

# Justitieombudsmannen

## – utvecklare av god förvaltning

---

### Inledning

Begreppet god förvaltning intogs i vår lagstiftning i samband med reformen av de grundläggande rättigheterna år 1995, när förteckningen över grundläggande rättigheter i den dåvarande regeringsformens 16 § utökades med bestämmelserna om rätt till rättvis rättegång och god förvaltning. I den nuvarande grundlagen har samma bestämmelser intagits i 21 §.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag, samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I 2 mom. sägs det att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

Begreppet god förvaltning får sin mening av den helhet som paragrafen bildar. Med god förvaltning avses både kraven i 1 mom. om behöriga myndighetsåtgärder utan dröjsmål, och de i 2 mom. uppräknade delelementen som ingår i den goda förvaltningen. Som ju framgår av paragrafens ordalydelse, är beskrivningen av god förvaltning inte uttömmande. Redan i förarbetena till reformen av de grundläggande rättigheterna ansågs det att också kravet på opartiskhet i tjänsteåtgärderna och den serviceprincip som ingick i den dåvarande lagen om förvaltningsförfarande kunde hänföras till det i paragrafen framförda kravet på behandling på behörigt sätt (RP 309/1993 rd). Bestämmelserna i 21 § i grundlagen kompletteras för övrigt av bestämmelser i andra lagar om samma rättighet.

Om grunderna för god förvaltning stadgas inte bara i 21 § i grundlagen utan också i 2 kap. i förvaltningslagen, som gäller sedan början av år 2004. Bestämmelserna i kapitlet gäller rättsprinciperna inom förvaltningen, serviceprincipen och adekvat service, rådgivning, krav

på gott språkbruk och samarbete mellan myndigheterna. Enligt regeringens proposition till lagen var lagförslagets syfte att förordna om kvalitetsmässiga krav som kännetecknar god förvaltning; dessa krav anses ingå i det förordnande om lagstiftning som ges i 21 § 2 mom. i grundlagen. Med garantier för god förvaltning skall enligt propositionen närmast förstås att det krävs effektiv skötsel av tjänsteåligganden i enlighet med serviceprincipen. God förvaltning innebär också att smidig och interaktiv förvaltningspraxis eftersträvas. Det innebär bl.a. att klienternas behov tas i beaktande i tillräcklig omfattning, när myndighetstjänster anordnas (RP 72/2002 rd).

I situationer där förvaltningslagen inte är tillämplig – lagen tillämpas inte t.ex. på rättsskipning, förundersökningar, polisundersökningar eller utsökning – måste frågan om givandet av god förvaltning bedömas direkt utgående från 21 § i grundlagen. Också procedurreglerna, både inom förvaltningslagen och på annat håll i lagstiftningen, bidrar till att trygga förvaltningens kunders/klienters rätt till god förvaltning. Av dessa regler kan exempelvis nämnas principen att bli hörd i sak, skyldigheten att motivera beslut och jävbestämmelserna.

## Den goda förvaltningen och justitieombudsmannens laglighetskontroll

Övervakningen av att principen med god förvaltning följs har sedan länge varit ett av kärnområdena i riksdagens justitieombudsmans laglighetskontroll för trygghet av de grundläggande rättigheterna. Ställningstagandena som sker inom laglighetskontrollen är av avsevärd betydelse för etableringen av vad den goda förvaltningen bör bestå av, för det är ofta fråga om förfaranden som inte kan klargöras med domstolsförfarande. Beträffande ärendenas behandling utan onödigt dröjsmål kan vi förvänta oss en ändring i detta avseende, om ett reformprojekt som justitieministeriet har satt igång leder till resultat. Till denna fråga återkommer jag nedan.

Utöver de ställningstaganden som gäller om kraven på god förvaltning uppfylls finns det ofta i justitieombudsmannens avgörandep Praxis rekommendationer om förfaringsätt som ger bättre förvaltning, eller så har en högre myndighets uppmärksamhet fästs vid – exempelvis – en resursbrist som förorsakar lång handläggningstid. I avgörandep Praxisen har det också ställts ett antal förslag om betalning av gottgörelse i pengar. Detta sistnämnda ämne blir föremål för en separat artikel i denna bok.

I justitieombudsmannens kanslis elektroniska textarkiv, där det sedan år 1992 har införts de i diariet antecknade avgörandena i klagomålsfrågor, påträffades i september 2009 med sök-

ning efter orden (på finska:) "hyv# hallin#" (= "god förvaltning", med alla böjningsalternativ) totalt 2 668 avgöranden. Det första av dessa är från år 1992. För tiden sedan förvaltningslagen infördes var de motsvarande träffarna 1 412. Om sökordet kombinerades med ordet för förvaltningslag var träffarna 1 029 + 816 avgöranden. Sökningen visar alla de avgöranden där orden för "god förvaltning" och i det senare fallet dessutom "förvaltningslag" förekommer, i någon form eller böjning. Sökningarna anger dock inte nödvändigtvis det totala antalet fall där det i själva verket varit fråga om förfaranden som kan anses ha att göra med god förvaltning. Mitt antagande är att en del av fallen som gällt handläggningstiderna inte fås fram med de nämnda sökningarna. I alla händelser ger sökningarna en allmän uppfattning om hur ofta det i justitiembudsmannens avgörandepraxis ingår avgöranden kring ämnet god förvaltning.

Till följd av den stora mängden avgöranden som gäller god förvaltning är det inte möjligt i en så kort artikel som denna att ge en överblick av alla de olika situationerna i justitiembudsmannens laglighetskontroll, där förfarandenas överensstämmelse med god förvaltning har bedömts. Därför tvingas jag begränsa mig till vissa specifika delområden av den goda förvaltningen och därtill måste jag sova bland de fall som berörs. Tidsmässigt inriktar jag mig närmast på ärenden som avgjorts åren 2008 och 2009. Jag har identifierat avgörandena genom att ange deras diarienummer. Mera omfattande observationer av justitiembudsmannen om god förvaltning finns samlade i de årsberättelser som justitiembudsmannen avger till riksdagen, särskilt de avsnitt som behandlar grundläggande och mänskliga rättigheter, "Rättsskydd 21 §". Likaså får justitiembudsmannens avgörandepraxis en ganska bred presentation i publikationen Förvaltningslagen i rätts- och laglighetsövervakningspraxis. Delrapport II i uppföljningsundersökningen av förvaltningslagen år 2006 (justitieministeriets publikationer 2006:10).

I detta sammanhang kommer jag att närmare granska rådgivningen, handläggningens snabbhet, tillitsskyddet samt, som en särskild punkt, de krav som god förvaltning ställer på elektronisk handläggning av ärenden. Rådgivningen och handläggningens snabbhet behandlar jag för att dessa ämnen är så centrala; klagomålen som gäller god förvaltning gäller mycket ofta någotdera av dessa områden. Rådgivningen har också under ett par år varit ett granskningstema för justitiembudsmannens kansli och detta ämne har därför betonats speciellt i samband med granskningarna på senare tid. Beträffande handläggningens snabbhet har ett aktuellt projekt om reform av förvaltningslagen – och därmed ämnets aktualitet även i detta avseende – medverkat till att just detta delområde tas upp. Vad tillitsskyddet beträffar är det fråga om en förhållandevis ny rättsprincip inom förvaltningen, som först infördes år 2004 med den nya förvaltningslagen. Situationerna som har att göra med elektronisk handläggning har naturligtvis beröring med flera olika delområden av god förvaltning. Det är

fråga om ett verksamhetsfält som kontinuerligt vidgas och som ger uppfattningarna om god förvaltning nytt innehåll. I och med att elektronisk handläggning blir allmännare har frågor i anslutning till detta område allt oftare blivit aktuella, även inom laglighetsövervakningen.

## Rådgivning

I den som grundläggande rättighet betecknade goda förvaltningen ingår rätten till behörig rådgivning.

Enligt 8 § i förvaltningslagen skall myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärendes samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri. Om ett ärende inte hör till myndighetens behörighet, skall den i mån av möjlighet hänvisa kunden till den behöriga myndigheten.

I den rådgivning som ingår i den goda förvaltningen är det inte fråga om rådgivning av typen advokatyr, utan snarare om att kunderna/klienterna skall underrättas om vilka rättigheter och skyldigheter de har, och hur de skall gå till väga för att få sitt ärende anhängigt och sina krav tolkade.

Frågor som ansluter sig till rådgivningen finns ofta med i de klagomål som riktas till justitieombudsmannen. Det kan exempelvis vara fråga om besvarande av brev, rådgivningens innehåll, avgiftsfriheten eller kanske hur myndighetens rådgivning är anordnad. Rådgivningen är inte bara ett ämne som förekommer i klagoskrivelserna, utan detta ämne tas ofta upp under de inspektioner som justitieombudsmannen företar. Också i frågor som justitieombudsmannen väcker på eget initiativ ingår ofta rådgivningsproblem. Ett exempel gäller iakttagandet av bestämmelsen om rådgivningens avgiftsfrihet vid telefonrådgivning. Det kan nämnas att rådgivning och dess innehåll, vid sidan om laglighetskontroll, emellanåt kan komma upp till bedömning i domstol, t.ex. för bedömning av ett offentligt samfunds ersättningsansvar (HD:1999:32).

I klagomålen som gäller rådgivning gäller det ganska ofta att en myndighet inte alls har besvarat ett brev som tillsänts denna, eller att svaret enligt den klagandes uppgift har dröjt alldeles för länge. Det ingår i rätten till god förvaltning att svar utan obefogat dröjsmål ges på sakliga brev, förfrågningar och ansökningar, ifall den som kontaktar myndigheten kan förmodas önska eller vänta sig svar. I justitieombudsmannens avgörandepaxis anses gott förvaltningsförfarande innebära att brev besvaras med brev. Om däremot breven består av ställningstaganden till en gällande situation eller närmast kan tolkas som meningsyttringar

eller appeller, har det ansetts att myndigheterna inte handlar i strid med god förvaltning även om svar uteblir. I avgörandena har det dock betonats att tröskeln för att svara inte bör vara alltför hög, för ofta är det ju så att en person förväntar sig svar, trots att personens skrivelse kanske inte i myndighetens ögon förefaller att kräva ett sådant. Det väsentliga är att den som gör sig ärende till förvaltningen inte skall sväva i ovisshet om vad som har skett med skrivelsen hos myndigheten. I sista hand är det dock fråga om en bedömning som måste göras från fall till fall, huruvida kommunikationen föranleder en reaktion från myndighetens sida eller inte (t.ex. 1268/06).

Det andra ärendet om rådgivning som jag tar upp här gäller rådgivningens avgiftsfrihet. Till god förvaltning, som är en garanterad, grundläggande rättighet, hör att rådgivningen skall vara gratis. I bruktagningen av rikstäckande företags- och servicenummer, också hos offentliga myndigheter, har lett till att justitieombudsmannen ofta blivit tvungen att införa myndigheterna inskräpa kravet på avgiftsfrihet. Det har förekommit att myndigheter uppenbarligen inte ens har insett att den uttryckliga bestämmelsen i förvaltningslagen om att rådgivningen är avgiftsfri också gäller rådgivning per telefon.

I ärendena som har gällt avgiftsbelagd telefonrådgivning har det varit fråga om att en myndighet har ingått avtal med ett telebolag om inrättande av avgiftsbelagda servicenummer. I sådana fall har kunden/klienten varit tvungen att för sitt samtal betala lokalnätsavgift eller mobilteleavgift och därtill en fastslagen serviceavgift. Eftersom det i lagen sägs att rådgivningen är avgiftsfri, är kostnaderna för tillhandahållandet av en tjänst naturligtvis sådana som myndigheten, inte klienten, skall stå för. I avgörandepraxis har det ansetts att detta slags telefonrådgivning inte uppfyller kravet på avgiftsfri rådgivning, till de delar som klienten betalar högre avgift än vanlig samtalsavgift. Med vanlig samtalsavgift avses det pris som den uppringande, enligt sitt abonnentavtal, betalar för att samtal till ett vanligt telefonnummer.

Det händer ibland att myndigheter håller sig med ett gratisnummer för rådgivning, medan de egentliga klientservicenumren, direktvalsnumren, rentav numret till myndighetens telefonväxel, har lämnats avgiftsbelagda. I sin laglighetskontroll har justitieombudsmannen dock ansett att myndigheters kontaktnummer, kund-/klientservicenummer och numren till sådana tjänstemän som en klient kan ha behov av att kontakta i sitt ärende, inte får avgiftsbeläggas.

De första ställningstagandena i denna fråga gavs år 2005, när kravet på avgiftsfri telefonrådgivning delgavs skattestyrelsen (2069/04) och Fordonsförvaltningscentralen (382/04). År 2006 avgjordes klagomål som gällde avgiftsbelagd telefonrådgivning hos Folkpensionsanstalten (1776/05), arbetsförvaltningen (3155/04), Lantmäteriverket (1918/05) och Tammerfors stad (1933/05). Beslutet om Tammerfors stads telefonrådgivning var det första stånd-

punktstagandet av en laglighetsövervakare där det bedömdes skyldigheten för en kommun att, i enlighet med kraven på god förvaltning, ordna med avgiftsfri telefonrådgivning. Åren 2007 och 2008 gavs avgöranden med anledning av klagomål som gällde avgiftsbelagd telefonrådgivning inom förvaltningsgrenarna under justitieministeriet (483/07 och 510/07), inrikesministeriet (2000/07) och miljöministeriet (1766/07).

Eftersom justitieombudsmannen genom klagomål och via egna observationer i samband med laglighetskontroll observerade att brister fortfarande förekom i form av avgiftsbeläggning av myndigheternas telefonrådgivning, har ett ställningstagande om telefonrådgivningens avgiftsfrihet skickats till samtliga ministerier för tillrättaläggande av missförhållandena. I detta sammanhang ålades ministerierna att tillskriva alla statliga myndigheter i respektive förvaltningsgrenar, som själva hade ingått avtal med telefonbolag. Brevet skickades också till Finlands Kommunförbund (1311/08).

Som ett resultat av detta ställningstagande har flera myndigheter ändrat sina servicenummer till avgiftsfria nummer, så att de uppringande bara betalar lokalnätavgift eller mobilteleavgift.

## Handläggningens snabbhet

Enligt 21 § i grundlagen skall ett ärende behandlas av en behörig myndighet "utan ogrundat dröjsmål". Motsvarande skyldighet ingår i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Frågor som gäller behandlingens snabbhet – eller snarare bristen på snabbhet – tas ideligen upp inom laglighetsövervakningen. I ärendena är det ofta också fråga om andra delområden inom god förvaltning än den tid som åtgår till handläggningen. En förutsättning för god förvaltning är exempelvis att frågor och förfrågningar i anslutning till den ovan behandlade rådgivningen besvaras utan ogrundat dröjsmål. Snabb behandling är inte bara viktig med tanke på god förvaltning, utan också med tanke på tillgodoseendet av de övriga grundläggande rättigheterna.

Ämnet är också aktuellt med tanke på att justitieministeriet, när detta skrivs i september 2009, har ett pågående lagstiftningsprojekt som om det realiserar bl.a. skulle innebära nya rättsskyddsmetoder i händelse av passivitet från myndigheternas sida. Till detta projekt, ett betänkande av den s.k. passivitetsarbetsgruppen, återkommer jag närmare i artikels sista del nedan.

I behandlingen av frågor som gäller hur länge ett ärende behandlas är det ofta inte bara fråga om ifall behandlingen har dröjt oskäligt länge, utan också om orsakerna till dröjsmålet. Överskridningen av den skäliga behandlingstiden kan ju också ske av en anledning som gör att dröjsmålet inte anses vara obefogat. Detta var t.ex. fallet i ett ärende som gällde Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD), där det ansågs att SAD inte förekommit något okäligt dröjsmål vid behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde en kontrollavgift, trots att ärendet vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes hade varit under behandling i åtta månader. Arbetsmängden vid SAD hade nämligen till följd av lagstiftningsmässiga och organisatoriska förändringar ökat på ett sådant sätt att man inte på förhand tillräckligt väl hade kunnat förbereda sig på saken. Eftersom man vid SAD hade följt med behandlingstiderna och redan vidtagit åtgärder för att öka personalresurserna gav ärendet inte anledning till några åtgärder från BJO:s sida, trots att behandlingstiden i det aktuella ärendet var förhållandevis lång (3790/07).

Frågan om vad som kan betraktas som en skälig behandlingstid varierar beroende på ärendets natur. Ju viktigare ärendet är för den berörda personen, desto snabbare borde behandlingen ske. Om det är fråga om t.ex. utkomststöd är kravet på rask behandling särskilt betonat, och sedan början av år 2008 har det införts tidsgränser för hur länge ett utkomststödsärende maximalt får behandlas. Ofta ges det dock i lagstiftningen inga exakta gränser för handläggningstider. I sådana fall måste frågan om skälig tid bli föremål för bedömningar, inte bara utgående från ärendets natur utan också med beaktande av den berörda persons personliga omständigheter. Att ärendet avgörs snabbt har ansetts vara av särskild betydelse i situationer när den berörda personen befinner sig i svag ställning. Naturligtvis påverkas bedömningen också av justitieombudsmannens tidigare avgöranden om vad som är skälig tid inom förvaltningssektorn ifråga, likaså av de målsättningar om handläggningsfristerna som gäller t.ex. i kommuner eller inom den berörda förvaltningsgrenen. I prövningen av hur brådskande ett ärende är bör det också alltid beaktas hur länge ärendet legat inne för behandling i de tidigare insanserna. Exempelvis om ett beslut av en tjänsteinnehavare dröjt länge borde enligt min åsikt hänsyn tas till fördröjningen i form av snabbare behandling när samma beslut är föremål för rättelseyrkande.

I justitieombudsmannens avgörandep Praxis ingår ett fall där det ansågs att kravet på behandling utan ogrundat dröjsmål inte hade uppfyllts, när en klagandes ansökan att få granska sina personuppgifter hade legat inne för behandling i en stads socialcentral i över fyra månader (161/07). I ett annat fall hade den klagandes ersättningskrav, riktat till en stad, handlagts i över 4 år 8 månader innan stadsstyrelsen gav sitt beslut i frågan (707/06). Likaså ansågs behandlingstiden ha varit för lång när en svårt handikappad persons ansökan om färdtjänst hade behandlats på socialbyrån i ca 10 veckor (452/08) och när det tog en socialcentral omkring fyra månader för att behandla en ansökan om stöd för närståendevård

(2677/07). En lönegarantiansökans behandling ansågs ha varit för långsam när dess handläggning hos en TE-central hade pågått i 204 dagar (976/06). Ogrundat dröjsmål i behandlingen av ett ärende hade också skett när en asylansökan hos Utlänningsverket hade tagit två år (1724/07), och när en ansökan om miljö tillstånd hade behandlats i över 6 år 2 månader i ett miljö tillståndsverk. I det sistnämnda fallet hade också den berörda personen, som gjort anmärkning och inkommit med skadeståndskrav i anledning av ansökan ifråga, fått sina möjligheter att dra ärendet inför domstol fördröjda i samma mån (1940/07). I ett ärende som gällde handläggningen av ett klagomål om bilskatten för en bil som importerats begagnad ansågs det att tullen borde ha vidtagit åtgärder för att skapa ett öppet system med offentliga grunder för värdebestämningen vid bilbeskattningen avsevärt tidigare och i snabbare takt än vad som var fallet. I tusentals fullföljdsärenden som gällde bilskattning hade nämligen behandlingen varit avbruten i över ett års tid efter att högsta förvaltningsdomstolen hade meddelat sitt prejudikat HFD:2006:95 (1645/07).

I sina avgöranden har justitieombudsmannen också anmärkt på de långa handläggningstiderna för klagomålsärenden hos länsstyrelserna och vid Rättsskyddscentralen för hälsovården. En länsstyrelses behandlingstider för klagomål, över 1½ år och ca 14 månader, uppfyllde inte kravet på behandling dels på behörigt sätt, dels utan ogrundat dröjsmål (513/08 och 2369/07). Handläggningen av ett klagomål hos Rättsskyddscentralen för hälsovården hade tagit knappt 23 månader, vilket enligt det som justitieombudsmannen konstaterade i sitt avgörande var längre än målsättningen i resultatavtalet, 18–20 månader (3813/06).

Att handläggningen dragit ut på tiden har ofta berott på att myndigheten ifråga inte har haft tillgång till tillräckliga resurser. Enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" har inte godtagits som förklaring till att de skäliga behandlingstiderna överskridits. Ursäkten "den allmänna arbetssituationen" var inte en godtagbar grund t.ex. i ett ärende som gällde handläggningstiderna i patent- och registerstyrelsen, där den klagandes fyra, sinsemellan olika, patentansökningar hade legat inne för behandling i 5–8 år. Trots att arbetsansökan inom patent- och registerstyrelsen hade varit svår och resurserna alltför knappa, och trots att patentansökningarna i det aktuella fallet hade varit arbetsamma för handläggaren, så var detta slags handläggningstider oacceptabla. Eftersom en årlig avgift måste betalas separat för varje ansökan, varje år som dessa var inne för behandling, ledde den utdragna behandlingstiden till påtagliga kostnader för sökanden (4241/06). I detta sammanhang kan nämnas en undersökning som justitieombudsmannen på eget initiativ företog, om årsavgifterna för patentansökningar; i avgörandet sades det vara ett problem att det i patentlagen inte ges alternativet att de årliga patentavgifterna lämnas odebiterade eller nedskrivs i händelse av obefogade dröjsmål i behandlingen, i situationer där dröjsmålet klart beror på myndigheten (853/09).

.....



Ett ärendes totala handläggningstid påverkas naturligtvis också av hur förfarandet har skett i dess olika faser. En fördröjning kan tänkas vara en följd av bristfällig eller felaktig handläggning. T.ex. i ett avgörande som gällde Helsingfors arbetskraftsbyrå konstaterades det att byrån uttryckligen borde ha bett den klagande att lämna in ett arbetsintyg till byrån genast, i samband med den inledande intervjun. På grund av detta fel hade behandlingen av den klagandes ärende förlängts med omkring två veckor (862/06). I ett annat fall hade konsumentklagenämnden hade å sin sida inte i ett ärende fastställt någon tidsfrist för avgivande av det utlåtande som begärts av en sakkunnig och inte heller på något annat sätt påskyndat inhämtar det av utlåtandet. Nämnden hade inte lagt fram någon godtagbar orsak till att det hade tagit över ett år innan utlåtandet hade erhållits (3858/06). I ett ärende som gällde ett universitets kanslerspost ansåg justitieombudsmannen att ett klagomål inte hade behandlats sakligt, förutom beträffande dess diarieföring; klagomålet hade gått förlorat och kunde inte i efterskott återfinnas. Följden var att den klagande inte inom skälig tid hade kunnat få svar (955/08).

I fall av försening har det också hänt att justitieombudsmannen påpekat för myndigheten om behovet av att tillse att den instans som har ett offentligt förvaltningsuppdrag förfar lagenligt; ett exempel är ett ärende om en försening av ett fordon's registrering, när orsaken till förseningen var förfarandet av ett försäkringsbolag som skötte registreringsärenden enligt avtal. I avgörandet betonades Fordonsförvaltningscentralens skyldighet att tillse att den som i kraft av avtal sköter registreringsärenden också uppfyller de laga krav som gäller för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter (2404/06).

## Tillitsskyddet

I lagstiftningen ingår sedan början av år 2004 en princip om skydd för berättigade förväntningar, i och med den då införda förvaltningslagen. Redan tidigare höll denna princip på att etablera sin ställning bland de allmänna rättsprinciperna, fast den inte fanns nämnd i någon lag. Också de högsta laglighetsövervakarna hade i enskilda fall betonat betydelsen av att förväntningarnas beständighet skyddas, som en del av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna som inskränker en myndighets prövningsrätt. Numera ingår principen alltså i förvaltningslagen, i dess 6 § som gäller rättsprinciperna inom förvaltningen. Enligt paragrafen skall en myndighets åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Den centrala innebörden av tillitsskyddet är att den enskilde måste kunna lita på att myndigheternas verksamhet är laglig och felfri och på att förvaltningsbesluten står fast. Vid tillämpningen av principen är det fråga om under vilka förutsättningar ett enskilt rättssubjekt kan lita på att ett beslut som har fattats genom bruk av offentlig makt är bestående, och hurdant

skydd detta beslut har mot oväntade förändringar i myndighetens verksamhet. Principen om tillitsskydd begränsar rätten att med retroaktiv verkan återkalla beslut varigenom någon beviljats en fördel, och begränsar också allmänt möjligheterna att ändra beslut till nackdel för den enskilde om inte stöd för detta finns i lag. De förväntningar som skall skyddas kan återkopplas i sista hand till rättsordningen – i första hand på lagstiftningen, allmänna rättsprinciper eller internationella avtal. Bedömningarna av tillitsskyddet bygger i sista hand på en prövning från fall till fall, där en individs förväntningar måste avvägas gentemot det allmännas fördel (RP 72/2002 rd).

Trots att tillitsprincipen är förhållandevis ny i lagstiftningen, finns det i justitieombudsmannens avgörandep Praxis flera avgöranden där de granskade förfarandena har bedömts utgående från denna rättsprincip. En elektronisk sökning i justitieombudsmannens kanslis textarkiv tar fram totalt 110 avgöranden där principens finskspråkiga namn nämns. Det första av dessa har diarieförts redan år 1996. När sökningen begränsas till fall som antecknats i diariet och avgjorts under förvaltningslagens giltighet, är antalet avgöranden 82. Alla dessa avgöranden behöver inte nödvändigtvis hänföras till den tid förvaltningslagen varit i kraft, utan en del av dem kan ha gällt ett förfarande som skett innan lagen infördes. Inte heller är det så att tillitsprincipen nödvändigtvis behöver ha spelat en väsentlig roll i dessa fall, utan principen kan ha blivit omnämnd på ett allmänt plan som en av förvaltningens rättsprinciper. Det finns också flera fall där förfarandena har utvärderats uttryckligen med anledning av tillitsskyddet.

Det har frågats om en kränkning av tillitsskyddet bl.a. i det fall där en kommun retroaktivt hade påfört en äldre person nya avgifter för serviceboendet (3991/06). I ett annat fall konstaterades det att ett disputationstillstånd som beviljats vid ett universitet inte kunde upphävas med stöd av ett sakfel då den andra opponenter hade nekat till att delta i disputationen. Ett sådant förfarande kränkte nämligen respondentens rättigheter och tillitsskydd (3435/06). Det har också bedömts att en person som har skaffat ett skjutvapen ska å sin sida med stöd av den tillitsprincipen kunna lita på att hans eller hennes lämplighet för innehav av ett skjutvapen har utretts redan i samband med att förvärvstillstånd beviljats. Personens lämplighet för innehav av skjutvapen borde inte utan särskilda skäl ha utretts på nytt i samband med ansökan om innehavstillstånd (2294/06). I ett avgörande ansågs det att den klagande borde ha kunnat förlita sig på att han, genom att handla på ett sätt som myndigheten kräver med stöd av lagen, i detta fall genom att lämna in en efterfrågad kursansökan, automatiskt blir delaktig av de arbetskraftspolitiska rättigheterna som tillkommer honom enligt lag (751/04).

En fråga om avsteg från tidigare gällande praxis behandlades i t.ex. ett fall som gällde flygsäkerhetsförvaltningen FSF. Trots att FSF tidigare hade betonat att inga avsteg från de villkor som FSF ställt skulle göras, så hade den beviljat ett företag, som var konkurrent till den kla-

gande, dispens som innebar extra lindring av de ställda kraven för bedrivande av helikopterflygverksamhet. I avgörandet i detta ärende ansågs beviljandet av den positiva dispensen till ett företag med räddningshelikopterverksamhet strida mot viktiga förvaltningsprinciper, särskilt jämlikhetsprincipen och tillitsprincipen (170/05). Att en myndighet hade gått emot sin tidigare ståndpunkt var också föremål för ett fall som gällde en magistrat. Denna magistrat hade tidigare godkänt en årlig redovisning utan anmärkningar. Under följande granskning hade den dock ändrat sin tidigare ståndpunkt beträffande godkännandet av vissa av intressebevakarens kostnader. I justitieombudsmannens avgörande sades det att intressebevakaren till följd tillitsskyddet hade haft befogade skäl att anta att magistratens ståndpunkt inte ändras, eftersom omständigheterna var helt oförändrade. I avgörandet betonades också att en myndighet är skyldig att motivera sina tolkningsändringar på vederbörligt sätt och att detta också gällde anmälningar mot en intressebevakares redovisningar, som magistraten använde för att fullgöra sin rådgivningskyldighet. Den anmärkning som magistraten hade givit konstaterades vara inexakt, eftersom där inte klart framgick varför magistraten hade ändrat sin ståndpunkt om debiteringen av huvudmannen på kostnaderna (3992/05).

Ofta gäller avgörandena som hör ihop med tillitsskyddet också att myndigheters anvisningar inte alltid är likadana. Detta illustreras nedan med fyra fall.

I det första fallet, som gällde ett universitet, hade den klagande behandlats på ett annat sätt än andra sökande på kandidatnivå, när han till följd av ett mänskligt fel från lärarens sida hade fått felaktig information om sin behörighet. Även om den klagande inte i ärendet hade gått miste om någon rättighet, ansåg justitieombudsmannen i sitt avgörande att det fanns behov av mer preciserade system för uttagningsproven både för grundnivåstudierna och för magisterprogrammen. I avgörandet sades också att själva uttagningsprovet jämte instruktioner om möjligt borde vidareutvecklas, enligt kraven på god förvaltning och också med tanke på skyddet för de studerandes förväntningar (2876/07).

I det andra fallet gällde frågan ett förfarande av Social- och hälsovårdens produkt tillsynscentral STTV, när den gav instruktioner om försäljningen av alkoholdrycker som importerats till Finland med utnyttjande av en skatterepresentant. I sitt avgörande ansåg justitieombudsmannen att konsekvensen i den tolkningslinje som STTV i sina meddelanden hade fört fram måste granskas utgående från den i förvaltningslagen uttryckta tillitsprincipen. Enligt avgörandet kunde inte tillitsprincipen åberopas som motiv till att myndigheten inte kunde ändra sin tolkning av motiverad anledning. I detta ärende hade ställningstaganden av en inhemsk domstol eller EG-domstolen kunnat komma ifråga, med tanke på att det i lagstiftningen inte hade inträffat några ändringar av betydelse för fallets bedömning. De nämnda ställningstagandena av en europeisk domstol var dock inte så relevanta för detta fall, att en ändring

.....

av tolkningens linje hade varit motiverad. Vidare ansåg justitieombudsmannen att även om ämbetsverkets linje inte hade ändrats, så hade det i sina meddelanden inte lyckats föra fram någon logisk tolkningslinje. Förfarandet ansågs vara problematiskt med tanke på rättsprincipen med tillitsskyddet (1462/07).

I det tredje exemplfallet, som gällde rådgivning, ansågs bristfälligheten i de av Tullstyrelsen utfärdade instruktionerna vara problematiska med tanke på kundernas/klienternas tillitsskydd, i ett fall där instruktionerna var så pass tolkningsbara att en köpare av alkoholdrycker med fog hade kunnat få den uppfattningen att en beställare av drycker skulle kunna få dem i sin besittning genom att erlägga accis. Eftersom Tullstyrelsens tolkning av frågan om skattskyldigheten var den, att dryckernas köpare inte ens genom att betala accisen kunde få dessa i sin besittning, borde meddelande om denna tolkning ha ingått i instruktionen (3525/04).

I det sista av exemplfallen i denna grupp, ett avgörande som gällde innehållet i en kungörelse av en kommunstyrelse, ansåg justitieombudsmannen att en kungörelse av kommunen i dess roll som statsbidragsmyndighet inte var helt lyckad, med tanke på kraven på rådgivning och tillitsskydd, eftersom det i kungörelsen inte ingick en logisk förteckning av alla objekt som kunde bli föremål för bidragsansökan, inte heller hade det klart förts fram att listan över objekt som kunde beviljas understöd bara hade getts som exempel. I avgörandet konstaterade justitieombudsmannen bl.a. att kommuninvånarna med stöd av tillitsprincipen borde ha kunnat förlita sig på att den bild som gavs i kungörelsen gav en riktig bild av förfarandet (834/07).

## Om skötsel av ärenden på elektronisk väg

Bruket av elektroniska metoder, t.ex. e-post, för skötsel av ärenden blir allt vanligare, och inom laglighetsövervakningen ställs allt oftare frågan om hur god förvaltning verkställs i en elektronisk omvärld. Det kan vara fråga om hur god förvaltning sker i enskilda fall men också hur det sker i bredare sammanhang, t.ex. när det gäller en myndighets datasystem. Inom laglighetsövervakningen har det redan etablerats ett synsätt om att hänvisningar till brister i datasystemen inte duger som förevändning för att motivera bristerna i god förvaltning. Det har därmed också ansetts att myndigheterna när de utvecklar och anskaffar sina datasystem också skall beakta att systemen måste fungera på ett sätt som överensstämmer med god förvaltning.

I situationerna som har att göra med god förvaltning och elektronisk skötsel av ärenden kan det enklast vara fråga om, huruvida en förfrågan som inkommer till myndigheten per e-post skall besvaras. Svaret förefaller självklart: god förvaltning kräver att sakliga förfrågningar

.....

besvaras. Men hur skall man då förhålla sig till meddelanden som uppenbart har skickats på en gång till tusentals olika myndigheter och tjänsteinnehavare? Det är en fråga som justitieombudsmannen ännu inte tagit ställning till. Som jag ser saken måste väl varje myndighet och mottagare själv bedöma om ett meddelande behöver besvaras. En metod som kan vara till hjälp för bedömningen är att man ser efter vem som i första hand står som mottagare, och om myndigheten eller tjänstemannen står som adressat eller bara som mottagare av en kopia; i det senare fallet kan det antas att meddelandet bara skickats i informerande syfte. Men är då en tjänsteman skyldig att följa med alla meddelanden som inkommer till den personliga arbets-e-postadressen? Och hur betar man sig med meddelanden som kommer till en sådan e-postadress under semestrar eller annan frånvaro?

Ur avgörandep Praxis i anslutning till elektronisk skötsel av ärenden tar jag här fram tre exempel, två om bruket av e-post och det tredje om ett ministeriums datasystem för ansökande om understöd.

I det första fallet var det fråga om automatiska meddelanden om frånvaro vid inkommande e-post, och om vilka språk som där ska användas (2575/06 och 63/07). I avgörandet berördes också skyldigheten att skicka mottagningsbekräftelse. Justitieombudsmannen konstaterade att användandet av frånvaromeddelande, som e-postsystemen ju möjliggör, inte är en på lag baserad skyldighet, utan bara en frivillig serviceform. Det är dock att rekommendera att frånvaromeddelanden av detta slag används, eftersom det bidrar till att främja kravet på god förvaltning enligt 21 § i grundlagen och den serviceprincip som enligt 7 § i förvaltningslagen ingår i god förvaltning. När möjligheten att ge svarsmeddelanden utnyttjas, skall de i tvåspråkiga myndigheter ges på både finska och svenska.

Om mottagningsanmälningarna konstaterade justitieombudsmannen i sitt avgörande bl.a. att det i lagstiftningen krävs att myndigheten skall sända en mottagningsbekräftelse till avsändaren av ett elektroniskt dokument som hänför sig till anhängiggörandet eller behandlingen eller av ett ärende till delgivning av ett beslut på det språk som avsändaren använder. I den händelse att mottagningsbekräftelsen skickas som automatisk funktion, redan innan någon har hunnit ta del av den inkommande skrivelsen och konstaterat på vilketdera språket skrivelsen är, så bör tvåspråkiga myndigheter skicka den automatiska bekräftelsen på båda språken. Hur mottagandet av andra elektroniska meddelanden bekräftas kan myndigheten avgöra. Justitieombudsmannen konstaterade vidare att det inte för de enskilda tjänstemännens del finns någon på lag baserad plikt att skicka bekräftelser på elektroniska meddelanden som inkommit till personens individuella arbets-e-postadress. Tjänstemannen bör dock vid behov åtminstone styra meddelandet vidare till den officiella e-postadress som myndigheten använder för inkommande ärenden, så att bekräftelsen skickas från den adressen.

.....

Jag ser inget hinder för att varje tjänsteman skickar bekräftelse på att meddelanden mottagits. För tydlighetens skull vill jag påpeka att frågeställningen inte är aktuell om automatisk mottagningskvittering är i bruk. Ur klientens synpunkt är det väsentliga att mottagandet bekräftas, inte hur frågan internt har ordnats inom myndigheten. I avgörandet påpekades också att, för en enskilda klient som gör sig ärende till en myndighet, myndigheten och tjänstemannen ofta framstår som en helhet, och att det kan vara svårt att åtminstone klart göra en distinktion mellan myndighetens och tjänstemannens åtgärder. Det gör att den enskilda tjänstemannen som använder sin e-post bör, åtminstone i någon grad, beakta kraven som god förvaltning ställer.

I det andra fallet gällde det att ta ställning bl.a. till en tjänstemans skyldighet att följa med de meddelanden som inkommer till tjänstemannens individuella arbets-e-postadress. (3718/07). I det fall som ärendet gällde hade en tingsrätt lämnat ett ansökningsärende utan åtgärd, med den motiveringen att den sökande inte hade skickat den av tingsrätten begärda kompletteringen av ansökan inom den givna fristen. Efter att tingsrätten avgett sitt beslut kom det fram att den sökande faktiskt hade skickat de begärda kompletterande uppgifterna, men direkt till en tingsdomares individuella arbets-e-postadress. Tingsdomaren var inte medveten om meddelandet när rätten avgjorde ärendet. Tingsdomaren hade inte heller kännedom om ett annat e-postmeddelande från den sökandes sida, där denne hade hört sig för om ärendets status. Av utredningen framgår att tingsdomaren antingen inte hade läst sin personliga arbets-e-post alls eller så hade det inte skett med behörig omsorg.

I sitt avgörande konstaterade justitieombudsmannen att frågan för tingsrättens del, om en tjänsteman över huvud taget ska använda sin personliga arbets-e-postadress, kommer fram dels i handläggningen av rättsskipningen, dels som förutsättning för den rådgivnings- och serviceskyldighet som i form av god förvaltning förutsätts i 21 § i grundlagen. Den senare synvinkeln betonas i händelse av kommunikation i ärenden som inte räknas till rättsskipningen.

Enligt de synpunkter som framförs i avgörandet om kraven på god förvaltning i nutidssamhället kan det på ett allmänt plan förutsättas, att en tjänsteman tillräckligt aktivt håller öga med den inkommande posten i den individuella arbets-e-postbrevlådan, samt reagerar på dessa och besvarar dem på ändamålsenligt sätt. Justitieombudsmannen ansåg att tingsdomaren borde ha följt med meddelandena på den individuella arbets-e-postadressen, så att hon hade kunnat observera den sökandes kompletterande information och den senare frågan om ärendets status. Den skyldighet att besvara sakliga förfrågningar med anknytning till ett ärende, som ingår i skyldigheten att ge rådgivning och service, konstaterades också gälla tingsdomare.

.....

Det tredje fallet gäller ett datasystem på arbets- och näringsministeriet som är avsett för ansökningar om EU-stöd (212/08). I avgörandet ansåg justitieombudsmannen att det var problematiskt, att hela det datasystem som användes för stödansökningar, och som gjorde det enkelt och snabbt att inlämna ansökning, bara var tillgängligt på finska. Det var nog möjligt att göra ansökan på svenska, men då bara på en konventionell blankett, så den som ansökte på svenska fick inte tillgång till de fördelar med enkel ifyllning och handläggning som datasystemet gav. Trots att det med tanke på saklig behandling inte är helt uteslutet att en tjänst också finns att tillgå på det andra av de nationella språken i någon form, så är det enligt ställningstagandet inte godtagbart att en person får sämre service på grund av sitt språkval.

## Framtiden för laglighetsövervakningen av god förvaltning

Uppfattningarna om vad som bör ingå i förfarandena som uppfyller kraven på god förvaltning får nytt innehåll efter hand som vi ställs inför nya situationer. Detta är naturligtvis också påtagligt inom laglighetsövervakningsarbetet. När det gäller de krav som ställs på laglighetsövervakningen, till följd av att förvaltningen alltmer fungerar på elektronisk väg, hänvisar jag till en separat artikel i denna bok. Förutom de nya situationerna som påverkar våra uppfattningar om god förvaltning, påverkar också ändringar i lagstiftningen vårt sätt att bedöma vad god förvaltning innebär – exempelvis det att tidsgränser för handläggningstiderna börjar tas med i lagstiftningen – och detta återverkar också på omständigheter inom laglighetsövervakningen.

Det redan nämnda lagstiftningsprojektet för att få bukt med passiviteten från myndigheternas sida får anses vara ett betydelsefullt reforminitiativ. I ett betänkande av en arbetsgrupp, tillsatt av utvecklingskommittén för förvaltningsjuridiken i anslutning till projektet (betänkande 2008:5), ingår ett förslag till proposition till lagstiftning för att främja snabbare handläggning inom förvaltningen och ge rättsskydd i situationer där handläggningen fördröjs. Arbetsgruppen föreslår att förvaltningslagen kompletteras med bestämmelser om en skyldighet för myndigheterna att ställa upp skäliga behandlingstider för ärenden som väcks av en part och publicera dessa uppgifter. Om behandlingen av ett ärende fördröjs vid myndigheten, ska parten kunna yrka på skyndsam behandling. Myndigheten ska då vara skyldig att svara på yrkandet inom en bestämd tid. En part ska kunna anföra dröjsmålsbesvär om han eller hon är missnöjd med det svar som myndigheten gett på yrkandet på skyndsam behandling. Dröjsmålsbesvären anförs hos den besvärsmyndighet hos vilken ett beslut i ärendet överklagas. Den ska kunna förelägga myndigheten en tidsfrist inom vilken ärendet ska avgöras, och vid behov

förena föreläggandet med vite. Av särskilda skäl ska besvärsmyndigheten själv kunna överta avgörandet av ett ärende.

Detta förslag kan också ha inverkan på justitieombudsmannens funktioner som handläggare av klagomål beträffande dröjsmål. Arbetsgruppen bedömde i sitt betänkande att det nya förfarandet sannolikt radikalt skulle minska mängden klagomål på grund av dröjsmål, vilket också skulle ha konsekvenser för klagomålsmyndigheternas verksamhet. I betänkandet sägs också att klagomålsmyndigheternas uppgift skulle vara att bedöma hur skäligen de av myndigheterna uppställda och utgivna tidsgränserna är. I sitt utlåtande till justitieministeriet (3719/08) om betänkandet var justitieombudsmannen dock böjd att bedöma att det nya förfarandet snarare på många sätt skulle öka antalet ärenden om handläggningstider, som justitieombudsmannen i sin laglighetsövervakning ombes avgöra. Till denna utveckling kan tänkas medverka bl.a. de föreslagna nya, för förvaltningen förpliktande tidsfristerna (för krav på snabbare behandling en vecka och två veckor), som om de försummas kan leda till klagomål. Naturligtvis kan också den domstol som behandlar ett klagomål för dröjsmål i sin tur bli föremål för dröjsmålsklagomål, åtminstone när det gäller huruvida klagomålet på grund av dröjsmål har behandlats i brådska ordning – och det förutsätts ju i förslaget. Även de föreslagna besvärsförbuden kan öppna nya vägar för laglighetsövervakningen. Bland det som då kommer upp för bedömning kan vara hur ändamålsenliga besluten är när det gäller uppställda tidsfrister eller att förordnande om vite inte ges. I sitt utlåtande ansåg justitieombudsmannen också att i en situation när handläggningen av ett fördröjningsklagomål läggs ned, och även när dröjsmål konstateras föreligga, uteblir prövningen av förvaltningsmyndighetens tjänstemannaansvar eller det tjänstebrottsliga förfarandet. I praktiken lämnar sådant plats för klagomålsförfarande. Enligt det av justitieombudsmannen framförda synsättet skulle reformen, om den blir av, åtminstone inte leda till en minskning av laglighetsövervakningsärendena. Det återstår att se hur reformen, när den införs, inverkar på mängden förseningsklagomål och på vad som klagomålen gäller.

Utöver den nationella rätten kan också de europeiska rättsreglerna jämte rättspraxis införa nya dimensioner i det som ingår i begreppet god förvaltning. Bland de viktiga källorna till "god förvaltning på Europeanivå" kan nämnas 41 art. i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där det föreskrivs rätt till god förvaltning, likaså EG-domstolens avgörandepraxis, och för Europarådets del grundregeln för god förvaltning.

Enligt 41 art. i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skäligen tid av unionens institutioner och organ. Rättigheten innebär särskilt det som preciseras i artikeln, nämligen rätten att bli

.....



hörd, partoffentligheten samt rätten att få motiveringar till besluten. Likaså ingår i den goda förvaltningen rätten till skadestånd gentemot förvaltningen och språkliga rättigheter. Europarådets grundregeln för god förvaltning, en rekommendation given år 2007, gäller för sin del principerna för god förvaltning, grundkraven som ställs på förvaltningens beslut samt grunderna för ändringssökande och gottgörelse. I den grundläggande bestämmelsen anges principerna för god förvaltning vara lagenlighet, jämlikhet, proportionalitet, opartiskhet, rätts-säkerhet, förfaranden utan dröjsmål, medverkan, skydd för individen samt öppenhet.

Dessa bestämmelser kan inverka på de nationella förvaltningsförfarandena, inte bara genom EG-domstolens avgörandepraxis rörande den grundläggande bestämmelsen, utan också med deras viktiga principiella betydelse som definierare av begreppet god förvaltning. Det återstår att se vilken verkan godkännandet av Lissabonfördraget får på den goda förvaltningen på det nationella planet. □□□