

Mikko Puumalainen

RESULTAT AV INSPEKTIONERNA: SAMTAL, KORRIGERINGAR OCH TILLÄGGSRESURSER

Inspektionerna belyser den strukturella synvinkeln

Mitt anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2017 (B 4/2018 rd) berörde syftet och målsättningarna med inspektionsverksamheten. Jag redogjorde för att inspektionerna är en central metod bl.a. för att få information om myndigheternas praxis, för att befatta sig med brister i lagstiftningen och med sådana systemfel som förekommer inom tillämpningspraxisen, och ibland även för att omedelbart åstadkomma vissa förändringar i myndigheternas verksamhet. Det är viktigt att man i samband med inspektionerna strävar efter att gestalta en mer övergripande bild av myndighetsverksamheten, där de strukturella hindren för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt rättsskyddet framträder. Med hjälp av inspektionerna blir det därigenom möjligt att fördjupa och utvidga den bild av myndighetsverksamheten som erhålls genom klagomålen. I mitt anförande konstaterade jag också att den möjlighet till växelverkan, ömsesidigt informationsutbyte och samtal som inspektionerna erbjuder är värdefull.

Under år 2018 framträdde inspektionernas betydelse för belysandet av den strukturella synvinkeln tydligare än förut. Med den strukturella synvinkeln avser jag att man i samband med laglighetskontrollärenden förutom att göra en bedömning av enskilda ärenden även gör två andra bedömningar, dvs. man bedömer om en uppdagad lagstridighet härrör sig från brister i de allmänna förfarandena och om kravet på laglighet samt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och rättsskyddet kräver att förfarandena åtgärdas. Med allmänna förfaranden avser jag t.ex. informations- och budgetstyrning, utbildning och sådana tillämpningsanvisningar som utarbetas inom förvaltningen och som verkställigheten av lagen ofta baserar sig på. Också i samband med inspektionerna har tyngdpunkten i allt större utsträckning förskjutits från granskning enbart av enskilda myndighetsåtgärder till bedömning av ovan avsedda allmänna förfaranden, även om man fortfarande i viss mån granskar också myndigheternas åtgärder i sig.

Justitiekanslerns ansvar för den laglighetskontroll som utövas genom inspektionerna, och

särskilt det mer övergripande ansvaret för att uppmärksamma den strukturella synvinkeln för hela myndighetsverksamhetens del, accentueras också i och med det sätt på vilket riksdagens justitieombudsman under den senaste tiden har inriktat sin inspektionsverksamhet. Justitieombudsmannens verksamhet och verksamhetsformer har nämligen kraftigt påverkats av att justitieombudsmannen har utsetts till det nationella tillsynsorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Exempelvis utför justitieombudsmannen numera största delen av sina inspektioner inom ramen för denna uppgift.¹

Barnskyddet och överklagandet av asylbeslut var huvudteman under år 2018

Under år 2018 utförde jag 18 inspektioner som främst riktade sig mot regionförvaltningsverken, förvaltningsdomstolarna och kommunerna. Därutöver svarade föredragande från justitiekanslersämbetet för nio inspektioner vid hovrätterna och vid polisinsrättningarnas rättsenheter (se s. 134 och 175). En heltäckande förteckning över inspektionerna finns bifogad till berättelsen. I enlighet med de riktlinjer som jag presenterade i mitt anförande i berättelsen för år 2017 stod barnskyddet och den inverkan som det ökade antalet asylbesvär haft på förvaltningsdomstolarnas verksamhet i fokus för förra årets inspektioner, även om det också fanns andra frågor som också uppmärksammades vid inspektionerna.

Barnskyddsklienterna hör till de mest sårbara grupperna i samhället. Laglighetsövervakarna har

till uppgift att för sin del säkerställa att förvaltningsmyndigheterna och serviceproducenterna sköter barnskyddsarbetet väl och att lagen följs. Regionförvaltningsverken svarar för den allmänna tillsynen över kommunerna, vilka bär ansvar för anordnandet av barnskyddet. I samband med min inspektionsverksamhet undersökte jag hur kommunerna och regionförvaltningsverken har klarat av dessa uppgifter. Den landskapsreform som var under beredning under året, och planerna på att istället för regionförvaltningsverken inrätta en ny myndighet, nämligen Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet Luova, påverkade också inspektionernas inriktning.

Frågor rörande barnskyddet aktualiserades även vid domstolarna. Jag intresserade mig framför allt för arrangemangen i anslutning till hörandet av barn. Innan de egentliga inspektionerna inleddes ordnade jag möten med de specialmyndigheter som svarar för barnskyddsklienternas ställning och rättigheter, dvs. barnombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

Den avsevärda ökning av antalet asylansökningar som skedde år 2015 återspeglade sig med ett visst dröjsmål också inom förvaltningsrättskipningen. Antalet asylansökningar ökade under hösten 2015 till det tiofaldiga, vilket även påverkade antalet besvär som anfördes över asylbesluten. Det var fråga om en så kännbar ökning att besvären inte kunde behandlas bara av Helsingfors förvaltningsdomstol utan fördelades också mellan Vasa, Östra Finlands, Åbo och Norra Finlands förvaltningsdomstolar. Ur laglighetskontrollens synvinkel fanns det skäl att utreda hur domstolarna klarade av denna utmaning. Det var ju inte fråga bara om en stor mängd ärenden, utan också om att sätta sig in i en ny och krävande ärendekategori.

I och med att barnskydds- och asylfrågorna utsågs till teman för årets inspektioner, och därmed behandlades inom olika organisationer,

¹ Under år 2018 utförde riksdagens justitieombudsman 78 inspektioner, varav 72 gällde sådana inrättningar eller enheter där de intagna personernas frihet eller självbestämmanderätt hade inskränkts.

fick frågorna även synlighet. Det visade sig förekomma lokala variationer beträffande förhållandena och de sätt på vilka verksamheten genomfördes. I och med att flera regionförvaltningsverk och förvaltningsdomstolar inspekterades samtidigt möjliggjordes också en jämförelse av verksamhetsmetoderna och av hur väl man klarat av att sköta verksamheten. Genom inspektionerna utmålades en oroväckande bild av barnskyddsklienternas situation och ställning. I mitt anförande på justitiekanslersämbetets webbplats har jag behandlat dessa iakttagelser mer ingående, utifrån de inspektioner jag utförde under våren 2018 ("Inspektioner gav en dyster bild av vardagen: strukturella problem hotar barnskyddet", publicerad 15.10.2018).

Inspektionernas karaktär varierar

Inspektionernas karaktär och innehåll varierar en aning beroende på inspektionsobjekten. Laglighetsövervakaren utövar tillsyn över att lagen följs, men befattar sig inte med utövningen av prövningsrätt inom rättsskipningen eller förvaltningen och strävar inte heller efter att styra prövningsrätten. Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det är således motiverat att man i samband med inspektionerna, i den moderna laglighetskontrollens anda och i enlighet med den förpliktelse som anges i grundlagen främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att diskutera de berörda förvaltningsenheters verksamhetsmetoder även ur denna synvinkel.

I samband med mina besök vid regionförvaltningsverken var det naturligt att utbyta tankar om laglighetskontrollens karaktär och om hur laglig-

hetskontrollen skiljer sig å ena sidan från rättsskipning och å andra sidan från rådgivning, samt om hur dessa skillnader framträder t.ex. i samband med klagomålsavgörandena, tillsynsåtgärderna och remissförfarandena. I samband med inspektionerna framträdde också betydande skillnader mellan olika regionförvaltningsverk när det gällde i vilket skede regionförvaltningsverken ingripit i verksamheten i de kommuner som omfattas av deras tillsyn. Vissa regionförvaltningsverk fortsatte med förhandlingar i det skede då andra redan vidtog tillsynsåtgärder.

Ur laglighetskontrollens synvinkel har domstolarna en accentuerat oberoende ställning, och denna ställning påverkar också inspektionerna. I samband domstolsinspektionerna håller man sig strikt till sådana laglighetsfrågor som faller utanför utövningen av prövningsrätt. När det gäller iakttagandet av 21 § i grundlagen fokuserar man t.ex. på kravet på att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Vid inspektionerna fokuserar man också på de allmänna faktorer som utgör en förutsättning för att domstolarna ska kunna klara av att tillgodose rättsskyddet, men som inte utgör en del av rättsskipningsverksamheten.

I samband med inspektionerna av domstolarna kan man dessutom få värdefull information om andra myndigheters verksamhet. Vid inspektionerna av förvaltningsdomstolarna utgjordes ett tema av de iakttagelser som domstolarna gjort i fråga om kvaliteten på Folkpensionsanstaltens utkomststödsbeslut. Jag hade redan därförinnan på eget initiativ börjat undersöka denna fråga (OKV/21/50/2018), på basis av de iakttagelser som uppmärksammats i vissa klagomål, samt till följd av den oro som anställda vid Folkpensionsanstalten själva uttryckt över saken. Förvaltningsdomstolarnas iakttagelser var av liknande art, dvs. de visade att det fanns anledning till kritik, och iakttagelserna var förenliga med min uppfattning om att det fanns behov av att undersöka saken.

Behandlingstiderna hör till de goda mätarna för verksamheten

Behandlingstiderna utgör en vedertagen och viktig källa till information om myndigheternas verksamhet. Det är väsentligt att 21 § i grundlagen, som berör rättsskyddet, tillgodoses i det vardagliga arbetet. Enligt denna paragraf har var och en rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Det faktum att behandlingen sker utan dröjsmål är alltså en central faktor med tanke på parterna och deras rättsskydd, men i allmänhet ger behandlingstiden också en god bild av prestationsförmågan och situationen vid den berörda myndigheten. Alltför långa behandlingstider är ofta ett symptom på något annat. Vid bedömningen av behandlingstidernas grundlagsenlighet är så klart behandlingstidernas längd i sig av betydelse, men ur laglighetskontrollens synvinkel finns det framför allt skäl att bedöma huruvida de dröjsmål som förekommit vid ärendenas behandling varit motiveerade, dvs. om det funnits en välgrundad och godtagbar orsak till de långa behandlingstiderna.

Granskningen upphör dock självfallet inte i och med detta, utan avsikten är att behandlingstiderna ska bli skäliga, trots att ingen enskild tjänsteman eller myndighet kan klandras för uppkomna dröjsmål. Målsättningen är med andra ord att man ska kunna påverka också de godtagbara orsakerna till dröjsmål vid behandlingen, så att behandlingstiderna ska bli godtagbara. Ansvaret för detta fördelar sig mellan ämbetsverkets ledning och den instans som svarar för dess styrning och resurstilldelning, exempelvis det berörda ministeriet. Jag har ofta tagit upp de problem som berör behandlingstiderna med de ministerier som svarar för myndigheternas styrning, och kommer att göra det även i fortsättningen. Ofta strävar myndigheterna efter att avgöra sina äldsta ärenden, eller åtminstone största delen av dem,

antingen före inspektionerna eller strax efter dem. Även om situationen åtgärdas till följd av inspektionerna, borde det dock höra till det normala långsiktiga arbetet vid myndigheterna att se till att behandlingstiderna är skäliga. Det borde alltså inte vara fråga om en konsekvens av att laglighetsövervakaren har uppmärksammat saken.

Behandlingstiderna vittnar också om vilken inverkan betydande yttre förändringar har haft på myndigheternas verksamhet. Inom förvaltningsrättsskipningen utgjordes en sådan förändring nyligen av den avsevärda ökningen av antalet asylbesvär, som ledde till att besvären inte kunde behandlas bara av Helsingfors förvaltningsdomstol utan fördelades mellan flera förvaltningsdomstolar. I och med att invandringen har ökat har dessutom även alla andra typer av utlänningsärenden ökat vid samtliga förvaltningsdomstolar. Vid regionförvaltningsverken har man å sin sida strävat efter att svara bl.a. mot den kontinuerliga och väsentliga ökningen av antalet barnskyddsanmälningar och omhändertaganden i kommunerna samt mot den radikala förändring av verksamhetsfältet som skett i och med att privata tjänsteproducenter starkt har intagit marknaden.

Behandlingstiderna avspeglar också interna förändringar hos myndigheterna. Framför allt inom domstolsväsendet kommer de omfattande pensioneringarna att medföra förändringar, liksom den nyrekrytering som pensioneringarna medför. Dessutom krävs arbete för att introducera de nyanställda i deras uppgifter. För sådana anhopningar av ärenden som betraktas som tillfälliga anställs ofta tjänstemän för viss tid. Detta leder till en stor omsättning bland personalen, inte bara efter att visstidsanställningarna upphört utan också under den tid de pågår, eftersom de visstidsanställda tjänstemännen strävar efter att trygga sin sysselsättning i det osäkra läget. Den stora personalomsättningen kräver också omfattande introduktion i arbetet för de nyanställda.

Inom barnskyddet råder en likadan situation, framför allt i kommunerna. Det är svårt att rekrytera kompetent personal och personalomsättningen är stor.

De knappa resurserna utgör endast en av orsakerna till dröjsmål vid behandlingen

Ofta åberopar myndigheterna alltför knappa resurser som förklaring till dröjsmål vid ärendenas behandling. Resursbristen är vanligtvis en faktor som bidrar till dröjsmålen, men den utgör dock inte den enda orsaken till de långa behandlingstiderna. Också personledningen samt organisations-, informations- och ledningssystemen är av stor betydelse. Det är av betydelse t.ex. hur väl ledningen känner till vad som händer inom myndigheten, huruvida man klarar av att reagera snabbt på förändringar samt huruvida resurserna har inriktats korrekt och används så som myndighetens grundläggande uppgift förutsätter.

Allt detta kräver att myndighetsverksamheten omfattar god ledning, flexibilitet, långsiktig uppföljning, välfungerande växelverkan och goda informationssystem. Exempelvis har det för förvaltningsdomstolarnas del funnits skäl att kritiskt granska de strukturer och ledningssystem som härrör sig från länsrättstiden och därmed från en tid då världen såg mycket annorlunda ut än i dag. Vid vissa förvaltningsdomstolar har man således minskat antalet avdelningar och därigenom röjt administrativa hinder ur vägen. Vidare har förmågan att snabbt reagera t.ex. på fluktuationer som sker i fråga om antalet ärenden inom olika ärendekategorier och på sjukdomsfall och tjänstledigheter bland personalen förbättrats avsevärt. Dessutom har man strävat efter att intensifiera uppföljningen av behandlingstiderna genom gediget ledningsgruppsarbete och system med

ansvariga domare. Genom bättre styrning och introduktion i arbetet delar man också det kunskande som finns hos erfarna domare och föredragande så att det kommer nyanställda till godo.

Frågan om resursernas tillräcklighet hör samman med en bedömning av arbetsmängden och av hur krävande arbetet är samt med en korrekt fördelning av resurserna mellan olika aktörer. Vid de inspekterade domstolarna förhöll man sig kritiskt till resultatavtalsförfarandet, eftersom förfarandet inte fungerar som en genuin styrnings- och responsmekanism. Vid domstolarna visade man dock samtidigt förståelse för justitieministeriets besvärliga situation. Med tanke på domstolarnas oavhängighet kan det vara problematiskt om ministeriet, som är regeringens verkställande organ, skulle utöva alltför omfattande styrning. Vid de inspekterade domstolarna förväntar man sig istället att Domstolsverket ska åstadkomma en välfungerande resursfördelning.

En stor del av den besvikelse som man vid regionförvaltningsverken kände över att Luova-projektet strandade hänförde sig uttryckligen till förväntningarna på en rättvis och korrekt fördelning av resurserna och på möjligheterna att utveckla verksamheten tillsammans. Av Luova förväntade man sig även att det vid det gemensamma ämbetsverket skulle bli möjligt att utföra en sådan helhetsgranskning av resurserna som skulle ha möjliggjort jämförelse, samt att det skulle erbjudas ett mer välfungerande responsystem än vad som finns för närvarande.

Inspektionerna leder till att ärenden undersöks på eget initiativ och till att problem blir åtgärdade

Inspektionerna utgör en del av det mer omfattande urvalet av redskap som används inom

laglighetskontrollen, där man med olika metoder som kompletterar varandra dels behandlar enskilda ärenden som berör iakttagandet av lagen och dels granskar strukturella och mer vidsträckta teman och företeelser inom myndighetsverksamheten. Vid sidan av de särskilda frågorna är det väsentligt att sträva efter att skapa en helhetsbild av läget. Detta lyckas bäst genom att man på ett flexibelt och mångsidigt sätt kombinerar de olika metoder som hör till laglighetskontrollen, vilket möjliggör en god utvärdering av myndighetsverksamheten.

Inspektionernas roll bland de olika redskap som hör till laglighetskontrollen och bland helheten av olika åtgärder åskådliggörs av att inspektionerna år 2018 direkt ledde till att fyra ärenden togs till prövning på eget initiativ. Tre av dessa ärenden gällde den grundlagsenliga rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Vid inspektionerna av Norra Finlands förvaltningsdomstol (OKV/7/50/2018, se s. 135), Regionförvaltningsverket i Norra Finland (OKV/8/50/2018) och Vasa förvaltningsdomstol (OKV/10/50/2018, se s. 135) framgick det att behandlingstiderna vid dessa instanser var alldeles för långa. Jag började därför undersöka saken närmare. Det fjärde ärende som jag med anledning av inspektionerna tog till prövning på eget initiativ (OKV/22/50/2018) gällde Migrationsverkets uppföljning av förvaltningsdomstolarnas enhetliga tillämpningspraxis. I och med att fler förvaltningsdomstolar getts i uppdrag att behandla asylbesvär aktualiserades frågan om enhetligheten i samband med överklagandet av asylbeslut. Det är så klart högsta förvaltningsdomstolen som bär huvudansvaret för rättspraxisens enhetlighet, men också för högsta förvaltningsdomstolens del begränsas ställningstagandena till de beslut som överklagas. Därför började jag undersöka Migrationsverkets verksamhet när det gäller att ansöka om besvärstillstånd. I avvikelse från

de övriga ovan nämnda ärenden som jag tog till prövning på eget initiativ har detta ärende i skrivande stund inte ännu avgjorts.

I och med att problemen rörande behandlingstiderna undersöktes och slutledningarna delgavs inspektionsobjekten åtgärdades också en del av problemen. T.ex. vid Vasa förvaltningsdomstol utgjordes ett problem av att besvärssärendenas behandlingstider varit synnerligen långa vid en av domstolens avdelningar. Det äldsta ärendet hade varit under behandling i ca tre år och tre månader. Vasa förvaltningsdomstols ställning som en typ av specialdomstol för miljöfrågor har lett till att domstolen på riksplanet fått bära ansvar för utbildningen och sakkunskapen inom denna sektor, vilket bundit en del av domstolens resurser. Denna uppgift, som i och för sig är viktig, men sekundär i förhållande till förvaltningsdomstolens primära uppgift att tillgodose rättsskyddet, kräver således snabb och flexibel balansering av resurserna, men enligt min uppfattning krävs även fasta prioriteringar när det gäller att trygga skötseln av domstolens primära uppgift. Efter att jag meddelat mitt beslut i ärendet rapporterade överdomaren bl.a. om reformer med hjälp av vilka resurserna kan fördelas på ett flexiblere sätt mellan domstolens olika avdelningar. Nuförtiden tillhandahålls även mer stöd för ledningen och för behandlingsprocessen.

Det omfattande ärende som gällde regionförvaltningsverket i Norra Finland avgjordes i början av år 2019. Vid regionförvaltningsverket hade man inte under hela den tid ämbetsverket varit verksamt, dvs. sedan år 2010, lyckats se till att behandlingstiderna för klagomål som berörde barnskyddsärenden varit skäligen, med undantag för vissa korta perioder. Jag gav regionförvaltningsverkets överdirektör en anmärkning på grund av att denne agerat i strid med lag och föreskrivna förpliktelser. Överdirektören svarar nämligen för tryggandet av att grundlagens och

förvaltningslagens bestämmelser iakttas i de myndigheters verksamhet som hör till regionförvaltningsverkets ansvarsområde. Ärendets utredning fortgår i samarbete med finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

Inspektionen vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland medförde ett resultat som är sällsynt inom laglighetskontrollen. Jag hade redan år 2013 uppmärksammat finansministeriet på att regionförvaltningsverken har tilldelats alltför små resurser i synnerhet för tillsynen över barnskyddet, och ministeriet hade med anledning av detta vidtagit åtgärder bl.a. för att öka resurserna.

Den möjlighet att fördela klagomålärendena mellan olika regionförvaltningsverk, som föreskrivs i lagen om regionförvaltningsverken, hade likaså utnyttjats. Våren 2018 bad jag finansministeriet göra en ny bedömning av läget vid regionförvaltningsverken. Ministeriet meddelade då att man bl.a. hade för avsikt att föreslå att regionförvaltningsverken skulle få permanenta tilläggsresurser för den tillsyn som berör barnskyddet. Detta förslag godkändes i samband med den första tilläggsbudgeten för år 2019. Detta är en positiv sak, även om resurserna inte är den enda faktor som bidrar till att verksamheten blir resultatrik.