

# Dålig lagkännedom orsakar onödiga rättstvister inom social- och hälsovården



INSTITUTET FÖR  
HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Dålig kännedom om social- och hälsovårdslagstiftningen i kommunerna orsakar årligen tiotusentals meningsskiljaktigheter mellan klienterna och kommunen. Behandlingen tar resurser i anspråk och försvagar förtroendet för myndigheterna, minskar servicesystemets förmåga att generera välfärd och ökar de hjälpbehövandes nöd.

När social- och hälsovårdslagstiftningen revideras bör man fästa vikt vid dels lagarnas innehåll och deras lagtekniska kvalitet, dels att verkstäl-larna i kommunerna är tillräckligt väl förtrogna med lagstiftningen.

Myndigheternas kännedom om lagstiftningen och beslutens lagenlig-het kan förbättras om lagstiftningen integreras i den befintliga perso-nalutbildningen och principerna om god förvaltning och vikten av att myndigheternas agerande grundar sig på lag betonas i instruktionerna.

## Författaren:

*Marja Pajukoski, FöD och JK, arbetar som jurist vid Institutet för hälsa och välfärds enhet för uppföljning av politik och effektforskning.*

*Pajukoski ansvarar för arbetet i arbetsgruppen för yttre faktorer som påverkar social- och hälsovården (STUVA). Gruppen har undersökt framför allt hjälplösa klienters rätts-skydd och möjligheter att klara av olika serviceprocesser. Till Pajukoskis centrala teman i undersökningen hör klientens ställning inom social- och hälsovården, prevention inom social- och hälsovårdstjänsterna och utslagning som socialrättsliga frågor*

## Rättstvister tar resurser i anspråk och orsakar lidande

Meningsskiljaktigheter mellan klienterna och kommunen förbrukar en stor del av de resurser som är avsedda för den normala verksamheten inom social- och hälsovården. Det har dock inte gjorts någon systematisk under-sökning om tvister som gäller förmåner och tjänster, och det saknas hel-täckande uppgifter om deras kvantitativa utveckling under de senaste åren.

En blick på exempelvis siffrorna för 2008<sup>1</sup> visar hur vanligt det är med rätts-tvister. Riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern, förvaltningsdoms-tolarna, högsta förvaltningsdomstolen (HFD), länsstyrelserna och Rätts-skyddscentralen för hälsovården (TEO) behandlade närmare 11 000 besvär eller klagomål som gällde social- eller hälsovården.

Under 2008 fällde dessutom de kommunala nämnderna cirka 40 000 avgö-randen i tvister som gällde socialvård om vi antar att cirka en tiondel av de rättelseyrkanden som behandlas av nämnderna går vidare till förvaltnings-domstolarna.

<sup>1</sup> Texten skrevs hösten 2010 då det inte fanns tillgång till nyare uppgifter om alla de or-gan som nämns ovan. Detta berodde bl.a. på att länsstyrelserna upphörde i början av 2009 och även för centralförvaltningens del genomfördes förändringar.

## Tabell

År 2008 fälldes över 50 000 avgöranden i tvister som gällde social- och hälsovården

Beslutsfattare	Socialvård	Hälsa- och sjukvård	Totalt
Riksdagens justitieombudsman	367	355	722
Justitiekansler	78	79	157
Förvaltningsdomstolar	4 098	2 931	7 029
HFD	735	176	911
Länsstyrelser			1 434
TEO		675	675
Totalt			10 928
Kommunala nämnder			ca. 40 000

Sammanlagt cirka 52 000 fall

Vid tvister finns det förvisso alltid två parter. Även om klienten inte alltid har rätt, ger dock antalet rättstvister en bild av myndigheternas förmåga att ge klienterna service och generera upplevd välmåga. Vid klagomål kan det vara fråga om att klienten känner sig dåligt bemött, men också att myndigheterna har förbigått lagstiftningen.

Det finns inga beräkningar av de kostnader som rättelseyrkanden, besvär och klagomål orsakar kommunerna. Behandlingen av ärenden samt utredningar och upprättandet av svaromål som ska lämnas till myndigheter och domstolar ger dock upphov till kostnader. Kostnadsbördan är betydande, eftersom över 40 000 ärenden avgörs av organ med många ledamöter. I kommunerna deltar dessutom vanligen flera personer i behandlingen av besvär eller klagomål som går vidare till domstol eller till dem som utövar tillsyn över lagen.

Detta reducerar de resurser som är avsedda för tjänster med det dubbla: de betalda lönerna och den arbetstid som har använts tas från kommunernas normala verksamhet. Dessutom står staten för kostnaderna för domstolar, tillsynsmyndigheter och de institutioner (rättshjälp, intressebevakning) som har inrättats till stöd för klienterna.

Förutom ekonomiska skador leder rättsprocesserna till att medborgarnas förtroende för myndigheterna minskar. Dessutom försvagas tjänsternas förmåga att generera välbefinnande för dem som är i behov av hjälp. I stället ökar det mänskliga lidandet.

## Lagstiftningen kör över ekonomin

Orsaken till att tonvikten ligger på ekonomin när man bedömer behovet av service är:

- ekonomisk kris i den kommunala ekonomin
- försämrad kännedom om lagstiftningen
- hårdare samhällsvärderingar
- pågående generationsskifte inom den yrkesutbildade personalen
- privatisering av tjänster, vilket leder till att gränsen mellan offentlig och privat sektor blir otydligare.

Om den nya yrkespersonalen inte känner till myndigheternas ansvar och skyldigheter, upplevs lagstiftningen som en hämsko för verksamheten och betraktas som något föråldrat som kan förkastas. Om lagen inte följs, leder det till att lagstiftningens förpliktande verkan i samhället försvagas. I sådana fall skapas inte någon enhetlighet inom de offentliga tjänsterna och de strider mot grundlagens jämlikhetsprincip. En del av de knappa resurserna tas i anspråk för rätts- och tvisteprocesser. Alla parter förlorar.

Följden av ett sådant koncept som bryter ner lagstiftningen är att de som ansvarar för tillhandahållandet av tjänster inte får en korrekt bild av klienternas faktiska behov av service i kommunen. Det finns inte längre någon överensstämmelse mellan behovet av service och planeringen av servicen.

När någon förvägras service motiveras det ofta med skral ekonomi.

Uppgifterna inom social- och hälsovården är huvudsakligen lagstadgade. I kommunerna svarar en nämnd eller något annat kollegialt organ för att uppgifterna genomförs. Organet kan vara gemensamt för flera förvaltningsområden eller ett separat organ. Centrala tjänsteinnehavare är social- och hälsovårdsdirektörerna. Medan fullmäktige godkänner budgeten, har nämnderna och social- och hälsovårdsdirektörerna ett lagstadgat ansvar för innehållet i verksamheten. Dessa instanser svarar i sista hand för att invånarna tillhandahålls tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt som anges i grundlagen.

En avsiktlig underbudgetering strider mot lagen. Om detta upprepas år efter år förleds man att tro att kommuninvånarnas behov av service är mindre än vad det verkligen är.

Nämnden och de ledande tjänsteinnehavarna har en nyckelställning vid utformningen eller eventuella ändringar av verksamhetskulturen på förvaltningsområdet och när det gäller anvisningar i dessa frågor. De ansvarar för att verksamheten på förvaltningsområdet är lagenlig och att den yrkesutbildade personalen känner till lagstiftningen. Det är viktigt att såväl de kommunalt anställda som de privata serviceproducenterna är medvetna om att de har ett myndighetsansvar när de producerar offentliga tjänster.

**Kommunen är en myndighet.**

Kommunen svarar för att

- dess tjänsteinnehavare och organ fattar lagenliga beslut
- nämnden och de ledande tjänsteinnehavarna inte tvingas bryta mot lagen på grund av att det inte finns pengar för de lagstadgade uppgifterna
- chefen inte blir tvungen att förbjuda en arbetstagare att fatta lagenliga beslut på grund av bristen på anslag
- de tjänster som tillhandahålls av privata tjänsteproducenter motsvarar nivån på kommunens egna tjänster.

## Bortglömda principer inom lagstiftningen

Vid tillhandahållandet av offentliga tjänster bör man beakta bland annat följande omständigheter som grundar sig på lag:

### Kommunen är en del av den offentliga makten

Att tillhandahålla offentliga tjänster är en offentlig verksamhet inom vilken lagen ska följas.

Kommunen strävar efter att främja sina invånares välfärd. Därför får det inte uppstå en situation med klienten på ena sidan och fullmäktige, social- och hälsovårdsnämnden och de kommunala tjänsteinnehavarna på den andra.

### Myndigheterna ska känna till lagen och följa den

En myndighet får inte tillämpa stadganden (t.ex. en förordning) eller föreskrifter (t.ex. kommunala anvisningar) på lägre nivå som strider mot grundlagen eller lagen.

Anvisningar eller direktiv som gäller hur servicen ska genomföras får inte strida mot lag.

Öppenhet i myndigheternas verksamhet, offentliga handlingar och fri tillgång till handlingar är en garanti för att verksamheten är lagenlig och ingår i god förvaltning.

Klienterna har rätt att få sina ärenden behandlade korrekt och utan oskäligt dröjsmål. De har alltid rätt att få ett skriftligt beslut.

Klientens självbestämmanderätt och integritetsskydd ska respekteras.

### Myndigheterna kan åläggas såväl straffansvar som skadeståndsskyldighet

För att få sin rätt prövad kan klienterna alltid utnyttja de medel som rättskyddet i efterhand erbjuder, såsom besvär eller klagomål. De har rätt att yrka straff för tjänsteinnehavare enligt de villkor som anges i lagen och rätt att kräva skadestånd av kommunen eller tjänsteinnehavare eller någon annan som sköter offentliga uppgifter. Såväl förtroendevalda som alla kommunalt anställda omfattas av ansvaret.

Det är något som ofta glöms bort, eftersom vi i Finland inte har för vana att väcka talan mot offentliga myndigheter eller enskilda tjänsteinnehavare. Kostnaderna för rättelser, besvär och klagomål är minimala jämfört med kostnaderna för eventuella rättegångar om skadestånd.

### Det är inte alltid möjligt att skära ned på tjänster och förmåner genom prövning

Bristande kännedom om lagstiftningen har en negativ inverkan på förmågan att skilja mellan vilken del av lagstiftningen som är förpliktande och vilken som ger möjlighet till prövning.

Om en person inte kan ta hand om sin försörjning eller sig själv, övergår ansvaret för den direkta försörjningen och omvårdnaden till den offentliga makten.

- Klienten får då direkt med stöd av 19 § 1 mom. i grundlagen subjektiv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Denna rätt kan inte inskränkas genom anvisningar eller beslut (prövning) som meddelats av myndigheten.

Det finns inte heller någon möjlighet till prövning, om det i lagen har fastställts inom vilken tid en bedömning av behovet ska göras eller en tjänst eller en förmån ordnas.

## Välfärd grundar sig på lag och god förvaltning

För att kommuninvånarna ska må bra och klienternas rättigheter tillgodoses krävs det att större fokus läggs på lagstiftningens ställning som det som styr myndighetsfunktionerna och att problem och problematiska förfaranden angrips.

Klienternas rättssäkerhet kan stärkas på följande sätt utan några betydande tilläggsresurser:

1. Kommunfullmäktiges ansvar och ansvaret i de kollegiala organen fastställs så att organen, tjänsteinnehavarna eller befattningshavarna inte tvingas bryta mot lagen, om nödvändiga anslag inte finns.
2. Myndigheternas verksamhetskultur och anknytande anvisningar ses över för att möjliggöra förfaranden som tillgodoser klienternas rättigheter och grundar sig på god förvaltning:

- Förtroendevalda och yrkespersonal får mer utbildning i frågor som gäller myndigheternas skyldigheter och klienternas rättigheter.
- Beslut om tjänster och förmåner fattas inom skäligen tid.
- Klienten får alltid ett skriftligt beslut.
- Köerna kortas åtminstone i den mån att de i lag angivna tidsfristerna inte överskrids.
- Klienter med syn-, tal- och hörselnedsättning eller funktionshinder tillhandahålls nödvändiga hjälp- och stödtjänster och förberedande tjänster så att de kan utträta sina ärenden hos myndigheterna och ansöka om andra tjänster (boendetjänster, hemtjänst, sjukvård).
- Serviceplanen ses som förpliktande för kommunen. I den införs bara sådana tjänster och åtgärder som kommunen har för avsikt att bevilja klienten.
- Klienterna blir inte bara hörda utan också deras åsikter beaktas.

3. När tjänster som kommunerna är skyldiga att ordna köps in av privata tjänsteproducenter, beaktas vid konkurrensutsättningen och i avtalet mellan kommunen och den privata serviceproducenten

- hur kommunen kommer att övervaka kvaliteten på tjänsterna, hur ofta och på vilket sätt kontrollerna genomförs
- hur klienterna kommer att höras i frågor som gäller tillhandahållandet av tjänsten och övervakningen av kvaliteten

Motsvarande praxis ska införas också i kommunernas egen tjänsteproduktion

## LITTERATUR

Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Raportti 19/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. THL. Raportti 14/2008. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti I. Raportteja 14/2008. Helsinki: Stakes.

[www.thl.fi/verkkojulkaisut](http://www.thl.fi/verkkojulkaisut).

Läs webbpublikationen på adressen:

[www.thl.fi/publikationer](http://www.thl.fi/publikationer)

Institutet för hälsa och välfärd  
PB 30 (Mannerheimvägen 166)  
00271 Helsingfors  
Telefon 020 610 6000

ISSN 1799-3938 (tryckt)  
ISSN 1799-3946 (webbpublikation)

Lönnberg Painot Oy