

# Mot elektronisk förvaltning

---

## Inledningsvis

Laglighetsstillsynen i Finland, dess syften och metoder, har under de gångna 90 åren stabiliserats och funnit sina former. Reformerna av de grundläggande rättigheterna åren 1995 och 1999 har stärkt verksamhetens normativa bas. Reformerna styr allt tydligare laglighetsstillsynen i en riktning som främjar uppfyllandet av kraven på god förvaltning och realiseringen av de mänskliga grundrättigheterna. Justitieombudsmannainstitutionens mål är att stärka principerna som kännetecknar en rättsstat och att trygga de mänskliga fri- och grundrättigheterna.

Justitieombudsmannens förutsättningar att lyckas med dessa uppgifter stärks av de företagna åtgärdernas genomslagskraft. Laglighetsstillsynens verkan är i första hand framtidsinriktad, snarare än retrospektiv och fördömande. Laglighetsstillsynens djupare syfte och effekt är alltså något annat än väckande av stora mängder åtal.

I laglighetsstillsynen ingår naturligtvis både den som utövar övervakning och de som övervakas. Om övervakaren har det diskuterats och skrivits en hel del, inte minst i föreliggande publikation. En granskning av dem som övervakas tar fram nya, ofta överraskande synvinklar, när den reella världens utveckling granskas i de övervakade organisationerna och i deras personal. Också inlämnarna av klagomål har börjat bilda nätverk, som nyttjare av sociala medier.

Redan lagen om riksdagens justitieombudsman år 2002 gjorde tydligt att de övervakade inte uteslutande består av myndigheter utan att även andra kan vara föremål för övervakning. Frågan om en person eller organisation räknas till dem som omfattas av justitieombudsmannens övervakningsrätt kan emellanåt i praktiken vara svårlöst, eftersom begreppet offentligt uppdrag och de nya sätten att organisera och privatisera tjänsterna för allmänheten kan ge upphov till tolkningar.

Till de djupgående förändringarna av förvaltningen hör den offentliga sektorns tilltagande bruk av datateknik, dataadministration och den s.k. IKT-juridiken som reglerar informations- och kommunikationstekniken. Jag vill nedan beskriva den långa utvecklingsvägen mot elektronisk förvaltning och skötseln av ärenden på elektronisk väg, allt sådant som laglighetsinsynen inom sitt uppdrag att granska "att lagarna noga efterlevs" och med tanke på klientgruppernas intresse bör övervaka.

Läsaren är sannolikt också intresserad av att veta i vilken mån riksdagens justitieombudsman jämte kansli själv är inkommen i datatekniken och hur denna teknik används i arbetet.

## Den föränderliga elektroniska förvaltningen och dess reglementering

Den offentliga förvaltningen i Finland har redan i ett halvsekel utvecklats i riktning mot ökat bruk av elektronik. Denna teknifiering har också lett till ändrad reglementering, särskilt inom massförvaltningen, framför allt i beskattnings-, socialförvaltnings- och socialbidragsärenden samt i de procedurmässiga förfarandena. En viktig motivering till reformen av den gamla lagen om förvaltningsförfarande var den snabba datatekniska utvecklingen i vårt land. Den nya förvaltningslagen måste möjliggöra bruket av elektronisk kommunikation i myndighetsärenden.

Den offentliga förvaltningen har styrts på olika sätt. Före skrivmaskinernas tidevarv och fram till sextiotalet räckte det med att förvaltningen, enligt K.J. Ståhlberg och Veli Merikoski, hade som målsättning att lagen följdes noggrant. Genom att följa lagen kunde tjänstemannakåren uppfylla sina skyldigheter, som att ge god förvaltning. Under de senaste 50 åren har metoderna och kraven förändrats. Ämbetsverken är räkenskapsverk, resultatstyrda verk eller arbetsgivar-/vhs-verk, där organisationen har funktionen av styrningssystem i den offentliga förvaltningen. Numera talar vi också i dataadministrationen om normstyrning och informationsstyrning, låt vara att informationsstyrningen på den senaste tiden fått kritik för bristande effektivitet, bl.a. inom undervisningen.

Den nutida IKT-juridiken bygger på en blandad reglementeringsmodell. Där ingår reglementering som är juridiskt bindande, diverse självreglerings- och medregleringsmodeller av soft law-typ, samt andra anvisningar som inte är strikt bindande. I praktiken betydelsefulla är den centraliserade IT-styrningen som staten bedriver koncernartat, för praxisens del JHS-rekommendationerna (exempel: JHS 129) och på dataskyddets område anvisningarna i serien VAHTI. Det finns över 150 nationella rekommendationer och anvisningar av detta slag. Även

.....

för datasystemen som är gemensamma för staten och kommunerna har det utvecklats en enhetlig förvaltnings- och funktionsmodell.

Under samma tid har reglernas täckning ökat, i samband med Finlands medgång i EU 1995 (den europeiska förvaltningsrätten). Den traditionella förvaltnings- och straffrättens stadganden upptar inte volymmässigt särskilt stor del av de datatekniska målen och planerna, trots att dessa lagar med deras bindande karaktär och styrningsfunktion är de viktigaste.

Betydelsen av avtal och avtalspraxis (ex: avtalsvillkoren IT2010) och säkerställandet av enskilda avtalsparters pålitlighet samt den öppna konkurrensutsättningen är på det hela taget stor i datahanteringen i praktiken. Finansministeriet har med ett beslut 19.8.2009 slagit fast att upphandlingen av data- och röstkommunikation för statsförvaltningen sker med gemensamt anbudsförfarande. Tanken är att en förnyad upphandling med koncentrerade inköp och nya avtal leder till 15–20 % lägre kostnader än tidigare. Detta slags sparmål är mycket utmärkande för den mångfacetterade förvaltningen i dagens läge med ansträngda resurser.

Ändå ingår det bland förutsättningarna för dataassisterat, rentav automatiskt beslutsfattande att förvaltningsprocesserna sker enligt lagen, med bibehållet tjänsteansvar även när det sker automatiskt och med bevarad sekretess (vilket förvaltningens klienter förväntar sig). Övergången till elektronik i förvaltningen leder till ändringar av styrningsdirektiven, av proceduren (ex: klagomål per e-post) och förfaringssätten (hörande av vittnen på elektronisk väg i domstolarna) samt av metoderna för tillhandahållandet av offentliga tjänster (ex: elektroniska självbetjäningssystem).

De grundläggande rättigheterna har till uppgift att fungera som ett flätverk, som håller samman nätet av gränsöverskridande nya och traditionella rättsområden, även IKT-juridiken. De grundläggande värderingarna även i den traditionella förvaltningsrätten är skydd för den svagare parten, definierade gränser för det allmännas juridiska rätt samt förvaltningsförfarandenas lagenlighet.

I reglementeringen och övervakningen av förvaltningen på elektronisk väg bör dessa grundläggande värderingar tas som utgångspunkt. Den oenhetliga och brokiga reglementeringen har medfört att denna belastas av faktisk ineffektivitet. Ineffektiviteten ökas av att specialisterna på elektronik ofta har enbart teknisk, snäv kompetensbakgrund. Ofta anser de att den alltför detaljerade och tvingande normstyrningen är en alltför tungrodd modell i den smidiga datatekniska miljön. Dock tilltar behovet av att förutse och förebygga problem i eftersträvan- det av lösningar som fungerar för individerna och samhället.

.....

## Organiserandet av den elektroniska förvaltningen och den offentliga sektorns anställda

När den offentliga förvaltningens funktionskedjor – förvaltningsförfarandena – automatiseras, sker förändringar i myndigheternas hävdvunna sätt att verka. Utvecklingen mot ökad elektronik påverkar samtidigt förvaltningens organisation. Beroendet av den privata sektorn med dess datatekniska expertis ökar oundvikligen.

Med elektronisk förvaltning avses ju utnyttjandet av informations- och kommunikationsteknik i den offentliga förvaltningen. I denna elektroniska förvaltning ingår:

- möjlighet att sköta ärenden på elektronisk väg
- elektroniska system för hantering av ärenden
- operativa grund- och bakgrundssystem
- datanät som förenar de informationsteknologiska delarna samt
- de interna och externa operatörerna av datasystem och -tjänster.

Elektronisk förvaltning består av myndighetsverksamhet där dessa komponenter utnyttjas i de olika förvaltningsprocesserna.

Det har ansetts vara ett problem för den tekniska utvecklingen att systemen är splittrade och svåra att integrera (många ställen för lagring av data och oenhetliga söktjänster), samt ett mångdubbelt system av överlappande manuella funktioner (stort antal lösenord och operatörer med många olika roller). För den offentliga ledningen har det ofta varit besvärligt att följa upp arbetssituationen och överblicka denna. Det har inte ens alla gånger ställts upp som mål i resultatdiskussionerna under ministeriernas ledning. För effektivare utnyttjande av gemensamma databaser, för minimering av upprepad insamling av samma data och för möjliggörande av laterala förvaltningsprocesser borde den datatekniska miljön och kommunikationen göras enhetlig, säker och ömsesidigt kompatibel, både tekniskt och till innehållet. Gemensamma IT-tjänster, som identifieringstjänst, konto för ärenden och serviceunderlag, skulle i strävandena efter effektivare förvaltning leda till betydliga besparingar och utveckling av bättre egentlig kundservice. Bättre utnyttjande av grunddatabaserna (grundregistren) än tidigare och ökning av deras gemensamma användning skulle innebära att de offentliga tjänsterna sköts med större produktivitet än hittills.

Begreppet IT-verksamhet används ofta så att där ingår koordinering, ledning, definition, planering, realisering och upprätthållande av en organisations datateknik. Statens nya IT-servi-

cecentral (VIP-centralen) och Statskontoret hör till de viktigaste aktörerna på området. VIPs verksamhet är marknadsinriktad och präglas inte av sådana bindningar som var utmärkande för Statens datacentral, som ju var ett statligt affärsverk och styrdes av en specifik lag.

Enligt 119 § i grundlagen är ett ämbetsverk eller en inrättning en organisation som inrättats för att sköta en viss eller vissa statliga uppgifter. De allmänna grunderna för ämbetsverkens eller inrättningarnas uppgifter och befogenheter regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. I andra fall kan ämbetsverk och inrättningar grundas med stöd av en förordning.

Statskontoret kan, inom ramen för sina nuvarande bestämmelser, sedan 23.5.2009 tillhandahålla på förordning baserade elektroniska tjänster för den offentliga förvaltningen för skötsel av ärenden samt förvaltningsstödjtjänster. Den operativa produktionen och administrationen av datatekniska lösningar för gemensamt bruk inom förvaltningen organiseras också i övrigt så att en gemensam organisation står för anskaffningen, ibruktagningen och upprätthållandet av dessa lösningar, och gör detta med stöd av lagstadgade befogenheter. Beredningen av dessa funktioner kom igång på sommaren 2009 och en färdigt utvecklad lösning är tänkt att vara i funktion senast år 2011. De nuvarande bestämmelserna ger inte VIP ensamrätt till tillhandahållandet av tjänsterna, så kommunerna bör också i framtiden upphandla sina IT-system med anbudsförfarande, ifall inte lagstiftningen ändras i detta avseende.

Både den kroniska bristen på resurser för offentlig förvaltning och ämbetsmännens åldersstruktur jämte pensioneringar leder till ett behov att sköta de offentliga administrativa uppgifterna så enkelt, effektivt och kostnadseffektivt som möjligt. Ett allmänt mål inom Statskontoret för förvaltningsreformernas del är att styrningsrelationerna och -strukturerna görs tydliga och enhetliga med tanke på ekonomi-, personal- och resultatstyrningen (bl.a. projektet Ohma för förvaltningsstyrning 19.9.2005). I bakgrunden till de strategiska valen finns också en reform av den statliga vägförvaltningen, beredningen av en IT-strategi för staten, diverse principbeslut av statsrådet (bl.a. 6.3.2009) samt produktivetsprogrammet för statsförvaltningen.

Det finns 15 förvaltningsgrenar i Finland. Till förvaltningsgrenarna räknas också statsrådets kansli, presidenten samt riksdagen. Efter bildandet av arbets- och näringsministeriet är ministeriernas antal bara 11. Ministerierna har i princip klara roller som ledare av sina respektive förvaltningsgrenar. Ett ministerium bör vara en enhet som inriktas på ledning i strategiska frågor, det ställer upp mål och lägger upp linjer, som sedan realiserar av den underordnade förvaltningen. Ministerierna rapporterar om de resultat som uppnåtts i deras förvaltningsgrenar, men andra skyldigheter i anslutning till ekonomiförvaltningen har inte stadgats på förvaltningsgrensnivå. Med en förvaltningsgren avses ett ministerium och hela den organisation

.....

som underlyder detta (ämbetsverk, inrättningar, affärsverk). Ett problem med den nuvarande organisationsstrukturen anses – åtminstone för resursstyrningens del – vara att de olika instansernas ansvar är oklart.

Det förefaller dock som om den tilltagande datatekniska utvecklingen inom den offentliga sektorn inte nämnvärt har minskat tjänstemannakårens storlek. Mängden statliga tjänstemän (120 931 personer enligt statistiken för år 2008) är svagt nedgående till följd av den offentliga sektorns produktivetsprogram. Antalet tjänstemän påverkas av universitetsreformen, som ju införs vid ingången av år 2010, så att antalet personer som avlönas genom statbudgeten väntas bli under 90 000. Någon signifikant förändring ställs inte heller i utsikt i kommunalsektorn, som fortfarande år 2007 sysselsatte 424 000 personer – om inte recessionen åren 2008–2010 tvingar fram nedskärningar, särskilt till följd av att antalet kommuner år 2010 minskar.

Det speciella med tjänstemännens ställning har att göra med deras offentligrättsliga anställningsvillkor, tjänstförhållandet. Principen om myndighetsförvaltning som uttrycks i 124 § i grundlagen anger att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt enligt huvudregeln inte ska anförtros andra än personer som är myndighetstjänstemän. Till en tjänstemans särskilda ställning hör ansvar för fel i arbetet, s.k. tjänstemannaansvar, vars grunder definieras i grundlagen; detta ansvar är strängare än andra anställdas ansvar. Behovet av ett ansvar av detta slag brukar motiveras med att det just är tjänstemännen som utövar den offentliga makten. Vidare förutsätts det att tjänstemän är neutrala och att de betar sig i enlighet med sin ställning och arbetsuppgifternas krav.

Den statliga sektorn är som tidigare den största arbetsgivaren för experterna på normstyrning, juristerna. Omkring hälften av alla som avlagt juridisk examen arbetar inom staten, övervägande inom rättsväsendet. Inalles fanns det i augusti 2007 omkring 12 000 yrkesaktiva jurister, av dem ca 3 400 (28 %) inom rättsväsendet och 2 600 (22 %) på andra poster inom statsförvaltningen.

## Laglighetsstillsynens intresseområden för den elektroniska förvaltningens del

Nya problemställningar gäller för laglighetsstillsynens inriktning och genomslagskraft. Vad återstår efter alla omläggningar för justitieombudsmannen att göra inom den elektroniska förvaltningen: ingrepp i den datatekniska infrastrukturen eller tjänster inom ramen för god förvaltning för medborgarna? Vi kan också fråga oss om vi ska kritisera de felaktiga processerna eller de enskilda tjänstemän som medverkat till felen (118 § i grundlagen). Sam-

.....

fundets ansvar har dock tagits in i straffrätten och det straffrättsliga ansvaret för juridiska personer i strafflagens 32 kapitel.

Problemen med hur laglighetstillsynen inriktas är ingalunda nya inom den offentliga förvaltning som utnyttjar datateknik, låt vara att dessa problem blivit aktuella under de senaste åren i och med den utveckling som skett i projektet SAdE för elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen och servicen.

En tidigare biträdande justitieombudsman, Pirkko K. Koskinen, dryftade redan år 1989 i en artikel om justitieombudsmannen i ett samhälle som förnyas "Oikeusasiainmies uusiutuovassa yhteiskunnassa" (Artikla r.y.) frågan om i vilken mån de anställda vid justitieombudsmannens kansli hade kunskaper om datateknik, och år 1989 företogs betydande apparaturköp. Koskinen kom fram till att åtminstone en del av övervakningen behövde inriktas på nya sätt. När granskning sker av den förvaltning som utnyttjar datateknik, vore det ändamålsenligt att inleda granskningen på de ställen där programmen uppgörs, alltså centralförvaltningen, medan den lokala förvaltningen tillmäts mindre intresse. Det finns enligt Koskinen inga tekniska hjälpmedel som helt skulle ersätta kontroller på ort och ställe. Koskinen ställde prognosen att det tilltagande bruket av datorer inom förvaltningen också kräver nya kunskaper och färdigheter bland dem som utför kontrollerna. Mer tid än tidigare behövs för utbildning.

Koskinens synpunkter baserades till stora delar på en utredning som jag hade gjort på uppdrag av justitieombudsmannens kansli. Våren 1988 doktorerade jag vid Helsingfors universitet med ämnet skatteförvaltningens dataproblem och rättsskyddet för de skattskyldiga. Min forskning inriktades på den försenade utbetalningen av skatteåterbärningar till följd av att skatteverket hade övergått till ett nytt datasystem (bl.a. justitieombudsmannens beslut 3332/80). Ända sedan 1980-talets senare hälft föreligger en serie avgöranden av justitieombudsmannen och i synnerhet av biträdande justitieombudsmannen, som gäller bruket av och problemen med adb, datateknik och kommunikationsteknik i den offentliga förvaltningen.

Inalles förekommer ställningstaganden kring detta ämne från åren 2001–2008 i ett hundratal klagomålsärenden och därtill i ett antal ärenden som justitieombudsmannen tagit upp på eget initiativ. Missförhållanden och misslyckanden i anslutning till den offentliga sektorns datasystem har påtalats i beslut av justitieombudsmannen och också av statsrådets justitiekansler, men också reformer som ifrågasätter de grundläggande rättigheterna som offentlighetsprincipen och rätten att sköta ärenden på det egna språket har påtalats.

Intressant är att det i justitieombudsmannens avgörandep Praxis fyra gånger har gjorts hänvisningar till rekommendationerna för den offentliga förvaltningen (JHS), men bara i anslutning

till de grundläggande rättigheterna och tolkningen av god förvaltningspraxis. Justitieombudsmannen har bara sällan i förväg uttalat sig om omfattande, aktuella adb-projekt för den offentliga sektorn (ex: 656/02, 186/04, 259/05 och 3802/07).

Problemen i myndigheternas datasystem har i en datateknisk översikt visats bero på bl.a. ofullständiga definitioner, bristande kvalitetskontroll, bristande kompetens i upprättandet av systemen, dåligt utbildade slutanvändare, brister i riskbehärsningen, fel i dataskyddsstyrningen, ibruktagning av otillräckligt utvecklade system samt okunskap i valet av programvara. IT-problemen ackumuleras i genomföringen av de administrativa reformerna. Följden kan vara datasystem som är till hinder för god förvaltning och som utsätter det individuella rättskyddet för risker. Orsakerna till de misslyckanden som drabbade flera omfattande IT-reformer kan ofta sökas i form av alltför ansträngda tidtabeller och bristande personalresurser i den omgjorda förvaltningen, samt otillräckligt beaktande av klientperspektivet.

I projektet SADe är det meningen att främja hanteringen av ärenden på elektronisk väg inom den offentliga förvaltningen så att alla viktiga förvaltningstjänster omfattas av systemet före år 2013. I projektets slutrapport i januari 2009 gavs en beskrivning av det eftersträlvade läget för elektronisk skötsel av ärenden och förvaltning år 2015: "Finland har en offentlig förvaltning i ett nätverk, där förvaltningstjänsterna via många kanaler finns tillgängliga och är lätta att hitta, till stöd för medborgarnas olika livssituationer och för företagens olika utvecklingsfaser. För medborgarna och företagen framstår den offentliga förvaltningen som en enda, enhetlig helhet". Också i övrigt hade statsledningen visionen att elektroniska räkningar skickas till alla och att det i nätverket skapas ärendekonton för varje medborgare år 2010. Även universitetsförvaltningen går in för att skapa en intern webbtjänst år 2010 för studerande och anställda; tjänsten ska utgöra ett centralt hjälpmedel för data, kommunikation, interaktion och arbete, med andra ord ett elektroniskt skrivbord. Utvecklingen är internationell, i och med att de europeiska gemenskaperna också sammanställer programmet i2010, där hantering av ärendena på elektronisk väg utgör en väsentlig del.

Dessa målsättningar belastas dock ur förvaltningens klienters synpunkt sett av en rad negativa verkningar av rationaliseringsnyttan, som att det fysiska avståndet mellan ALKU-myndigheternas, kommunernas och även polisens tjänsteställen ökar, och att den centraliserade rådgivningen och skötseln av ärenden enbart via register kan skapa distans från de lokala förhållandena på ett negativt sätt. Projektet Pora I innebar att häradspolisrättningarna 1.1.2009 drogs in och ersattes av 29 nya polisrättningar. Med tanke på skyddet för privatlivet kan det ses som en skadlig utveckling att mängden information och blocket av nätverksbaserade personuppgifter som står till förvaltningens disposition konstant ökar. Information av detta slag, även i känsliga frågor, finns via myndighetsnätet tillgänglig för allt flera instan-

.....



ser och personer. Statens revisionsverk konstaterade år 2008 på hösten att det för myndighetsbruk inte har skapats tillräckligt täckande och funktionella identifikations- och krypteringslösningar som uppfyller dataskyddets krav. På medborgarhåll har dessutom den elektroniska identifikationen inte hållit jämna steg med den övriga tekniska utvecklingen, särskilt som den medborgaridentifikation som föreslogs redan i mitten av 1990-talet inte vunnit gehör. Nuvarande praxis, s.k. VETUMA, som till vissa delar fungerar med bankernas kundidentifieringssystem som grund, tycks av vissa klagomål att döma bland medborgarna väcka oro för risken att privata och offentliga uppgifter blandas samman. Visst finns det aktuella reformer som syftar till utveckling av identifieringen. Det kommer att vara intressant att följa med hur det kommer att gå med de nya säkerhetssystemen via mobiltelefon och den biometriska identifieringen i passen.

Meningen med tjänstemannaidentifikationssystemet Virtu är att få till stånd en arbetsfördelning, för undgående av en mängd överlappande arbete för upprätthållning av tjänstemännens användarinformation i de statliga verken. Systemet Virtu är tänkt att vara ett stöd för självserviceprincipen i de statliga interna datasystemen. Systemet skulle också bereda väg för införandet av ett starkt autentiseringssystem, eftersom Virtu är tänkt att erbjuda en smidig övergång till bruket av identifieringscertifikat. Sådana tjänstecertifikat skulle kräva ny lagstiftning. Riksdagen godkände 16.6.2009 en lag om stark autentisering och elektroniska signaturer, och denna lag gäller sedan 1.9.2009.

Skötande av ärenden inom den elektroniska förvaltningen är en alltmer långvarig och etappvis fungerande informationsprocess. I detta slags miljö av mångfacetterat tjänstesamarbete kan det visa sig bli problematiskt att sammanjämka principerna med god förvaltning och skydd för privatlivet med det ekonomiska trycket på förvaltningen, så att konflikt med bestämmelserna i 22 § i grundlagen riskerar att uppstå. Kravet på god förvaltning i 22 § i grundlagen är en del av rättsskyddet. Garantierna för god förvaltning för individen kan vara bl.a. rätten att driva sitt ärende hos den myndighet som enligt lagen är behörig, sakligt och sidigt, utan obehörigt dröjsmål. Vad som ska ingå i god förvaltning har i grundlagen lämnats som en öppen fråga, som kompletteras av den övriga lagstiftningens föreskrifter om myndigheters skyldigheter och individens rättigheter.

En omständighet som oundvikligen måste bedömas i laglighetsstillsynen är förvaltningens klara resurser och hur dessa inriktas. Särskilt den tillsyn som justitieombudsmannen bedriver och dess inriktning kunde bli effektivare genom bättre samarbete med andra instanser som övervakar elektronisk förvaltning, som Statens revisionsverk, nationalarkivet och dataskyddsombudsmannen. En av justitieministeriet tillsatt jämlikhetskommitté undersöker möjligheterna att utveckla samarbetet mellan olika aktörer för de mänskliga rättigheterna, i frågor som

.....

gäller jämlikhet, jämställdhet och diskriminering. I Finland tycks det dock inte föreligga ett behov av en särskild offentlighetsombudsman (Information Commissioner), som i vissa anglosachsiska länder (Storbritannien, Australien, Kanada) arbetar nära samman med data-skyddsombudsmannen eller rentav som en del av dennes byrå (Schweiz). I alla händelser är kraven på datateknisk kompetens och behärskning av helheterna tilltagande.

## Den elektroniska databehandlingen på justitieombudsmannens kansli

Som jag ovan konstaterade, har justitieombudsmannens kansli använt sig av datateknik och kontorsautomation redan länge, sedan sent 1980-tal. Justitieombudsmannens kansli är en separat enhet inom riksdagen och det datatekniska stödet fås av riksdagens dataadministration. Ändå uppges det i den år 2008 publicerade linjedragningen för riksdagens dataadministration 2008-2011 att de fristående ämbetsverken, statens revisionsverk och justitieombudsmannens kansli själva ansvarar för utvecklingen av sina kärnsystem.

De system och databaser som används för justitieombudsmannens verksamhet för ställnings-taganden är, utöver konventionella byrå-, biblioteks- och e-postprogram, ett eget elektroniskt diarium (introducerat 1991, senast uppdaterat 2001), ett elektroniskt textarkiv enligt bestämmelserna i arkivreglerna (med flera databaser, ibruktagning 2002) samt justitieombudsmannens webbsidor och ett offentligt textarkiv. Forskare och andra som begär specialiserad information måste dock fortfarande i långa tider framöver betjänas med det manuella registret som grund. Justitieombudsmannens kansli har i samråd med riksdagens dataadministration sedan år 2006 förberett en övergång till elektroniska skrivbord och elektronisk ärendehandläggning.

Syftet med användningen av datateknik är framför allt att snabbt och med goda resultat klara av uppgifterna inom laglighetsstillsynen. Den år 1995 företagna reformen av de grundläggande rättigheterna ledde till att justitieombudsmannen fick till uppgift att övervaka hur den mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna uppfylls. De krav som reformen ställde medförde att handläggningstiderna i klagomålsärenden blev längre. Då svarade ämbetet på utmaningarna med en ökning av personalen, utveckling av arbetsmetoder och tillvägagångssätt samt satsningar på utbildning.

Under de senaste åren har reaktionen på den tilltagande ärendevolymen varit effektivare handläggning genom reformer av arbetssättet. Sådana reformer har bl.a. varit s.k. förenklad, snabbare handläggning av klagomål samt insatser av rådgivande jurister i utredningen av

enklare ärenden. Antalet klagomålsärenden och andra laglighetsillsynsfrågor har fortsatt att öka starkt.

Antalet klagomålsärenden har ökat särskilt till följd av att de numera kan skötas på elektronisk väg, i praktiken så att de insänds med e-post eller på den blankett för ändamålet som finns på webben. Problemen som har att göra med tillförlitlig kryptering och tjänstemannaautentisering begränsar i praktiken mängden ärenden som sköts elektroniskt. Antalet ärenden som inkommer på traditionellt sätt – i brev, personligen inlämnade eller med fax – minskade i någon mån åren 1997–2007. Antalet ärenden som inlämnades med e-post ökade däremot dramatiskt. Av alla år 2008 inkomna ärenden kom nästan 43 % in på elektronisk väg.

Antalet ärenden som insänts till justitieombudsmannen på konventionellt sätt, per e-post samt totalt, åren 1998–2007

<i>År</i>	<i>Konventionellt</i>	<i>Elektroniskt</i>	<i>Totalt</i>
<i>1998</i>	2479	49	2528
<i>1999</i>	2559	147	2708
<i>2000</i>	2529	230	2759
<i>2001</i>	2730	336	3066
<i>2002</i>	2575	382	2957
<i>2003</i>	2403	473	2876
<i>2004</i>	2298	968	3266
<i>2005</i>	2501	1234	3735
<i>2006</i>	2455	1690	4145
<i>2007</i>	2302	1467	3769
<i>2008</i>	2313	1594	4107

På webbplatsen för justitieombudsmannens kansli påpekas för besökarna att det kan förekomma dataskyddsproblem med webbkontakter, trots att riksdagen och justitieombudsmannens kansli för sin del har vidtagit åtgärder för säkra kommunikationer. Det är alltså motiverat att inte skicka hemlig eller känslig information via vanlig e-post, på en webbblankett eller som bilaga till ett meddelande. Inom en nära framtid beräknas justitieombudsmannen kunna erbjuda medborgarna mer avancerade elektroniska tjänster som möjliggör sändandet av hemlig information med e-post.

När systemet för behandling av ärenden planeras, måste det beslutas hur kansliet ska uppfylla kraven som ställs av de praktiska behoven och god sed i datahanteringen. Är det t.ex. tänkt att ge klienterna tillgång till kansliets tjänster genom ett ärendekonto som skapas av finansministeriet? Eller förses systemet med tillämpningar som låter kansliet bygga upp egna elektroniska tjänster, så att handläggningen av ärenden samtidigt fungerar som underlag för elektronisk ärendeskötsel?

I det nuvarande läget kan en klient anhängiggöra ett klagomål genom att använda en klagomålsblankett som finns på webbplatsen eller genom att skicka e-post, och respons ges eller förfrågningar görs via en responsblankett. Vardera blanketten gjordes om år 2008 för bättre funktion och tillgänglighet. Främst bland prioriteringarna av justitieombudsmannens kanslis datatekniska utvecklingsprojekt ligger integrering av datasystemen, särskilt sammanjämkningen av kansliets elektroniska diarium med det elektroniska textarkivet, och hanteringsfunktionerna i detta sammanhang.

## Utvecklingsbehov

Debatten om informationssamhället ägnade inte ens under 1990-talet särskilt stort intresse åt rättsliga förändringar. Det förekom rentav utopiska tankegångar om att juristkåren skulle bli mer eller mindre överflödiga, och med att byråkratin och domstolsärenden övertas av datorer. Under de tidiga åren av internet levde länge tanken på öppna datanät som också utnyttjades av den offentliga sektorn, en omvärld där reglementering genom lagar inte behövdes.

I moderna rättsstater går utvecklingen dock i motsatt riktning. Mängden ärenden som behöver reglementeras ökar, och IKT-juridiken sväller ut. Utvecklingen berör både datanäten och deras användning för olika ändamål. Lagstiftarnas svar på olika, av samhällets förändringar påkallade regleringsbehov är att företa enstaka ändringar av stadgar och författningar. Internet-operatörerna kan inte axla sig rollen som webbpoliser, låt vara att ett sådant förslag väcktes i Sverige redan år 2007. I rättsstater ska privata företag inte bestämma vad som är lagligt och vad som inte är det. I en demokratisk rättsstat kan privata företag inte utreda brott – inte heller avkunna domar.

Min egen bedömning är att innehållet i laglighetsstillsynen förändras och justitieombudsmannens reaktioner följer med. För fel i den elektroniska förvaltningen är det befogat att tydlig ersättning ges till dem som blivit lidande, något som ju redan länge skett i Sverige utgående från justitiekanslerns avgöranden. Redan i dagens läge har justitieombudsmannen ibland rekommenderat för en myndighet att denna skulle ge finansiell ersättning till personer som

.....

blivit lidande av adb-betingade förvaltningsfel. Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio har i en inlägga i justitieombudsmannens berättelse för år 2005 (sida 14) gått in på frågan om ersättning för kränkningar av de grundläggande rättigheterna. I frågor om förseningar i förvaltningen har justitieministeriet nyligen gett ut ett utvecklingsförslag där det granskas fyra alternativa modeller med anledning av dröjsmål (besvär, förvaltningstvist, klagomål och utveckling av laglighetsstillsynen), där ersättning i pengar närmast bara får ett omnämmande. Även allmänt sett kan rättsskyddsmetoderna när det gäller dröjsmål inte anses vara så tillräckliga att de uppfyller kraven i 13 art. i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Handläggningen av klagomål skulle kunna ske snabbare om de behövliga utredningarna, utlåtandena och andra dokument som förutsätts kunde inkomma till justitieombudsmannens kansli i elektronisk form. Också annars finns det ett framtida behov av att det utvecklas laglighetsstillsyn via datanäten, låt vara att myndigheternas webbsidor redan nu mycket allmänt utnyttjas som informationskällor. Likaså borde kommunikationen i ärendena som sköts mellan justitieombudsmannens kansli och de övervakade myndigheterna i högre grad skötas elektroniskt, under förutsättning att identifierings- och krypteringsmöjligheterna skapar lagliga förutsättningar för detta.

Inom justitieombudsmannens tillsynsverksamhet utreds bl.a. ämbetsverkens handläggnings-situation, anhopningen av ärenden, aktuella lagändringar, personalsituationen, klagomål som gäller respektive verk, den av ministerierna företagna resultatstyrningen och dess mål, verksamhetens kvalitetsmässiga mål, organisationen och ändringar i denna samt frågor som gäller klienternas rättsskydd och möjligheter att söka ändring i besluten. Det finns vissa begränsningar av möjligheterna att bedriva granskning via datanätet, liksom motsvarande begränsningar som konstaterats för Statens revisionsverk.

Medborgarna, medierna och personer med något att klaga över har i alla händelser, tack vare virtualsamfundet, större möjligheter än tidigare att använda det s.k. sociala mediet. Det sociala mediet har definierats som en process där individer och grupper bygger upp gemensam signifikans med hjälp av innehåll, samfund och webbt Teknologi. Rättsskyddsföreningar, intressegrupper och samhällsaktivister utnyttjar redan nu i stor omfattning sina webbsidor, bloggar och Wikipedia, där de för in bl.a. justitieombudsmannens avgörandep Praxis, antingen som positiva exempel eller tvärtom. Justitieombudsmannens ställningstaganden kan bara gillas av webbgemenskapen om de är aktuella och förståeliga.

Det gör att kraven som gäller laglighetsövervakarnas sakkunskap och själva tillsynens aktualitet hela tiden ökar. □□□

.....