

Visering till Finland via god förvaltning?

En studie om omprövningsförfarandet i
viseringsärenden i Finland

Kia Ahlfors
Magisteravhandling
Statskunskap med förvaltning
Statsvetenskapliga fakulteten
Helsingfors universitet
Handledare: Stefan Sjöblom
April 2021

Tiedekunta - Fakultet - Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Laitos - Institution - Department	
Tekijä - Författare - Author Kia Ahlfors			
Työn nimi - Arbetets titel Visering till Finland via god förvaltning? En studie om omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland			
Oppiaine - Läroämne - Subject Statskunskap med förvaltning			
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Magisteravhandling / Stefan Sjöblom		Aika - Datum - Month and year April 2021	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 64
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p>I denna avhandling studeras förvaltningsprocessen bakom omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland. Schengenvisering möjliggör att personer från viseringspliktiga länder kan resa till Schengenområdet. Ifall en viseringssökande är missnöjd med sitt viseringsbeslut, ska hen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 art. 32 p. 3 ha rätt att överklaga beslutet. Rätten att överklaga har i praktiken organiserats på varierande sätt i Schengenstaterna. I centrum av analysen är lagförändringen av utlänningslagen som trädde i kraft 1.5.2019. Lagförändringen ledde till att behandlingen av begäran om omprövning i viseringsärenden centraliserades till utrikesministeriet. Dessutom infördes en behandlingsavgift för begäran om omprövning. Till följd av lagförändringen förändrades förvaltningsprocessen och denna organisationsförändring möjliggör en före och efter-analys av fallet.</p> <p>Förvaltningsprocesser i Finland är långt lagstadgade och lagarna sätter ramarna för utförandet av processerna. I den internationella diskussionen lyder ingen konsensus om principerna för god förvaltning, utan olika principer har utnyttjats i olika kontexter. I studien förs en diskussion om internationella förhållningssätt till god förvaltning och god förvaltning i finländsk kontext. Diskussionen används för att konstruera en idealtyp för god förvaltning som går att tillämpa på det empiriska materialet och som sedan används som analysinstrument. I avhandlingen granskas hur omprövningsförfarandet organiserades i praktiken både före och efter lagförändringen. Dessutom granskas vilka konsekvenser lagförändringen hade utgående från ideala kännetecken för god förvaltning. Omprövningsförfarandet både före och efter lagförändringen jämförs med den idealtyp som konstrueras för att utvärdera konsekvenserna av lagförändringen. Avhandlingen bidrar till förståelsen av offentliga organisationer och förvaltningsprocesser genom att analysera förvaltningens kvalitet.</p>			
Avainsanat - Nyckelord god förvaltning, idealtypsanalys, omprövningsförfarande, Schengenvisering			
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited			
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information			

Innehållsförteckning

1 INLEDNING.....	1
1.1 SYFTE OCH FORSKNINGSFRÅGOR.....	2
1.2 AVHANDLINGENS STRUKTUR.....	3
2 RELEVANTA DEFINITIONER.....	4
2.1 UTRIKESFÖRVALTNINGEN.....	4
2.2 SCHENGENVISERING.....	4
2.3 VISERINGSFÖRFARANDET.....	5
2.4 LAGFÖRÄNDRING AV UTLÄNNINGSLAGEN.....	6
3 FORSKNINGSDESIGN.....	7
4 FÖRVALTNING OCH GOD FÖRVALTNING: EN ÖVERBLICK.....	8
4.1 ALLMÄNT.....	8
4.2 FORSKNING OM BISTÅNDSARBETE.....	10
4.3 VARIERANDE INDIKATORER FÖR GOD FÖRVALTNING.....	11
4.3.1 <i>Worldwide Governance Indicators</i>	13
4.4 VÄRDEPLURALISM OCH VÄRDERINGSKONFLIKT.....	14
4.5 INDIKATORERNAS BETYDELSE FÖR AVHANDLINGEN.....	15
5 GOD FÖRVALTNING I FINLÄNSK KONTEXT.....	16
5.1 GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER OCH GARANTIerna FÖR GOD FÖRVALTNING.....	16
5.2 GODA FÖRVALTNINGENS PRINCIPER I FINLÄNSK LAGSTIFTNING.....	17
5.2.1 <i>Behörig och jämlik behandling</i>	17
5.2.2 <i>Opartisk behandling och jävighet</i>	18
5.2.3 <i>Behandling utan ogrundat dröjsmål</i>	19
5.2.4 <i>Gott språkbruk och handläggningsspråket</i>	19
5.2.5 <i>Rådgivningsskyldighet</i>	20
5.2.6 <i>Samarbete mellan myndigheter</i>	20
5.2.7 <i>Offentlig behandling</i>	20
5.2.8 <i>Tjänstemannaansvar</i>	21
6 IDEALTYP FÖR GOD FÖRVALTNING I OMRÖVNINGSFÖRFARANDET.....	22
7 ANALYSENS STRUKTUR.....	23
7.1 ANALYSSCHEMA OCH OPERATIONALISERINGAR.....	23
7.2 MATERIAL.....	25
7.2.1 <i>Datamaterial om begäran om omprövning</i>	25
7.2.2 <i>Expertintervjuer</i>	27
7.3 FORSKNINGSETIK.....	29
8 OMRÖVNINGSFÖRFARANDET I VISERINGSÄRENDE.....	31
8.1 INLEDANDET AV OMRÖVNINGSFÖRFARANDET.....	31
8.2 PRÖVNINGEN AV BEGÄRAN OM OMRÖVNING.....	32
8.3 BESLUT OM BEGÄRAN OM OMRÖVNING.....	33
8.4 DELGIVNING AV BESLUT OCH ÖVERKLAGANDE.....	34
8.5 SAMMANFATTNING AV OMRÖVNINGSFÖRFARANDET.....	35

9 PRINCIPERNA FÖR GOD FÖRVALTNING I OMRÖVNINGSFÖRFARANDET	37
9.1 ANSVARSUTKRÄVANDE	37
9.2 EFFEKTIVITET	40
9.3 RÄTTSSÄKERHET	46
9.4 TRANSPARENS	50
10 RESULTAT OCH DISKUSSION	51
10.1 ANSVARSUTKRÄVANDE OCH BEHÖRIGHET	52
10.2 EFFEKTIVITET OCH MYNDIGHETSSAMARBETE	53
10.3 GOTT SPRÅKBRUK	55
10.4 JÄMLIKHET, OPARTISKHET OCH JÄVIGHET	55
10.5 RÅDGIVNING OCH TRANSPARENS	56
11 KONKLUSION	58
KÄLLFÖRTECKNING	61
BILAGOR	65

Tabellförteckning

Tabell 1. Idealtyp för god förvaltning i omprövningsförfarandet

Tabell 2. Analysschema

Tabell 3. Sammanfattning av behandlingstider

Tabell 4. Behandlingstid före lagförändringen enligt världsdel

Tabell 5. Behandlingstid efter lagförändringen enligt världsdel

Tabell 6. Behandlingstid före lagförändringen enligt beslutstyp

Tabell 7. Behandlingstid efter lagförändringen enligt beslutstyp

Tabell 8. Behandlingstid före lagförändringen enligt handläggningsspråk

Tabell 9. Behandlingstid efter lagförändringen enligt handläggningsspråk

Tabell 10. Sammanfattning av analysens resultat

Figurförteckning

Figur 1. Viseringsförfarandet i Finland

Figur 2. Nürnbergkonventionen

Figur 3. Omprövningsförfarandet i Finland

Förteckning över förkortningar

art.	Artikel
BNP	Bruttonationalprodukt
EU	Europeiska unionen
FörvL	Förvaltningslag 434/2003
GL	Finlands grundlag 731/1999
kap.	Kapitel
mom.	Moment
p.	Punkt
PVP	Public Values Perspective
SpL	Språklag 423/2003
UNDP	FN:s utvecklingsprogram
Utl	Utlänningslag 301/2009
WGI	Worldwide Governance Indicators

1 Inledning

Schengenvisering möjliggör att personer från viseringspliktiga länder kan resa till Schengenområdet. Schengenvisering kan ansökas för en kortvarig vistelse, vilket innebär i praktiken en vistelse på 90 dagar under en 180 dagars period (Viseringskodex art. 1 p. 1). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 (viseringskodex) används som utgångspunkt för viseringssamarbetet på Schengenområdet. Viseringskodexen stöds även av nationell lagstiftning. Visering kan ansökas för olika ändamål, bland annat för familjerelaterade skäl, för arbetsrelaterade skäl eller för turism. Viseringskodexen används som utgångspunkt då beslut för beviljande eller avslag av visering görs. År 2019 tog finländska beskickningar emot totalt 895 775 ansökningar om visering för Schengenområdet, vilket utgör cirka fem procent av de nästan 17 miljoner ansökningar som totalt togs emot av alla myndigheter som utfärdar Schengenviseringar (Europeiska kommissionen). Ifall en viseringssökande är missnöjd med sitt viseringsbeslut, ska hen enligt viseringskodexens art. 32 p. 3 ha rätt att överklaga beslutet. Rätten att överklaga har i praktiken organiserats på varierande sätt i Schengenstaterna. I Sverige kan omprövning begäras hos den beskickning som avslagit ansökan, medan i Frankrike får omprövning begäras hos en fristående viseringskommission eller hos inrikesministeriet (RP 217/2018, 4–5). Sedan april 2011 har den finländska beskickningen som fattat beslutet i viseringsärendet varit den behöriga myndigheten för att behandla begäran om omprövning. Detta förändrades i och med en lagförändring som trädde i kraft 1.5.2019. Idag är det utrikesministeriet som prövar och fattar beslut om en begäran om omprövning i viseringsärenden. I samband med lagförändringen infördes även en behandlingsavgift för begäran om omprövning.

Till följd av lagförändringen förändrades förvaltningsprocessen i omprövningsförfarandet. Denna organisationsförändring möjliggör en före och efteranalys av fallet. Utvärdering är en central del av dagens samhälle och det är svårt att undvika att bli utvärderad eller att utvärdera (Dahler-Larsen 2012, 1–2). Inom offentliga sektorn har utvärdering ökat i betydelse. Utvärdering används bland annat för att uppnå djupare förståelse av offentliga sektorn. Resultaten används sedan för att i framtiden kunna agera så ansvarsfullt, kreativt och effektivt som möjligt (Vedung 2017, 2). I denna

studie utvärderas lagförändringen av utlänningslagen och en idealtypsanalys av god förvaltning ger utvärderingskriterierna. I avhandlingen kommer offentliga sektorn att vara central för analysen, eftersom organisationen som står i analysens centrum är utrikesförvaltningen i Finland. Organisationsteorin har traditionellt varit fokuserad på privata organisationer (Christensen et al. 2005, 10). Det är därmed av intresse att vidare utveckla förståelsen av de offentliga organisationerna. Denna avhandling bidrar till förståelsen genom att analysera omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland. Huvudsakliga metoden som används är idealtypsanalys. Förutom att temat är av samhällsrelevans har den också en koppling till det praktiska arbetslivet och till frågor som skribenten behandlat under sitt arbete på utrikesministeriet. Till följande presenteras avhandlingens syfte och forskningsfrågor mer djupgående.

1.1 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med avhandlingen är att studera förvaltningsprocessen bakom omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland. Målet är att studera hur förfarandet ser ut i praktiken. Det empiriska materialet innefattar expertintervjuer och datamaterial som granskas i relation till relevant lagstiftning. Förvaltningsprocesser i Finland är långt lagstadgade och lagarna sätter ramarna för utförandet av processerna. Enligt GL 21 § 2 mom. ska garantierna för god förvaltning tryggas genom lag. Dock är det lika viktigt att förvaltningen även är god i praktiken. I första hand ansvarar de statliga myndigheterna, de kommunala organen och domstolarna för detta (Mäenpää 2011, 8). Därmed är det av intresse att studera hur förvaltningsprocesserna ser ut i praktiken och hur garantierna för god förvaltning förverkligas. Avhandlingen ämnar svara på följande forskningsfrågor:

1. Hur organiserades omprövningsförfarandet i viseringsärenden i praktiken före och efter lagförändringen?
2. Vilka konsekvenser hade lagförändringen utgående från ideala kännetecken för god förvaltning?

Avhandlingen ämnar svara på dessa forskningsfrågor genom att utföra en före och efter-analys om omprövningsförfarandet i viseringsärenden. I avhandlingens teoridel förs en diskussion om internationella förhållningssätt till god förvaltning och god förvaltning i finländsk kontext. Denna diskussion används för att konstruera en idealtyp för god förvaltning som går att tillämpa på det empiriska materialet. Denna idealtyp fungerar som analysinstrument i avhandlingen. Analysen består av två delar. I den första delen analyseras hur omprövningsförfarandet organiserades i praktiken före och efter lagförändringen. I den andra delen utvärderas omprövningsförfarandet före och efter lagförändringen i relation till en idealtyp för god förvaltning för granska ifall lagförändringen har främjat principerna för god förvaltning.

1.2 Avhandlingens struktur

Avhandlingen inleds med en genomgång av definitioner som är relevanta för avhandlingen. Definitionerna presenteras så att läsaren kan få en helhetsbild av avhandlingens temaområde. Efter detta följer ett kapitel om forskningsdesignen där det förklaras hur teoretiska referensramen kommer att användas för att konstruera idealtypen. Därefter följer en genomgång av för studien relevant teori gällande förvaltning och goda förvaltningens principer på ett internationellt plan samt en inblick i god förvaltning i finländsk kontext. Idealtypen konstrueras baserat på denna genomgång och därefter presenteras analyschemat och operationaliseringar. Till näst följer studiens analys. Studiens resultat presenteras tillsammans med relevant diskussion. Avhandlingen avslutas med en konklusion med reflektioner om avhandlingsarbetet och en diskussion om framtida forskningsmöjligheter.

2 Relevanta definitioner

2.1 Utrikesförvaltningen

Den finländska statsförvaltningen är komplex och består av olika organ och enheter. I denna avhandling kommer fokus att ligga på utrikesministeriet och de finländska beskickningarna. Utrikesministeriet är ett av de nuvarande 12 ministerierna i Finland. Mer specifikt kommer studiens fokus att vara enheten för inreseärenden, som är en enhet som ligger under allmänhetstjänster i organisationen. Begäran om omprövning behandlas idag centraliserat av enheten för inreseärenden. Förutom sin verksamhet i Finland har utrikesförvaltningen ett representationsnätverk utomlands som består av 90 beskickningar och cirka 400 honorärkonsulat (Utrikesministeriets webbplats a). Beskickningarna har hand om flera olika uppgifter som relaterar till utrikesförvaltningen. För avhandlingen är beskickningarnas mest relevanta uppgift att pröva och fatta beslut om ansökan om Schengenvisering från viseringspliktiga personer.

2.2 Schengenvisering

Som ovan nämnt är det finländska beskickningar som prövar och fattar beslut om ansökan om Schengenvisering. Omprövning i viseringsärenden kan begäras på sådant viseringsbeslut som viseringssökanden är missnöjd vid. Schengenländerna har gemensamt fattat beslut om vilka länders medborgare man kräver visering, eller även kallad visum. Begreppen visering och visum används parallellt i finländsk lagstiftning (se exempelvis UtL 18 § och UtL 31 §)¹. Enligt UtL 18 § anges genom rådets förordning de stater för vilkas medborgare viseringsplikt gäller och de stater vilkas medborgare inte behöver visering för att komma till eller kortvarigt vistas inom Schengenområdet. Enligt UtL 18 § 1 mom. kan medborgare av EU och därmed jämförbara personer komma till Finland och vistas i Finland utan visering om de har ett resedokument som godkänts i Finland. Det finns olika typer av viseringar till Finland: engångsvisum, tvågångersvisum, flergångsvisum och genomresevisum för flygstationer² (Utrikesministeriets webbplats

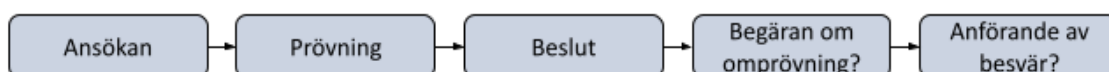
¹ Studien ämnar vara konsekvent med begreppen som används. Därmed har man valt att använda begreppet *visering* genomgående i avhandlingen.

² Begreppet *visum* används istället för *visering* för att motsvara den formulering som faktiskt används i den ursprungliga källan.

b). Till följande presenteras viseringsförfarandet, det vill säga hur ansökan om visering, prövningen och beslutsfattandet i praktiken går till.

2.3 Viseringsförfarandet

Omprövningsförfarandet i viseringsärenden är en del av viseringsförfarandet. För att kunna analysera omprövningsförfarandet i viseringsärenden bör man först granska hur viseringsförfarandet ser ut som en helhet. Viseringsförfarandet utformas baserat både på EU-lagstiftning och nationell lagstiftning. Trots att förfarandets ramverk stadgas i viseringskodexen, kan förfarandet i praktiken se olika ut i olika Schengenländer beroende på den nationella lagstiftningens inverkan. Eftersom Schengenvisering gäller inom hela Schengenområdet är det viktigt att säkerställa att ansökan behandlas av den behöriga statens myndigheter. I kapitel 9.1 analyseras behörigheten mer djupgående. I nedanstående figur visualiseras hur viseringsförfarandet ser ut i Finland.



Figur 1. Viseringsförfarandet i Finland.

Viseringsförfarandet inleds då en viseringspliktig person ansöker om visering. Ansökan om visering ska lämnas in tidigast sex månader före den tidpunkt då det planerade besöket ska inledas (Viseringskodex art. 9 p. 1). I viseringskodexens art. 10–17 föreskrivs om formkrav för ansökan och avgifter. Ansökan kan riktas till antingen den behöriga myndigheten eller en extern tjänsteleverantör. Prövningen av ansökan sker dock alltid av den behöriga myndigheten, som granskar att villkoren för prövning enligt art. 19 p. 1. i viseringskodexen uppfylls. Ifall alla de villkor och formkrav som nämns i viseringskodexen uppfylls, prövar den behöriga myndigheten ärendet och fattar beslut om ansökan. Beslutet ska fattas inom 15 kalenderdagar från att en ansökan lämnats in, men denna tidsfrist kan förlängas till högst 45 kalenderdagar i enskilda fall, särskilt då en ansökan behöver granskas närmare (Viseringskodex art. 23 p. 1–2a). Däremot ska beslut om ansökningar fattas utan dröjsmål i motiverade, enskilda och brådskande fall. Den behöriga myndigheten prövar ansökan och fattar ett beslut om att antingen utfärda visering eller avslå ansökan (Viseringskodex art. 23 p. 4). Viseringstypen och längden på

viseringen beror på ansökan och andra omständigheter. Ifall viseringssökanden är missnöjd med beslutet, har sökanden rätt att begära omprövning av beslutet enligt det som föreskrivs i 7 a kap. i FörvL. Omprövningsförfarandet ligger i avhandlingens fokus. Vidare har ändringssökanden ännu möjlighet att överklaga beslutet om begäran om omprövning genom besvär (Utl 190 a § 3 mom.). Till följande granskas förändringen av utlänningslagen som ledde till att det skedde en förändring i omprövningsförfarandet.

2.4 Lagförändring av utlänningslagen

Utlänningslagen i Finland förändrades då en lagförändring trädde i kraft 1.5.2019. Denna lagförändring är central för avhandlingens syfte eftersom analysen fokuserar på förändringen och vad den i praktiken förde med sig. De mest centrala förändringarna i Utl var enligt RP 217/2018 förändringar i omprövningsförfarandet i viseringsärenden och DNA-analys. DNA-analysen kommer inte att behandlas i avhandlingen eftersom den inte är relevant för omprövningsförfarandet. Målet för lagförändringen var att göra viseringsprocesserna "smidigare, mera ekonomiska och mera effektiva" (RP 217/2018, 7). Lagförändringen förde med sig två centrala förändringar för omprövningsförfarandet. För det första centraliserades behandlingen av begäran om omprövning till utrikesministeriet. Innan lagförändringen var den beskickning som fattat beslut om viseringsärendet den behöriga myndigheten att pröva och fatta beslut om begäran om omprövning. För det andra infördes också en behandlingsavgift. Behandlingsavgiften för en begäran om omprövning är i dagens läge 170 euro (Utrikesministeriets webbplats b). Före lagförändringen var behandlingen av begäran om omprövning avgiftsfri. Syftet med införandet av en behandlingsavgift var att försäkra en god och snar rättsvård (RP 217/2018, 7).

Till följande presenteras avhandlingens forskningsdesign. Forskningsdesignen behandlas i ett tidigt skede i avhandlingen eftersom det gynnar förståelsen av den teoretiska diskussionen som kommer föras i avhandlingen.

3 Forskningsdesign

I centrum för studien är omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland. Studien är en jämförande fallstudie där en kontext jämförs mellan två tidpunkter. Forskningsfrågorna kommer att besvaras genom att utföra en före och efter-analys av fallet. Omprövningsförfarandet i viseringsärenden kommer att jämföras under två olika tidsperioder: ett år innan lagförändringen som trädde i kraft 1.5.2019 och ett år efter att lagförändringen trätt i kraft. Tidsperioderna som jämförs är alltså 1.5.2018–30.4.2019 och 1.5.2019–30.5.2020. Dessa tidsperioder valdes eftersom intresset ligger i effekterna direkt efter lagförändringen. Dessutom är förändringen relativt ny, vilket gör att det inte ännu är möjligt att samla in data och information över en längre tidsperiod. Studien ämnar beskriva omprövningsförfarandet, vilket görs genom att studera hur omprövningsförfarandet i praktiken organiserats både före och efter lagförändringen. Avhandlingen ämnar även studera ifall lagförändringen har främjat principerna för god förvaltning. Detta görs genom att jämföra omprövningsförfarandet i praktiken under de två ovannämnda tidsperioderna med en idealtyp för god förvaltning.

Den huvudsakliga metoden i analysen är idealtypsanalys. Idealtypsanalysens syfte är att klargöra viktiga egenskaper hos ett fenomen. Det är ändå viktigt att påpeka att en idealtyp inte är verklig, utan representerar en tänkt extremitet av ett fenomen (Esaiasson et al. 2012, 139). Idealtypen är alltså inget medelvärde, utan representerar det extrema. Esaiasson et al. (2012, 140) lyfter fram att idealtypen inte är en direkt avbild av verkligheten, vilket gör att den inte kan förkastas av empirin. En idealtyp för god förvaltning i omprövningsförfarandet kommer att konstrueras baserat både på teoretisk diskussion om principerna för god förvaltning internationellt och god förvaltning i finländsk kontext. Idealtypen används som analysinstrument och jämförs sedan med omprövningsförfarandet under de två ovannämnda tidsperioderna. Idealtypsanalysen tillämpar sig till beskrivande analyser, exempelvis för jämförelser av tidsepoker, olika former av återkommande mänskligt handlande eller organisationsformer (Esaiasson et al. 2012, 137). Ett problem som kan förekomma med beskrivande analyser i samhällsvetenskaper är nivåskattningar. För att utföra en jämförande studie måste man välja en jämförelsepunkt, vilket naturvetenskaperna har

löst genom precisa måttenheter (Esaïsson et al. 2012, 135). Som en lösning föreslår Esaïsson et al. (2012, 146–148) förändringsstrategin, där man istället för absoluta mått talar om ifall något har förändrats. I studien tas hänsyn till denna problematik. Avhandlingens syfte är inte att avgöra ifall omprövningsförfarandet i viseringsärenden är absolut god eller dålig, utan istället kommer utgångspunkten i analysen att vara förändring. I studien analyseras vilka förändringar som har skett i omprövningsförfarandet och hur de förhåller sig till idealtypen. Idealtypsanalysen är speciellt passande för denna studie eftersom den möjliggör konstruktionen av ett analysinstrument för ett komplext tema. Analysinstrumentet kan användas då man jämför de två tidsperioderna med varandra. Därmed undviks även problemet med nivåskattningar.

Till följande diskuteras begreppen förvaltning och god förvaltning för att få en överblick av den relevanta teoretiska diskussionen på området. Efter det diskuteras även god förvaltning i finländsk kontext. Dessa kommer att användas för att konstruera en idealtyp som används som analysinstrument i avhandlingen.

4 Förvaltning och god förvaltning: En överblick

4.1 Allmänt

Begreppet förvaltning är intressant för avhandlingens syfte eftersom en förvaltningsprocess är i centrum av analysen. Förvaltning är ett universellt begrepp, som är starkt kopplat till organisationer. Genom ett förvaltningsteoretiskt perspektiv introducerar Salminen (2002, 12–14) olika alternativ genom vilka man kan definiera begreppet: organisering, verksamhet, samverkan och tillgänglighet. Enligt Rothstein (2018b, 17–18) är legitimitetsgrunden i en demokrati att besluten tillkommit i demokratisk ordning, men det politiska systemets legitimitet är problematiskt eftersom den offentliga sektorn oftast arbetar i en monopolsituation. Rothstein (2018b) jämför problematiken med den marknadsliberala teorin och den ideala marknaden, där ingen är tvingad att köpa eller sälja. Monopolsituationen leder till att de politiska besluten måste rättfärdigas på något annat sätt än de beslut som fattas på den ideala marknaden.

Regeringar har valt att vidta principerna för god förvaltning som förteckningar på offentliga värderingar, som ämnar karaktärisera förvaltningens kvalitet, som en motreaktion på oron om demokratisk legitimitet i samtida förhållanden (de Graaf 2015, 1099–1100). Rothstein (2018a, 47) konstaterar att opartiskhet, universalism och saklighet i den offentliga maktutövningen kan anses vara viktiga delar i skapandet av legitimitet. Här menar Rothstein att grunden för opartisk maktutövning är då offentliga tjänstemän inte tar hänsyn till något annat än det som fastställs av den aktuella lagen eller programmet. Legitimiteten i en demokrati grundar sig i att beslut tillkommer i en demokratisk ordning och problemet är att det är inte självklart att detta även skapar legitimitet för en precis åtgärd som en enskild medborgare möts av i förvaltningen (Rothstein 2018b, 18). Enskilda medborgare kan möta beslut om bland annat dagvårdsplatser, operationsköer och viseringar. Dessa beslut görs av tjänstemän i förvaltningen. Frontlinjebyråkraterna, eller den operativa fältpersonalen som direkt möter medborgaren, formar långt de offentliga åtgärderna som gäller de enskilda medborgarna. Därmed kan man säga att det är ”summan av personalens handlingar som blir det offentliga åtgärdsprogrammet” (Rothstein 2018b, 19). De beslut som fattas av de personer som medborgarna möter påverkar alltså den bild som medborgarna har av det offentliga, vilket i sin tur påverkar legitimiteten. Detta gäller även för ändringssökanden eller deras ombud som begär omprövning i ett viseringsärende. Enligt Rothstein (2018a, 47) litar svenskar mer på de personer vars anställning de inte kan påverka, det vill säga tjänstemän inom förvaltningen, än på de politiker de själva har röstat på. Förvaltningens karaktär påverkar den bild som medborgarna har av det offentliga. Dessutom påverkar förvaltningens kvalitet legitimiteten. Förvaltningen är den delen av det offentliga som medborgarna möter i praktiken och som fattar beslut som kan påverka deras dagliga liv. Därmed är det av vikt att utvärdera förvaltningens funktioner och kvalitet. God förvaltning är centralt för legitimiteten som i sin tur är centralt för en fungerande demokrati. Legitimitetsperspektivet är viktigt för avhandlingens syfte eftersom goda förvaltningens principer kommer att analyseras från individens perspektiv.

Förvaltning³ och god förvaltning⁴ är koncept som behandlas inom forskningen på flera olika områden. Förvaltning är ett viktigt koncept, som innehåller uppfattningar om hur politiska och administrativa beslut fattas och hur statliga system fungerar på den offentliga sektorn (Grindle 2017, 17). Offentliga sektorn använder sig av offentliga medel för att erbjuda offentliga tjänster. Hur dessa medel används och kvaliteten på de tjänster som erbjuds är viktig för medborgarna eftersom de är användare av tjänsterna. Dessutom finansierar medborgarna tjänsterna genom skatter. Därmed ska förvaltningen av offentliga tjänster vara av hög standard (Juiz, Guerrero & Lera 2014, 11). Enligt Keping (2018, 4) hänvisar god förvaltning till offentliga förvaltningsprocesser som maximerar samhällsintresse. Johnston (2006, 2) definierar god förvaltning som erhållande och användning av offentlig makt och resurser i strävan efter allmänt vedertagna sociala mål på ett legitimt, ansvarsutkrävande och effektivt sätt.

4.2 Forskning om biståndsarbete

God förvaltning har ansetts vara ett universalmedel för flera missförhållanden i samhället (Grindle 2017, 17–18). Konceptet god förvaltning har varit central inom forskningen om biståndsarbete. Konceptet ökade i popularitet på 1990-talet då Världsbanken lade till villkor för god förvaltning i sina kriterier för utvärderingen av mottagarstaternas prestationsförmåga (Nanda 2006, 269). Även UNDP använder god förvaltning som ett nyckelbegrepp i sina ramverk för minskandet av fattigdomen (van Gastel & Nuijten 2005, 88–89). I biståndsarbetet har villkorlighet varit centralt i mätandet av effektiviteten av bistånd. Nanda (2006, 276) konstaterar att villkorsberoende verksamhet inte är ett fungerande koncept. Även Santiso (2001, 4) konstaterar att villkorligheten av bistånd inte är det mest tillämpliga tillvägagångssättet för förstärkandet av god förvaltning i utvecklingsländer. Universella indikatorer för god förvaltning har inte varit framgångsrika vid förvaltningsreformer i länder som behöver bistånd. Direkt överföring av förvaltningsmodeller som karaktäriseras av principer för god förvaltning till utvecklingsländer har inte varit särskilt lyckat. Istället måste historien och kulturen i mottagarlandet tas i beaktande för att en förvaltningsreform ska lyckas

³ Engelskspråkiga begreppet *governance* har i avhandlingen översatts till *förvaltning*.

⁴ Engelskspråkiga begreppet *good governance* har i avhandlingen översatts till *god förvaltning*.

(Nanda 2006, 276). Forskningen om biståndsarbete har visat att universella indikatorer för god förvaltning inte är framgångsrika, utan man måste istället ta i beaktande den omgivning där principerna för god förvaltning tillämpas.

4.3 Varierande indikatorer för god förvaltning

Inom forskningen och organisationer finns det varierande uppfattningar om vad som är god förvaltning och det finns flera olika indikatorer som används för utvärderingen av styrning (Andrews 2010, 8). Världsbanken, som redan i ett tidigt skede har tagit upp förvaltningens kvalitet i sina indikatorer, har enligt Nanda (2006, 274) haft en betoning på de ekonomiska aspekterna av god förvaltning i sina villkor. Johnston (2006, 7–8) identifierar problem inom förvaltningen och lyfter fram fem mål, som stater kunde sträva efter för att uppnå en förbättrad förvaltning: legitima, effektiva och mottagliga institutioner och policyn, begripliga processer och utfall, transparens, incitament för att upprätthålla den goda förvaltningen samt vertikalt och horisontellt ansvarsutkrävande. Hen poängterar ändå att förteckningen inte är fullständig och att den möjligtvis inte fungerar i precis alla kontexter, för alla befolkningar och för alla tjänstemän. Kaufmann, Kraay och Zoido-Lobaton (1999, 5) lyfter fram tre indikatorer för att mäta förvaltningens kvalitet: rättssäkerhet, effektivitet och graden av korruption. Keping (2018, 5–6) påstår i sin tur att god förvaltning består av sex huvudbeståndsdelar: legitimitet, transparens, ansvarsutkrävande, rättssäkerhet, mottaglighet och effektivitet.

EU har även inkluderat god förvaltning till de grundläggande rättigheterna. I art. 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställs rätten till god förvaltning. Enligt artikeln har varje individ rätt att få sina ärenden behandlade rättvist, opartiskt och inom skälig tid av EU:s institutioner, organ och byråer. Detta innebär bland annat att en individ har rätt att bli hörd och få tillgång till de handlingar som berör hen samt att individen ska kunna kontakta EU:s institutioner på något av fördragets språk och få svar på samma språk. En individ har även rätt att få ersättning av unionen för skador som har orsakats av dess institutioner eller tjänstemän under deras tjänsteutövning. Dessutom är förvaltningen skyldig att motivera sina beslut. Principerna som EU fastställer i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

stämmer långt överens med de principer som fastställs även i den finländska lagstiftningen.

Även FN har definierat god förvaltning. Enligt FN har god förvaltning åtta huvudsakliga särdrag. Den är deltagande, konsensusorienterad, ansvarsutkrävande, transparent, mottaglig, effektiv och ändamålsenlig, opartisk och inkluderande samt rättssäker. Den ser till att korruptionen är minimal, minoriteternas synpunkter tas i beaktande och att de mest sårbara i samhället får sin röst hörd i beslutsfattandet. Den är även mottagande för de nuvarande och framtida behoven av samhället. (Förenta nationerna 2009, 1)

Grindle (2017, 17–18) lyfter fram att konceptet god förvaltning idag har inflaterats. För två årtionden sedan uppmanades regeringar att vara ansvarsutkrävande, effektiva, transparenta och påvisa rättssäkerhet. Idag finns det betydligt flera egenskaper som stater förväntas sträva efter för att uppnå god förvaltning: deltagande, demokrati, vidsträckta tjänster, förnuftigt regelverk, rättvisa, jämställdhet och jämlikhet, för att nämna en del. I forskningen om biståndsarbete kan detta anses vara problematiskt eftersom det inte är självklart att dessa egenskaper leder till utveckling. Det finns stater som har uppnått flera av dessa egenskaper, men ändå inte utvecklats exempelvis i tillväxten eller inom välfärden, och tvärtom. (Grindle 2017, 18)

God förvaltning betyder olika i olika länder. Andrews (2010) har studerat indikatorn *Government Effectiveness* från Worldwide Governance Indicators. Studien kommer fram till att de mer effektiva regeringsformerna finns hos stater som befinner sig i de mer utvecklade delarna av världen. De stater som rankas högt i jämförelsen är bland annat Danmark, Singapore, Kanada, Sverige, Australien, USA och Storbritannien. Skillnader fanns bland annat i staternas rättssäkerhet, som är mer begränsad i vissa länder än i andra. Intäkter och utgifter jämfört med BNP varierar mellan 35–55 procent bland de stater som nämns i artikeln. Dessa länder har även varierande institutionella drag. Exempelvis finansierar Sveriges stat långt de sociala tjänsterna, medan i USA är det privata sektorn som står för sociala tjänster. (Andrews 2010, 10) Det är alltså viktigt att ta hänsyn till kontexten. Andrews (2008, 380) lyfter fram att förvaltningsmodeller kan överföras endast begränsat och att medel som leder till god förvaltning i en kontext inte

nödvändigtvis leder till god förvaltning i en helt annan kontext. Man kan alltså konstatera att kontexten påverkar vad som kan anses vara god förvaltning.

4.3.1 Worldwide Governance Indicators

Flera forskare utgår ifrån eller åtminstone nämner Worldwide Governance Indicators i sina studier om förvaltningens kvalitet. Därmed är det av intresse att granska närmare vad dessa dimensioner innehåller. WGI använder sig av sex dimensioner i sina mätningar. Nedan presenteras dessa dimensioner i korthet enligt det som definieras i Kaufmann, Kraay och Mastruzzi (2010, 3–4).

Voice and Accountability

Till vilken grad kan medborgarna delta i valet av statsledningen? Denna dimension innefattar även ansvarsutkrävande, föreningsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet.

Political Stability and Absence of Violence/Terrorism

Vad är sannolikheten att statsledningen störtas genom författningsvidriga och/eller våldsamma medel? Denna dimension innefattar även politiskt våld och terrorism.

Government Effectiveness

Denna dimension innefattar kvaliteten på offentlig service och civilförvaltningen samt dess självständighet från politisk press. Dimensionen innefattar även kvaliteten på policyformulering och policyimplementering och tilliten för statsledningens förpliktelse till dessa policyn.

Regulatory Quality

Kan statsledningen formulera och implementera sådana policyn och regleringar som tillåter och främjar privata sektorns utveckling?

Rule of Law

Har individerna tillit för samhällets regler och följer de dem? Denna dimension innefattar speciellt kvaliteten av verkställigheten av kontrakt, immateriella rättigheter, ordningsmakten och domstolarna. Dimensionen innefattar även sannolikheten för brottslighet och våld.

Control of Corruption

Denna dimension innefattar iakttagelser om huruvida offentlig makt utövas korrupt, inklusive både små och större former av korruption.

4.4 Värdepluralism och värderingskonflikt

Liksom diskussionen ovan visar finns det flera olika värderingar som dominerar i diskussionen om god förvaltning. Värdepluralismen är en viktig utgångspunkt då man diskuterar principerna för god förvaltning eftersom principerna innefattar flera olika värderingar. Offentliga värderingar har ökat intresse i den samtida forskningen på offentliga sektorn, men problematiken är mycket äldre (Beck Jørgensen & Rutgers 2015, 3). Centralt för forskningen av offentliga värderingar är att den behärskas med två svåra koncept, nämligen *offentlig* och *värdering*. Det har förts en bred diskussion om dessa koncept både från teoretiska och empiriska perspektiv (Beck Jørgensen & Rutgers 2015, 3). Enligt Beck Jørgensen och Rutgers (2015, 4) är det även viktigt att ta hänsyn till diskussionen mellan det privata och offentliga då man diskuterar offentliga värderingar. Beck Jørgensen och Rutgers (2015) lyfter fram *Public Values Perspective* (PVP) där intresset för offentliga värderingar möter det instrumentella fokuset på offentlig förvaltning. De påstår att forskningen om offentliga värderingar måste utföras genom att vidta ett brett perspektiv och att en positivistisk syn med en allomfattande teori inte passar in vid PVP (Beck Jørgensen & Rutgers 2015, 6–7). Det existerar ingen enskild PVP, utan det finns flera olika teoretiska och metodologiska förhållningssätt man kan välja. Teman som lyfts fram är exempelvis hur man klassificerar offentliga värderingar och hur dessa värderingar växelverkar med varandra.

Det är omöjligt att agera i linje med alla värderingar samtidigt. Dessa inneboende värderingar står i konflikt med varandra, vilket leder till att statliga aktörer behöver göra val i sitt dagliga arbete (de Graaf 2015, 1099–1100). Alla dessa värderingar kan inte uppnås på en och samma gång och vissa värderingar kommer att uppnås på de andras bekostnad. Ifall man accepterar att värdepluralism existerar kan man etablera en teoretisk synvinkel för en bättre förståelse av inneboende värderingar i förvaltningen som står i konflikt med varandra och som utökar de redan existerande diskurserna som betonar intressen som står i konflikt (de Graaf 2015, 1099). I forskningen har det inte

uppkommit ett övertygande argument för att någon av de offentliga värderingarna (exempelvis legitimitet, ansvarsutkrävande eller jämlikhet) skulle vara dominerande och av större vikt än de andra värderingarna (de Graaf 2015, 1097). de Graaf och Paanakker (2015, 638) lyfter fram att det endast finns få empiriska bevis på specifika värderingskonflikter i offentlig förvaltning. I sin studie argumenterar de för en värderingskonflikt mellan procedur- och prestationsvärderingar i offentliga organisationer. Även här lyfts värdepluralismen fram som teoretisk bakgrund till konflikter mellan olika värderingar (de Graaf & Paanakker 2015, 637–638).

Värdepluralismen har konsekvenser även för denna avhandling. I avhandlingen utgås ifrån att flera värderingar, i detta fall principer för god förvaltning, existerar samtidigt. Det är även viktigt att ta i beaktande att de tjänstemän som arbetar med begäran om omprövning måste beakta olika värderingar och att de kan stöta på konflikter i sitt vardagliga arbete. Konflikterna kan leda till att alla principer för god förvaltning inte kan uppnås samtidigt. Liksom de Graaf (2015, 1097) lyfter fram, finns det ingen värdering som kan påstås vara av större vikt än en annan. Därmed behandlas alla principer för god förvaltning i denna avhandling som jämlika i sin betydelse för god förvaltning i omprövningsförfarandet.

4.5 Indikatorernas betydelse för avhandlingen

Slutligen kan man konstatera att det finns flera olika uppfattningar om vilka indikatorer som kan användas för att mäta förvaltningens kvalitet. Vissa uppfattningar är mer detaljerade medan andra fångar större helheter. Indikatorerna existerar enligt värdepluralismens principer parallellt med varandra och det finns ingen indikator som dominerar över den andra. Fastän det inte finns konsensus över indikatorer för god förvaltning, finns det ändå vissa som ofta förekommer i litteraturen:

- Rättssäkerhet
- Effektivitet
- Transparens
- Ansvarsutkrävande

I avhandlingen kommer dessa indikatorer att användas för att bilda en idealtyp för god förvaltning. Förutom dessa indikatorer framkom bland annat indikatorer för legitimitet, mottaglighet och avsaknad av korruption i genomgången. Så som ovan nämnts påverkar kontexten vad som kan anses vara god förvaltning (Andrews 2008, 380). Till följande diskuteras god förvaltning i finländsk kontext för att bilda en helhetsbild av vad god förvaltning betyder i Finland. Ovannämnda indikatorer kommer sedan att användas tillsammans med den finländska kontexten för att bilda en idealtyp för god förvaltning i omprövningsförfarandet.

5 God förvaltning i finländsk kontext

5.1 Grundläggande rättigheter och garantierna för god förvaltning

I den finländska kontexten är god förvaltning starkt relaterad till lagstiftningen. Den offentliga förvaltningen påverkar medborgarnas vardagliga liv på många olika sätt. Myndigheterna övervakar, reglerar och styr det allmänna i samhället, vilket påverkar de enskildas handlande. I GL 2 § 3 mom. föreskrivs att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag. Eftersom den offentliga förvaltningens inflytande är närvarande på många olika plan är det viktigt att säkra individens rättigheter och säkerställa att myndigheterna handlar behörigt och lagligt (Mäenpää 2011, 1). Genom principerna för god förvaltning kan individens rättigheter i relation till myndigheterna säkerställas. Enligt GL 21 § 2 mom. ska god förvaltning tryggas genom lag. I Finland är principerna för god förvaltning starkt kopplade med lagstiftningen. De grundläggande rättigheter som gäller förvaltningsförfarandet är nya, också internationellt sätt, och god förvaltning fick grundrättsstatus i Finland år 1995 (Mäenpää 2011, 3).

Mäenpää (2011, 88) beskriver dålig förvaltning som skral och ovänlig service med osakligt uppförande och språk, där kundernas synpunkter åsidosätts ogrundat och besluten motiveras ytligt. Dessutom innebär dålig förvaltning enligt Mäenpää ineffektivitet, onödigt hemlighållande, inadekvat information och ojämlika eller schablonmässiga förfaranden. Garantierna för god förvaltning i sin tur kan anses hänvisa till GL 21 § i sin helhet (Mäenpää 2011, 3). Dessa garantier är de grundläggande

principerna för god förvaltning, men det finns även andra processuella rättigheter som regleras i andra lagar, främst i förvaltningslagen. Mäenpää (2011, 3–4) sammanfattar de delrättigheter som tillsammans bildar den grundläggande rätten till god förvaltning enligt GL 21 § enligt följande:

- rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad
- rätten att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig
- offentlighet vid handläggningen av förvaltningsärenden
- rätten att bli hörd i förvaltningsärenden
- rätten att få motiverade beslut i förvaltningsärenden
- rätten att söka ändring i förvaltningsbeslut.

Den grundläggande rätten till god förvaltning enligt GL 21 § är allmän och omfattar all offentlig förvaltning. Mer detaljerat definieras god förvaltning i förvaltningslagen och även vidare i speciallagstiftningen. God förvaltning är ett brett begrepp och behöver avgränsas för att bemöta syftet av denna avhandling. God förvaltning kommer därmed att behandlas från ett perspektiv riktat mot förvaltningsprocesser och individer.

5.2 Goda förvaltningens principer i finländsk lagstiftning

Den grundläggande rätten till god förvaltning specificeras i förvaltningslagen och enligt FörvL 1 § är lagens syfte att främja och genomföra rättsskydd och god förvaltning i förvaltningsärenden. Dessutom är lagens syfte att främja kvalitet och gott resultat i den service som förvaltningen erbjuder. ”Man kan de facto utgå från att hela förvaltningslagen konkretiserar de kvalitetskriterier som skall gälla när administrativa beslut fattas och offentlig service tillhandahålls” (Mäenpää 2011, 87). Nedan följer en beskrivning av de egenskaper som är relevanta då man diskuterar begreppet god förvaltning i finländsk kontext.

5.2.1 Behörig och jämlik behandling

I FörvL 2 kap. föreskrivs om grunderna för god förvaltning. Enligt FörvL 7 § 1 mom. ska myndigheterna i mån av möjlighet sköta sina uppgifter med goda resultat och ge behörig service. ”En kvalitativt god förvaltning består av flera element, av vilka kravet på behörig

behandling utan tvivel är ett av de mest centrala” (Mäenpää 2011, 88). En av de grundläggande principerna för lagenlig förvaltning är den normativa behörigheten, det vill säga kompetensen, som en myndighet bör ha för att få utöva offentlig makt i ett ärende (Heuru 2003, 182). Ett ärende kan anses behandlat behörigt då förvaltningens kunder har bemötts väl och ärendet har beretts samt avgjorts på ett administrativt korrekt tillvägagångssätt (Mäenpää 2011, 87). Behörigheten innebär alltså inte endast att den rätta och behöriga myndigheten behandlar ett ärende, utan även att processen går korrekt till och att kunderna får god service. ”Behörighetskriteriet betyder också att särdragen i varje enskilt fall beaktas” (Mäenpää 2011, 87) och varje fall bör behandlas enskilt och enligt de behov som fallet i fråga har.

Enligt 6 § i FörvL ska myndigheterna använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag och bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt. Jämlikhet är ett väldigt komplext begrepp som innebär flera olika nivåer och begreppet utvecklas jämt. I GL 6 § föreskrivs om jämlikhet och enligt paragrafens 1–2 mom. är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av hens egenskaper. Enligt paragrafen ska barn även bemötas som jämlika individer och jämställdhet mellan könen ska främjas. Jämlikheten i förvaltningen kan alltså innebära jämlikhet inför lagen, men även att alla har lika möjligheter att få deras sak behandlad och att särdragen i varje enskilt fall beaktas.

5.2.2 Opartisk behandling och jävighet

Enligt 6 § i FörvL ska myndigheternas åtgärder vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Detta innebär att myndigheterna betjänar det allmänna intresset som formuleras av lagstiftningen utan att låta egna intressen och yttre påverkan inverka. Man kan skilja mellan två typer av opartiskhet inom förvaltningen: objektiv opartiskhet och subjektiv opartiskhet. Den första innebär att den som fattar ett förvaltningsbeslut eller erbjuder service har inga egna intressen eller bindningar som inverkar på hur ärendet behandlas. Den andra, objektiv opartiskhet, innebär allmän tilltro till att ärenden behandlas och avgörs objektivt. Dessa tryggas genom lagar som bland annat tillsätter skyldigheter för tjänstemännen. (Mäenpää 2011, 91) Beslutsfattandet inom

förvaltningen ska bygga på lag. I central roll i fråga om opartiskhet och objektivitet är jävsbestämmelserna. Det finns särskilda bestämmelser om vem som anses vara jävig och därmed inte kan behandla ett ärende. Om jävsgrunderna föreskrivs i FörvL 28 §.

5.2.3 Behandling utan ogrundat dröjsmål

Behandlingen av ärenden utan ogrundat dröjsmål är en rättighet som föreskrivs i GL. Även i FörvL 23 § 1 mom. föreskrivs att behandlingen ska ske utan ogrundat dröjsmål. Detta lämnar givetvis utrymme för tolkning. I FörvL föreskrivs inte om direkta tidsfrister för behandlingen av ärenden och det finns inte heller i annan lagstiftning (Mäenpää 2011, 90). Liksom ovan nämnt föreskrivs i viseringskodexens art. 23 p. 1–2a att ansökan om visering ska behandlas och beslut fattas utan ogrundat dröjsmål i motiverade, enskilda och brådskande fall. I andra fall bör beslut fattas inom 15 kalenderdagar från att en ansökan lämnats in och denna tidsfrist kan förlängas till högst 45 kalenderdagar i enskilda fall särskilt då en ansökan behöver granskas närmare. Däremot föreskrivs det inte om en särskild tidsfrist för avgörandet av ärenden gällande begäran om omprövning.

5.2.4 Gott språkbruk och handläggningsspråket

Enligt FörvL 9 § 1 mom. ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk i sin verksamhet. Språket som myndigheterna använder påverkar den bild som kunderna har av myndigheterna. Dessutom handlar det om att en kund ska kunna förstå de uttryck och språket som myndigheterna använder för att kunna utöva sina rättigheter samt att kunden bör få tillräckliga uppgifter om sitt ärende (Mäenpää 2011, 107). Enligt GL 17 § 1 mom. är svenska och finska Finlands nationalspråk och det är SpL som definierar i detalj vilka språk får användas vid kommunikation med myndigheterna. Enligt SpL 10 § 1 mom. har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter. Dessutom ska myndigheterna säkerställa att den som ska höras blir hörd på sitt eget språk, antingen finska eller svenska.

5.2.5 Rådgivningsskyldighet

Myndigheterna ska inom ramen av sin behörighet avgiftsfritt ge sina kunder råd i skötseln av ett förvaltningsärende (FörVL 8 § 1 mom.). Detta innebär även att ifall myndigheten som kontaktas inte är behörig att ge råd i ett ärende, ska myndigheten i fråga hänvisa kunden till en behörig myndighet. Rådgivning ges enligt behov och enligt den behörighet som myndigheten har. ”Myndigheternas rådgivningsskyldighet gäller all verksamhet i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden” (Mäenpää 2011, 112). Rådgivningsskyldigheten gäller alltså information om förfarandet och behandlingen, exempelvis uppskattade behandlingstider eller rådgivning om inledandet av ett ärende. Mäenpää (2011, 114) lyfter fram att trots rådgivningsskyldigheten får rådgivningen inte bestå av taktiska anvisningar och myndigheter får inte anta rollen av en konsult i en kunds ärende.

5.2.6 Samarbete mellan myndigheter

Förutom de ovannämnda egenskaperna ska myndigheterna enligt FörVL 10 § 1 mom. sträva efter att samarbeta med varandra. Enligt Mäenpää (2011, 122) ska ett effektivt myndighetssamarbete främja förvaltningsverksamhetens kvalitet och effektivitet. Myndigheterna arbetar enligt den finländska lagstiftningen och enskilda myndigheterna kan ha liknande mål. Med samarbete kan myndigheterna tillsammans uppnå de mål som ställs på ett effektivt, ekonomiskt och smidigt sätt (Mäenpää 2011, 123).

5.2.7 Offentlig behandling

Behandlingarnas offentlighet handlar främst om publik offentlighet, vilket innebär att var och en har rätt att närvara och följa med behandlingen av ett ärende. Publik offentlighet kan inte genomföras vid behandlingen av skriftliga förvaltningsärenden, men då tillämpas istället handlingsoffentlighet. (Mäenpää 2011, 118–119) I fråga om begäran om omprövning är beslut inte offentliga, eftersom de innehåller känslig information om enskilda personer. Om sekretessbelagda myndighetshandlingar föreskrivs i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Däremot är exempelvis anvisningar för begäran om omprövning och olika blanketter offentliga och tillgängliga för alla.

5.2.8 Tjänstemannaansvar

Tjänstemannaansvar är relevant då god förvaltning diskuteras i finländsk kontext. I Finland har tjänstemän vissa skyldigheter. I lagstiftningen stadgas om följderna av brott mot dessa skyldigheter. I statstjänstemannalagens 4 kap. föreskrivs om myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter. I statstjänstemannalagens 14 § 1 mom. föreskrivs om att en tjänsteman ska utföra sina uppgifter på ett behörigt sätt och utan dröjsmål. En tjänsteman ska även uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. I strafflagens 40 kap. föreskrivs om tjänstebrott. I 40 kap. 1–4 a § föreskrivs om mottagandet av mutor. Dessutom föreskrivs i 40 kap. om bland annat brott mot tjänstehemlighet, missbruk av tjänsteställning, missbruk av Europeiska unionens medel och brott mot tjänsteplikt. Tjänstemannen bär ansvar för sina gärningar och gärningar som bryter mot lagen är straffbara.

Efter en genomgång av god förvaltning i finländsk kontext kan man konstatera att det finns flera olika aspekter som bör tas i beaktande då man diskuterar god förvaltning i Finland. Dessa egenskaper kommer tillsammans med den tidigare presenterade teorin om god förvaltning att fungera som referensram till en idealtyp för god förvaltning som grundas för analysen. Till följande kommer idealtypen att konstrueras.

6 Idealtyp för god förvaltning i omprövningsförfarandet

I detta kapitel konstrueras idealtypen för god förvaltning i omprövningsförfarandet som kommer att fungera som analysinstrument i avhandlingen. Idealtypen konstrueras både utifrån det som är centralt för den internationella kontexten om principerna för god förvaltning och utifrån den finländska kontexten, som kännetecknas av lagstiftningens betydelse. Idealtypen representerar det bästa möjliga omprövningsförfarandet i finländsk kontext. Liksom redan konstaterat är en idealtyp inte verklig, utan representerar en tänkt extrembild av ett fenomen. I följande tabell illustreras den konstruerade idealtypens egenskaper.

Ansvarsutkrävande	Effektivitet	Rättssäkerhet	Transparens
<p>Myndigheten bär fullt ansvar för förfarandet och beslutet samt följer de krav som tillsätts genom lag</p> <p>Den behöriga myndigheten prövar och fattar beslut om begäran om omprövning</p>	<p>Omprövningsförfarandet är effektivt och ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål under alla förhållanden</p> <p>Myndigheterna samarbetar med varandra för att försäkra ett effektivt förfarande</p>	<p>Språkbruket är gott och handläggningsspråket följer det som föreskrivs i lagen</p> <p>Omprövningsförfarandet är jämlikt, opartiskt och jävsgrunderna beaktas</p> <p>Ändringssökande har möjlighet till rådgivning under alla skeden av omprövningsförfarandet.</p>	<p>Omprövningsförfarandet är offentligt och den berörda parten har fullständig information om förfarandet</p>

Tabell 1. Idealtyp för god förvaltning i omprövningsförfarandet.

Idealtypen för god förvaltning i omprövningsförfarandet strukturerades så att de principer för god förvaltning som ofta förekom i den internationella diskussionen i kapitel 4 bildade kategorierna för idealtypen. Kategorierna förblev effektivitet, transparens, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande. Under dessa kategorier placerades olika egenskaper som härleddes från den finländska kontexten som diskuterades i kapitel 5. Lagstiftningen granskades och egenskaperna placerades under den kategori som närmast motsvarade lagstiftningens innehåll. Det finns varierande antal egenskaper under kategorierna. Så som konstaterades i kapitel 4.5 existerar flera olika

värderingar samtidigt och enskilda värderingar är inte viktigare än de andra. Egenskaperna rangordnas inte. Därmed leder olika kategoristorlekar inte till konflikter i analysen eller avhandlingens syfte. Idealtypen kommer att jämföras med omprövningsförfarandet både före och efter lagförändringen. I följande kapitel presenteras avhandlingens analyschema och operationaliseringar samt materialet som kommer att användas.

7 Analysens struktur

7.1 Analysschema och operationaliseringar

Den första forskningsfrågan, det vill säga hur omprövningsförfarandet i praktiken organiserades både före och efter lagförändringen, granskas genom en analys av relevant lagstiftning och det empiriska materialet. Den andra delen av analysen kommer att utgå ifrån ett analyschema. Analyschemat kommer att användas för att besvara den andra forskningsfrågan, det vill säga vilka konsekvenser lagförändringen hade utgående från ideala kännetecken för god förvaltning. I följande tabell presenteras detta analyschema.

Egenskap	Operationalisering	Material
Ansvarsutkrävande		
Myndigheten bär fullt ansvar för förfarandet och beslutet samt följer de krav som tillsätts hen genom lag	Möjligheter till att överklaga beslutet	Intervju
Den behöriga myndigheten prövar och fattar beslut om begäran om omprövning	Den behöriga myndigheten prövar och fattar beslut om ärendet i praktiken	Intervju
Effektivitet		
Omprövningsförfarandet är effektivt och ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål under alla förhållanden	Behandlingstid	Datamaterial
Myndigheterna samarbetar med varandra för att försäkra ett effektivt förfarande	Myndighetssamarbete under förfarandet	Intervju
Rättssäkerhet		
Språkbruket är gott och handläggningsspråket följer det som föreskrivs i lagen	Handläggningsspråket i praktiken	Intervju
Omprövningsförfarandet är jämlikt, opartiskt och jävsgrunderna beaktas	Skillnader i behandlingstider på FI/SV Hur jämlikhet, opartiskhet, jävsgrunderna beaktas under förfarandet	Datamaterial / Intervju
Ändringssökande har möjlighet till rådgivning under alla skeden av omprövningsförfarandet	Ändringssökandenas möjligheter till rådgivning under förfarandet	Intervju
Transparens		
Omprövningsförfarandet är offentligt och den berörda parten har fullständig information om förfarandet	Hur offentligheten tas i beaktande under förfarandet	Intervju

Tabell 2. Analysschema.

Den första kolumnen visar idealtypens egenskaper. Den andra kolumnen visar operationaliseringar som kommer att användas i analysen. Under kategorin ansvarsutkrävande är möjligheterna att överklaga beslutet och behöriga myndighetens roll centrala för analysen. Under kategorin effektivitet granskas både behandlingstiden och myndighetssamarbete. Rättssäkerheten granskas genom handläggningsspråket, skillnader i behandlingstider och hur olika värderingar tas i beaktande under förfarandet samt rådgivning. Egenskaperna under kategorin transparens granskas däremot genom att granska hur offentligheten tas i beaktande under förfarandet. I tredje kolumnen presenteras det empiriska material som huvudsakligen kommer att användas i analysen för varje egenskap. Analysen stödjer även starkt på relevant lagstiftning.

7.2 Material

Avhandlingens empiriska material innefattar både datamaterial och intervjumaterial. Det empiriska materialet stöds starkt av relevant lagstiftning på området, eftersom lagstiftningen kommer att utgöra grunden för hur omprövningsförfarandet organiseras. Så som redan konstaterats är lagstiftningen central för den finländska kontexten. De mest centrala lagarna för analysen är förvaltningslagen, utlänningslagen och viseringskodexen, men även annan lagstiftning ingår. Datamaterialet och intervjumaterialet har samlats in av skribenten. Materialet kommer huvudsakligen att analyseras kvalitativt, men även kvantitativa inslag ingår.

7.2.1 Datamaterial om begäran om omprövning

Datamaterialet består av data om begäran om omprövning som mottagits under ett år före lagförändringen och ett år efter att lagförändringen trätt i kraft. Detta betyder alltså att materialet är från tidsperioden 1.5.2018–30.4.2020. Data har samlats från utrikesministeriets interna system under sommaren 2020. Primära syftet med datainsamlingen var att använda det i avhandlingen, men materialet sparades även för utrikesministeriets bruk. Materialet innehåller totalt 1938 enskilda ärenden (N=1938). Varje enskilt ärende innehåller data om:

- beskickningen där viseringsbeslutet fattats
- staten där beskickningen ligger
- datum då begäran om omprövning mottagits
- datum då beslut om begäran om omprövning fattats
- behandlingstid i antal kalenderdagar
- handläggningsspråket
- beslutstyp

Data samlades in från två olika interna system, system A och system B. Beslut om begäran om omprövning fram till 3.4.2018 lagrades i system A. Efter det har beskickningarna i varierande takt förflyttat sig till system B. Det sista beslutet i system A fattades 17.5.2018. Varje ärende har granskats enskilt och matats in i Microsoft Excel samt överförts sedan till programmet IBM SPSS Statistics 26 för statistisk analys.

En del utmaningar förekom under datainsamlingen. För det första fanns det skillnader mellan de två systemen som har använts i behandlingen av begäran om omprövning. System A är ett arkiveringssystem för ärenden där man laddar upp enskilda dokument. System B i sin tur baserar sig på att man skapar helheter för ärenden där man sedan laddar upp alla dokument som är relaterade till ett enskilt ärende. Dessa två arkiveringssystem kommunicerar inte med varandra, vilket ledde till att bägge system måste granskas separat, vilket i sin tur ledde till att datainsamlingen blev långsammare. För det andra fungerade sökfunktionerna på olika sätt i de två systemen, vilket ledde till att sökresultaten gav varierande information. En av de större bristerna var dock att sökresultaten inte var direkt pålitliga. Det finns åtminstone två orsaker till detta: informationen fylls i systemen för hand och informationen fylls i av flera olika personer vid olika tidpunkter. Utrikesförvaltningen är en stor organisation med roterande tjänster och det är en stor mängd anställda som skapar information i dessa system. Detta har lett till att informationen inte nödvändigtvis är alltid konsekvent. I samband med datainsamlingen observerades följande problem:

- ett ärende kan ha inletts flera gånger
- ett ärende kan vara helt tomt, dvs. öppnats i onödan och inte raderats
- ett ärende kan sakna relevanta ämnesord, vilket kan leda till bortfall i sökningar

- ett ärende kan ha öppnats för flera enskilda ärenden, exempelvis för en familj. Detta är problematiskt från en statistisk synvinkel, eftersom då visas flera ärenden som endast ett ärende i sökningarna.

För att råda bot på dessa problem, har varje ärende och dokument öppnats och granskats separat en åt gången. Detta möjliggjorde att man kunde eliminera ärenden som varit tomma och kunde lägga till sådana ärenden som saknades. Det är viktigt att påpeka att ifall något ärende inte har arkiverats i systemet av ministeriets tjänstemän, så syns ärendet inte heller i datamaterialet. I avhandlingen utgås dock ifrån att alla ärenden är arkiverade eftersom det är omöjligt att få information om ifall något ärende under årens lopp fallit bort.

Analysen baserar sig huvudsakligen på kvalitativ analys av materialet, men datamaterialet presenteras kvantitativt. Eftersom denna studie har förklarande ambitioner, kommer deskriptiva statistiska metoder att användas. I analysen används medelvärde, minimumvärde och maximumvärde för att jämföra behandlingstider. Behandlingstiden är den beroende variabeln i analysen som granskas i relation till olika oberoende variabler.

7.2.2 Expertintervjuer

Det empiriska materialet består även av expertintervjuer. Esaiasson et al. (2012, 233–236) lyfter fram sju faktorer man bör ta i beaktande då man väljer vilken typ av frågeundersökning man vill använda. Dessa faktorer är kostnaderna, antal svarspersoner, svarsfrekvens, antal frågor, kontroll över svarssituationen, intervjuareffekter samt komplexiteten i frågor och svar. Efter att ha övervägt dessa faktorer och avhandlingens syfte valdes expertintervjuer som metod eftersom den bäst motsvarar det som studien ämnar åstadkomma. Intervjuobjekten fungerar som informanter, vilket innebär att de är vittnen som bidrar med information (Esaiasson et al. 2012, 227). Syftet med intervjuerna var att samla information om hur omprövningsförfarandet går till i praktiken både före och efter lagförändringen. Intervjuobjekten valdes inte slumpmässigt, utan baserat på deras erfarenhet om omprövningsförfarandet i viseringsärenden. Intervjuobjekten var tjänstemän som har

arbetat med dessa frågor och har lång erfarenhet om både beskickningarnas och utrikesministeriets roll i omprövningsförfarandet. Intervjuobjekten har arbetat med dessa frågor under tidsperioden som granskades, vilket gjorde dem till ett naturligt val av informanter. Det första intervjuobjektet har arbetat med dessa ärenden sedan december 2018, då beskickningarna ännu var den behöriga myndigheten att pröva och fatta beslut i begäran om omprövning. Intervjuobjektet arbetade på utrikesministeriet och gav beskickningarna råd i frågor om begäran om omprövning. Dessutom behandlade intervjuobjektet begäran om omprövning under det första året efter att lagförändringen trädde i kraft. Andra intervjuobjektet, som hade erfarenhet från beskickningarnas verksamhet, valdes eftersom hen under hösten 2020 börjat arbeta med begäran om omprövning hos utrikesministeriet. Personen i fråga har alltså erfarenhet från den tid som beskickningen varit den behöriga myndigheten, men även nuläget då utrikesministeriet är den behöriga myndigheten, vilket ingen annan tjänsteman vid detta tillfälle hade.

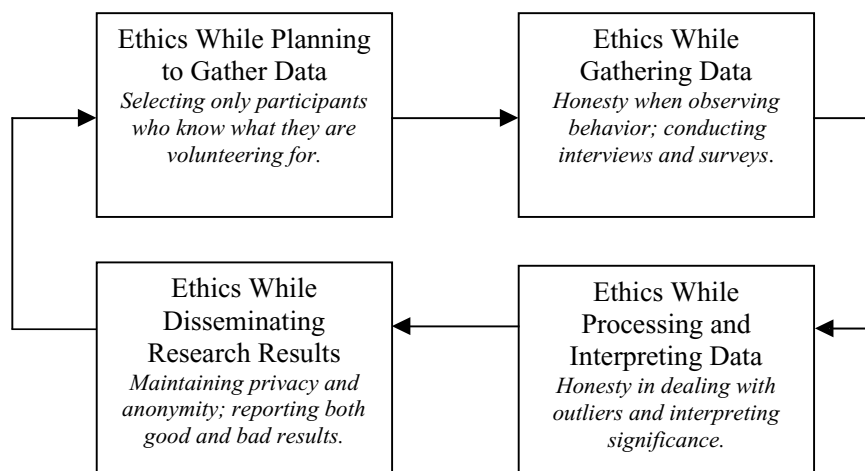
Intervjuerna genomfördes med två intervjuobjekt vid separata tillfällen. Den ena intervjun hade huvudsakligt fokus på tidsperioden innan lagförändringen och den andra på tidsperioden efter lagförändringen. Eftersom båda intervjuobjekten hade varierande kunskap om bägge tidpunkter, överlappade intervjuerna varandra till en viss del. Intervjuobjekten fick på förhand ett infobrev om intervjuens struktur, där även intervjufrågorna presenterades. Intervjufrågorna skickades in på förhand för att försäkra att intervjuobjekten, informanterna, har möjlighet att förbereda sig för att bidra med riktig och aktuell information om förfarandet. Intervjuernas syfte var att få information om hur omprövningsförfarandet ser ut i praktiken för att besvara forskningsfrågorna. Intervjufrågorna formades baserat på idealtypen som fungerar som analysinstrument i studien. Intervjufrågorna presenteras i bilaga I. Intervjuerna var inte strikt bundna till intervjufrågorna, utan intervjuobjekten hade även möjlighet att bidra med ytterligare synpunkter. Intervjuerna utfördes på finska. Tidpunkten för intervjuerna var december 2020. På grund av den rådande coronavirussituationen genomfördes intervjuerna via Skype. Intervjuerna bandades in och transkriberades i efterhand. I transkriberingen lades vikt på innehållet. Därmed eliminerades upprepningar (exempelvis "och, och, och..." eller "det finns... det finns...") och artikuleringen märktes

inte ut i den slutliga texten. Intervjuobjekten fick sedan ännu en möjlighet att läsa igenom sina intervjuer och godkänna dem genom att skriva under en samtyckesblankett. Samtyckesblanketten presenteras i bilaga II. I genomläsningen uppkom inte drastiska förändringar som skulle ha påverkat analysen. Intervjuobjekten lyfte främst upp några specificeringar och korrigeringar av sakfel.

Intervjuerna lästes igenom flera gånger. Med hjälp av analyschemat granskades intervjuerna och allt som relaterade till analysen och idealtypen markerades i transkriberingarna. Dessa synpunkter användes sedan i analysen. Intervjumaterialet fungerar i analysen även som stöd till annat material. Till följande granskas studiens forskningsetiska utgångspunkter.

7.3 Forskningsetik

Etik är närvarande mer eller mindre i all forskning. Därmed tas det även ställning till forskningsetiska utmaningar i denna studie. Forskningsetiska diskussionen utgår ifrån Nürnbergkonventionen, vars principer McNabb (2015, 70–74) anpassar till statsvetenskaplig forskning. Konventionen tillämpades ursprungligen endast på medicinsk forskning, men idag tillämpas den även på all forskning som involverar människor. Enligt McNabbs modell tas etiken i beaktande i fyra skeden under forskningsprocessen: då man planerar datainsamling, då man samlar in data, då man behandlar och tolkar data samt då man presenterar resultaten för forskningen.



Figur 2. Nürnbergkonventionen (McNabb 2015, 71).

I denna studie har forskningsetiken beaktats i alla dessa skeden. Skribenten har innan inledandet av avhandlingsarbetet varit i kontakt med utrikesministeriet och skrivit under ett kontrakt gällande studien och användningen av material i forskningssyfte. I studien används intervjuer som en källa för empiriskt material. Intervjuobjekten har på förhand informerats med ett infobrev per e-post om intervjuens och studiens syfte. Intervjuareffekter bör även tas i beaktande då man utför en intervju. Omedveten påverkan för både intervjuarens och intervjuobjektets sida är ett problem med personliga intervjuer (Esaiasson et al. 2012, 235). För att råda bot på möjliga problem med intervjuarens påverkan har intervjuerna bandats in och transkriberats i efterhand som en helhet så att inget material har uteslutits. Intervjuobjekten har på förhand informerats om deras roll som informanter och informationskälla för det praktiska förfarandet. I studien has i åtanke även att intervjuer sällan är fullt objektiva, utan diskussioner med människor kan även leda till subjektiva åsikter. Därmed stöds intervjumaterialet i analysen också av annat material för att undvika subjektivitet. Intervjuobjekten fick även granska sina intervjuer innan de användes i studien och skriva under en samtyckesblankett där även eventuella risker med intervjun lyftes upp. Intervjuobjekten förblev anonyma, men de gjordes medvetna om risken att deras identitet kan avslöjas på grund av deras position. Transkriberingarna möjliggör att all diskussion kan beaktas i studien och inget bortfall sker. Transkriberingarna sparas på skribentens Google Drive-konto efter studien så att intervjumaterialet finns tillgängligt vid behov. Både det goda och det dåliga, liksom McNabb beskriver i sin modell, lyfts upp i analysen. I datamaterialet har även ändringssökandenas personliga integritet beaktats. Datamaterialet har slagits ihop så att inga enstaka behandlingstider för specifika ärenden publiceras. Istället granskas medelvärden för flera olika ärenden från flera olika beskickningar.

Till näst följer avhandlingens analysdel. Analysen inleds genom att utforma hur omprövningsförfarandet i viseringsärenden ser ut i praktiken med hjälp av det empiriska materialet och relevant lagstiftning.

8 Omprövningsförfarandet i viseringsärenden

I detta kapitel granskas omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland. Materialet som används är relevant lagstiftning och intervjumaterial. Utgångspunkten i analysen är tiden efter lagförändringen, men jämförelser av förfarandet i praktiken görs med både tiden före och efter lagförändringen.

8.1 Inledandet av omprövningsförfarandet

En viseringssökande som fått avslag på sin ansökan om visering ska ha rätt att överklaga och överklagan riktas till den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan i enlighet med den nationella lagstiftningen (Viseringskodex art. 32 p. 3). I Finland verkställs detta genom omprövning av förvaltningsbeslut. Omprövningen av ett förvaltningsbeslut baserar sig alltid på specialbestämmelser och överklagande genom besvär blir möjligt först när ett omprövningsbeslut finns (Mäenpää 2011, 267). Omprövningen är alltså en slags mellanetapp innan ett beslut kan överklagas. I lag föreskrivs särskilt när det är möjligt att begära omprövning av ett beslut och i sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär (FörvL 49 b § 1 mom.). Då en begäran om omprövning behandlas prövar myndigheten om sitt påstått felaktiga beslut i mer detalj än tidigare. Syftet med omprövningen är att minska behovet av det mer långsammare och trögare besvärsförfarandet (Mäenpää 2011, 267). Begäran om omprövning i viseringsärenden riktas idag till utrikesministeriet efter lagförändringen av utlänningslagen som trädde i kraft 1.5.2019. Ifall det är frågan om en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person, som omfattas av UtL 10 kap., får beslutet överklagas hos förvaltningsdomstolen. I dessa fall tillämpas alltså inte specialbestämmelserna gällande omprövning. Viseringssökanden ska ha tillgång till information om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut (Viseringskodex art. 32 p. 3). Enligt FörvL 46 § 1 mom. ska anvisningar om hur man begär omprövning ges samtidigt som beslutet meddelas. I praktiken delades anvisningar för hur man begär omprövning ut i samband med viseringsbeslutet både före och efter lagförändringen. I intervjuerna framkom att anvisningar för hur man begär om omprövning finns tillgängliga på sex olika språk: finska, svenska, engelska, franska, spanska och ryska. I FörvL 47 § föreskrivs om närmare bestämmelser för formalia för besvärsanvisningar. Ifall en besvärsanvisning

inte har getts eller den är felaktig ska myndigheten ge en ny lagenlig besväransvisning och besvärstiden börjar löpa först från den tidpunkt då den nya besväransvisningen har delgetts (FörvL 49 §).

Enligt FörvL 49 c § 1 mom. ska en begäran om omprövning göras inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. I FörvL 49 d § föreskrivs om formkraven för en begäran om omprövning. En begäran om omprövning ska göras skriftligen och från den ska det framgå vilket beslut som avses, hurdan omprövning som begärs och på vilka grunder omprövning begärs. I praktiken inleds förfarandet efter lagförändringen då en viseringssökande eller hens ombud skickar in en begäran om omprövning till utrikesministeriet. En elektronisk begäran om omprövning kan endast lämnas till utrikesministeriet och utomlands får begäran om omprövning lämnas till den finländska beskickning som fattat beslutet (UtL 190 a § 2 mom.). Då ska beskickningen skicka den utan dröjsmål till utrikesministeriet (UtL 190 a § 2 mom.). Förfarandet kan även inledas då en viseringssökande kontaktar ministeriet, oftast per mejl, för att få praktiska råd i begäran om omprövning (Intervju 16.12.2020). Innan lagförändringen, då beskickningen var den behöriga myndigheten för att pröva och fatta beslut om begäran om omprövning, tog beskickningen oftast emot dem antingen elektroniskt eller i pappersformat (Intervju 16.12.2020).

8.2 Prövningen av begäran om omprövning

Efter mottagandet av en begäran om omprövning påbörjas prövningen. Prövningen inleds genom att granska att begäran om omprövning möter formkraven. Ifall begäran om omprövning inte lämnats in inom föreskriven tid, det vill säga inom 30 dagar, tas den inte upp till prövning (FörvL 49 c § 2 mom.). Begäran om omprövning ska vara på finska eller svenska och ifall ändringssökanden representeras av ett ombud, bör även en fullmakt bifogas (Intervju 9.12.2020). Dessa formkrav granskades både före och efter lagförändringen. Dessutom granskar utrikesministeriet idag ifall behandlingsavgiften är betald. Ifall behandlingsavgiften inte betalats inom 30 dagar från att begäran om omprövning lämnats in kan den avvisas utan prövning (UtL 190 b § 1 mom.). Ifall begäran om omprövning inte möter formkraven och är bristfällig, kontaktas ändringssökanden för komplettering. Enligt FörvL 22 § 1 mom. ska myndigheten upplysa avsändaren om

hur handlingen ska kompletteras och uppmana avsändaren att komplettera handlingen inom en viss tid. I praktiken kontaktar myndigheten ändringssökanden via de kontaktuppgifter som hen angett i sin begäran om omprövning och meddelar vilka dokument som ska kompletteras och inom vilken tidsfrist (Intervju 16.12.2020). Detta har inte förändrats i och med lagförändringen. Tidsfristen varierar mellan 7–14 dagar beroende på ärendets karaktär (Intervju 9.12.2020; Intervju 16.12.2020). Efter att formkraven undersökts fortsätter prövningen med att pröva ärendet. Myndigheten granskar vad begäran om omprövning gäller, det vill säga för vilka delar ändringssökanden begär omprövning. Efter lagförändringen har utrikesministeriet i vissa fall behövt ta kontakt med beskickningen som fattat viseringsbeslutet för att få tilläggsinformation om grunderna för viseringsbeslutet eller specifik information om ärendet (Intervju 9.12.2020).

8.3 Beslut om begäran om omprövning

Efter att en begäran om omprövning prövats fattar myndigheten ett skriftligt beslut på antingen finska eller svenska, beroende på vilket språk som använts i begäran om omprövning. Enligt FörvL 49 g § 1 mom. kan myndigheten ändra, upphäva eller avslå en begäran om omprövning som den tagit upp till behandling. I beslutet ska yrkandena i begäran om omprövning avgöras och avgörandet motiveras och myndigheten kan även fatta beslut om rättelse av fel på det sätt som föreskrivs i FörvL 50–53 § (FörvL 49 g § 2 mom.). En begäran om omprövning av ett viseringsbeslut får avgöras utan att den berörda parten hörs ifall hörandet inte av någon särskild orsak är nödvändigt (Utl 190 b § 3 mom.).

I Finland används sju olika typer av beslut om begäran om omprövning (Intervju 9.12.2020). Beslutstyperna har varit de samma både före och efter lagförändringen. Beslutstyperna är följande:

- Begäran om omprövning avslås
- Begäran om omprövning avvisas utan prövning
- Begäran om omprövning förfaller
- Det beslut som begäran om omprövning gällde upphävs

- Det beslut som begäran om omprövning gällde ändras
- Begäran om omprövning av beslut att återkalla visum⁵ avslås
- Begäran om omprövning av beslut att upphäva visum⁶ avslås

Ifall **begäran om omprövning avslås** motiveras orsakerna till att viseringsbeslutet förblir avslaget trots begäran om omprövning. Då **begäran om omprövning avvisas utan prövning** prövas begäran om omprövning inte över huvud taget. Denna beslutstyp används då begäran om omprövning lämnas in försenat eller inte uppfyller formkraven trots att myndigheten begärt komplettering. Ifall **begäran om omprövning förfaller**, återkallar ändringssökanden personligen sin begäran om omprövning. Detta sker exempelvis då ändringssökanden har beviljats uppehållstillstånd och därmed inte längre behöver visering. Ifall **det beslut som begäran om omprövning gällde upphävs**, utfärdas visering till följd av begäran om omprövning. Då utrikesministeriet ändrar det beslut som begäran om omprövning gäller till ändringssökandens fördel, återbetalas behandlingsavgiften för begäran om omprövning (Utl 190 b § 2 mom.). Då **det beslut som begäran om omprövning gällde ändras** finns det orsak att ändra på grunderna för viseringsbeslutet. Själva viseringsbeslutet förblir ändå avslaget trots att grunderna ändras. Då **begäran om omprövning av beslut att återkalla visum avslås** eller då **begäran om omprövning av beslut att upphäva visum** avslås gäller det viseringar som redan beviljats. Visering kan återkallas eller upphävas av beskickningen, Gränsbevakningsväsendet, Migrationsverket eller Polisen. (Intervju 9.12.2020)

8.4 Delgivning av beslut och överklagande

Delgivningen sker genast då beslutet om begäran om omprövning fattats (Intervju 9.12.2020). Beslutet delges till ändringssökanden eller dennes ombud, ifall ändringssökanden valt att använda en sådan. Det finns olika alternativ för delgivning som används beroende på ärendets karaktär och den information som finns till förfogande. I intervjuerna framkom att delgivningen kan ske elektroniskt, personligen hos beskickningen eller utrikesministeriet eller per post. Då man delger beslut

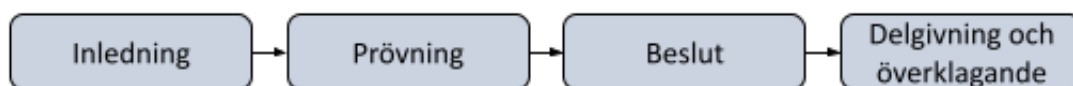
⁵ Begreppet *visum* används istället för *visering* för att motsvara den formulering som faktiskt används i besluten.

⁶ Begreppet *visum* används istället för *visering* för att motsvara den formulering som faktiskt används i besluten.

utomlands ska man ta i beaktande hur postverket och nätverket fungerar lokalt och ifall det över huvud taget är möjligt att på ett säkert sätt delge beslut per post eller elektroniskt (Intervju 16.12.2020). Då beskickningen ansvarade för förfarandet, delgavs beslut ofta personligen hos beskickningen och ibland även som rekommenderat brev (Intervju 16.12.2020). Efter lagförändringen har besluten delgivits överlägset mest elektroniskt, men ifall det inte har varit möjligt har utrikesministeriet bett beskickningen att delge beslutet personligen (Intervju 9.3.2020). Översändelser per post har använts väldigt sällan, kanske några gånger om året, och det har i så fall skett inom Finland (Intervju 9.3.2020).

Den resterande delen av förfarandet fortlöper på samma sätt både före och efter lagförändringen. Då beslutet delges får ändringssökanden eller dennes ombud förutom beslutet även en sammanfattning av beslutet och anvisningar för hur man kan överklaga beslutet (Intervju 16.12.2020). Dessa handlingar finns tillgängliga på sex språk, liksom anvisningarna för hur man begär omprövning. Enligt UtL 190 a § 3 mom. får en begäran om omprövning överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Här efter fortsätter förfarandet enligt vad som stadgas i lagen. I avhandlingen kommer överklagandet av beslut om begäran om omprövning inte behandlas djupgående eftersom det inte är relevant för studiens ändamål.

8.5 Sammanfattning av omprövningsförfarandet



Figur 3. Omprövningsförfarandet i Finland

Efter en genomgång av omprövningsförfarandet kan man konstatera att förfarandet ser väldigt lika ut både före och efter lagförändringen. Enligt viseringskodexens art. 32 p. 3 ska viseringssökanden ha rätt att överklaga sitt viseringsbeslut. I Finland organiseras detta i praktiken genom omprövning av förvaltningsbeslut. Viseringssökanden får anvisningar för hur man begär omprövning i samband med viseringsbeslutet och

anvisningarna finns tillgängliga på flera olika språk. Ifall viseringssökanden önskar begära omprövning, bör detta göras inom 30 dagar från att beslutet delgivits. Innan lagförändringen tog beskickningen oftast emot begäran om omprövning antingen elektroniskt eller i pappersformat. Efter lagförändringen skickas elektroniska begäran om omprövning endast till utrikesministeriet, men utomlands kan begäran om omprövning också lämnas till beskickningen. Innan prövningen görs granskas formkraven för begäran om omprövning. Formkraven är att den anlänt i tid, handläggningsspråket och vid behov även en fullmakt. Dessutom granskades även betalningen av behandlingsavgiften efter lagförändringen. Vid behov kontaktas ändringssökanden för komplettering. Efter detta prövar myndigheten ärendet. Beslutet om en begäran om omprövning görs skriftligt på antingen finska eller svenska och det finns sju olika beslutstyper som används. Beslutstyperna presenterades i detalj i kapitel 8.3. Beslutet delges direkt efter att beslutet fattats. Det finns olika möjligheter för hur man kan delge beslutet. I samband med beslutet får ändringssökanden också en sammanfattning av beslutet och anvisningar för hur beslutet om begäran om omprövning kan överklagas.

Efter en genomgång av hur omprövningsförfarandet i praktiken organiseras granskas omprövningsförfarandet mer i detalj i en före och efter-analys. Goda förvaltningens principer är närvarande i hela omprövningsförfarandet, trots att några principer kan vara mer tydliga i vissa skeden av förfarandet än i andra. I följande kapitel analyseras goda förvaltningens principer i omprövningsförfarandet.

9 Principerna för god förvaltning i omprövningsförfarandet

För att analysera konsekvenserna av lagförändringen genomförs en före och efter-analys av omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland. Detta görs med hjälp av idealtypen som konstruerades i kapitel 6. Analysen följer analys-schemat som presenterades i kapitel 7.

9.1 Ansvarsutkrävande

<p style="text-align: center;">Egenskap 1 Myndigheten bär fullt ansvar för förfarandet och beslutet samt följer de krav som tillsätts hen genom lag</p>
--

Ansvarsutkrävande är ett komplext begrepp som omfattar flera olika dimensioner. I avhandlingen granskas begreppet från ändringssökandenas synvinkel. Omprövningsförfarandet i sig är ansvarsutkrävande eftersom viseringssökanden då har möjlighet att uttrycka sitt missnöje för beslutet och begära om omprövning. Efter att ett beslut om begäran om omprövning fattats har ändringssökanden möjlighet att vidare överklaga beslutet. Enligt UtL 190 a § 4 mom. får ett beslut om begäran om omprövning överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt det som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden 7 § 2 mom. får ett beslut som fattats med anledning av en begäran om omprövning överklagas genom besvär endast av den som begärt omprövning. Ifall ett förvaltningsbeslut har ändrats eller upphävts vid omprövningen, gäller skilda bestämmelser (Lagen om rättegång i förvaltningsärenden 7 § 2 mom.). I lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs om bland annat besvärens formalia och tidsfrister.

I praktiken har rätten att överklaga förverkligats på samma sätt både före och efter lagförändringen. I samband med beslutet om begäran om omprövning får ändringssökanden en besvärsanvisning, där det finns anvisningar för hur man kan anföra besvär till Helsingfors förvaltningsdomstol ifall man är missnöjd med beslutet (Intervju 16.12.2020). Förvaltningsdomstolen granskar beslutet och kontrollerar att beslutet grundar sig på lag. Besvärsanvisningen finns tillgänglig på sex språk, liksom anvisningar

för hur man begär omprövning. I intervjun som genomfördes 19.12.2020 lyftes fram att kvaliteten av beslut om begäran om omprövning kan även följas upp genom att granska ifall förvaltningsdomstolen anser att besluten varit rätt. Ifall förvaltningsdomstolen anser att beslutet inte behöver ändras kan man anse att ärendet behandlats ändamålsenligt. I långt över 90 % av de ärenden som överklagats till förvaltningsdomstolen har beslutet inte ändrats enligt intervjun som genomfördes 9.12.2020. Dessutom utnyttjas förvaltningsdomstolens beslut då man behandlar framtida ärenden som har liknande karaktäristiska drag (Intervju 9.12.2020). Förutom detta har statens tjänstemän ett tjänstemannaansvar som förpliktigar dem att bära ansvar för sina gärningar. Gärningar som bryter mot lagen är straffbara.

Viseringssökanden som är missnöjd med beslutet har möjlighet att få sitt beslut granskat på nytt två gånger av olika myndigheter. Före lagförändringen fattades viseringsbeslutet av beskickningen. Ifall viseringssökanden begärde omprövning, prövades begäran om omprövning av den beskickning som fattat beslutet om avslag om ansökan om visering. Hos beskickningen behandlades begäran om omprövning av en annan person än den som fattat beslut om viseringsärendet. Vidare hade ändringssökanden ännu möjlighet att anföra besvär till förvaltningsdomstolen i Helsingfors. Idag sker förfarandet på samma sätt, förutom att behandlingen av begäran om omprövning sker i Helsingfors hos utrikesministeriet. Till följande kommer behörigheten att analyseras.

Egenskap 2

Den behöriga myndigheten prövar och fattar beslut om begäran om omprövning

Den andra egenskapen i idealtypen handlar om myndighetens behörighet. Behörighet är en av de grundläggande principerna för lagenlig förvaltning (Heuru 2003, 182). Redan innan viseringsförfarandet inleds granskas vilken medlemsstat är den behöriga myndigheten att pröva och fatta beslut om en ansökan om visering. Medlemsstaten som är behörig att pröva och fatta beslut om en ansökan är enligt art. 5 i viseringskodexen den medlemsstat vars territorium är det enda målet för resan, medlemsstaten vars

territorium utgör huvudmålet för resan eller resorna vad avser vistelsens längd räknad i dagar eller vistelsens syfte. Om inget huvudmål kan fastställas är den medlemsstat vars yttre gräns den sökande avser att passera för att resa in på medlemsstaternas territorium behörig. Enligt art. 8 p. 5 i viseringskodexen ska medlemsstater som saknar egen beskickning i ett tredje land sträva efter att ingå representationsavtal med sådana medlemsstater som har beskickning i det landet. Dessa representationsavtal kan ingås mellan medlemsstater enligt det som föreskrivs i art. 8 i viseringskodexen. Då representerar en medlemsstat en annan medlemsstat och är behörig att pröva och fatta beslut om ansökningar på medlemsstatens vägnar. Exempelvis i Kuba representeras Finland av Sverige (Utrikesministeriets webbplats c). Finland representerar däremot Sverige i Peru (Utrikesministeriets webbplats d). Detta betyder alltså att finländska beskickningar inte behandlar alla ansökan om visering till Finland, utan vissa viseringspliktiga ansöker om visering från andra medlemsstaters beskickningar. Då sker omprövningsförfarandet enligt den statens nationella lagstiftning som representerar Finland. Detta leder även till att alla begäran om omprövning för viseringsbeslut inte finns dokumenterade i denna avhandling, utan endast de som finländska myndigheterna prövat och fattat beslut om.

En av de centrala förändringarna för omprövningsförfarandet i och med lagförändringen av utlänningslagen var att den behöriga myndigheten för att pröva och fatta beslut om en begäran om omprövning är utrikesministeriet. Innan lagförändringen var den beskickning som fattat beslut om viseringsärendet den behöriga myndigheten. Detta betyder alltså att begäran om omprövning i viseringsärenden behandlades av flera olika personer i flera olika länder. I utrikesförvaltningen är största delen av tjänstemännens tjänster roterande, vilket innebär att tjänstemännen med regelbundet mellanrum byter tjänst (Intervju 9.12.2020). Året innan lagförändringen trädde i kraft kom det in begäran om omprövning från 28 olika beskickningar, vilket innebär att åtminstone 28 tjänstemän behandlade dessa ärenden. Då ärendet behandlades hos beskickningen anvisade utrikesministeriet att samma person som fattat beslutet om viseringsärendet inte bör behandla en begäran om omprövning (Intervju 16.12.2020). I intervjun som genomfördes 16.12.2020 kom även fram att behandlingen av begäran om omprövning hörde till en tjänstemans arbetsuppgifter och vid behov behandlades de av en ersättare.

Denna tjänsteman hade dock även andra uppgifter i beskickningen och tog alltså inte endast hand om dessa ärenden. Utrikesministeriet hjälpte till vid behov i behandlingen av begäran om omprövning genom rådgivning. Året efter lagförändringen hade en administrativ tjänsteman på utrikesministeriet som huvuduppgift att ansvara för behandlingen av begäran om omprövning (Intervju 9.12.2020). Dessutom hjälpte en eller två advokater, som är specialtjänstemän på ministeriet, till och gav råd i mån av möjlighet, då de även hade andra uppgifter på utrikesministeriet (Intervju 9.12.2020).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den behöriga myndigheten för prövningen och beslutsfattandet om begäran om omprövning före lagförändringen var den beskickning som fattat beslut om viseringsärendet. I praktiken behandlades ärendet i den beskickning där beslutet fattats av en tjänsteman som inte hade fattat beslut om viseringsärendet. Efter lagförändringen är den behöriga myndigheten att pröva och fatta beslut om begäran om omprövning utrikesministeriet. I praktiken behandlades dessa ärenden av en tjänsteman på utrikesministeriet i Helsingfors, som vid behov och i mån av möjlighet fick hjälp av advokater. Till följande analyseras jämlikhet, opartiskhet och jävighet i omprövningsförfarandet.

9.2 Effektivitet

Egenskap 3

Omprövningsförfarandet är effektivt och ärenden behandlas utan
ogrundat dröjsmål under alla förhållanden

Tredje egenskapen i idealtypen är att omprövningsförfarandet är effektivt och ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål under alla förhållanden. I både GL och FörvL föreskrivs om att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. I avhandlingen mäts effektiviteten av omprövningsförfarandet genom att granska behandlingstider både före och efter lagförändringen. Behandlingstiden är den beroende variabeln som jämförs med ett antal oberoende variabler för att få en översikt om hur behandlingstiderna ser ut. I intervjuerna ställdes även frågor om behandlingstiderna som kommer att användas som stöd i analysen.

Jämförelse av behandlingstider görs både på basis av beslutstyp och världsdelsvis. Behandlingstiderna granskas världsdelsvis för att försäkra att enstaka ärenden inte står ut och därmed riskerar äventyra personliga integriteten av enskilda personer. Beskickningarna har kategoriserats enligt staten de befinner sig i och sedan enligt världsdel, men vid varje stat var det inte entydigt hur kategorierna bör skapas. Exempelvis hör Ryssland geografiskt till både Europa och Asien. I avhandlingen kategoriserades de ryska beskickningarna under Europa eftersom finländska beskickningarna i Ryssland är belägna i den europeiska delen av Ryssland. I kategorierna placerades beskickningar som prövat och fattat beslut om viseringar och som sedan lett till en begäran om omprövning. Staterna berättar inte om medborgaskapet för den som ansökt om visering, utan endast var beskickningen är belägen. Finland har inte viseringstjänster i varje stat där det finns viseringspliktiga medborgare och därmed är viseringstjänsterna centraliserade till vissa beskickningar. Dessutom representeras Finland i vissa länder av en annan medlemsstat i viseringsärenden. Kategorierna innefattar alltså inte alla finländska beskickningar, utan endast en del av dem. Innan lagförändringen trädde i kraft innefattade datamaterialet 28 stater under dessa kategorier. Efter lagförändringen innefattar kategorierna 27 stater. Kategoriseringarna presenteras i bilaga II. Datamaterialet innehåller information om hur många kalenderdagar behandlingstiden varit. Behandlingstiden räknas från den dagen som begäran om omprövning anlät till myndigheten, det vill säga då ärendet inlets. Exempelvis då behandlingstiden av ett ärende är 0 dagar har beslutet fattats samma dag som ärendet inlets. Ifall behandlingstiden är 1 dag, har beslutet fattats följande dag. Värdena som presenteras i tabellerna är antalet kalenderdagar. I nedanstående tabell sammanfattas behandlingstiderna före och efter lagförändringen.

Tidpunkt	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Före	1164	75.7	0	397
Efter	558	69.4	1	195

Tabell 3. Sammanfattning av behandlingstider.

Under perioden 1.5.2018–30.4.2019, det vill säga ett kalenderår innan lagförändringen trädde i kraft, togs totalt 1182 begäran om omprövning emot. I tabellen ovan saknas

alltså 18 ärenden. Detta beror på att det fanns 18 begäran om omprövning som inte hade ett beslut registrerat i de interna systemen. Antalet ärenden i jämförelsen förblir alltså då 1164. Under perioden 1.5.2019–30.4.2020, det vill säga ett kalenderår efter att lagförändringen trädde i kraft, togs totalt 558 begäran om omprövning emot. Under denna period fanns det inga bortfall, utan alla beslut fanns registrerade. Medelvärdet av behandlingstiden för året innan lagförändringen är 75.7 dagar, medan medelvärdet för året efter lagförändringen är 69.4 dagar. Året innan lagförändringen behandlades begäran om omprövning som snabbast samma dag som ärendet inletts, men det kunde även ta upp till 397 dagar för att ett beslut om ärendet fattades. Efter att lagförändringen trätt i kraft tog det högst 195 dagar att ett beslut fattats om ärendet, men som snabbast kunde beslutet fattas dagen efter att ärendet inletts. Till följande presenteras behandlingstider enligt världsdel både före och efter lagförändringen.

Världsdel	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Afrika	242	72.6	0	381
Amerika	20	30.3	6	59
Asien	261	45.9	0	376
Europa	303	61.8	0	171
Mellanöstern	342	115.5	1	397

Tabell 4. Behandlingstid före lagförändringen enligt världsdel.

Under perioden 1.5.2018–30.4.2019, det vill säga ett kalenderår innan lagförändringen trädde i kraft, togs flest begäran om omprövning emot av beskickningar i Mellanöstern, totalt 342. Minst begäran om omprövning togs emot i Amerika där det endast togs emot 20 ärenden. I Afrika, Asien, Europa och Mellanöstern fattades beslut om vissa ärenden samma dag eller direkt följande dag från att ärendet inletts. Kortaste behandlingstiden i Amerika var sex dagar. De längsta behandlingstiderna fanns i Mellanöstern, Afrika och Asien där behandlingstiderna kunde bli långt över 350 dagar. I Europa var den längsta behandlingstiden 171 dagar och i Amerika 59 dagar. I nedanstående tabell finns behandlingstiderna för ett år efter att lagförändringen trätt i kraft. Då man ser på medelvärdet kan man konstatera att i genomsnitt var behandlingstiden för ärenden från Mellanöstern längst, medan för ärenden från Amerika var behandlingstiden kortast.

Världsdel	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Afrika	148	62.6	5	172
Amerika	10	71.9	11	114
Asien	151	67.6	9	147
Europa	62	59.3	1	126
Mellanöstern	187	79.3	10	195

Tabell 5. Behandlingstid efter lagförändringen enligt världsdel.

Under perioden 1.5.2019–30.4.2020, det vill säga ett kalenderår efter att lagförändringen trätt i kraft, togs emot totalt 558 begäran om omprövning. Dessa begäran om omprövning behandlades hos utrikesministeriet i Finland. Även nu togs flest begäran om omprövning emot från personer som ansökt om visering i Mellanöstern, totalt 187. Minst begäran om omprövning togs emot från personer som ansökt om visering i Amerika, totalt 10. Behandlingstiden var längst för ärenden som kom från Mellanöstern, som behandlades på upp till 195 dagar. Den kortaste behandlingstiden var för ärenden som kom från Europa, där beslut fattades som snabbast dagen efter att ärendet inletts. Ärenden som kom från andra världsdelar behandlades som snabbast på 5–11 dagar. Då man ser på medelvärdet kan man konstatera att i genomsnitt var behandlingstiden för ärenden från Mellanöstern längst, medan ärenden från Europa var kortast. Till följande presenteras behandlingstiderna enligt beslutstyp.

Beslut	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Avslås	924	77.0	0	397
Prövas ej	74	82.8	11	206
Förfaller	17	130.3	41	273
Upphävs	116	52.8	0	159
Ändrar	33	73.6	12	164

Tabell 6. Behandlingstid före lagförändringen enligt beslutstyp.

Före lagförändringen gjordes fem olika typer av beslut om begäran om omprövning. Totalt 924 begäran om omprövning avslogs, vilket innebär att detta var det mest vanliga beslutet som fattades. Avslag på begäran om omprövning hade före lagförändringen den längsta maximala behandlingstiden, 397 dagar. 116 beslut som begäran om

omprövning gällde upphävdes, det vill säga att ändringssökanden beviljades visering efter att hen begärt omprövning. Den längsta behandlingstiden var för beslut där begäran om omprövning avslogs, där behandlingstiden kunde bli upp till 397 dagar. Då man ser på medelvärdet var beslut om att begäran om omprövning förfaller den beslutstypen som hade i genomsnitt den längsta behandlingstiden, medan beslut som upphävdes hade den kortaste.

Beslut	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Avslås	444	75.1	2	195
Prövas ej	95	47.8	1	156
Förfaller	13	35.9	5	93
Upphävs	6	55.5	19	128

Tabell 7. Behandlingstid efter lagförändringen enligt beslutstyp.

Efter lagförändringen fattades fyra olika typer av beslut om begäran om omprövning. Avslag på begäran om omprövning var även efter lagförändringen det mest fattade beslutet, då 444 begäran om omprövning avslogs. Endast sex beslut som begäran om omprövning gällde upphävdes. Då man ser på medelvärdet var beslut om att begäran om omprövning avslås den beslutstypen som hade i genomsnitt den längsta behandlingstiden, medan beslut som förföll hade den kortaste.

Då man jämför medelvärdena av alla begäran om omprövning som mottagits både före och efter lagförändringen kan man konstatera att behandlingstiden i genomsnitt blivit kortare efter lagförändringen. Då var behandlingstiden i genomsnitt kortast för ärenden som kom från Europa (M=59.3), medan Mellanöstern (M=79.3) hade de längsta behandlingstiderna. Före lagförändringen var den kortaste behandlingstiden i genomsnitt för de ärenden som behandlades i Amerika (M=30.3). Behandlingstiden för ärenden i Mellanöstern (M=115.5) var däremot i genomsnitt den längsta under tiden före lagförändringen och även den längsta behandlingstiden jämfört med alla världsdelar både före och efter lagförändringen. Det fanns även skillnader i behandlingstider enligt beslutstyp. Före lagförändringen var den kortaste behandlingstiden i genomsnitt i ärenden där det beslut som begäran om omprövning

gällde upphävdes (M=52.8). Längsta behandlingstiden var däremot för begäran om omprövning som förföll (M=130.3), vilket även var den längsta behandlingstiden då man jämför alla beslutstyper med varandra både före och efter lagförändringen. Efter lagförändringen var den kortaste behandlingstiden i ärenden där begäran om omprövning förföll (M=35.9), medan den längsta behandlingstiden var i ärenden där begäran om omprövning avslogs (M=75.1). Slutligen kan man konstatera att behandlingstiderna varierade beroende på tidsperiod, världsdel och beslutstyp.

Egenskap 4

Myndigheterna samarbetar med varandra för att försäkra ett effektivt förfarande

Enligt FörvL 10 § 1 mom. ska varje myndighet inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver bistå andra myndigheter på deras begäran i skötsel av en förvaltningsuppgift samt även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna. Före lagförändringen samarbetade beskickningarna främst med utrikesministeriet. Detta samarbete var på allmänt plan det viktigaste samarbetet som fanns (Intervju 16.12.2020). Fastän beskickningarna var de behöriga myndigheterna för att fatta beslut om begäran om omprövning var utrikesministeriets roll i förfarandet betydande. Utrikesministeriet ansvarade för planeringen av förfarandet samt gav råd i förvaltningsförfarandet och beslutens specifika motiveringar (Intervju 9.12.2020). Efter lagförändringen har utrikesministeriet samarbetat med beskickningarna, trots att de inte längre är den behöriga myndigheten att fatta beslut om ärendet. Detta beror på att beskickningarna har fattat beslutet om viseringsärendet, vilket gör att de har kunskap om grunderna för viseringsbeslutet. Beskickningarna har även kunskap om de lokala omständigheterna och kulturen och ibland kan det finnas behov för att konsultera dem i sådana frågor då man fattar beslut om begäran om omprövning idag (Intervju 16.12.2020). I intervjun som genomfördes 9.12.2020 framkom att det ibland kan finnas behov att kontakta även andra myndigheter, exempelvis Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket. Detta gäller främst då ett ärende kräver mer information om tidigare resor eller uppehåll.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att myndigheterna samarbetar med varandra. I intervjuerna lyftes fram utrikesministeriets roll som den viktigaste samarbetsparten före lagförändringen. Idag samarbetar utrikesministeriet vid behov med beskickningarna och övriga myndigheter. Till näst kommer ansvarsutkrävande i omprövningsförfarandet att analyseras.

9.3 Rättssäkerhet

Egenskap 5
Språkbruket är gott och handläggningsspråket följer det som föreskrivs i lagen

Den femte egenskapen i idealtypen för god förvaltning i omprövningsförfarandet handlar om språkbruket och handläggningsspråket. Enligt SpL 10 § 1 mom. har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter. Enligt 6 § 1 mom. i statsrådets förordning om utrikesförvaltningen är behörighetsvillkoren gällande språkkunskap att tjänstemannen ska ha utmärkt tal och skrift i finska och minst nöjaktiga kunskaper i svenska. Behörighetsvillkoren tas i beaktande då en person anställs till statsförvaltningen. Enligt SpL 12 § 1 mom. är handläggningsspråket hos tvåspråkiga myndigheter i förvaltningsärenden partens språk. Detta innebär alltså att ifall en begäran om omprövning lämnas in på svenska ska beslutet också fattas på svenska, och tvärtom.

Enligt intervjuerna kan en begäran om omprövning göras på finska eller svenska. Beslutet fattas sedan på samma språk. I intervjuerna konstaterades även att statsrådets översättnings- och språktjänster finns tillgängliga för myndigheterna ifall de stöter på problem med det svenska språket. Intervjuobjekten hade inte själv behövt använda sig av dessa tjänster, utan de har vid behov haft möjligheten att fråga sina kolleger på ministeriet eller i beskickningen om råd i språkfrågor. (Intervju 9.12.2020; Intervju 16.12.2020)

Egenskap 6

Omprövningsförfarandet är jämlikt, opartiskt och jävsgrunderna beaktas

Den sjätte egenskapen i idealtypen handlar om jämlikhet, opartiskhet och jävighet i omprövningsförfarandet. Dessa begrepp handlar om komplexa fenomen i samhället, men är enligt finländsk lag viktiga rättigheter. I GL 6 § föreskrivs om jämlikhet och enligt paragrafens 1–2 mom. är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av hens egenskaper. Jämlikheten i förvaltningen kan innebära både jämlikhet inför lagen och att alla har lika möjligheter att få deras sak behandlat och att särdragen i varje enskilt ärende beaktas.

Till att börja med kan man konstatera att jämlikhet kan handla om så många olika aspekter att det är omöjligt att inkludera alla i analysen. I avhandlingen granskas jämlikheten angående språk eftersom Finland har två officiella språk. Dessutom hör gott språkbruk och handläggningsspråket till principerna för god förvaltning. Nedan presenteras tabeller för behandlingstider för begäran om omprövning som skickats in på finska och svenska både före och efter lagförändringen.

Språk	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Finska	972	76.8	0	397
Svenska	192	69.9	1	303

Tabell 8. Behandlingstid före lagförändringen enligt handläggningsspråk.

Året innan lagförändringen trädde i kraft skickades in totalt 972 begäran om omprövning på finska, medan 192 av begäran om omprövning skickades in på svenska. I genomsnitt var behandlingstiden kortare för ärenden som skickats in på svenska (M=69.9). Den längsta behandlingstiden för svenskspråkiga ärenden var 303 dagar, medan den längsta behandlingstiden för finskspråkiga ärenden var 397 dagar.

Språk	N	Medelvärde	Minimum	Maximum
Finska	479	67.8	1	188
Svenska	79	78.5	10	195

Tabell 9. Behandlingstid efter lagförändringen enligt handläggningsspråk.

Efter att lagförändringen trätt i kraft var handläggningsspråket finska i majoriteten av ärenden (N=479). Endast 79 ärenden hade svenska som handläggningsspråk. I genomsnitt var behandlingstiden kortare för ärenden där handläggningsspråket var finska (M=67.8). Den längsta behandlingstiden för finskspråkiga ärenden var 188 dagar, medan den längsta behandlingstiden för svenskspråkiga ärenden var 195 dagar. För de svenskspråkiga ärendena var den kortaste behandlingstiden nio dagar längre än för de ärenden där handläggningsspråket var finska.

Före lagförändringen var den genomsnittliga behandlingstiden kortare för ärenden där handläggningsspråket var svenska, medan efter lagförändringen var behandlingstiden i genomsnitt längre för de ärenden där handläggningsspråket var svenska. Skillnaden mellan de genomsnittliga behandlingstiderna för de två olika handläggningsspråken var före lagförändringen 9.9 dagar, medan efter lagförändringen var skillnaden 10.7 dagar. Före lagförändringen var skillnaden mellan de maximala behandlingstiderna 94 dagar, medan efter lagförändringen var den endast 7 dagar.

I intervjuerna frågades hur jämlikhet tas i beaktande i omprövningsförfarandet. Jämlikhet är en grundprincip i EU:s viseringskodex. Alla bör behandlas jämlikt, jämställt och ingen får diskrimineras på grund av personliga egenskaper eller dylikt. I praktiken syns detta bland annat i att varje sökande måste fylla samma krav, exempelvis då det kommer till formkrav. Inga undantag görs, utan alla behandlas på samma sätt. (Intervju 9.12.2020; Intervju 16.12.2020)

I intervjuerna frågades hur jävsgrunderna tas i beaktande i omprövningsförfarandet och det framkom att detta inte anses vara ett problem. Ifall det skulle visa sig att tjänstemannen har ett sådant personligt förhållande med sökanden eller omständigheterna i ärendet att grunderna för jäv uppfylls, förflyttas ärendet till en

annan tjänsteman för behandling. Dessutom deltar inte tjänstemannen som fattat det ursprungliga viseringsbeslutet i beslutsfattandet om begäran om omprövning. Efter lagförändringen behandlas begäran om omprövning dessutom av en annan myndighet än ansökan om visering. (Intervju 9.12.2020; Intervju 16.12.2020)

I intervjuerna frågades om hur opartiskhet tas i beaktande i omprövningsförfarandet. Det lyftes fram att hela viseringsförfarandet grundar sig på EU:s viseringskodex och dessutom tillämpas även UtL och FörvL i behandlingen av begäran om omprövning. Omprövningsförfarandet är en del av viseringsförfarandet. Varje ärende behandlas baserat på samma rättsliga grunder. Viseringskodexen förutsätter att varje viseringssökande ska behandlas jämlikt och utan diskriminering. (Intervju 9.12.2020; Intervju 16.12.2020)

Egenskap 7

Ändringssökande har möjlighet till rådgivning under alla skeden av omprövningsförfarandet

I intervjuerna frågades om möjligheter till rådgivning under omprövningsförfarandet. Det framkom att myndigheten endast kan ge allmän rådgivning om förfarandet, exempelvis vad begäran om omprövning ska innehålla eller hur man kan skicka in en begäran om omprövning. Ofta har frågor gällt sådana aspekter som lyfts fram i anvisningen om hur man begär omprövning. Rådgivningen är gratis och man kan ta kontakt med myndigheten även om man inte ämnar lämna in en begäran om omprövning. Myndigheten kan inte ge rådgivning i rättsliga frågor, utan då anvisar myndigheten att personen i fråga ska kontakta en advokat eller en rättshjälpsbyrå. Före lagförändringen kontaktade viseringssökanden beskickningen ofta per e-post och även per telefon. Ibland kunde de även gå till beskickningens kundtjänst för att ställa sina frågor. Efter lagförändringen kontaktade viseringssökanden utrikesministeriet också oftast per e-post. Det kom sällan samtal till utrikesministeriet gällande dessa ärenden, fastän det skulle finnas ett ombud i Finland. Det är fortfarande möjligt att personligen ta sig till beskickningen som fattat beslutet om viseringsansökan för att få råd i hur man begär omprövning. (Intervju 9.12.2020; Intervju 16.12.2020)

9.4 Transparens

Egenskap 8

Omprövningsförfarandet är offentligt och den berörda parten har fullständig information om förfarandet

Beslut om begäran om omprövning är inga offentliga förhandlingar, eftersom de kan innehålla sådana personliga uppgifter som avses i 24 § p. 32 i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt principerna för god förvaltning bör behandlingen av ärenden ske offentligt och den berörda parten bör ha information om förfarandet. En begäran om omprövning får enligt UtL 190 b § 3 mom. avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är nödvändigt. I anvisningarna för hur man begär omprövning informeras ändringssökanden om att omprövning får begäras enligt det som föreskrivs i 7 a kap. i FörvL. Beslut om begäran om omprövning motiveras och ändringssökanden kan från beslutet läsa i detalj vilka orsakerna till beslutet är och vilka lagar beslutet baserar sig på. Dock behöver motiveringar inte uppges i vissa fall som föreskrivs mer i detalj i UtL 190 b § 4 mom. Till dem hör exempelvis ifall sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet. I intervjuerna lyftes fram olika perspektiv på transparens i praktiska förfarandet. Besluten och motiveringarna baserar sig på viseringskodexen och varje ärende granskas individuellt med all den information som finns tillgänglig (Intervju 9.12.2020). Då myndigheten ber om komplettering, skickas förfrågan med eget namn så att ändringssökanden vet vem som ber om uppgifterna (Intervju 16.12.2020). Beslutet underskrivs också så att ändringssökanden vet vem som fattat beslutet om hans ärende.

Enligt den information som finns tillgänglig för studien har transparensen i omprövningsförfarandet inte ändrats i och med lagförändringen. Ändringssökanden har rätten till ett motiverat beslut. Dessutom får ändringssökanden information om vem som fattat beslut om hans ärende och vem som vid behov ber om komplettering. Till följande presenteras analysens resultat och de teoretiska synvinklarna diskuteras.

10 Resultat och diskussion

I analysen granskades idealtypens åtta egenskaper i relation till omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland både före och efter lagförändringen. I följande tabell sammanfattas analysens resultat.

Princip	Före lagförändringen	Efter lagförändringen
Ansvarsutkrävande	–	–
Behörighet	–	–
Effektivt förfarande		X
Myndighetssamarbete	–	–
Gott språkbruk		X
Jämlikhet		X
Opartiskhet		X
Jävighet	–	–
Rådgivning	–	–
Transparens	–	–

Tabell 10. Sammanfattning av analysens resultat.

I ovanstående tabell har analysens resultat sammanfattats. Goda förvaltningens principer har skrivits ut på separata rader för att visualisera resultaten. I kolumnen *Efter lagförändringen* har ett X markerats vid den princip där lagförändringen främjat principerna för god förvaltning. Ifall ett – markerats i bägge kolumnerna har ingen märkbar förändring skett mot idealtypen. Till följande diskuteras resultaten mer djupgående.

10.1 Ansvarsutkrävande och behörighet

Den första egenskapen i idealtypen handlade om ansvarsutkrävande i omprövningsförfarandet. Omprövningsförfarandet kan anses vara en ansvarsutkrävningmekanism där viseringssökanden, som känner sig missnöjd med viseringsbeslutet, har möjlighet att få sitt beslut granskat på nytt. I själva verket har viseringssökanden rätt att få sitt ärende granskat två gånger, först genom omprövning och sedan genom att anföra besvär. Före lagförändringen var den behöriga myndigheten att pröva och fatta beslut om en begäran om omprövning den beskickning som fattat beslut om viseringsärendet. Hos beskickningen behandlades viseringsansökan och begäran om omprövning av olika tjänstemän. Efter lagförändringen är den behöriga myndigheten utrikesministeriet, som behandlar begäran om omprövning i Helsingfors. Före och efter lagförändringen kunde besvär anföras till förvaltningsdomstolen i Helsingfors. Trots detta kan man konstatera att ansvarsutkrävningen har i praktiken inte förändrats märkbart i och med lagförändringen. Något som är värt att nämna är dock att det från opartiskhetens synvinkel kan vara bättre att begäran om omprövning prövas och beslut fattas hos en annan myndighet än den som fattat beslut om viseringsärendet. Då kan ärendet prövas separat. Lagförändringen påverkade inte tjänstemannaansvaret och de skyldigheter som föreskrivs i statstjänstemannalagens 4 kap.

Den andra egenskapen i idealtypen handlar om behörigheten under förfarandet. En av de centrala förändringarna för omprövningsförfarandet i lagförändringen var att den behöriga myndigheten att pröva och fatta beslut om en begäran om omprövning inte längre är beskickningen som fattat beslut om viseringsärendet. Istället är den behöriga myndigheten idag utrikesministeriet. I intervjuerna framkom att i praktiken prövades och beslut fattades av den myndighet som var behörig både före och efter lagförändringen, trots att myndigheterna stöder varandra under förfarandet. Förfarandets behörighet har alltså inte påverkats av lagförändringen.

10.2 Effektivitet och myndighetssamarbete

Den tredje egenskapen i idealtypen handlade om omprövningsförfarandets effektivitet. Enligt FörvL 49 e § ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt. Då man granskade behandlingstidernas medelvärden under ett år före och ett år efter lagförändringen kunde man se att behandlingstiden i genomsnitt varit längre före lagförändringen. I analysen granskades även genomsnittliga behandlingstider enligt världsdel och beslutstyp. Före lagförändringen var behandlingstiderna i genomsnitt kortast för ärenden som behandlades i Amerika. Efter lagförändringen var behandlingstiden däremot i genomsnitt kortast i ärenden som gällde ändringssökande som ansökt om visering i Europa. I ärenden som gällde ändringssökande som ansökt om visering i Mellanöstern var behandlingstiden i genomsnitt längst både före och efter lagförändringen. Då man granskar beslutstyperna var behandlingstiden före lagförändringen i genomsnitt längst för begäran om omprövning som förföll, medan den kortaste behandlingstiden var för sådana begäran om omprövning där beslutet upphävdes. Efter lagförändringen var däremot den kortaste behandlingstiden i ärenden där begäran om omprövning förföll, medan den längsta behandlingstiden var i ärenden där begäran om omprövning avslogs. Dessa resultat visar att det fanns skillnader i behandlingstiderna beroende på världsdel och beslutstyp. Dessutom har behandlingen av begäran om omprövning för snabbats i och med lagförändringen. I intervjuerna lyftes fram att behandlingstiden kunde efter lagförändringen påverkas av att utrikesministeriet ibland behöver kontakta beskickningen för att få tilläggsinformation om grunderna för viseringsbeslutet för att kunna fatta beslut om ärendet (Intervju 9.12.2020). Dessutom lyftes fram att behandlingstiden kan förlängas ifall något i begäran om omprövning behöver kompletteras eller ifall ett enskilt ärende är speciellt knepigt och kräver mer noggrann granskning innan ett beslut kan fattas.

Då man granskar behandlingstider för begäran om omprövning är det viktigt att ta i beaktande att det är fråga om individuella ärenden som kan ha väldigt olika karaktäristiska drag. Ett specifikt ärende kan behöva mer grundlig utredning än ett annat ärende. Ifall en begäran om omprövning behöver kompletteras kan det ta upp till 14 dagar innan behandlingen av ärendet kan fortsätta ifall ändringssökanden tar på sig en längre tid att komplettera sin begäran om omprövning. Behandlingstidens längd beror

alltså alltid inte på myndigheten. I intervjun 9.12.2020 lyftes fram att första året efter lagförändringen inte varit helt problemfritt. Resurserna har inte varit tillräckliga, vilket i sin tur ledde till att behandlingstiderna blev längre än målet var. Resultaten i analysen visade ändå att behandlingen av begäran om omprövning försnabbats i och med lagförändringen. Förutom lagförändringens inverkan har även omständigheterna påverkat. Spridningen av COVID-19, som började på vårvintern 2020, påverkade betydligt viseringssökanden. Finland avbröt mottagningen och behandlingen av vanliga viseringsansökningar i finländska beskickningar från och med 19.3.2020 (Utrikesministeriets webbplats e). Detta betyder alltså i praktiken att inga nya viseringar beviljades, vilket i sin tur leder till att inga nya begäran om omprövning lämnas in. Sista begäran om omprövning under granskningsperioden 1.5.2019–30.4.2020 togs emot 10.4.2020. Därmed är det osäkert att uppskatta vad totala antalet begäran om omprövning och därmed behandlingstiderna skulle ha varit i en normal världssituation. Därmed bör man förhålla sig tveksamt till resultaten. I avhandlingen utgås ifrån att begäran om omprövning behandlas i ankomstordning eftersom bägge intervjuobjekten lyfte upp detta. På grund av omständigheterna utgår avhandlingen ifrån att inverkan av avbrottet under de sex sista veckorna av granskningsperioden efter lagförändringen inte är så stor att avhandlingens syfte skulle lida av det. En ny granskningsperiod kunde inte heller genomföras på grund av att pandemin i skrivande stund fortfarande påverkar individernas rättighet till fri rörlighet runt om världen.

Den fjärde egenskapen i idealtypen handlade om myndigheternas samarbete. I intervjuerna framkom att myndigheterna samarbetar med varandra både före och efter lagförändringen. Före lagförändringen var utrikesministeriet den viktigaste samarbetspartnern för beskickningen, då utrikesministeriet ansvarade för hur omprövningsförfarandet var organiserat och gav råd i juridiska frågor och beslutets formulering. Efter lagförändringen samarbetade utrikesministeriet vid behov med beskickningarna och övriga myndigheter. Beskickningarna kan ge utrikesministeriet information om lokala förhållanden och kultur samt grunderna för det negativa viseringsbeslutet. Myndighetssamarbetet har inte förändrats märkvärdigt på grund av lagförändringen, utan den har snarare ändrat form.

10.3 Gott språkbruk

Den femte egenskapen i idealtypen handlar om gott språkbruk och handläggningsspråket. Enligt vad som föreskrivs i lagen ska begäran om omprövning göras på antingen finska eller svenska. I praktiken tas begäran om omprövning emot på bägge språken. Besluten fattas sedan på samma språk. Lagförändringen har inte påverkat handläggningsspråket. Vid behov har myndigheten möjlighet att använda sig av statsrådets översättnings- och språktjänster som stöd i sitt arbete. Något som är värt att nämna då det kommer till handläggningsspråket är de problem som språket kan orsaka för viseringssökande som inte har kontakter till Finland. Ifall viseringssökanden vill begära om omprövning och inte har någon bekant som behärskar finska eller svenska, kan det vara svårt att begära omprövning. Det kan även innebära tilläggskostnader för individen som kan bli tvungen att översätta sin begäran om omprövning hos en översättare. Detta kan i sin tur orsaka ojämlikhet bland ändringssökande. Lagförändringen kan anses ha bidragit till att språkbruket i och kvaliteten av besluten blivit bättre. Detta beror på att innan fattades besluten av olika tjänstemän som inte hade dessa som sin huvuduppgift. Efter lagförändringen behandlades begäran om omprövning i huvudsak av endast en person, vilket kan anses leda till att besluten blir mer konsekventa och vilket därmed ökar både jämlikheten och kvaliteten. Därmed kan man anse att språkbruket förändrats mot idealtypen.

10.4 Jämlikhet, opartiskhet och jävighet

Den sjätte egenskapen i idealtypen handlar om jämlikhet, opartiskhet och jävighet. Jämlikhet analyserades genom att jämföra behandlingstiden enligt handläggningsspråk före och efter lagförändringen. Före lagförändringen var den genomsnittliga behandlingstiden kortare för ärenden där handläggningsspråket var svenska, medan efter lagförändringen var behandlingstiden längre för ärenden där handläggningsspråket var svenska. Skillnaderna mellan de genomsnittliga behandlingstiderna var relativt små mellan språken både före och efter lagförändringen. Före lagförändringen var skillnaden mellan de maximala behandlingstiderna relativt stor, 94 dagar, medan efter lagförändringen var skillnaden endast 7 dagar. Detta betyder att behandlingstiden blivit mer jämlik mellan språken då man ser på den maximala

behandlingstiden. I intervjuerna lyftes fram att jämlikhet är en grundprincip i EU:s viseringskodex och detta syns i praktiken genom att ingen diskrimineras och att varje ändringssökande måste uppfylla samma krav. Jävsgrunderna tas även i beaktande under förfarandet och åtgärdas direkt ifall det finns orsak att misstänka att grunderna uppfylls. Dessutom deltar inte tjänstemannen som fattat det negativa viseringsbeslutet i beslutsfattandet om begäran om omprövning. Opartiskhet beaktas i omprövningsförfarandet genom att följa viseringskodexen och genom att tillämpa relevant lagstiftning i under förfarandet. Varje ärende behandlas enskilt och behandlingen baserar sig på samma rättsliga grunder för varje ändringssökande. Omprövningsförfarandet kan alltså anses att ha blivit mer jämlik i och med lagförändringen. Jävsgrunderna och hur de tas i beaktande i förfarandet har inte förändrats i och med lagförändringen. Opartiskheten och objektiviteten har ökat lite i och med lagförändringen. Detta beror på att begäran om omprövning behandlas hos en annan myndighet som separat prövar ärendet.

10.5 Rådgivning och transparens

Den sjunde egenskapen i idealtypen handlar om möjligheten till rådgivning under förfarandet. I intervjuerna lyftes fram att rådgivning kan endast ges i allmänna frågor om förfarandet och vid rättsliga frågor ska ändringssökanden vända sig till en advokat eller en rättshjälpsbyrå. Rådgivningen är avgiftsfri och majoriteten av kontakten skedde både före och efter lagförändringen per e-post. Möjligheterna till rådgivning har alltså inte förändrats märkbart i och med lagförändringen. Det finns flera olika sätt som viseringssökanden kan kontakta beskickningen eller utrikesministeriet för att få rådgivning och möjligheterna har inte förändrats i och med lagförändringen.

Den åttonde egenskapen i idealtypen handlar om transparens. Enligt den information som fanns tillgänglig för studien har transparensen i omprövningsförfarandet inte ändrats i och med lagförändringen. Lagförändringen påverkade inte individens rättigheter till motiverat beslut eller information om förfarandet.

Efter en analys av omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland kan man konstatera att forskningsfrågorna besvarats. Den första forskningsfrågan, det vill säga

hur omprövningsförfarandet i viseringsärenden organiserats i praktiken före och efter lagförändringen besvarades i analysen i kapitel 8. Omprövningsförfarandet analyserades i relation till intervjumaterial och relevant lagstiftning. Den andra forskningsfrågan, det vill säga vilka konsekvenser lagförändringen hade utgående från ideala kännetecken för god förvaltning, besvarades i analysen i kapitel 9. Sammanfattningsvis kan man konstatera att förändringen av utlänningslagen ledde till att effektiviteten ökade då behandlingstiden i genomsnitt blivit kortare. Dessutom kan man anse att opartiskhet har förstärkts då begäran om omprövning idag behandlas av en annan myndighet än den som fattat beslut om ansökan om visering. Däremot kan man anse att lagförändringen inte märkbart påverkade ansvarsutkrävande, transparens, behörighet, handläggningsspråk eller myndigheternas samarbete. Det kan även anses att jämlikheten ökat i och med lagförändringen då skillnaden mellan behandlingstiden i finskspråkiga och svenskspråkiga begäran om omprövning minskat. Behandlingen av dessa ärenden sker efter lagförändringen hos en myndighet där en tjänsteman har som huvuduppgift att pröva och fatta beslut om begäran om omprövning. Centraliseringen av behandlingen har lett till att kvaliteten på besluten blivit mer konsekvent då behandlingen inte längre sker hos totalt olika beskickningar av tjänstemän som sköter behandlingen vid sidan om sina andra uppgifter. På grund av detta har även språkbruket blivit godare. Avslutningsvis kan man konstatera att omprövningsförfarandet efter lagförändringen ligger närmare den idealtyp som konstruerades än omprövningsförfarandet före lagförändringen. I ljuset av de teoretiska perspektiven som presenterades i kapitel 4 kan man även anse att lagförändringen gynnat god förvaltning och därmed även legitimiteten.

11 Konklusion

Efter en granskning av omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland både före och efter förändringen av utlänningslagen kan man konstatera att förfarandet efter lagförändringen ligger närmare idealtypen för god förvaltning i omprövningsförfarandet. De principer för god förvaltning som påverkades av lagförändringen var effektivitet, språkbruk, jämlikhet och opartiskhet. Omprövningsförfarandet är ett samspel mellan flera olika lagar. Förfarandet organiseras baserat på både EU:s och nationell lagstiftning.

I avhandlingen framkom att principerna för god förvaltning är komplexa och omfattar flera olika dimensioner. Detta för med sig konsekvenser även för avhandlingens generaliserbarhet. I en studie av denna omfattning är det omöjligt att ta i beaktande alla dimensioner i dessa principer och det finns flera olika utgångspunkter man kan vidta då man analyserar principerna. Avhandlingens resultat är därmed inte helt oproblematiska. Jämlikhet är ett problematiskt begrepp då det kommer till inreseärenden. Människorna runt om världen har olika förutsättningar beroende på det samhället de lever i. En behandlingsavgift på 170 euro låter som en stor summa redan för skribenten, som är en studerande som är bosatt i Finland. För en viseringssökande kan avgiften motsvara en hel månadslön. Det är alltså problematiskt att prata om absolut jämlikhet. Det som lyftes fram i intervjun 9.12.2020 var att viseringssökanden alltid har som alternativ att ansöka om visering på nytt. Begäran om omprövning är alltså inte det enda sättet man kan gå till väga om man får ett viseringsbeslut man är missnöjd med. Det är även billigare att ansöka om en ny visering än att begära omprövning. Det är ändå viktigt att reflektera över att viseringssökanden måste uppfylla vissa krav, exempelvis tillräckliga ekonomiska medel för resan och reseförsäkring. Inreseärenden är inte jämlikt i grunden. Alla har inte möjligheten att resa som turist eller besöka sina släktingar. Dessutom har den pågående coronavirussituationen ytterligare påverkat ojämlikheten i världen. Situationen har lett till att beskickningar stängt sina dörrar för att undvika att viruset sprids. Alla människor har inte möjlighet att använda elektroniska medel för kontakt med myndigheter. För någon kan direkt kontakt med beskickningen vara den enda möjligheten för rådgivning i inresefrågor, vilket gör att situationen idag är väldigt problematisk. Från

omprövningsförfarandets synvinkel är det är ändå mer jämlikt att alla begäran om omprövning prövas och beslut fattas centraliserat av en myndighet så att besluten är mer konsekventa. Då beskickningarna prövade och fattade beslut om begäran om omprövning fanns det 18 begäran om omprövning i datamaterialet som inte hade ett beslut registrerat i de interna systemen. Efter lagförändringen, då en myndighet och en tjänsteman hade skötseln av dessa ärenden som sin huvuduppgift, har inte motsvarande skett. Då en myndighet behandlar ärenden undviks variation i beslutens kvalitet på grund av exempelvis arbetsbörda eller varierande resurser.

På grund av komplexiteten i goda förvaltningens principer finns det flera olika sätt att närma sig principerna och därmed ser jag flera möjligheter för vidare forskning. Denna avhandling ämnade bilda en översikt om lagförändringen och dess konsekvenser för förvaltningens kvalitet. Istället för att granska flera principer parallellt kunde man även fördjupa sig i endast en princip. Man kunde exempelvis forska mer ingående i jämlikhet och granska huruvida förfarandet är jämlikt mellan könen eller mellan nationaliteter. Värdekonflikterna som diskuterades i kapitel 4.5 öppnar även flera vidare forskningsmöjligheter. Liksom de Graaf (2015, 1099) konstaterar finns det överraskande lite empiriska studier om värdepluralism i offentlig förvaltning och empiriska bevis på vilka värderingar som i praktiken står i konflikt med varandra saknas. Här ser jag mycket potential för vidare forskning. Dessutom kunde vidare forskningsmöjligheter inkludera hur resurser påverkar förfarandet. Temats komplexitet och alla de möjligheter för ny forskning som ett nytt tema medför är viktigt att ta hänsyn till. I en studie av denna omfattning är det omöjligt att ta i beaktande alla synvinklar. Analysformat och operationaliseringarna hjälper förstå vilka aspekter lyftes fram i just denna avhandling.

Arbetet med avhandlingen har varit givande och hjälpt mig att fördjupa både mina akademiska kunskaper och yrkeskunskap. Då avhandlingsarbetet inleddes fanns det ingen aning om vilka konsekvenserna för världen och därmed även datamaterialet skulle bli på grund av coronavirussituationen. Förutom att arbetet med avhandlingen varit betydligt svårare och mer begränsat på distans hade den också praktiska konsekvenser för avhandlingen. Datamaterialet har påverkats av restriktioner som påverkar resenärer än idag. Materialet innefattar en kort period och därmed kan lagförändringens effekter

granskas endast på ett kort sikt. I vidare forskning kunde man studera effekterna på längre sikt och från olika perspektiv. Det vore även intressant att jämföra olika medlemsstaters omprövningsförfarande i viseringsärenden med varandra.

Syftet med studien var att uppnå förståelse om förvaltningsprocessen bakom omprövningsförfarandet i viseringsärenden i Finland och granska vilka konsekvenser lagförändringen hade utgående från ideala kännetecknen för god förvaltning. Syftet för denna avhandling kan ses som uppfyllt i och med att avhandlingen lyckades presentera det praktiska förfarandet samt framföra en diskussion om goda förvaltningens principer i relation till förfarandet.

Källförteckning

Litteratur och artiklar

Andrews, M. (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*, 36(4), 379–407.

Andrews, M. (2010). Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance*, 23(1), 7–35.

Beck Jørgensen, T., & Rutgers, M. R. (2015). Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *American Review of Public Administration*, 45(1), 3–12.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber.

Dahler-Larsen, P. (2012). *The Evaluation Society*. Stanford Business Books.

de Graaf, G. (2015). The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration. *Administration & Society*, 47(9), 1094–1102.

de Graaf, G., & Paanakker, H. (2015). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 635–652.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wägnerud, L. (2012). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (4. uppl.). Norstedts juridik.

Förenta nationerna. (2009). What is Good Governance?

Grindle, M. S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. *Governance*, 30(1), 17–22.

Heuru, K. (2003). *Hyvä hallinto*. Edita Prima Oy.

Johnston, M. (2006). Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability

Juiz, C., Guerrero, C., & Lera, I. (2014). Implementing Good Governance Principles for the Public Sector in Information Technology Governance Frameworks. *Open Journal for Accounting*, 3(1), 9–27.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 1–29.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Aggregating Governance Indicators (English)*. Policy, Research Working Paper; nr. WPS 2195. World Bank.

Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1–8.

Mäenpää, O. (2011). *Grunderna för god förvaltning* (3. uppl.). Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.

McNabb, D. E. (2015). *Research Methods for Political Science. Quantitative and Qualitative Approaches* (2. uppl.). Routledge.

Nanda, V. P. (2006). The "Good Governance" Concept Revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269–283.

Rothstein, B. (2018a). Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet. I C. Dahlström (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (s. 35–56). Studentlitteratur.

Rothstein, B. (2018b). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I C. Dahlström (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (s. 15–34). Studentlitteratur.

Salminen, A. (2002). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet* (6. uppl.). Edita Prima Oy.

Santiso, C. (2001). Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 1–22.

van Gastel, J., & Nuijten, M. (2005). The Genealogy of the 'Good Governance' and 'Ownership' Agenda at the Dutch Ministry of Development Cooperation. I D. Mosse, & D. Lewis (red.), *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development* (s. 85–103). Pluto Press.

Vedung, E. (2017). *Public Policy and Program Evaluation*. Routledge.

Offentligt material

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

<https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/ffd88403-d158-42c9-95dadadca8e2d6e2>

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2012/C 326/02.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2012/326/02&from=FI>

Finlands grundlag 731/1999. <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1999/19990731>

Förvaltningslag 434/2003. <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030434>

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999.

<https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990621>

Lag om rättegång i förvaltningsärenden 808/2019.

<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2019/20190808>

RP 217/2018 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen.*

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_217+2018.pdf

Språklag 423/2003. <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030423>

Statsrådets förordning om utrikesförvaltningen 256/2000.

<https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2000/20000256>

Statstjänstemannalag 750/1994.

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19940750>

Strafflag 39/1889. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1889/18890039001>

Utlänningslag 301/2004. <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2004/20040301>

Webbkällor

Europeiska kommissionens webbplats. *Complete statistics on short-stay visas issued by the Schengen States*. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00003_en. (Hämtad 7.9.2020)

Utrikesministeriets webbplats a. *Finlands beskickningar utomlands*. Utrikesministeriet. <https://um.fi/beskickningar>. (Hämtad 5.1.2021)

Utrikesministeriets webbplats b. *Visum till Finland*. <https://um.fi/visum-till-finland>. Utrikesministeriet (Hämtad 4.1.2021)

Utrikesministeriets webbplats c. *Finland is represented by another Schengen member state*. <https://um.fi/finland-is-represented-by-another-schengen-member-state>. (Hämtad 9.11.2020)

Utrikesministeriets webbplats d. *Finland represents another Schengen Member State* <https://um.fi/finland-represents-another-schengen-member-state>. (Hämtad 9.11.2020)

Utrikesministeriets webbplats e. (2020). *Finlands beskickningar tar inte längre emot eller behandlar vanliga ansökningar om visum och uppehållstillstånd*. https://um.fi/aktuellt/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/suomi-keskeytt-c3-a4-c3-a4-tavanomaisen-viisumi-ja-oleskelulupahakemusten-vastaanoton-ja-k-c3-a4sittelyn. (Hämtad 15.3.2021)

Övrigt material

Data om begäran om omprövning (2020)

Intervju 1 (9.12.2020)

Intervju 2 (16.12.2020)

Bilagor

Bilaga I: Intervjufrågor

1. Millainen kokemus sinulla on viisumien oikaisuvaatimuksista? Kauan olet työskennellyt niiden parissa? Missä olet työskennellyt?
2. Oikaisuvaatimusten käsittely on siirtynyt 01.05.2019 alkaen yksittäisistä edustustoista ulkoministeriöön. Oliko ulkoministeriöllä jokin rooli oikaisuvaatimusprosessissa jo ennen lakimuutosta? Jos kyllä, kertoisitko tästä roolista? Mitä tehtäviä ja vastuualueita ministeriöllä oli? Miten tämä vaikutti oikaisuvaatimusprosessiin?
3. Miten viisuminhakijaa tiedotetaan mahdollisuudesta hakea oikaisua?
4. Kuka käsittelee oikaisuvaatimuksia? Miten oikaisuvaatimuksia käsittelevät henkilöt valitaan?
5. Millainen oikaisuvaatimusprosessi on käytännössä? Kertoisitko prosessin eri vaiheista?
6. Missä järjestyksessä oikaisuvaatimukset käsitellään? Onko jotain ryhmiä, joita priorisoidaan?
7. Mitkä asiat voivat vaikuttaa prosessin pituuteen? Miten varmistatte, että oikaisuvaatimukset käsitellään ilman aiheetonta viivästystä?
8. Miten varmistatte oikaisuvaatimuspäätösten laadun?
9. Teettekö oikaisuvaatimusten käsittelyn aikana yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa? Jos kyllä, mitkä ovat nämä viranomaiset ja missä asioissa teette yhteistyötä?
10. Millaiset mahdollisuudet asianosaisella tai hänen edustajallaan on neuvontaan prosessin aikana? Onko neuvonta maksullista?
11. Miten esteellisyysperusteet (hallintolain 28 §) otetaan huomioon oikaisuvaatimusten käsittelyssä?
12. Miten oikaisuvaatimusten käsittelyssä otetaan huomioon puolueettomuus?
13. Miten tasa-arvo otetaan huomioon oikaisuvaatimusten käsittelyssä?
14. Millä kielillä oikaisuvaatimuksen voi tehdä? Millä kielillä oikaisuvaatimuksen päätös tehdään? Vaikuttaako kieli jotenkin asian käsittelyyn?
15. Miten varmistatte oikaisuvaatimusprosessin avoimuuden?

16. Mitä erilaisia oikaisuvaatimuspäätöksiä on? Kertoisitko näiden päätösten ominaisuuksista? Jos mahdollista, luettelethan nimet niin suomeksi kuin ruotsiksi.
17. Miten asiakasta tiedotetaan oikaisuvaatimuspäätöksestä?
18. Voiko viisuminhakija valittaa oikaisuvaatimuspäätöksestä? Jos kyllä, miten viisuminhakijaa tiedotetaan mahdollisuudesta valittaa?
19. Onko lakimuutos vaikuttanut oikaisuvaatimusprosessin tehokkuuteen? Jos kyllä, millä tavalla?
20. Lakimuutoksen myötä oikaisuvaatimuksissa on otettu käyttöön käsittelymaksu. Koetko, että käsittelymaksun käyttöön ottaminen on vaikuttanut oikaisuvaatimusprosessiin tai viisuminhakijoihin? Jos kyllä, millä tavalla?

SUOSTUMUS TIETEELLISEEN TUTKIMUKSEEN

Allekirjoittamalla tämän lomakkeen osoitat suostumuksesi osallistua maisterintutkielman toteuttamiseen. Haastattelukysymykset ja tiedote haastattelun luonteesta on lähetetty sinulle ennen haastattelua sähköpostitse. Maisterintutkielmassa käytettävä translitteroitu materiaali on lähetetty sinulle hyväksyttäväksi yhdessä tämän suostumuslomakkeen kanssa. Materiaalin hyväksymisen ja tämän suostumuslomakkeen allekirjoittamisen jälkeen videotallenne Skypen välityksellä tehdystä haastattelusta tullaan hävittämään tietoturvasestisesti. Tutkielmassa ei tulla julkaisemaan haastateltujen henkilöiden henkilötietoja. Tästä lomakkeesta voidaan julkaista ainoastaan pohja ilman henkilötietoja. Lomake allekirjoituksineen jää haastateltavan ja haastattelijan (Kia Ahlfors) väliseksi.

Minua on pyydetty osallistumaan haastatteluun, jota käytetään materiaalina maisterintutkielmassa. Olen perehtynyt haastattelua ja tutkimusta koskevaan tiedotteeseen ja saanut riittävästi tietoa tutkimuksesta sekä henkilötietojeni käsittelystä. Olen saanut riittävän vastauksen kaikkiin tutkimusta koskeviin kysymyksiini. Minulla on myös ollut riittävästi aikaa harkita tutkimukseen osallistumista ja ymmärrän, että tähän tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista.

Kyllä

Maisterintutkielmassa ei julkaista henkilötietoja. Asiantuntijahaastattelussa haastateltavan kokemus on kuitenkin keskeisessä osassa tutkimusta. Suostun siihen, että kokemukseni tutkielman aiheesta julkaistaan tutkielmassa ja tiedostan, että minut voidaan anonymiteetista huolimatta tunnistaa asemani perusteella.

Kyllä

Olen tarkastanut translitteroidun haastattelumateriaalin. Hyväksyn, että haastattelussa antamiani tietoja hyödynnetään maisterintutkielmassa.

Kyllä

Allekirjoitus ja nimenselvennys

Päiväys

Suostumuksen vastaanottajan allekirjoitus ja nimenselvennys sekä päiväys, jolloin suostumus on vastaanotettu.

Bilaga III: Stater enligt världsdel

Innan lagförändringen (1.5.2018–30.4.2019)				
Afrika	Amerika	Asien	Europa	Mellanöstern
Algeriet	Chile	Indien	Bulgarien	Förenade Arabemiraten
Egypten	USA	Indonesien	Cypern	Iran
Etiopien		Kina	Kosovo	Turkiet
Kenya		Malaysia	Ryssland	
Marocko		Nepal	Storbritannien	
Moçambique		Thailand	Ukraina	
Nigeria		Vietnam		
Sydafrika				
Tanzania				
Tunisien				
Efter lagförändringen (1.5.2019–30.4.2020)				
Afrika	Amerika	Asien	Europa	Mellanöstern
Algeriet	Chile	Filippinerna	Kosovo	Förenade Arabemiraten
Egypten	USA	Indien	Ryssland	Iran
Etiopien		Indonesien	Storbritannien	Turkiet
Kenya		Kina	Ukraina	
Marocko		Malaysia		
Nigeria		Nepal		
Sydafrika		Sydkorea		
Tanzania		Thailand		
Tunisien		Vietnam		