



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Mot förutsebar förvaltning inom socialvården i Finland

Author(s): Mäntylä, Niina; Perttola, Laura

Title: Mot förutsebar förvaltning inom socialvården i Finland

Year: 2017

Version: Publisher's PDF

Copyright ©2017 Finnish Section of the Nordic Federation of Public Administration (NAF)

Please cite the original version:

Mäntylä, N., & Perttola, L., (2017). Mot förutsebar förvaltning inom socialvården i Finland. *Nordisk administrativt tidsskrift* 94(1), 41–58. <https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/index.php>

Mot förutsebar förvaltning inom socialvården i Finland

Av Niina Mäntylä och Laura Perttola¹

Refereevurdert

1. Inledning

I rättssystemet är förutsebarheten viktig, men begreppet har inte varit föremål för särskilt mycket forskning inom förvaltningsrätten i Finland. Vanligen förekommer begreppet inom straffrätten, där legalitetsprincipen är stark och det är viktigt att veta på förhand vad en straffbar handling betyder². Inom förvaltningsrättens område är förutsebarhet svårare att definiera – speciellt inom välfärdsstaten – men även då det gäller myndigheternas verksamhet är det en viktig grund att den offentliga makten utövas under lagarna³. Förutsebarheten i förvaltningsförfarandet kunde även slå fast att myndigheternas verksamhet måste vara konsekvent, inte arbiträr. På denna grund är det särskilt intressant att närma sig förutsebarheten utifrån socialrättens synvinkel, där till exempel behovsprincipen och integritetsskyddet spelar en stor roll⁴.

I den här artikeln kommer vi att förklara förutsebarhetens innebörd samt precisera vilka utmaningar som är signifikanta i de senaste och pågående reformerna inom den finska socialsektorn. Vi analyserar några av de nya processuella bestämmelserna i socialvårdslagen (1301/2014) som syftar till att garantera bättre förutsebarhet i den enskildes angelägenheter och att stärka det allmännas förtroende i förvaltningen. Individerna har konstaterats ha en ny roll som innebär till exempel att klienterna är ännu mera skyldiga att göra upp planer, teckna avtal och delta i beslutsfattandet tillsammans med myndigheterna. Förutsättningarna för aktivt deltagande är tillräcklig information och kompetens, som inte alla individer har. Hur påverkar detta förutsebarheten av administrativa beslut?

Övriga betydande stora faktorer som påverkar förutsebarheten inom förvaltningsrättens område är regleringsmedlens förändring, utmaningar i den finska statsförvaltningskulturen och fördunkling av de strikta gränserna mellan den offentliga och den privata sektorn⁵. I den här artikeln undersöker vi även vilka medel vi har att stärka den moderna socialförvaltningens inriktning mot en mera förutsebar verksamhet trots alla dessa förändringar.

I den här artikeln kommer vi att fokusera på förutsebarheten i förvaltningsförfarandet och inte särskilt i förvaltningsprocessen. Orsaken till detta är, att eftersom vi är intresserade av individens nya roll speciellt inom socialvård, finns där många ären-

degrupper, vilka sällan går till domstolen på grund av partens svaga resurser⁶. Myndigheterna och domstolarna har även olika funktioner i rättssystemet och förutsebarheten kan inte hanteras på samma sätt i de olika skedena. Ändå ser vi en relation mellan de här skedena, så att till exempel domstolarnas rättspraxis stärker förutsebarheten i myndigheternas verksamhet, om den här rättspraxisen finns. Om man närmar sig rättspraxisen som ett medel att förstärka förutsebarheten, måste man dock betänka att rättspraxisen trots allt har en mindre roll inom socialvårdens individuella tjänster samt till följd av kommunalt självstyre än på många andra rättsområden. Samtidigt inverkar på behovet av rättsskydd också hur garantierna för rättssäkerhet har tillgodosetts under de tidigare skedena av samma ärende⁷. Det betyder att om vi kan förstärka förutsebarheten inom förvaltningsförfarandet blir klienterna nöjdare och det här kan minska behovet av att använda rättsmedel i förvaltningsprocessen.

En annan fråga är en forskningsmetod och forskningsmaterial, som i rättsdogmatiken vanligen består även av rättspraxisen. I den här artikeln hanterar vi frågan om förutsebarhet i socialförvaltningen hellre ur teoretiskt och rättspolitiskt perspektiv. Vi anser att förutsebarhetens kärna ligger i lagen och därför är vi särskilt intresserade av regleringens betydelse och möjligheter att förstärka förutsebarheten inom socialsektorn. Vi kommer att fokusera på en mera detaljerad analys av socialvårdslagens processuella normer som försöker svara mot förutsebarhetens utmaningar.

Det är viktigt att märka att när vi talar om förutsebarhet i myndigheternas verksamhet vill vi lyfta fram två nivåer: *partens nivå* och *hela samhällets nivå*. Vi anser att det inte räcker att man bara ser efter att någonting är förutsebart utifrån partens synvinkel – myndigheternas verksamhet måste även vara förutsebar utifrån utomstående människors synvinkel. Zila har talat i samband med rättssäkerhetsbegreppet om människans säkerhet, dvs. samhällsmedlemmarnas »säkerhetskänsla« i det hänseende den grundar sig på medvetenhet om rättens grundläggande betydelse i samhällslivet och en viss hantering av rätten.⁸ Då kommer vi till en viktig frågeställning: individens stärkande roll och deliberativa medel i beslutssituationer kan kanske stärka förutsebarheten på individuell nivå, men vad betyder det utifrån hela samhällets perspektiv? Och är det här en problemfri utveckling ens ur individens synvinkel?

2. Om förutsebarhet och rättspolitiska utmaningar

2.1. Begreppet

Förutsebarheten är en del av rättssäkerheten tillsammans med kravet att rättssystemet är rättvist. Rättssäkerhetsprincipen grundar sig på bestämmelser i den finska grundlagen med ytterligare två andra principer: legalitetsprincipen och offentlighetsprincipen. Mäenpää skriver att man kan identifiera rättsprinciper av liknande innehåll i alla nordiska rättssystem även om deras formuleringar kan divergera.⁹ Ur ett bredare perspektiv är rättssäkerheten en del av *rättsstatens* begrepp tillsammans med jämlikhets- och maktfördelningsprincipen samt med ett förbud mot godtycke (Finlands grundlag 731/1999, 1–3 §). Rättssäkerhet är alltså ett normativt krav i det finska rättssystemet, som man kan fastställa när man läser såväl grundlagsutskottets utlåtanden som domstolarnas rättspraxis¹⁰. Rättssäkerhetsprincipen har även en europarättslig grund¹¹.

Förutsebarhet som rättens beskaffenhet och dess bestämdhet är en traditionell del av rättssäkerhet. Zila konstaterar att detta synsätt ofta betecknas som en formell upp-

fattnings av rättssäkerheten och då brukar man inte lägga särskild eller någon vikt alls vid rättens innehåll. Om rättens innehåll är relevant från rättssäkerhetspunkt, kan detta betecknas som en materiell uppfattning av rättssäkerheten. Materialitet är möjligt att se som garantier som finns för att de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen ger medborgarna också motsvaras av den praktiska tillämpningen eller som kraven på rättvist resultat i det enskilda fallet.¹² Rättvist resultat är typiskt den del av rättssäkerheten som förutsebarhet inte omfattar och därför handlar den här artikeln inte om (etisk) godtagbarhet. I alla fall är det viktigt att också ta hänsyn till att rättssäkerhet och förutsebarhet som en del av det här begreppet ibland har definierats på olika sätt till följd av att rättssäkerhet som rättsprincip har två betydelser¹³. Tuori har lyft fram att rättssäkerhet kan förekomma i rätten i princip på ytnivån och på rättskulturens nivå som är den systematiserande nivån i rätten¹⁴.

Inom förvaltningsrätten kan man göra en liknande skillnad mellan materiell och processuell standard, eller systemkrav och förfarandekrav enligt Marcussons uppdelning¹⁵. Den materiella standarden eller systemkravet förutsätter materiell rättvisa: saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen. Bedömningen måste vara enhetlig – samma omständigheter bedöms vara relevanta – och beslutsfattandet konsekvent – man drar samma slutsats i de fall samma relevanta omständigheter finns belagda.¹⁶ Grundläggande fri- och rättigheter uttrycker etiska ställningstaganden som måste beaktas vid rättstillämpningen för att materiell rättssäkerhet ska uppnås¹⁷.

Formell rättssäkerhet eller processuell rättssäkerhetsstandard kan definieras som *rättsligt grundad förutsebarhet*. Den förutsätter att förvaltningsförfarandet 1) sker enligt klara och tydliga regler, som exakt definierar de rättigheter och skyldigheter som ges en individ, 2) att dessa regler är publicerade och tillgängliga och 3) att de rättstillämpande organen lojalt och korrekt tillämpar reglerna¹⁸. En central del i förutsebarheten är legaliteten, som garanterar att myndigheterna håller sig till lagen. Ett annat viktigt krav på förfarandet är formell rättvisa som den förekommer i sådana regler som förvaltningslagens (434/2003) jävsbestämmelser, jämlikhetsprincipen, objektivitetsprincipen eller bestämmelser om service, kommunikation och krav på beslutsmotivering.¹⁹

I förvaltningens normativa bas har förutsebarhet i Finland kopplats speciellt till principen om förtroendeskydd (förvaltningslagen 6 §). Principen kräver att även inom socialsektorn ska en klient kunna lita på att myndigheterna agerar rätt och ofritt, men principen innehåller också skydd för berättigade förväntningar. Vi anser att förutsebarheten omfattar även det här syftet, för när vi talar om välfärdsstaten är rättssystemet ännu mera rättighetsbaserat²⁰. Den formella synvinkeln kan inte vara förutsebarhetens enda innehåll, utan systemet ska producera ett servicesystem som är transparent. Klienten och medborgarna måste åtminstone veta vilka servicealternativ som är möjliga som resultat av beslutsfattandet och dessa alternativ får inte variera oförutsebart. I det här avseendet är vi också intresserade av rättens materialitet. Men som Tuori har sagt, det finns inget nödvändigt motsatsförhållande mellan rättsstaten och välfärdsstaten. Även i samband med välfärdsstatliga uppgifter måste man respektera de rättsstatliga procedurerna och formerna.²¹ Där ligger förutsebarhetens kärna även i välfärdsstaten.

2.2. Rättssystemet, socialsektorn och några samhälleliga trender

Fastän syftet med den här artikeln är förutsebarhet i myndighetsverksamhet inom den sociala sektorn – alltså ramvillkor och faktorer som är betydelsefulla i rationell rätts-

tillämpning, är det nödvändigt att börja med att även analysera några generella, samhälleliga trender i den finska rättspolitik. De samhälleliga utvecklingstrenderna påverkar myndighetens verksamhetsmiljö och har därmed även koppling till förutsebarhet i förvaltningsförfarandet. Rättssystemet utvecklas till exempel i samband med påverkan av medier, politik och ekonomi och dessa element har för tillfället en stark betydelse speciellt i lagstiftningsskedet.

Elwin, Heckscher & Nelson har skrivit att kraven på rättssäkerhet kan tillgodoses med fyra faktorer: öppenhet, oavhängighet, normbundenhet och kontroll²². Speciellt normbundenhet är begreppet som brukar kopplas till förutsebarhet. Zila anser att när man talar om förutsebarhet, lägger man vikt på rättens »bestämthet«, entydighet²³. Det innebär en stor utmaning för lagstiftaren: lagen borde vara klar, tydlig och konkret. Ändå kan man inte operera med förutsebarhet i den moderna förvaltningen utan att begrunda den med avseende på flexibilitet och situationsbundenhet. Relationen dem emellan beror på vilket specialområde inom förvaltningen vi talar om. Inom skatterätten kan förutsebarhet ha en större roll än i dynamiska miljörättsliga frågor eller inom socialrätten, där klienterna skulle behöva ännu mera individuella tjänster²⁴. Inom socialsektorn har även olika sociala rättigheter olika styrkegrader²⁵. I varje fall, här bör man komma tillbaka till godtagbarhet som en del av rättssäkerhet: man brukar se godtagbarhet som argument för en individuell synvinkel²⁶. Då betonas substantiell rättvisa i det enskilda fallet. Men såväl i en myndighets beslutfattande som i lagberednings- och lagstiftningsskedet borde det här vägas mot förutsebarhet.²⁷ Om substantiell rättvisa får för mycket betydelse försämras medborgarnas förtroende för rättssystemet. Inte ens med argument om socialsektorns särdrag kan man i det oändliga ignorera rättsstatens grundläggande krav på förutsebarhet.

I den komplexa världen har lagstiftaren försökt svara på spänningen mellan förutsebarhet och situationsbundenhet bland annat med den växande soft law-regleringen. I lagstiftningsskedet försämrar även globalisering och medialisering förutsebarhet på systemnivå, vilket är en gemensam utmaning i alla nordiska länder. Inte ens lagstiftaren är intresserad av koherens, när mikropolitiska tendenser påverkar, så att man lyfter fram akuta problem och kräver snabba åtgärder. Resultaten måste vara snabba och politiskt synliga.²⁸

I den här utvecklingen brukar man se grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som en räddande faktor i rättsstaten. Speciellt grundlagsutskottet har haft en traditionell roll som rättsstatens övervakare i lagberedningsskedet i Finland. Grundlagsutskottet säkerställer även förutsebarhet inom socialsektorn, när det till exempel lyfter fram brister i lagförslag utifrån de mänskliga rättigheternas synvinkel. Men under den senaste tiden har grundlagens och grundlagsutskottets status varit hotad i Finland. Till exempel Tuori ser hotbilder i den finska statsförvaltningskulturen, då politikerna har börjat ignorera grundlagen samt grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i lagberedningsskedet och se detta krav som ett hinder för politiken. För övrigt har ett regeringsprogram börjat nå en nästan normativ betydelse, vilket är problematiskt utifrån förutsebarhetens synvinkel och skadligt för demokratin, eftersom beredningen av regeringsprogrammet inte är transparent och öppen. Enligt Tuori var denna utveckling märkbar redan under förra regeringsperioden när lagberedningen av vårdreformen började.²⁹ Också medierna har lyft fram den här tematiken och bristerna i finsk lagberedning. Brådskan att få politiken genomförd leder till åsidosättande av grundlagens krav. Enligt justitiekanslern Jaakko

Jonkka samt riksdagens grundlagsutskott har regeringens lagförslag varit behäftade med stora problem när det gäller deras grundlagsenlighet.³⁰

De här utvecklingstrenderna på systemnivå påverkar även förutsebarheten i socialsektorns beslutsfattande. Till exempel en försämring av bindande normkontroll har oundvikligen konsekvenser i fråga om individens rättsliga status och möjligheterna att uppfatta servicesystemet förutsebart. Också en fördunkling av de strikta gränserna mellan den offentliga och den privata sektorn och förändringar i administrativa strukturer kan även på individens nivå leda till situationen som Tuori har nämnt, *en winner takes all*-tendens på statsförfattningskulturnivå.³¹ På individens nivå kan det här betyda att den kund som orkar kräva, förhandla och välja får de bästa tjänsterna. När vi talar om den sociala sektorn, där klienterna är svaga grupper och individer, vad kan det här betyda ur förutsebarhetens synvinkel? Vilken betydelse får till exempel skyddet för berättigade förväntningar?

3. Den nya finska socialvårdslagens processuella bestämmelser ur förutsebarhetens synvinkel

3.1. Krav på öppenhet och tydligare lagstiftning

År 2010 lyfte Marja Pajukoski³² fram ett viktigt rättssäkerhetsproblem i sin kortfattade undersökning om hur myndigheternas dåliga lagkunskap förorsakar onödiga rättstvister inom social- och hälsovården. Pajukoski påstod att rättstvister försvagar det allmännas förtroende hos myndigheterna, slösar resurser och försämrar situationen för de nödställda. Då hade en reform av socialvårdslagstiftningen nyligen inletts med målet att förbättra både innehållet och den lagtekniska kvaliteten för lagstiftningen. Pajukoski konstaterade att härutöver borde man fästa uppmärksamhet på tillräckliga lagkunskaper bland dem som verkställer lagarna i kommunerna.³³ Den nya socialvårdslagen trädde i kraft den 1 april 2015 och den innehåller bestämmelser om klientprocessen, vilka borde hänvisa klienterna snabbare till den service de behöver, förkorta klientrelationerna och trygga servicen för de klienter som inte har rätt till socialvårdsservice på basis av speciallagstiftningen³⁴.

Reformen gällande socialvårdslagstiftningen var inriktad på säkerställande av lika rätt till allmänna socialtjänster samt stärkande av människornas delaktighet både i sina egna angelägenheter och i samhället³⁵. Reformarbetet byggde på styrande generella principer som speglade samhällsliga utgångspunkter och som bearbetades till styrande linjer för reformen i lägesrapporten³⁶. Bland dessa principer fanns *öppenhet och förtrolighet*, och motsvarande linjedragning var *kvalitet på service och klienternas ställning och rättigheter*. Reformen var riktad mot säkerställandet av ett öppet och transparent servicesystem, som kunde möjliggöra kommuninvånarnas deltagande i planeringen, förfarandet och övervakningen av socialvården³⁷. Härnäst analyserar vi hur socialvårdslagens nya processuella bestämmelser kan svara mot dessa krav.

3.2. Offentlighet och öppenhet som grund för förutsebarhet inom socialvården

Förutsebar socialvård kontrolleras bland annat genom insyn och effektiv insyn förutsätter tillgång till all relevant information³⁸. Den nya socialvårdslagen innehåller bestämmelser som skyddar både partsinsynen, en individs rätt att delta i förhandlingen om sin angelägenhet, och en mera allmän rätt till insyn genom offentlighetsprincipen. Den tredje kontrollmöjligheten, rätten till överprövning, behandlas inte här.

Först behandlar vi offentligheten och hur myndigheterna genom denna kan kontrolleras av allmänheten.

Socialvårdslagens 33.4 § uppställer ett krav för serviceordnaren att publicera information om hurudan socialservice som kan fås och på vilka grunder samt hur den kan sökas. Dessutom ska informationen publiceras på ett lättillgängligt och lättförståeligt sätt. Bestämmelsen förutsätter även implicit att enhetliga grunder för beslutsfattandet ska utformas och fastställas. Dessa krav fanns tidigare enbart i en så kallad kvalitetsrekommendation och var inte förpliktande³⁹. JO har konstaterat att publicering av och effektiv information om servicegrunderna är ytterst viktiga i sådana fall där de förändras, till exempel när kommunerna skärper kriterierna på grund av ekonomiska effektiviseringskrav⁴⁰.

En tidigare studie konstaterar att det finns allvarliga brister på offentlighet i servicekriterierna inom finländsk äldreomsorg. En tredjedel av kommunerna har inga publicerade kriterier för beviljandet av hemvårds- och serviceboendetjänster för äldre. Särskilt stora brister i offentlighet förekommer i sådana kommuner som har lagt ut välfärdstjänsteproduktionen till privata företag⁴¹. Således får många klienter veta grunden för servicebeslutet enbart i efterhand, även om lagen förutsätter att kriterierna publiceras.

I den stora vård- och landskapsreformen i Finland kommer ansvaret för organisationen av välfärdstjänster att överföras till 18 landskap⁴². Tjänsteleverantörerna kommer att bli en blandning av företag som ägs av landskap, privata företag eller organisationer inom tredje sektorn. Alla dessa kommer att ha uppgifter som betraktas som förvaltningsverksamhet, men offentlighetslagen kommer att tillämpas endast på de självstyrande landskapen som har organiseringsansvar, inte på privata aktörer. Alla tjänsteproducenter ska dock iakta de lagstodgade skyldigheterna i fråga om den offentliga social- och hälsovården.⁴³ I den ovannämnda studien kom det fram att det finns särskilt stora brister i uppfyllandet av publiceringsplikten i de kommuner som har lagt ut alla social- och hälsovårdstjänster till privata företag⁴⁴. Det är ytterst viktigt att jämlika kriterier för beslutsfattandet inom socialvård fastställs och publiceras i de nya självstyrande områdena som kommer att ordna social- och hälsovårdstjänster i framtiden.

En annan ny regel som skyddar allmänhetens rätt att kontrollera myndigheterna har placerats, egendomligt nog, i socialvårdslagens 4 § som berör klientens intresse. Denna nya bestämmelse definierar innehållet för en hävdvunnen beslutsprincip, klientens intresse, som ska beaktas i första hand när man fattar beslut som gäller socialvården (SVL 30.2 §). I 4.1 § punkt 7 föreskrivs att den valda lösningen ska trygga »klientrelationens förtrolighet och samverkan med klienten«. Regeringens proposition förklarar att ett sätt att stärka klientrelationens förtrolighet är ett transparent tjänstesystem: »Ett rättvist, konsekvent och väl avvägt beslutsfattande inom socialvården stärker klienternas förtroende för systemet på en allmän nivå. Förtroligheten handlar också om klientens förtroende för ändamålsenligheten hos myndigheternas verksamhet.«⁴⁵ Denna viktiga information känns malplacerad när den förekommer enbart i samband med värdering av klientens bästa intresse vid bedömningen.

Offentlighetsprincipen fanns inte bland principerna som styrde reformarbetet gällande socialvårdslagstiftningen. Öppenhet och förtrolighet fanns, hur som helst, och dessa reflekterar offentlighetens speciella roll inom socialrätten. Förtrolighet inom socialvården har en innebörd av konfidentiell karaktär, eftersom de flesta av

ärendena gäller sekretessbelagda uppgifter. Förtroendefulla klientrelationer är till exempel syftet i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (klientlagen, 812/2000, 1 §). Den nya socialvårdslagen lyfter fram en ny offentlig och demokratisk förståelse av förtrolighet som bygger på öppenhet och transparens, medan klienternas integritet blir kvar i kärnan av socialvården⁴⁶. Denna kombination är grund för en ny förståelse av en aktiv, deltagande klient, som vi behandlar därefter.

3.3. Bedömning av servicebehovet i nyckelroll

Det nordiska välfärdssystemet har svängt från det universalistiska idealet om offentlig serviceproduktion mot en liberal uppfattning om individens ansvar för sin egen välfärd⁴⁷. Den finländska välfärdsstaten har visat sig vara motståndskraftig i den ekonomiska krisen på 1990-talet och återigen efter 2008, men systemet har undergått en kvalitativ försvagning och den offentliga sektorn tvingas att fungera i ett tillstånd av permanent åtstramning⁴⁸. På sista tiden har den stora vård- och landskapsreformen med sina enorma bolagiseringsplaner och större valfrihet väckt frågor om hur man kan skydda den enskildes grundrättigheter⁴⁹. Med klienternas större valfrihet följer mera krav för aktivt deltagande, speciellt i form av olika slags förhandlingar, utvärderingar och planer i beviljandet av socialtjänster.

Kotkas har konstaterat att det syns en tydlig trend i finsk sociallagstiftning att ersätta subjektiva och andra materiella rättigheter med *processuella rättigheter* och bindande processuella regler. Processuella rättigheter är sådana rättigheter som anknyter till ansökandet av sociala förmåner eller tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster.⁵⁰ Valhne Westerhäll hänvisar till samma typ av sociala rättigheter med sitt begrepp *kvasirättigheter* eller *servicerättigheter*. Sådana ger den enskilde rätten att ställa krav i mån av resurser hos vårdgivaren och att erhålla »serviceåtgärder« som respons⁵¹. Arajärvi har konstaterat att till exempel den nya finska äldre-vårdslagen (980/2012) garanterar sådana rättigheter som inte är materiella utan enbart »tillgodoser servicebehovet«⁵². När en individ känner sig i behov av socialtjänster, hur kan han eller hon förutse vilken service som beviljas enligt detta behov?

Majoriteten av socialtjänster är i själva verket garanterade i lagen som subjektiva, behovsbaserade rättigheter *när servicebehovet har konstaterats*. Detta garanteras i grundlagen (19 §) som rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och får stöd av socialvårdens rättsprinciper, som prioriterar en positiv tolkning ur sökandens perspektiv.⁵³ Att konstatera ett servicebehov är dock svårt och kräver mycket individuell prövning, och tjänsteorganisationen har rätt att bestämma exakta kriterier för servicebeviljandet. Här återkommer vi till processuella rättigheter. Socialvårdslagen (36 §-39 §) och klientlagen (7 §) garanterar *rätten till en bedömning av servicebehovet* och *rätten till en plan* för att uppfylla dessa behov, men kommunerna har autonomi i beslut över hur tjänsterna genomförs⁵⁴. Förutsebart resultat av bedömningen av servicebehovet är i hög grad beroende av tillräckligt tydliga processuella regler och detaljerade administrativa tillämpningsdirektiv som är publicerade och informerade till sökanden på förhand.

Utredning av servicebehov och serviceplanering spelar en stor roll i att skydda klienternas självbestämmanderätt, eftersom serviceplanen måste utformas i samförstånd med klienten (klientlagen 7 §; SVL 36 §, 39 §). Serviceplanen, eller bedömningen av servicebehovet, ifall ingen särskild plan uppgörs, ska innehålla en professionell bedömning av klientens servicebehov och ett förslag om det bästa sättet att svara på dessa behov (SVL 37 §, 39 §). När planen är korrekt formulerad, kvarstår

frågan om dess juridiskt bindande verkan. Det finns ingen entydig reglering gällande den bindande karaktären för planen. För de klienter som behöver särskilt stöd måste förvaltningsbeslut fattas med »hänsyn till den bedömning av servicens nödvändighet som framförs i en klientplan« (SVL 46.3 §), vilket ger upphov till en subjektiv rätt till de klienter som är mest svaga och skyddslösa. För de flesta klienterna skapar bedömningen inga materiella rättigheter. Det är dock beaktansvärt att *myndigheterna är skyldiga att verkställa bedömningen i mån av resurser* och här spelar myndigheternas kompetens och förutsebara klientkriterier en viktig roll när de drar slutsatser om bedömningen:

»Bedömningen av servicebehovet omfattar:

- 1) en sammanfattning av klientens situation samt av behovet av socialservice och särskilt stöd,
- 2) de slutsatser som en yrkesbildad person inom socialvården har dragit om förutsättningarna för klientrelationen,
- 3) klientens åsikt om och syn på sitt servicebehov ...« (SVL 37 §).

När bedömningen av servicebehovet görs måste myndigheterna redogöra för klientens rättigheter och skyldigheter enligt lagstiftningen. Även de olika tjänstealternativen och deras effekter liksom alla andra betydelsefulla omständigheter måste redogöras för klienten, så att klienten tillräckligt väl förstår deras betydelse. (SVL 36.4 §) Syftet med denna bestämmelse är att trygga klienternas genuina möjligheter att delta i och påverka planeringen av tjänsterna⁵⁵. Även om individen har tillgång till all relevant information och förhandlingarna sker enligt lag, har de endast ett delvis förutsebart resultat, eftersom det finns många variabler att beakta.

Förutsebart resultat i beslutsfattandet beror till exempel på 1) klientens kompetens att delta i bedömningen (utbildning, erfarenhet av förhandlingar, språkkunskaper osv.⁵⁶), 2) klientens kapacitet till självbestämmande och förmåga att förstå relevant information, 3) hjälp och stöd som ges av klientens närstående eller lagliga företrädare samt 4) utvärderingsmetoder, som beror på ärenden och lämplig speciallagstiftning, 5) kriterier för beviljandet av tjänster som används av myndigheterna⁵⁷. Alla dessa varierar betydligt mellan individer och mellan olika kommuner.

Framför allt kanske ett förutsebart resultat beror på bedömarens sakliga och juridiska kompetens. Socialvårdslagen 36.5 § förutsätter enbart att bedömningen görs av en sådan yrkesutbildad person inom socialvården som är ändamålsenlig för bedömningen och ytterligare krav ställs i speciallagstiftningen. Dessa kompetenskrav förorsakar betydliga kostnader för kommunerna och därför är de bland de första föremålen för avreglering vid finanskriser⁵⁸. Klienten vet möjligen inte på förhand vem som kommer att avgöra bedömningen och kan inte lita på att bedömarens kompetens är tillräcklig för att utreda just hans eller hennes servicebehov. En hotbild vid bedömningen av behovet av socialservice är *medikaliseringen*, dvs. överbetonandet av fysisk funktionsförmåga som kriterium för tjänstebeviljandet⁵⁹. Vid bedömningen ska klientens självbestämmanderätt respekteras och hans eller hennes önskemål, åsikter och individuella behov beaktas (SVL 36.4 §), och personalens kompetens säkerställer att de kan beakta den enskildes situation med hänsyn till de kriterier som tillämpas vid beviljandet av tjänster.

Förutsebart förfarande inom socialvården har byggts på en uppfattning om *en aktiv medborgare* som inte bäst definierar socialvårdens klienter. Klienterna inom socialvården är en minoritet av befolkningen och denna minoritet har minst kapacitet för deltagande. I själva verket kan kravet på aktivt deltagande bli en börda för en

individ med stora och mångsidiga servicebehov.⁶⁰ Även när alla förutsättningar för klientens aktiva deltagande och inflytande har förverkligats, kan klienten känna sig för svag eller oduglig att formulera sina åsikter. Dessutom är förutsättningarna för deltagandet inte alltid i skick: riksdagens justitieombudsman har påpekat flera brister när det gäller de kommunala myndigheternas skyldighet att göra serviceplaner⁶¹. Rätten till information gällande socialvårdens tjänstealternativ och klientavgifter, speciellt i anslutning till långvarig äldreomsorg, är också ineffektivt uppfyllt i Finland enligt Europeiska kommittén för sociala rättigheter⁶². Och från individens synvinkel förverkligas rätt till inflytande inom socialvården allvarligt bristfälligt, när man tar hänsyn till den statistik om hur till exempel klienter inom långvarig äldreomsorg deltar i planeringen av sina egna tjänster: enbart 10 % av de äldre som bor i vårdenheter deltar i bedömningen av sin funktionsförmåga och servicebehovet, och hälften av dem som erhåller hemvård⁶³.

4. Medel för bättre förutsebarhet

I den här artikeln har vi analyserat förutsebarhetens begrepp ur teoretiskt perspektiv generellt i rättssystemet och speciellt i förvaltningsrättslig kontext. I tredje kapitlet tog vi upp mera praktiska fenomen inom ramen för socialvårdslagen. I början nämner vi även att vi kommer att undersöka vilka medel vi har att stärka den moderna socialförvaltningens inriktning mot en mera förutsebar verksamhet trots socialrättens kännetecken och generella förändringar på systemnivå. Därför betonar vi som en konklusion av vår granskning i detta kapitel fyra signifikanta faktorer som förstärker förutsebarheten i socialförvaltningen: grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, offentlighet, kapacitet och kompetens i beslutsfattandet samt bättre reglering.

4.1. Grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Först lyfter vi fram som en räddande faktor de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De här rättigheterna har en stor roll speciellt inom förvaltningsrätten, där vi vanligen opererar med vertikala relationer (medborgare – offentlig makt). Här specificerar vi åtminstone tre signifikanta verkningssätt utifrån förutsebarhetssynvinkel.

För det första måste status för grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skyddas i *lagberedningsskedet* trots det politiska trycket. Lagstiftningsskedet är en prioritetsfaktor som på ett betydelsefullt sätt påverkar myndigheternas verksamhetsmiljö och de svaga klienternas skydd gällande berättigade förväntningar. Förutsebarhetens kärna ligger i lagen och när lagstiftaren respekterar grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, stärks förutsebarheten i samhället.

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har även direkt betydelse i *beslutsfattandet*. När man fattar ett beslut om socialtjänster som beviljas inom ramen för kommunens budget, innebär grundlagens 19 § som gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster en skyldighet att tillgodose den enskildes behov även när pengarna tar slut. Också trots att Wilhelmsson påminner om att man på grund av dessa rättigheters abstrakta natur kan motivera olika resultat i samma

situationer med olika grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, gör de här rättigheterna åtminstone de värden synliga som har påverkat beslutet.⁶⁴ För övrigt, med övervakningspraxis av Finlands högsta laglighetsövervakare (justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman) förstärker dessa rättigheter förutsebarheten i socialförvaltningens beslutsfattande⁶⁵.

Finlands grundlag stärker förutsebarheten i myndighetsverksamheten även genom *normhierarkin* såväl i lagstiftningsskedet som direkt i beslutsfattandet. Paragraf 80 i Finlands grundlag bör påverka så att rättssystemet inte ens inom socialsektorn kan utveckla för mycket genom principer och soft law: Enligt 80 §: »Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.« Också beslutsfattarna måste vara medvetna om normhierarkin och dess påverkan i myndighetsverksamhet. GL 107 § beskriver: »Om en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får den inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter.« Effekten av denna paragraf hänger samman med beslutsfattarens kompetens, som vi analyserar mera i kapitlet 4.3.

4.2. Offentlighet

Öppenhet och transparens är viktiga krav ur förutsebarhetens perspektiv. Inom socialvården har integritetsskydd traditionellt varit ett primärt värde, men den nya socialvårdslagen ställer nya krav på öppnare grunder för beslutsfattandet. Det är noterbart att all information gällande den enskildes ärende är sekretessbelagd, men alla regler och procedurer i förfarandet gällande ärenden är offentliga och borde vara kända på förhand för att garantera förutsebarhet både för den enskilde klienten och för allmänheten.

En av de största utmaningarna kommer att gälla offentlighet, som är ett primärt värde i offentlig förvaltning, men inte i affärsverksamhet. Hur kan den stora finska vård- och landskapsreformen skydda de här värdena med siktet inställt på kostnadseffektivitet, klienternas valfrihet och bolagisering av alla offentliga social- och hälsovårdstjänster? Offentlighetslagen kommer att tillämpas på de självstyrande landskaperna på samma sätt som den nuförtiden tillämpas på kommunerna, men hur ska den här påverka förutsebar beslutsförhållandet den nya tjänsteorganiseringens modellen? Kriterierna för beslutsfattandet har redan haft lägre offentlighetsnivå i sådana kommuner som inte producerar tjänsterna själva⁶⁶. Bättre tillgång till den information som gäller jämlika grunder för beslutsfattandet måste garanteras för alla i förvaltningsreformen: klienter, myndigheterna som fattar beslut och de som har tillsyn; forskare och media. Den här skulle göra det möjligt att uppnå förutsebarhet på alla nivåer: på individens, hela samhällets och rättssystemets nivå.

4.3. Kapacitet och kompetens i beslutsfattandet

Socialsektorns normativa ram är krävande. För övrigt, beslutsfattande i myndigheternas verksamhet består inte enbart av juridiska argument. Varje rättsfråga betraktas ur tre perspektiv: norm, fakta och värde⁶⁷. I den komplexa världen kan emellertid envar av dessa dimensioner vara flexibel, inte bara normer. Experter som producerar information och parten som sakkunnig i sitt eget ärende får större roll i beslutssituationen som resultat av flexibel norm, men till exempel experter kan ha olika åsikter om individens bästa. Utifrån förutsebarhetens synvinkel är det därför särskilt betyd-

sefullt vem som producerar information till socialsektorns beslutsfattande och med vilken kompetens⁶⁸.

Ökningen av individens skyldigheter härrör å ena sidan från efterfrågan på kostnadseffektiv tjänsteproduktion. Å andra sidan är personligt ansvar kopplat med valfrihet en av förutsättningarna för en rationell konsument och aktiv medborgare. Aktivt medborgarskap är administrationens svar på kritik som syftar till det byråkratiska och hierarkiska tjänstesystemet: för att erkänna individuella behov och skillnader överför myndigheterna ansvaret för valet till den enskilde.⁶⁹ I social- och hälsovården har detta lett till att utredningar ersätts med planering och förhandlingar. Detta är särskilt problematiskt med tanke på förutsebarhet: resultatet av förhandlingarna kan inte förutsägas på grund av individens rättigheter eftersom de ofta är mer processuella än materiella⁷⁰.

Till följd av de här förändringarna kommer information att vara nyckelord i den moderna förvaltningen och klienten skulle behöva ännu mera objektiv rådgivning och hjälp i sin sak. Fastän till exempel Molander et al. anknyter deliberativa medel och klientens deltagande till bättre förutsebarhet⁷¹, anser vi att de här modiga utvecklingstrenderna – understrykande av självbestämmande och klientens deltagande inte förstärker automatisk förutsebarhet. Men med opartisk hjälp som till exempel socialombudsmannen ger kan de här trenderna förstärka förutsebarheten, då socialombudsmannen till exempel informerar om klientens rättigheter (lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, 24 §).

Även beslutsfattaren kan ha brister i kompetens, vilken gör verksamheten oförutsebar. Pajukoski lyfter fram att generationsväxlingen bland personalen inom den finska socialsektorn har lett till en situation där personalen inte känner till myndigheternas ansvar. Pajukoski efterlyser mera personalutbildning.⁷² Vi kommer fram till samma resultat: bland annat Finlands grundlag och förvaltningslag innehåller medel som kan stärka förutsebarheten även i socialsektorns beslutsfattande, men beslutsfattaren måste vara medveten om och ha förmåga att tillämpa dessa normer. Till exempel de allmänna förvaltningsrättsliga principerna är normativa principer som finns i den finska förvaltningslagen (6 §).⁷³ Vi anser att man behöver de här traditionella principerna (jämlighet, ändamålsbundenhet, objektivitet, proportionalitet, förtroendeskydd) ännu mera än tidigare i den komplexa världen, för att alla medborgare ska uppleva att förvaltningen fungerar på förutsebart sätt⁷⁴. Utifrån förutsebarhetens synvinkel skulle speciellt förtroendeskydd vara betydelsefullt, då det skyddar förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen och förbjuder retroaktivitet, men principen är ganska ny i den finska förvaltningsrätten⁷⁵. Också när Koillinen skriver att i HFD:s praxis har under tio års tid förvaltningslagens 6 § tillämpats rätt sparsamt⁷⁶, är det möjligt att tro att även i myndigheternas verksamhet är tillämpningen av dessa principer marginell.

När Molander et al. har definierat fem medel, vilka kan stärka förutsebarheten för professionell prövning, skriver också de tillsammans med förutnämnda deliberativa medel och klientens deltagande om beslutsfattarnas kompetens samt motivation i arbetet och vetenskaplig kunskaps-/evidensbaserad praxis.⁷⁷ I Finland har en lösning varit kompetenscentrum, som enligt lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området (1230/2001) har till uppgift att säkerställa utvecklandet och förmedlingen av den sakkunskap som behövs inom det sociala området.

4.4. Bättre reglering

Inom socialsektorn måste klienten få individuella tjänster, men på ett sådant sätt att jämlikhet förverkligas. I den här kontexten är det klart att balansering mellan förutsebarhet och flexibilitet är utmanande. Speciellt inom socialsektorn har man försökt lösa det här problemet med utveckling, där förväntningar på individens deltagande i förvaltningsförfarandet kanske har varit för stora. Till exempel olika planer har blivit likt signifikanta medel i olika delar av förvaltningsverksamheten: från individuella förhandlingar till tjänsteproducenternas egenkontroll, tillsyn och övervakning. Skyldighet att göra planer eller delta i planeringen gäller såväl klienterna, myndigheterna som tjänsteproducenterna. Hur juridiskt bindande de här planerna är i verkligheten är ännu oklart.

I dag påverkas socialsektorn av regleringsmedlens förändring: bindande materiella normer kommer att minskas, medan processuella normer kommer att stärkas. Samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt även rättsprinciperna kommer att ha en växande roll i beslutsfattande, blir speciellt de materiella bestämmelserna alltmer flexibla och generella. Fastställandet av sådana begrepp som kundens intresse och rätt till självbestämmande i lagstiftningen har syftet med att stärka kundens grundläggande rättigheter⁷⁸. Det är dock oklart hur detta har påverkat förutsebarheten av enskilda beslut i finländsk social välfärd. Individens rätt – eller snarare, en skyldighet – att vara aktiv inom ramen av sin kompetens. De processuella rättigheterna som bygger på strukturerna av aktivt medborgarskap är inget fungerande medel för att förverkliga sociala rättigheter, som i slutändan ska uppfyllas enligt grundlagen.

Den här funktionen försöker man fylla även med växande soft law. Soft law etableras ofta som medel som kan konkretisera värdena, vilka inte ännu är delar av bindande normer⁷⁹. Med tiden kan soft laws inverkan förändras även gällande bindning, till exempel när kriterier för vård eller personaldimensionering i vårdanstalter regleras enbart genom så kallade kvalitetskriterier⁸⁰. Då är det värt att erinra sig om att soft law inte genomgår någon preliminär grundlagskontroll och kan därför vara problematisk ur de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas perspektiv. Soft law försämrar förutsebarheten och skyddet för berättigade förväntningar också därför att den kan vara svårare att upptäcka till följd av ovisst offentlighet. Därför borde utvecklingen av soft law övervakas systematiskt och soft law-normerna införlivas i normal lagstiftning. Detta är särskilt viktigt inom förvaltningssektorn, där klienterna har svaga resurser att ta reda på innehållet i olika normer. Troligen stöder en bättre och enklare reglering beslutsfattarens kompetens mera effektivt än till exempel kompetenscentrum och personalutbildning.

Litteratur

- Aftonbladet (2016). *Sipilä i nytt blåsväder: »Skyndar genom sina lagar«*.
<http://www.aftonbladet.se/nyheter/a/o2bk7/sipila-i-nytt-blasvader-skyndar-genom-sina-lagar>. Citerat 22.2.2017.
- Arajärvi, P. (2014a). Reformen av social- och hälsovårdstjänster i Finland. *Nordisk administrativ tidskrift* 2, 45–49.

- Arajärvi, P. (2014 b). Vanhuspalvelulaki – mitä ja miksi? I Mäki-Petäjä-Leinonen, A. & Nieminen, L. (red.): *Vanhuus ja oikeus*, 257–282. Helsingfors: Lakimiesliiton kustannus.
- Breen, C. (2002). *The Standard of the Best Interest of the Child. A Western Tradition in International and Comparative Law*. Dordrecht: Kluwer.
- Dahlberg, M. (2015). Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteistä koskenut lakihanke. *Oikeus* (44) 3, 321–337.
- Elwin, G., S. Heckscher & A.Nelson (1975). *Den första stenen*. Stockholm: Tidens förlag.
- Frändberg, Å. (2005). *Rättsordningens idé: En antologi i allmän rättslära*. Juridiska fakultetens skriftserie nr 96. Uppsala: Uppsala universitet.
- GrUB 8/2015 rd – B 5/2015 rd. *Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2014*.
- GrUB 2/2016 rd – B 11/2016 rd. *Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015*.
- GrUB 3/2016 rd – B 4/2016 rd. *Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2015*.
- GrUU 17/2013 rd. *Grundlagsutskottets utlåtande: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den*.
- GrUU 46/2014 rd. *Grundlagsutskottets utlåtande: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till faderskapslag och vissa lagar som har samband med den*.
- GrUU 67/2014 rd. *Grundlagsutskottets utlåtande: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den*.
- GrUU 19/2016 rd. *Grundlagsutskottets utlåtande: Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017–2020*.
- Hyttinen, T. (2013). KKO 2012: 58 – Kokiko Jussi Halla-Aho oikeusmurhan. *Defensor Legis* 6, 940–950.
- Högsta domstolens prejudikater KKO:2012:11 och KKO:2014:14.
- Högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgöranden HFD:2002:52 och HFD:2013:24.
- Europeiska kommittén för sociala rättigheter. Finlands närvårdar- och primärskötarförbund v. Finland, klagomål nr 71/2011, 21.4.2013.
- Justitieministeriet (2010). *Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna*. Justitieministeriets publikationer 78/2010.
- Hvinden, B., Johansson, H. (2008). Conclusions: remaking social citizenship in the Nordic welfare states. I Hvinden, B. & Johansson, H. (red.): *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, 216–225. London: Routledge.
- Kalliomaa-Puha, L. (2009). Contracts as usual? Pros and cons of the social sector client contracts. *JFT (Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland)* 3–4, 343–350.
- Koillinen, M. (2013). Skyddet för berättigade förväntningar – en rättprincip i förvaltningsrätten. *Nordisk administrativ tidskrift* 3/2013, 135–152.
- Kotkas, T. (2010). Governing Health and Social Security in the Twenty-First Century: Active Citizenship Through the Right to Participate. *Law Critique* 21, 163–182.
- Kotkas, T. & Kalliomaa-Puha, L. (2014). »Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi«. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. I L. Kalliomaa-Puha, T. Kotkas

- & M. Rajavaara (red.): *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*, 204–227. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Lagförslag gällande lagen om ordnande av social- och hälsovård. Social- och hälsovårdsministeriet 31.8.2016, dnr STM068:00/2015, bilaga. <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/RP+Lagf%C3%B6rslag+31.8.2016.pdf/ec165640-7d01-4dd9-9d6c-60fe4d0a95a3>. Citerat 20.2.2017.
- Marcusson, L. (2006). God förvaltning – en rättslig princip? I *De Lege 2006: God förvaltning – ideal och praktik*. Uppsala: Iustus.
- Mathew Puthenparambil, J., Kröger, T. and Van Aerschot, L. (2015). *Users of home-care services in a Nordic welfare state under marketisation: the rich, the poor and the sick*. Health & Social Care in the Community. <http://dx.doi.org/10.1111/hsc.12245>.
- Merikoski, V. (1958). *Vapaa harkinta hallinnossa*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B 86.
- Molander, A. H. Grimen & E. O. Erikssen (2013). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy* 3, 214–230.
- Mäenpää, O. (2004). *Hallinto-oikeus*. 4 uppl. Porvoo: WSLT.
- Mäenpää, O. (2010). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. (2011). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. 3 uppl. Helsinki: Talentum.
- Mäenpää, O. (2014). De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2, 50–65.
- Mäntylä, N. (2010). *Luonnon edustajien puhevalta*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Mäntylä, N., L. Perttola & K. Siikavirta (2015). Legal Regulation of Public Governance in Finland – an Illusion of Predictable Public Administration? *Socialiniai Tyrimai Social Research* 2, 52–58.
- Newman, J., Tonkens, E. (2011). Responsibility, choice and participation. In Newman, J. & Tonkens, E. (Eds.), *Participation, Responsibility and Choice – Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States* (179–200). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pajukoski, M. (2010). Heikko laintuntemus tuottaa turhia oikeusriitoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. *Päätöksenteon tueksi* 2/2010. https://www.thl.fi/documents/470564/817072/paatosten_tueksi_2_2010.pdf/d3928deb-2f6c-4bc9-8274-0760b36cf4b9. Citerat 20.2.2017.
- Perttola, L. (2015). Tiedonsaanti vanhuspalvelujen myöntämisperusteista. *Oikeus*, s. 238–258.
- Perttola, L. (2017). Asiakkaan etu vanhuspalveluja koskevissa soveltamisohjeissa. *Oikeus* 1, s. 8-34.
- Perttola, L. & Pernaa, H.-K. (2016). The Absent Minority in Welfare Planning: Entitling or Overburdening Citizens with Responsibility? *Social Research*, 39(2), 48–61.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Raitio, J. (2001). *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Saarijärvi: Gummerrus Kirjapaino Oy.
- Raitio, J. (2012). Oikeusvarmuus ja oikeusvoima eurooppaoikeudessa. *Defensor Legis* N:o 4/2012, s. 403–418.
- Rajavaara, M. (2014). Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. I L. Kalliomaa-Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (red.): *Harkittua?*

- Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*, 136–154. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Riksdagens justitieombudsman, beslut 11.12.2013 dnr 4132/4/12; 31.5.2010 dnr 2684/4/08 och 21.10.2010 dnr 2855/2010.
- RP 137/1999 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.*
- RP 44/2002 rd. *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror.*
- RP 164/2014 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den.*
- RP 324/2014 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den.*
- RP 14/2016 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården och till vissa lagar som har samband med den.*
- RP 15/2017 rd.
- Sandberg, C. (2008). God rättskipning – särskilt inom rättskipningens oavhängighet som kvalitetskriterium, i S. Heckscher & A. Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, Uppsala: Iustus.
- SHM (2010). *Reform av socialvårdslagstiftningen: Lägesrapport av arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen*. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2010:19. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- SHM (2012). *Reform av socialvårdslagstiftningen. Slutrapport av arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen*. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2012:21. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- SHM (2013). *Kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra äldre och förbättra servicen*. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2013:15. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Suvantola, L. (2003). Valitusoikeus Natura 2000-verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.
- Tolonen, H. (1997). Mitä oikeus on? *Oikeus* 2/1997, 109–123.
- Tuori, K., Kotkas, T. (2008). *Sosiaalioikeus*. 4 uppl. Helsingfors: Talentum Media.
- Tuori, K. (2014). Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. *Lakimies* 1/2014 s. 94–98.
- Valhne Westerhäll, L. (2002). *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Wilhelmsson, T. (2004). Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. *Lakimies* 2, 199–227.
- Wilhelmsson, T. (2005). Det bristfälliga nordiska lagstiftningssamarbetet och Helsingforsfördraget. I *Lagstiftningspolitik. Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik*, 117–127. Köbenhavn: Nordisk Ministerråd.
- von Essen, U. (2010). Rättssäkerhet – inledning. I *Rättssäker förvaltning?* Rapport 2010:4. Inspektionen för socialförsäkringen.
- Yle Nyheter (2016). *Justitiekanslern i HS: Regeringen försöker undvika grundlagsgranskning*. <https://svenska.yle.fi/artikel/2016/12/18/justitiekanslern-i-hs-regeringen-forsoker-undvika-grundlagsgranskning>. Citerat 23.2.2017.
- Zila, J. (1990). Om rättssäkerhet. *Svensk juristtidning*, 284–305.

Noter

1. Artikelns baserar sig på ett anförande som vi höll på Nordiskt förvaltningsrättsligt seminarium vid Uppsala universitet den 23 augusti 2016.
2. RP 44/2002 rd s. 28; se Hyttinen 2013.
3. Se Mäenpää 2014:54.
4. Se Tuori 2002:358.
5. Mäntylä, Perttola & Siikavirta 2015.
6. Molander et al. (2012:22) påpekar att människor med svaga resurser behöver mycket socialtjänster, men använder sällan rättsmedel.
7. Justitieministeriet 2010.
8. Zila 1990:291.
9. Mäenpää 2014:54.
10. Se GrUU 46/2014 rd och GrUU 17/2013 rd s. 3–6; högsta domstolens prejudikater KKO:2012:11 och KKO2014:14 samt högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgöranden HFD:2002:52 och HFD:2013:24.
11. Se Europarådets Venedigkommittés rapport om rättssäkerhetsprincipen 4.4.2011 (no. 512/2009) och meddelande från kommissionen: KOM (2014) 158/2. Se även rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna: till exempel *Phinikaridou v. Cypern* 20.12.2007.
12. Zila 1990:288.
13. Se till exempel Raitio 2001:300–301.
14. Tuori 2002:342 och 362.
15. Sandberg 2008:478; Marcusson 2006:19–20.
16. Sandberg 2008:478.
17. Vallne Westerhäll 2002:571.
18. Frändberg 2005:288, se även Mäenpää 2011:275.
19. von Essen 2010:7–8.
20. Se mera om skydd för berättigade förväntningar: Koillinen 2013.
21. Tuori 2002:353.
22. Elwin, Heckscher & Nelson 1975:216.
23. Zila 1990:284.
24. Rajavaara 2014:137
25. Tuori 1990:358.
26. Raitio 2012:409.
27. Se Tuori 2002:358.
28. Wilhelmsson 2005:124–125.
29. Tuori 2014:96–97. Se GrUU 67/2014 rd och RP 324/2014 rd.
30. Yle nyheter 2016; Aftonbladet 2016; GrUU 19/2016 rd; GrUB 8/2015 rd och GrUB 3/2016 rd.
31. Tuori 2014:96–97.
32. Pajukoski 2010.
33. Pajukoski 2010:1.
34. RP 164/2014 rd s. 1.
35. SHM 2012:90–91.
36. SHM 2009:43–51.
37. SHM 2009:48.
38. von Essen 2010:8.

39. SHM 2013:35.
40. Riksdagens justitieombudsman 2684/4/08.
41. Perttola 2015:252–254.
42. Mer om reformens bakgrund och målsättning, se Arajärvi 2014.
43. RP 15/2017 rd s. 651, 763.
44. Perttola 2015:253.
45. RP 164/2014 rd s. 105.
46. Båda delfaktorer är inkluderat i socialvårdslagens 4. 1 § punkt 7, se RP 164/2014 rd s. 105.
47. Hvinden och Johansson 2008; Gilbert 2002.
48. Pierson 2001.
49. Se t.ex. Dahlberg 2015.
50. Kotkas 2010:168.
51. Westerhäll 1994:88.
52. Lag om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster (980/2012) är av särskilt processuell karaktär fastän syftet var i början att säkerställa en subjektiv rättighet till vården för de äldre. Arajärvi (2014:282) har definierats denna lag som »onödig och del av normflöden«.
53. Tuori & Kotkas 2008:164–167; 245.
54. Tuori och Kotkas 2008.
55. RP 164/2014 rd s. 130.
56. Se Kalliomaa-Puha 2009:348 om klienternas kapacitet i förhandlingssituationer.
57. Se Perttola 2015 och Perttola (2017).
58. Till exempel äldrevårdslagens bestämmelser om personalens kompetens vid bedömning av servicebehov lossades betydligt när kommunernas utgifter skärades i 2016, se RP 14/2016 rd.
59. Se Perttola (2017:26-27).
60. Se Perttola & Pernaa 2016.
61. Se t.ex. beslut 4132/4/12 och 2855/2010.
62. Europeiska kommittén för sociala rättigheter, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund v. Finland, klagomål nr 71/2011.
63. Finne-Soveri & Noro 2012.
64. Wilhelmsson 2004:219–220. Se Hyttinen 2012:947, som analyserar den här påverkan utifrån straffrättens synvinkel.
65. Se GrUB 2/2016 rd – B 11/2016.
66. Perttola 2015:253–254.
67. Tolonen 1997:110–111.
68. Se Mäntylä 2010:55.
69. Newman & Tonkens 2011.
70. Om att förhandla med begränsad kapacitet, se Kalliomaa-Puha 2009:348–349.
71. Molander 2012:222–227.
72. Pajukoski 2010:1.
73. Se mera om rättsprövning: Merikoski 1958:1–2 och Mäenpää 2003:353–355.
74. Förvaltningsrättsliga principer kan hjälpa med många moderna utmaningar inom förvaltningsrättsens bransch. Se till ex. Mäenpää (2014) som skriver om de förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör.
75. I allmänhet får myndighet inte återkalla en parts rättighet eller förmån, men genom lag är det möjligt att föreskriva förutsättningarna för justering av viss service eller stöd (Mäenpää 2010:76). Se även Koillinen 2013:136.
76. Koillinen 2013:142.
77. Molander 2012:222–227.

- 78. RP 137/1999 rd.
- 79. Se. Suvantola 2003:15.
- 80. SHM 2013.