

höjer sig över massan, av geniet, av "eliten", av entreprenören, av entreprenörsanda.

- b Värnande av de svaga och deras rätt.

III. VÄRDEN

Frihet

15a Mer marknadsinflytande innebär mer frihet./ Det icke-statliga är fritt (fri radio, fria universitet etc)./ Marknadsstyrning är en förutsättning för friheten.

- b Mer marknadsinflytande är ett hot mot friheten.

16a Statligt/kollektivt ägande och socialisering hotar individuella fri- och rättigheter/ hotar det fria samhället.

- b Statligt ägande är en förutsättning för vissa individuella fri- och rättigheter.

17a Frihet som ett "negativt" begrepp: frihet förstås som enbart frihet från tvång från andra individer eller institutioner./ Argumentering mot "positivt" frihetsbegrepp.

- b Frihet som "positivt" begrepp, dvs. som möjlighet eller makt att förverkliga sina önskningar.

Ägande

18a Framhävande av privat eller personlig egendomsrätt./ Försvaret av det privata ägandet./ Mot statligt/kommunalt/kollektivt ägande av t ex företag./ Mot socialisering av produktiv verksamhet.

- b Kritik av den privata egendomsrätten./ För socialisering, för statligt, kollektivt, kooperativt m m ägande av produktiv verksamhet.

Rättvisa, jämlikhet

19a Rättvisa som en aspekt som gäller förvärv eller överföring av förvärv./ Rättvisa som "en karriär öppen för alla"./ Argumentering mot distributiv rättvisa/ utjämning/ nivellering.

- b Rättvisa som distributiv rättvisa./ Rättvisa som kompensation för en dålig utgångspunkt./ Positiv värdering av jämlikhet/ social eller ekonomisk utjämning/ spridning av makt eller ägande./ Negativ värdering av ekonomiska klyftor och ojämlikhet.

20a Ojämlikhet i fördelningen driver utvecklingen framåt/ är bra för ekonomin./ Tillåt ojämlikhet.

- b Ojämlikhet i fördelningen är skadlig för samhället.

Idealism

21a Idéerna bestämmer samhällets utveckling/ driver utvecklingen framåt.

- b Ekonomiska och sociala faktorer bestämmer samhällsutvecklingen.

Konservativa värden

22a Hänvisningar till nationen eller det svenska som något speciellt värdefullt, något att tro på etc. För nationell sammanhållning/ nationalism, snarare än internationalism.

- b Antinationalistiska uttalanden./ Kritik av nationalismen./ Framhävande av internationalism som något positivt./ För "internationell solidaritet".

23a Hänvisningar till en traditionell kvinnoroll som något positivt.

- b Kritik av den traditionella kvinnorollen/ traditionella könsroller./ Stöd till motarbetande av dessa.

24a Hänvisningar till (kärn)familjen som något speciellt värdefullt./ Försvaret av "familjen".

- b Kritik av kärnfamiljen./ Argumentering för andra samlevnadsformer.

Decentralisering – ett hot mot medborgarnas jämlikhet i den kommunala servicen?

Frågan om avreglering och stärkning av den kommunala självstyrelsen är aktuell i alla nordiska länder. Uppbyggnaden av den för de nordiska länderna typiskt starka offentliga förvaltningen och servicen har skett genom noggrann och omfattande lagstiftning samt ökad offentlig förvaltning. Av många orsaker har vi i dag nått slutet på denna väg. Nya tider kräver också nya medel. Några av dessa medel har i olika omfattning tagits i bruk: avreglering, decentralisering och starkare kommunal självstyrelse.

Decentraliseringens och avregleringens tid

Perioden för decentralisering och avreglering anses ha börjat år 1976 i Sverige.¹ Enligt min mening började perioden i Finland några år senare, efter år 1981.² Det tidigare kommunala lagstiftningsarbetet gällde ännu i början av 80-talet. Kommunernas skyldighet att utse en nämnd och en tjänsteman och rätten till statsbidrag motiverades vanligen i lagen med jämlikhet (tex i kulturlagen 1980). Trots att befogenheterna inom social- och hälsovården (det enda ministeriet) under 70- och 80-talet till stor del delegerats från de statliga myndigheterna till kommunerna, fastställde staten ännu i 1987 års budget med en halv tjänsts noggrannhet de kommunala tjänsterna.³

Decentraliseringen innebär i Finland framför allt att självstyrelsen stärks. Naturligtvis är avsikten även att överföra uppgifter från den centrala statsförvaltningen till den statliga distriktsförvaltningen, framför allt till länsstyrelserna. Våren 1990 avgav regeringen för första gången statsrådets redogörelse till riksdagen över den offentliga förvaltningsreformen. Även ur denna linjedragning framgår det att en strävan till decentralisering framför allt innebär att kommunernas ställning stärks: "Beslut i den offentliga förvaltningen som gäller medborgare och enskilda samfund skall fattas i kommunerna och på andra håll i lokalförvaltningen. De övriga förvaltningsnivåerna stöder verksamheten och styr helheten."

De strikta normerna och den statliga övervakningen har i de nordiska länderna sedan gammalt motiverats med jämlikhet inom den offentliga servicen.⁴ Därför har t ex flera finländska ministrar uttryckt sina farhågor över att den ökade kommunala självstyrelsen leder till ojämlikhet mellan medborgarna. Dyliga farhågor har speciellt undervisnings- samt social- och hälsovårdsministern i statsminister Harri Holkeris regering uttalat, trots att en ökad kommunal självstyrelse ingick som ett centralt mål i regeringsprogrammet. Tanken är alltså att staten kan garantera jämlikhet. Dessa farhågor har även fördröjt genomförandet av statsbidragssystemets förnyelse.

Samma fråga har varit aktuell även i Sverige. I diskussionen om effekterna av en långt driven decentralisering ställs frågan: Föreligger det en grundläggande konflikt mellan å ena sidan kravet på rättvisa och likformighet mellan de olika landsdelarna och å andra sidan önskemålet att politiska beslut fattas av kommuner och landsting, med andra ord mellan jämlikhet och kommunal självstyrelse? På uppdrag av civildepartementets forskningsdelegation har Nils Stjernquist och Håkan Magnusson studerat olika frågor om den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.⁵

Åtgärder för ytterligare utjämning

Den kommunala självstyrelsen och jämlikheten kompletterar varandra och bägge utgör grundläggande värden i den ideologi som bär upp de nordiska folkstyrelserna.⁶ De nordiska kommunerna är, sedda ur ett internationellt perspektiv, väldigt jämlika och likadana. Trots det kan man önska en snabbare utjämning. Då är följande åtgärder teoretiskt tänkbara:⁷

1. ett förstärkt av de aktuella områdena,
2. en skärpning av lagstiftningen,
3. en enhetlig kommunalskatt över hela landet,
4. påverkan genom resursförstärkning till kommuner med svag ekonomi, och

5. påverkan genom information till berörda kommuner och genom förhandlingar med kommunförbunden och berörda kommuner.

Man kan väl konstatera, att några av dessa tankar förefaller verklighetsfrämmande. Till exempel har frågan om en enhetlig kommunalskatt över hela landet åter blivit aktuell i Finland.⁸ En sådan åtgärd vore ett alltför drastiskt ingrepp i ett av de bärande elementen i den kommunala självstyrelsen.

En i alla avseenden totalt identisk standard för medborgarna oavsett i vilken kommun de bor är en utopi av samma slag som drömmen om det fullständigt jämlika samhället. En sådan identisk standard förutsätter i själva verket ett fullständigt centraliserat samhälle. I ett sådant samhälle finns det inte plats för någon kommunal självstyrelse och ej heller för en demokrati, där medborgarna tillåts ha olika åsikter och prioriteringar.⁹ Vore ett sådant samhälle önskvärt?

Det existerar inte något säkert samband mellan en stark centralisering och en likvärdig kommunal service över hela landet.¹⁰ Några undersökningar har redan utvisat detta i Finland. Överraskande är till exempel det faktum att de regionala olikheterna i hälsovården på 70- och 80-talet minskat ganska litet.¹¹

Frikommunförsöket i alla nordiska länder visar att man söker nya vägar och speciellt nya roller för stat och kommun. Sveriges civilminister Bengt K Å Johansson har mycket träffande skrivit¹² att nu måste man göra allt som krävs för att skapa ett så stort utrymme som möjligt för kommunerna och landstingen att själva kunna prioritera olika verksamhetsområden. Det är en nödvändig förutsättning för att kommuner och landsting ska klara sina uppgifter under 90-talet.

Den kommunala självstyrelsen i Finland

Finland är det enda nordiska land som inte genomfört någon revision av kommunindelningen. En ändamålsenlig indelning ses gärna som en viktig förutsättning för en överföring av de många uppgifterna på kommunsektorn och för en utveckling av lokalförvaltningen mot en ökad lokal självstyrelse. Det stora antalet relativt små kommuner har i ministerierna setts som ett hinder för en ökad självstyrelse.

Interkommunalt samarbete framställs ofta som ett alternativ till en ändring av kommungränserna. Så är läget särskilt i dag i Finland. Då det gäller att utveckla samarbetet mellan kommunerna kan man i nuläget inte tänka på att lagstiftningsvägen bilda en ny samarbetsmodell för kommunerna. Kommissionen¹³ har nyligen i sitt arbete utgått ifrån att man skapar nya flexibla lagliga och organisatoriska möjligheter för samarbete mellan kommunerna. Kommunerna kan upprätta en separat juridisk person (samkommun) för att sköta gemen-

samma uppgifter.

År 1990 anslöt sig Finland till Europarådets konvention om kommunal självstyrelse och har därigenom erkänt idén om kommunal självstyrelse. Finland har speciellt tre utvecklingsområden. Man kan säga att kommunerna i Finland genom frikommunförsöket fått frihet att organisera, rätt att i huvudsak bestämma om självstyrelse- och verksamhetsmaskineriet. Mera problematisk är däremot den kontroll som hänför sig till statsandelssystemet och som enligt konventionen inte får binda kommunens fria prövningsrätt. Då merparten, dvs 97 %, av statsandelarna i Finland är uppgiftsbundna och underställda kontroll, finns det verkligen orsak att förbättra systemet.¹⁴ Den tredje problematiska punkten som betonas i konventionen är den som handlar om kommunernas rättsskydd. Så länge begreppet självstyrelse inte är definierat i detalj i grundlagen och kommunalförvaltningens rättsskydd står på osäker grund, är den kommunala självstyrelsen fortfarande beroende av statens välvilja och kommunernas möjligheter.

Frikommunförsöket är ett centralt reformprojekt för relationerna mellan staten och kommunerna

Kan staten genom att diktera kommunernas organisation tex garantera en god miljö- och hälsovård? Under den senaste tiden har den fria nämndorganisationen inom miljö- och hälsovårdsområdet diskuterats i Sverige (SOU 1991:25 Frikommunutredningen). Miljö- och hälsovårdsnämnden är vid sidan av socialnämnden, skolstyrelsen och byggnadsnämnden en specialreglerad nämnd som måste finnas i varje kommun. I de 35 frikommunerna råder dock full organisationsfrihet i fråga om nämnderna.

Genom frikommunförsöket har kommunerna också i Finland rätt att utforma sin verksamhetsorganisation enligt sina egna lokala behov.¹⁵ Försöket har faktiskt lett till att kommunernas organisation och interna arbetsfördelning har utvecklats på ett mycket betydelsefullt sätt. Genom försöket har man accepterat principen att kommunerna kan arbeta med olika organisatoriska lösningar, där beslutsrätten i detaljer i större utsträckning ges åt kommunerna själva när en permanent lagstiftning införs. Staten kan inte genom att diktera kommunernas organisation garantera tex en bra miljö- och hälsovård, varken i Sverige¹⁶ eller i Finland.

Uppgifterna från uppföljningen ger redan nu vid handen att kommunernas utvidgade rätt att experimentera med reformer av sin förvaltning och sin verksamhetsorganisation har lett till positiva resultat, vilket kan skönjas i en effektivare och snabbare verksamhet och mindre sektorbegränsat tänkande. Den finländska kommunförvaltningen bör dock förnyas, särskilt i fråga

om ansvar gentemot kommunens invånare. Det är svårt att veta vilka ärenden de olika kommunala organen ansvarar för. En förnyelsemodell kunde vara införandet av kommunalt majoritetsstyre eller den danska kommunalförvaltningsmodellen. Dessa frågor, liksom även frågan om kommuninvånarnas direkta påverkan, är de allra viktigaste inom arbetet för en reform av kommunallagen, som började i år.

Frikommunerna har rätt att ansöka om avvikelser från bestämmelserna och kan härigenom få rätt att i försöksyfte avvika från en lag som gäller kommunalförvaltning eller serviceverksamhet. Trots att dessa försöksrättigheter har kommit i gång långsammare än avsett kan man dock anse att frikommunförsöket är av stor betydelse både som ett medel för och som ett sätt att påskynda olika reformprojekt. Också i Finland har frikommunförsöket i allt lägre grad blivit ett avgränsat, utvärderingsbart försök, och i allt högre grad en kontinuerlig förändringsprocess.¹⁷ Sektorministerierna vill inte se att frikommunernas status i så hög grad skiljer sig från de andra kommunerna. De fåtaliga omfattande ansökningarna beträffande kommunal service har inte ännu lett till försöksrättighet. De frågor som tagits upp i ansökningarna har i stor omfattning redan beaktats och beaktas framdeles i den permanenta lagreformen.¹⁸

Ambitionen är nu (liksom även i Sverige¹⁹) att på så många områden som möjligt ersätta de nuvarande försökslagarna med generella lagändringar som omfattar samtliga kommuner. Det första steget är att alla bestämmelser om den kommunala förvaltningsorganisationen klargörs.

Den statliga styrningen – från hårda mot mjuka styrmetoder

Den statliga styrningen av den kommunala verksamheten har utvecklats mot en minskad och ändrad användning av administrativa och ekonomiska styrmedel samt ökad användning av informativa styrmedel. Påverkan genom information är den traditionella modellen i Sverige.²⁰ Eller annorlunda uttryckt: en förskjutning från hårda mot mjuka styrmetoder. Utvecklingen mot ökad ramlagstiftning och ekonomisk ramstyrning har å andra sidan ökat statens intresse för uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet.²¹ Det utvisar även de senaste förstärkningarna av den kommunala självstyrelsen och i kommunens ställning i Finland. I samband med normprojektet har normgivningen till kommunerna gallrats och förtydligats, en reform av de så kallade små statsandelar genom att 15 separata statsandelssystem sammanslagits och befogenheter inom förvaltningsområden har delegerats från de statliga myndigheterna till kommunerna.

Oavsett detta utvecklingsförlopp är de förestående problemen stora. En reform av kommunalförvaltningen i Finland stöter på följande problem: ministerierna förfäktar olika åsikter om hur den kommunala, statliga och offentliga serviceverksamheten ska utvecklas, och det faktum att vi i Finland inte har något kommunministerium.²²

Trots detta har man försökt finna en lösning på problemet. De senaste förslagen ingår i en promemoria från juni 1990 av en arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatt för att revidera förhållandena mellan stat och kommun. I arbetsgruppen ingick representanter för de centrala ministerierna och den uppnådde enighet i fråga om vissa linjedragningar. Det centrala budskapet i förslaget är att den nu gällande lagstiftningen och kommunernas nuvarande administrativa system skall förnyas i riktning mot en starkare kommunal självstyrelse.

Detta innebär att också vi i Finland måste låta bli att detaljstyra. I Sverige har målstyrningsfilosofin och ramlagstekniken debatterats. Genom frikommunförsöket och de finansiella svårigheterna har dessa idéer även diskuterats i Finland. För att välfärdsservicen skall kunna fungera effektivt och ekonomiskt bör det finnas flera olika sätt än för närvarande att producera servicen. Ramlagstekniken erbjuder en styrningsform som är anpassad till de nya krav som ställs på samhället att garantera sociala rättigheter. Decentraliseringen av detaljutförningen överför engagemanget och ansvaret på de lokala förvaltningsenheterna. Samtidigt bevaras den centrala politiska styrningen genom att lagstiftaren anger ramarna, den ideologiska linjen.²³

Vid utvecklandet av de serviceproduktionssystem som kommunalförvaltningen står för är det i hög utsträckning fråga om att stegvis slopa regleringen av verksamheten. Mycket väsentliga, principiella ändringar kan man dock knappast vänta sig.²⁴ I vilken riktning den judiciella regleringens grundmekanismer utvecklas (tex genom att ge plats för autonoma delsystem i enlighet med reflexiv rätt) är i grund och botten en central samhällspolitisk fråga. Man har inte börjat ersätta den socialstatliga judiciella regleringens grundmekanismer med nya system i Finland, liksom inte heller i de övriga nordiska länderna. Minskad reglering på ett håll har medfört ökad reglering på ett annat håll. Jag tycker att ett accentuerat intresse för kommunal verksamhet ger berättigad anledning att misstänka att lagstiftarens och den statliga centralförvaltningens intresse för kommunalförvaltningen och dess verksamhet även framdeles kommer att förbli stort. Men också kommunernas beredskap för en förändring är viktig. Kommunerna har nämligen under en lång period vant sig vid att få svar från statligt håll.²⁵ I Finland har detta varit en viktig orsak till att de flesta ansökningar om frikommun har

grundat sig på endast små detaljer, inte stora innovationer.

Ett exempel på regleringen på ett annat håll är den aktuella frågan om sk subjektiva rättigheter. I lagstiftningen har man nämligen börjat ta in allt flera nya bestämmelser som ålägger kommunerna bindande serviceskyldigheter. Senast gällde det kommunernas skyldighet att ordna dagvård för alla barn under 3 år och senare för alla barn under 7 år. Även sådana nya åligganden har diskuterats.²⁶

Detta rätt nya tänkesätt har vunnit terräng. Sociala och ekonomiska rättigheter uppfattas som subjektiva rättigheter. I en välfärdsstat har rätten en annorlunda innebörd än tidigare. Rätten att av staten och kommunen erhålla lagstadgad nytta (som tex varor och tjänster) är i själva verket jämförbar med ägandet av varor.²⁷

Trots dessa undantag kommer lagreformen att gå i en annan riktning. Lagstiftaren vidtar en rad åtgärder för att undanröja hinder för att kommunerna ska kunna prioritera olika uppgifter och anpassa verksamheten till lokala förhållanden och invånarnas behov. Min åsikt är att denna nya lagstiftningsmodell inte medför några nackdelar för invånarna. Välfärdsstatens historia utvisar att all serviceverksamhet huvudsakligen har sin början i kommunernas egen fria vilja (kommunernas allmänna kompetens). Lagstiftaren har först senare presenterat den enda modellen för kommunerna. Om vi avskaffar dessa lagar är det mycket troligt att urvalet av kommunal service inte genomgår några stora förändringar.

Medborgarnas möjligheter ökar

Invånarnas möjligheter till mera direkt inflytande ökar om kommunerna har stor frihet att själva utforma verksamheten.

Samtidigt som man har strävat till att överföra ansvaret och uppgifter från den statliga till den kommunala nivån har en omfattande decentralisering ägt rum inom kommunerna.

Att öka invånarnas inflytande i den offentliga verksamheten är en viktig utgångspunkt för förnyelsearbetet i alla nordiska länder. Detta inflytande innebär att decentraliseringen och delegeringen av kompetens och ansvar inte blott sker från centrala till mera perifera led i den kommunala förvaltningen, utan ytterligare ett steg längre ut, dvs att kompetensen att fatta beslut överförs direkt på de privata användarna av de kommunala institutionerna osv.

Det är viktigt att precisera att användarens medverkan kan vara ett komplement och inte en konkurrent till det normala demokratiska deltagandet.²⁸ Den verklighet som vi lever i kännetecknas av att deltagande

vid politikutformning inte längre är en tillräcklig förutsättning för leverans av tillfredsställande service och välfärd. Att komplettera principen om "representativt majoritetsstyre baserat på allmän rösträtt" med påverkan i leveransledet är en uppgift som måste lösas för att medborgarnas krav och önskemål skall kunna påverka välfärdssamhällets utveckling.²⁹

Användarstyrningen på det kommunala området har en lång tradition inom undervisningssektorn i alla nordiska länder. Frikommunförsöket har medfört nya vägar. Kommundelsnämnder utgör ett exempel. I Sverige hade den 1 juli 1989 23 kommuner inrättat totalt 154 kommundels- eller stadsdelsnämnder. I Finland finns det 3 kommuner, som har kommundelsnämnder. Vidare är rätt nya former i Finland samarbetet mellan olika organisationer (tex idrottsföreningar) och grupper.³⁰ Ganska intressant är försöket att överföra budgetmakten på kommundels- eller skolornas direktorier.

Aimo Ryyänen

Noter

- ¹ Ingemar Elander – Stig Montin: Decentralisation and control: central-local government relations in Sweden. Policy and Politics Vol. 18 No 3/1990 s 176.
- ² Då tillsattes några viktiga kommittéer, kommunernas självstyrelsekommitté, mellaninstansförvaltningskommittén II och normkommittén.
- ³ Paula Tiïhonen, Kommunalvetenskaplig tidskrift 2/1988 s 150.
- ⁴ Till exempel Tage Erlander, Sjuttioal (1979) s 144: "När man kräver 'decentralisering', görs detta ofta utan insikten att centraliseringen inom den offentliga sektorn är ett medel för att uppnå jämställdhet och trygghet för människorna."
- ⁵ Nils Stjernquist – Håkan Magnusson: Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner, Civildepartementet, Ds 1988:48, Stjernquist – Magnusson: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna, Civildepartementet Ds 1988:36, Stjernquist: Den kommunala självstyrelsen och jämlikheten, Civildepartementet 1988 och Stjernquist: Kommunerna och likställighetsprincipen, Civildepartementet 1988.
- ⁶ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:36 s 208.
- ⁷ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:48 s 88–89.
- ⁸ President Urho Kekkonen föreslog detta år 1965. I kommunernas aktuella finansiella kris har också detta tagits fram på nytt.
- ⁹ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:48 s 89–90.
- ¹⁰ NOU 1988:39 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen s 20.
- ¹¹ Reijo Salmelas avhandling: Poliittishallinnollinen ohjau ja terveyspalvelujen alueellinen tasa-arvo Suomessa (Universitetet av Kuopio 1988) s 91.
- ¹² KommunAktuellt 5/1991 s 9 "Nya roller för stat och kommuner".
- ¹³ Samkommunens principer, kommittébetänkande 1990:53.
- ¹⁴ Lasse Oulasvirta har skrivit en jämförande undersökning om Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks statsbidragssystem och stat-kommun-relationer "Statsbidragspolitik i Norden", Institutet för kommunal ekonomi, Stockholm 1991.
- ¹⁵ Denna rättighet har både 56 frikommuner och förvaltningsförsökskommuner (alla andra kommuner, som vill vara med i förnyelseförsöket inom förvaltningen; i januari 1991 205 kommuner).
- ¹⁶ Kommunförbundets sektionschef Håkan Torngren "Var inte så uppgivna!", KommunAktuellt 6/1991 s 9.
- ¹⁷ Så är läget i Sverige och Danmark. Se "Frikommunförsök i Norden" (red Krister Ståhlberg, Åbo Akademi 1990) s 11 och 75.
- ¹⁸ Till exempel många ändringar i grundskollagen (lagen 169/1991). Följande information har jag fått av skrivelser om det nordiska kommunministermötet 28–29.8.1990 i Tammerfors. I Danmark har 53 frikommunförsök helt eller delvis lett till permanent lag för alla landets kommuner. (Loyforslag nr L 151, 22.2.1991: "Frikommunerne har på nuværende tidspunkt fået godkendt eller forhåndsgodkendt ca. 350 forsøg.") I Norge: "Etter en litt langdryg oppstart med bare syv godkjente forsok det første året (1987), skjøt forsoksvirkomheten for alvor fart i siste halvdel av 1988 og utover i 1989. Frem til i dag er det godkjent ca 60 prosjekter. /.../ Ca 200 lovbestemmelser i 72 lover, og 20 sentrale forskrifter helt eller delvis er satt ut av kraft og erstattet med et nytt regelverk tilpasset de lokale forhold og behov."
- ¹⁹ Minister Bengt K Å Johansson, KommunAktuellt 5/1991 s 9.
- ²⁰ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:48 s 89.
- ²¹ Jörgen Nilsson: Stat och kommun – ett samspel i förändring, I BlickPunkten 1988 s 39.
- ²² Ett exempel är frikommunförsöket. Statsrådet fattade den 26 juli 1990 ett beslut där man påskyndade ministeriernas beredning av frikommunernas ansökningar. Trots detta beslut har försöksrättigheterna kommit i gång långsammare än avsett och är också begränsade. Kulturminister Kasurinen har krävt lugn besinning i frikommunförsöket och socialminister Halonen har uttryckt farhågan, att frikommunförsöket minskar jämlikhet. Också på politiskt håll har man undvikit sitt ansvar att få frikommunförsöket att utöva en positiv verkan på den kommunala servicen.
- ²³ Antoinette Hetzler: Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik, I BlickPunkten 1988 s 11.
- ²⁴ Detta kan ses i frikommunförsöket. Så långt men inte vidare, säger till exempel social- och hälsovårdsministeriet. Frikommunerna har till exempel inte fått rätt att låta dagvården sköta 5 barn i en fa-

- milj i stället för 4 barn. Det har blivit möjligt sedan juni 1991.
- ²⁵ Anne Lise Fimreite – Geir Kolstø: Frikommunförsoöket – lokal problemlöser eller respons på statlig initiativ? LOS-senter Notat 90/5 s 22.
- ²⁶ Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, som tillsatts 1989, utreder möjligheten att utvidga antalet grundläggande rättigheter i grundlagarna (Regeringsformen för Finland).
- ²⁷ Charles A Reich: The New Property, The Yale Law Journal 73, EVA: Omaisuuensuoja ja suojattomuus, 1990 s 53.
- ²⁸ NOU 1988:38 s 90–91.
- ²⁹ Gunnel Gustafsson: Decentralisering av politisk makt (1987) s 117. En möjlighet är att den sk marknadsmodellen för den offentliga serviceproduktionen (så i Danmark: Den offentlige sektor år 2000, finansministeriet 1991).
- ³⁰ Det är intressant, att det frivilliga arbetet ses i dag som räddare av socialstaten. De båda centrala styrningsresurser eller -mekanismer, rätt och pengar, är i kris. I Tyskland ses solidaritet och självhjälp som tredje styrningsresurs (Karlheinz Blessing: Die Zukunft des Sozialstaates, Opladen 1987).

”God offentlighetsstruktur”

Hur kan frihetstidens offentlighetsprincip överordnas den moderna datatekniken – och inte tvärtom?

En förvaltningsrättslig diskussion med utgångspunkt från en explorativ fallstudie av ett centralt ämbetsverk

Inledning

Denna förvaltningsrättsliga studie har disponerats på följande sätt: Studien består av två olika avsnitt i sitt sätt att analysera begreppet ”god offentlighetsstruktur” i datainspektionens (DI:s) ADB-system. I en första del redovisas och diskuteras generella rättsliga frågor runt allmänna handlingar och ADB-upptagningar. Formella regler och rättspraxis belyses från tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Även tangerande lagstiftning berörs. Särskilt intresse ägnas begreppet ”förvarad upptagning” och dess implikationer. På detta sätt kan framställningen inpassas i en övergripande informationsrättslig och statsvetenskaplig föreställningsram.

Materialet i det första avsnittet utgöres framför allt av rättslig litteratur. Vid sidan av författningstexter och statskontorets skrifter har rättsvetenskapliga rapporter från IRI (Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet) kommit till användning. I denna del har

också viss anknytning skett i problemställningarna till aktuell utredningsverksamhet i DOK (Data- och offentlighetskommittén). Detta avsnitt benämnes: TF och ADB-upptagningar.

Det andra avsnittet i studien behandlar konkreta frågor och åtgärder i datainspektionens offentlighetsstruktur. Denna del i studien bygger på observationer och djupintervjuer bland datainspektionens tjänstemän. Även DI:s interna material har genomgått på tillämpliga områden. Detta avsnitt rubriceras: God offentlighetsstruktur i DI:s ADB-system.

I det andra avsnittet analyseras följande explicita problemställningar inom datainspektionen. Dessa utgör en konkretisering av vad som avses med begreppet god offentlighetsstruktur i denna fallstudie. Problemställningarna har karaktären av både en förvaltnings-teoretisk och en mera förvaltningspraktisk diskussion:

- Vilken policy har DI i sin tolkning av begreppet ”förvarad upptagning”?
- Vilka konkreta brister finns i DI:s ADB-diarium som kan åtgärdas ur offentlighetssynpunkt?
- Hur kan frågan om god offentlighetsstruktur inordnas i DI:s totala informationsmiljö?
- Tillgodoseas ”förteckningsskyldigheten” i ADB-registren på DI?
- Hur har DI löst frågan om sk offentlighetsansvarig tjänsteman?
- Hur kan en fungerande ordning uppbyggas som skiljer på ”arbetsmaterial” och ”färdig” handling i DI:s ADB-system?
- Vilka grundläggande krav kan man ställa på DI:s databas, så att en hög administrativ effektivitet och offentlig insyn förenas?
- Kan DI:s ADB-system ”öppnas” för publik terminal-uppkoppling?
- Behövs särskilda sk presentationsterminaler på DI?

1. TF och ADB-upptagningar

Bakgrund

Frågan om offentlighetsprincipens tillämpning inom ADB-området har under en rad av år penetrerats inom den juridiska disciplinen.

I början av 1970-talet fastslog regeringsrätten en alljämt fungerande praxis vilken innebär att datorbaserad information innefattas i TF:s traditionella handlingsbegrepp.

OSK:s betänkande (SOU 1972:47) anammade regeringsrättens grundsyn men hävdade att dylika generaliseringar i praktiken svårligen låter sig göras. Kommittén förespråkade därför en separat reglering av teknikbaserad information, vid sidan av TF:s traditionella uppbyggnad.