsten av en viss betydelsefull företeelse och innefatta uppföljning av dess utveckling under en längre tid.
- **Sårbara klientgrupper:**
Vid valet av inspektionsobjekt är det möjligt att beakta att vissa myndigheter har särskilt sårbara klientgrupper, exempelvis äldre personer som är i behov av vård, barnskyddsklienter eller papperslösa utlänningar, eftersom detta kan påverka verksamhetens särdrag hos de myndigheter som inspekteras samt de risker som hänför sig till verksamheten.
- **Aspekter med anknytning till statsrådsövervakningen:**
Vid valet av inspektionsobjekt beaktas även, i och med att justitiekanslern utövar förhandskontroll och befattar sig med strukturella företeelser, sådana teman som konstaterats viktiga i samband med förhandsgranskningen av statsrådsärenden, samt utnyttjas iakttagelser som gjorts vid denna.

- De högsta laglighetsövervakarnas beslutspraxis:

Valet av inspektionsobjekt och förberedelserna inför inspektionerna baserar sig också på tidigare praxis, såsom utlåtanden, klagomålsavgöranden och ärenden som undersökts på eget initiativ.

Man strävar efter att öka inspektionernas verkningfullhet genom att sammanställa olika teman till större helheter, med iakttagande av de ovan beskrivna urvalskriterierna. Föredragandena kommer vid sidan av biträdande justitiekanslern att få en större roll vid inspektionerna, i och med att de inspektioner som utförs enbart av föredragande kommer att utökas. Dessa inspektioner kommer att genomföras i olika faser och länkas samman med de inspektioner som utförs av biträdande justitiekanslern. I samband med inspektioner som utförs av biträdande justitiekanslern för-

bereder föredragandena de teman som granskas vid inspektionerna samt utför uppföljningsarbete och sällar fram problem, medan biträdande justitiekanslern utövar beslutanderätt. I syfte att effektivisera verksamheten och minska miljöbelastningen undersöker man också möjligheterna att utföra inspektioner med hjälp av videoförbindelser. Temat för en inspektion kan även ha en stark internationell eller europeisk anknytning, och i dessa fall är det möjligt att också bekanta sig med andra internationella övervakningsmyndigheters och forskningsinstituts praxis, iakttagelser och information. Om en inspektion ger anledning till fortsatta åtgärder, tas ärendet till behandling på eget initiativ.

Via justitiekanslersämbetets olika kommunikationskanaler kommer man i framtiden vid behov att förmedla mer omfattande information än förut om inspektionerna och om de iakttagelser som görs i samband med dem.