

JUSTITIEKANSLERN
I STATSRADET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2021

HELSINGFORS 2022



B 19/2022 rd

JUSTITIEKANSLERNS
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2021

HELSINGFORS 2022

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
justitiekanslern.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning: Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri: Grano Oy, Helsingfors 2022



TILL RIKSDAGEN OCH STATSRÅDET

I enlighet med 108 § 3 mom. i grundlagen överlämnar jag till riksdagen och statsrådet en berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2021.

Berättelsen inleds med justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns anföranden där de presenterar sina egna uppfattningar om aktuella frågor som hänför sig till laglighetskontrollen.

Helsingfors den 24 mars 2022

Justitiekansler **Tuomas Pöysti**

Kanslichef **Tuula Majuri**

INNEHÅLL

Till riksdagen och statsrådet	3
1 INLEDNINGSANFÖRANDEN	11
<i>Justitiekansler Tuomas Pöysti</i>	
Åtgärdströskeln vid laglighetskontrollen av lagberedningen	12
Justitiekanslerns utlåtanden utgör en del av laglighetskontrollen	12
Allmänna synpunkter på förhandsövervakningen	13
Förhandsgranskningen riktas mot så färdiga förslag som möjligt	14
Tillsynen vid statsrådets sammanträden och granskningen av föredragningslistor	15
Sju typfall för interventionströskeln	17
Slutledningar	22
<i>Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen</i>	
Laglighetskontrollen och medierna	24
Mediernas betydelse inom laglighetskontrollen	24
Laglighetskontrollens och mediernas roller	25
Polisens förfarande vid undersökningen av människohandel	26
Samarbete och självständighet	30
2 ALLMÄNT	31
Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern	32
Uppgifter och befogenheter	33
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	33
Laglighetskontrollen av domstolar, myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	34
Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	36
Förberedelserna inför förnyelsen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	37
Genomförandet av EU:s visseblåsarreglering	38
Justitiekanslersämbetet	39
Organisation	39
Personal	39
Ekonomi	40
Kommunikation och samarbete med intressentgrupper	41

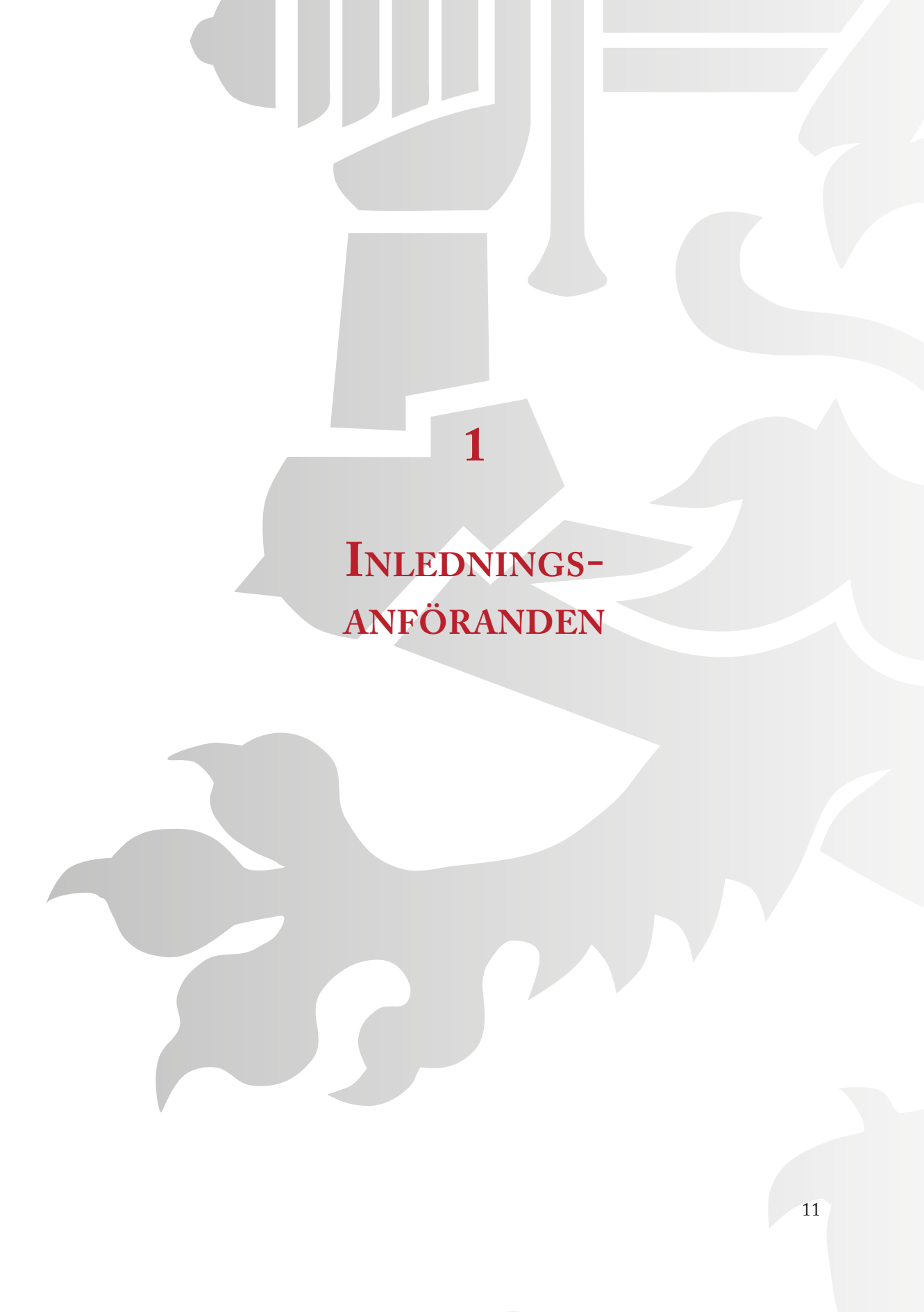
3 ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	45
Tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under epidemiförhållanden	46
Allmänna synpunkter	46
Statistik över klagomål med anknytning till covid-19-epidemin	47
Antal anhängiggjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin	47
Avgjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin	47
Undantagsförhållandena och tillämpningen av beredskapslagen	47
Övrig lagstiftning med anknytning till undantagsförhållandena	49
<i>I korthet: Författningsberedningen under undantagsförhållanden</i>	51
Övrig lagstiftning som hänför sig till epidemin	52
Den övriga övervakningen av beslutsfattandet i statsrådet	53
Övervakning av ministeriernas och andra myndigheters verksamhet	53
Infallsvinkel: Laglighetskontroll av automationen inom förvaltningen	55
Infallsvinkel: Skyddet för visselblåsare och den högsta laglighetskontrollen	58
Utlåtanden	61
Rättsstatsprincipen (2 §)	61
Jämlikheten (6 §)	61
Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)	61
Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §)	61
Rörelsefriheten (9 §)	61
Skyddet för privatlivet (10 §)	61
Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)	62
Egendomsskydd (15 §)	62
De kulturella rättigheterna (16 §)	62
Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)	62
Rätten till social trygghet (19 §)	62
Ansvaret för miljön (20 §)	62
Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §)	62
Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §)	63
Avgöranden	64
Jämlikheten (6 §)	64
Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)	64
Rörelsefriheten (9 §)	64
Skyddet för privatlivet (10 §)	64
Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)	64

	Rösträtten och rätten till inflytande (14 §)	64
	Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)	65
	Rätten till social trygghet (19 §)	65
	Ansvar för miljön (20 §)	65
	Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §)	65
	Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §)	67
4	ÖVERVAKNINGEN AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER	69
	<i>I kortbet: Övervakningen av statsrådets och republikens presidents beslutsfattande</i>	70
	Övervakningsmetoder	71
	<i>I kortbet: Justitiekanslerns roll i samband med betydande samhällseliga reformer</i>	72
	Laglighetskontrollen av lagberedningen	73
	<i>I kortbet: Laglighetskontrollen förbättrar lagberedningens kvalitet</i>	75
	Laglighetskontrollen av tjänsteutnämningar vid statsrådet	76
	<i>I kortbet: Justitiekanslerns roll vid tjänsteutnämningar</i>	78
	Granskningen av föredragningslistor	79
	Uppföljning av granskningen av föredragningslistor år 2021	81
	Statsrådets beslutsfattande år 2021	82
	Republikens presidents beslutsfattande år 2021	83
	Ärenden undersökta på eget initiativ	84
	Klagomålsavgöranden	86
	Utlåtanden	90
	Begäranden om utlåtanden angående författningsförslag m.m.	90
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	109
5	RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG	113
	Justitiekanslerns laglighetskontroll som garant för en rättvis rättegång	114
	<i>I kortbet: Övervakningsmetoder</i>	115
	Domstolarna	116
	Avgöranden	118
	Åklagarväsendet	133
	Avgöranden	134

Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	138
<i>I kortbet: Övervakning av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd</i>	138
Allmänt	139
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	140
Justitiekanslerns roll vid övervakningen av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	141
Avgöranden	143
6 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER	147
<i>I kortbet: Övervakningen av myndigheternas verksamhet</i>	148
Utrikesförvaltningen	150
Utlåtanden	150
Avgöranden	150
Ministeriet	150
Justitieförvaltningen	153
Utlåtanden	153
Avgöranden	158
Ministeriet	158
Rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten	159
Utsökning	159
Dataombudsmannen	160
Ålands självstyrelse	160
Laglighetskontrollbesök	161
Inrikesförvaltningen	162
Utlåtanden	162
Avgöranden	163
Ministeriet	163
Polisen	164
Migrationsverket	172
Försvarsförvaltningen	175
Utlåtanden	175
Avgöranden	175
Försvarsmaktens forskningscentral	175

Finansförvaltningen	177
Utlåtanden	177
Avgöranden	181
Skatteförvaltningen	181
Regionförvaltningsverken (RFV)	181
Den kommunala och övriga självstyrelsen	182
Undervisnings- och kulturförvaltningen	185
Utlåtanden	185
Avgöranden	185
Universiteten	185
Examensnämnden för auktoriserade translatorer	187
Den kommunala och övriga självstyrelsen	188
Den kyrkliga förvaltningen	191
Jord- och skogsbruksförvaltningen	192
Avgöranden	192
Ministeriet	192
Kommunikationsförvaltningen	194
Utlåtanden	194
Avgöranden	194
Ministeriet	194
Arbets- och näringsförvaltningen	196
Utlåtanden	197
Avgöranden	197
Arbets- och näringsbyråerna (TE-tjänster)	197
Social- och hälsovårdsförvaltningen	203
Delaktighet och öppenhet	203
Utlåtanden	205
Avgöranden	209
Ministeriet	209
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)	211
Regionförvaltningsverken (RFV)	211
Folkpensionsanstalten (FPA)	212
Socialförsäkring	223
Besvärnämnden för social trygghet (SAMU)	223
Den kommunala och övriga självstyrelsen	224
Miljöförvaltningen	231
Utlåtanden	231
Avgöranden	231
Ministeriet	231
Den kommunala och övriga självstyrelsen	231

7	STATISTIK	233
	Uppgifter och åtgärder	234
	Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	234
	Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	236
	Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	242
	Klagomål i anslutning till covid-19-epidemin	243
	Arbetssituationen	244
8	BILAGOR	245
	Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	246
	Utlåtanden	247
	Laglighetskontrollbesök	252
	Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2021	253
9	REGISTER	255
	Förteckning över myndigheter	256
	Sakregister	257



1

INLEDNINGS- ANFÖRANDEN

Tuomas Pöysti

ÅTGÄRDSTRÖSKELN VID LAGLIGHETSKONTROLLEN AV LAGBEREDNINGEN

Lagarna stiftas av riksdagen och bereds av statsrådet.¹ Ledningen av lagstiftningsarbetet och utarbetandet av statens budget- och tilläggsbudgetpropositioner är statsrådets viktigaste uppgiftshelhet ur parlamentarismens synvinkel.² Kontrollen av grundlagsenligheten ersätter inte god lagberedning.³ Ärendena bereds enligt 67 och 68 § i grundlagen för statsrådet vid det ministerium som svarar för det aktuella förvaltningsområdet, där kanslichefens uppgift enligt 45 § i reglementet för statsrådet är att svara för lagberedningens kvalitet. I mitt anförande beskriver jag åtgärdströskeln för den förhandsgranskning av författningarna som justitiekanslern utför innan en proposition överlämnas till riksdagen eller det fattas beslut om en statsrådsförordning eller en förordning av republikens president.⁴

Justitiekanslerns utlåtanden utgör en del av laglighets- kontrollen

Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge republikens president, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Syftet med denna grundlagsbestämmelse är att skapa ett förfarande genom vilket man på förhand kan säkerställa att de åtgärder som republikens president, statsrådet och ministerierna ämnar vidta är lagenliga och att lagen tolkas korrekt.⁵ Brister vid ministerieberedningen framgår av begärandena om utlåtanden och upplysningar.⁶ Justitiekanslern tar förslaget till prövning då ministeriet har berett det i sin helhet, jämte motivering.⁷

Justitiekanslern meddelar sina ställningstaganden skriftligen.⁸ Äldre justitiekanslersberättelser och

1 Angående lagstiftningen som en av de uppgifter som hör till statsrådet, se GrUU 4/2021 rd, stycke 41, GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II. Angående statsrådets ansvar för lagberedningen, se RP 60/2010 rd, s. 24.

2 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag, RP 60/2010 rd, s. 14 och 24.

3 Grundlagsutskottet har betonat vikten av att det anvisas tillbörliga resurser för lagberedningen samt att det finns tillräckligt kunskande hos lagberedarna GrUB 1/2022 rd, stycke 8, GrUB 1/2017 rd, s. 2, GrUU 19/2016 rd, s. 2-3, GrUB 3/2016 rd.

4 Angående justitiekanslerns roll vid förhandsgranskningen av författningar, som grundlagsutskottet har betraktat som viktig, se GrUB 16/2020 rd och GrUB 5/2018 rd samt när det gäller lagstiftningen och förenligheten med EU-rätten, se GrUU 79/2018 rd.

5 Se regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland, RP 1/1998 rd, s. 166. Grundlagsutskottet har i samband med sin bedömning av justitiekanslerns rättsliga ansvar i sitt betänkande GrUB 9/2005 rd, s. 8-9 konstaterat att det är statsrådets rådgivares roll att med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen att på begäran ge rättsliga uppgifter och utlåtanden.

6 Se justitiekanslerns brev 24.3.2022 till ministerierna angående metoderna för förhandskontrollen av statsrådets beslutsfattande, OKV/702/24/2022, s.1 och 4-5 (pdf, på finska).

7 Se justitiekanslerns brev 24.3.2022 OKV/702/24/2022, s. 2-3.

8 Se justitiekanslerns brev OKV/702/24/2022, s. 3.

Jaakko Jonkkas skildringar visar att de diskussioner som förts med föredragande vid statsrådet och med statsrådsmedlemmar varit tidskrävande moment som återkommit varje vecka i justitiekanslerns statsrådsövervakning.⁹ Nuförtiden är linjen till dylika diskussioner återhållsam. För att ett möte ska ordnas förutsätts det numera att problemformuleringen och ministeriets lösningsförslag samt den fråga som ska diskuteras tillställs justitiekanslersämbetet på förhand.¹⁰ År 2021 hade justitiekanslern sammanlagt 17 möten samt distans- eller telefonunderhandlingar.¹¹

Allmänna synpunkter på förhandsövervakningen

För utvecklande av lagstiftningen presenterar justitiekanslern i samband med remissförfarandet sådana iakttagelser som gjorts vid laglighetskontrollen angående myndighetsverksamheten och angående de aktörer som sköter offentliga uppgifter. Målsättningen är att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses på ett balanserat sätt och att lagstiftningen ska vara enhetlig och tillämpbar samt att dess begriplighet

ska förbättras.¹² Inom justitiekanslerns laglighetskontroll är infallsvinkeln neutral, vilket gör att laglighetskontrollen har en allmänrättslig prägel, där fokus ligger vid att samtliga rättigheter och olika person- och intressentgruppers rättigheter och intressen tillgodoses på ett välbalanserat sätt. Justitiekanslern är oberoende i förhållande till alla specifika synvinklar, vilket innebär att justitiekanslern genom sin laglighetskontroll inte främjar någon särskild aspekt eller några särskilda rättigheter. Det ges utlåtanden om högst 100 propositioner per år.

Justitiekanslerns ställningstaganden kan inte basera sig på laglighetsövervakarens egna preferenser, utan på en konsekvent tolkning av rättsordningen som helhet samt på sådana systematiska och välmotiverade slutsatser som baserar sig på laglighetskontrollen av rättsordningen samt på iakttagelser som gjorts inom ramen för den övriga laglighetskontrollen. Vid justitiekanslerns förhandsgranskning av författningsförslag och vid utarbetandet av utlåtanden beaktas följande aspekter:

- (1) grundlagsenligheten och förenligheten med internationella förpliktelser rörande de mänskliga rättigheterna, inklusive korrekt tillämpning av de allmänna och särskilda grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna,

9 Justitiekanslerns berättelse om sin verksamhet år 2007, B 16/2008 rd, s.14-15. Se Jaakko Jonkka, Oikeusvaltion puolesta, emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja, Edita 2020, s. 49-51, angående utlåtanden och listagranskningen, s. 39-44.

10 Justitiekanslerns brev OKV/702/24/2022, s. 2-3 och den permanenta praxisen hos den ledningens assistent och notarie som är sekreterare för justitiekanslern. Ännu i slutet av 1970-talet och under 1980-talet ordnades telefonsamtal och även möten vanligtvis på begäran av regeringsråd och högre tjänstemän vid ministerierna samt på begäran av statsrådsmedlemmar.

11 Denna uppgift baserar sig på genomgång av justitiekanslerns kalender från år 2021 och 2022. Mötena innefattade två träffar med regeringsgruppernas ordförande, dvs. den s.k. kvintetten, men inte underhandlingar med regeringen.

12 I flera av justitiekanslerns utlåtanden presenteras sådana behov av att utveckla lagstiftningen som justitiekanslern och särskilt biträdande justitiekanslern har uppmärksammat i sin avgörandepraxis, se t.ex. justitiekanslerns utlåtande om regeringens proposition med förslag till skärpning av vårdgarantin för primärvården 16.12.2021 OKV/3135/21/2021 (på finska) och de avgöranden av biträdande justitiekanslern som det hänvisas till där, samt justitiekanslerns utlåtande 15.12.2021 med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen för personer som fyllt 55 år OKV/3161/21/2021 (på finska) och den laglighetskontrollpraxis som det hänvisas till där. Också klagomålsavgörandena innefattar självfallet regelbundet uppmaningar till utredning av hur lagstiftningen kunde bli mer balanserad. Ett exempel på detta utgjordes av säkerställandet av att olika branscher behandlas jämligt i samband med de stöd och restriktioner som hänförde sig till coronapandemin (justitiekanslerns svar med anledning av ett klagomål OKV/685/10/2021 och ställningstagande OKV/3502/24/2021).

- (2) att de förpliktelser som hänför sig till EU-rätten har identifierats och att deras innehåll till väsentliga delar har beaktats samt att det nationella handlingsutrymmet har utretts på ett tillbörligt sätt,¹³
- (3) att beredningsprocessen har utförts i enlighet med god lagberedningssed och att i synnerhet kraven på öppenhet, hörande och delaktighet har tillgodosetts,
- (4) att riksdagens rätt till information har tillgodosetts tillräckligt väl, dvs. att förslaget innefattar korrekt och tillräcklig information för beslutsfattandet,
- (5) att rättsordningen är konsekvent (t.ex. att allmänna lagar beaktas, att kriminaliseringar är tydliga samt noggrant avgränsade och exakt formulerade samt att de allmänna kriminaliseringsprinciperna följs) samt
- (6) att de anvisningar som berör lagberedningen har iakttagits, i synnerhet anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner, och att god lagberedningssed därmed har iakttagits.¹⁴

En europeisk jämförelse visar att justitiekanslerns roll såväl när det gäller att ge utlåtandet som när det gäller utlåtandenas innehåll ligger nära den roll som föreskrivits för Conseil d'État i artiklarna 38 och 39 i Frankrikes grundlag och nära den rådgivarroll och roll som givare av utlåtanden som

Raad van Staten har i Holland.¹⁵ I utlåtandena av Conseil d'État ligger fokus vid främjande av rätts-säkerheten, och i dess utlåtanden uppmärksammas lagförslagets förhållande till grundlagen, till de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna och till EU-rätten, samt lagstiftningens konsekvens, begriplighet och praktiska tillämplighet.¹⁶ Under år 2021 möttes justitiekanslern och vice presidenten för statsrådet i Frankrike, och avtalade om att även i fortsättningen utbyta erfarenheter som anknyter till rådgivarrollen och rollen som givare av utlåtanden.

Förhandsgranskningen riktas mot så färdiga förslag som möjligt

Justitiekanslerns förhandsgranskning, som är mer omfattande än den tillsyn som utövas vid statsrådets sammanträden och listagranskningen, riktas på justitiekanslerns eget initiativ eller på begäran av det föredragande ministeriet mot sådana författningsförslag som är så färdiga som möjligt. I praktiken kan ungefär en femtedel av regeringspropositionerna bli föremål för förhandsgranskning.¹⁷

Vid förhandsgranskningarna beaktas samma aspekter som i utlåtandena. Det som särskilt upp-

¹³ I enlighet med grundlagsutskottets utlåtande GrUU 79/2018 rd är justitiekanslerns uppgift i detta sammanhang i princip mer omfattande än den uppgift som föreskrivits för grundlagsutskottet i 74 § i grundlagen.

¹⁴ Se beskrivningen av innehållet i avsnitt 12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning i kapitel IV Grundläggande struktur för en proposition i anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner <http://helo.finlex.fi/sv/>.

¹⁵ I den kontinentaleuropeiska Conseil d'État-traditionen innehar t.ex. statsråden i Frankrike och Holland (Conseil d'État/Raad van State) en dubbelroll, dels som högsta förvaltningsdomstol och dels som oberoende grundlagsenlig remissinstans. Angående utlåtandena av statsrådet i Holland, se <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/> och angående frågeställningarna i utlåtandena, se <https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/> (sidan besöktes 11.3.2022). Artiklarna 38 och 39 i Frankrikes grundlag. Angående statsrådets uppgift som remissinstans i Frankrike, se <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rendre-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement> (sidan besöktes 11.3.2022).

¹⁶ Conseil d'État lägger vid behov fram förslag till förbättringar av författningsförslagets texter i sina utlåtanden.

¹⁷ I utredningsdelen i avsnitt 23.30. Justitiekanslersämbetet i statens budgetproposition för år 2022 presenteras de resultatmål som justitiekanslern fastställt, vilka framgår närmare av justitiekanslersämbetets resultatplan för år 2022. Enligt den kommer det uppskattningsvis att utföras högst 50 förhandsgranskningar under året.

märksammas är regeringspropositionens avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen samt avsnittets ställningstagande till behovet av att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen, iakttagandet av lagberedningsanvisningarna, delaktigheten och behandlingen av den respons som erhålls i samband med remissförfarandet. Justitiekanslern har i sin laglighetskontroll betonat betydelsen av tillräckliga motiveringar.¹⁸

Vid förhandsgranskningen bedömer man om den respons som erhållits under remissförfarandet samt innehållet i utlåtandet av rådet för bedömning av lagstiftningen har beskrivits tillförlitligt, på det sätt som dess innehåll kräver, i propositionens motivering samt beaktats i propositionens innehåll. Vid förhandsgranskningen undersöker man i synnerhet huruvida den respons som de centrala rättsliga aktörerna har gett i samband med remissförfarandet har beaktats enligt principen om att ”följa eller förklara”: de omständigheter som är av rättslig betydelse bör i allmänhet beaktas genom att propositionen och dess motivering ändras i enlighet med utlåtandena, eller alternativt bör förbigåendet av ställningstagandena i utlåtandena motiveras tillräckligt väl och på ett rättsligt övertygande sätt. Till de centrala rättsliga ställningstaganden som särskilt undersöks vid förhandsgranskningen hör utlåtandena av justitieministeriet, de högsta domstolarna,

riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern själv, Människorättscentret samt, beroende på ärendets art, sektorns specialombudsman eller särskilda tillsynsmyndighet, såsom dataombudsmannen eller jämställdhetsombudsmannen.

Genom förhandsgranskningarna stärks den förhandskontroll av normerna som utförs med hjälp av de högsta domstolarna och de allmänna och särskilda laglighetsövervakarnas utlåtanden. Likaså stärks främjandet av olika rättigheter samt effekten av justitieministeriets konsultationer.¹⁹ Över förhandsgranskningen utarbetas ett offentligt dokument, som offentliggörs genast då förhandsgranskningen har slutförts. Angående sådana betydande ändringar som gjorts i en regeringsproposition eller i en statsrådsförordning med anledning av förhandsgranskningen kan det ges en redogörelse i propositionens motivering, i det avsnitt där det redogörs för den respons som erhållits i samband med remissförfarandet.

Tillsynen vid statsrådets sammanträden och granskningen av föredragningslistor

En ministerieföredragande distribuerar under tjänsteansvar förslaget till regeringsproposition eller till statsrådsförordning eller förordning av republikens president till statsrådets allmänna sammanträde. Vid justitiekanslersämbetet granskas förslaget vid listagranskningen av statsrådets föredragningslistor. Där kontrolleras det att förslaget uppfyller de rättsliga (minimi)krav som uppställs för att det ska få överlätas till riksdagen. Samtidigt fästs det också vikt vid samma faktorer som vid förhandsgranskningen. I fråga om förslagen till statsrådsförordningar och förordningar av republikens president granskas det

¹⁸ Se justitiekanslerns beslut 29.11.2021 om skyldigheten att motivera statsrådsförordningar och om beaktandet av Europeiska unionens rekommendationer (EU:s soft law -reglering) OKV/1960/10/2021 (på finska). Angående transparensen i fråga om statsrådets beslut och i fråga om den information som besluten grundar sig på samt angående möjligheterna att bedöma beslutens motivering, som ett av kriterierna för beslutsfattandets öppenhet och statsförfattningsrättsliga godtagbarhet, se justitiekanslerns beslut 21.12.2021 OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020 (på finska). Vid listagranskningen av statsrådets föredragningslistor har man också förutsatt att det tillräckligt väl ska redogöras för responsen från intressentgrupperna och för avvikelser från sådana motiverade förslag som lagts fram i responsen. Detta förutsattes t.ex. beträffande motiveringspromemoriorna till de statsrådsförordningar genom vilka det föreskrevs begränsningar för restaurangverksamheten med stöd av smittskyddslagen, i syfte att förhindra spridningen av covid-19-epidemin. Inom laglighetskontrollen förutsattes det även att begränsningarnas nödvändighet och proportionalitet skulle motiveras tillräckligt väl.

¹⁹ Se mer allmänt angående detta hos Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa, Lakimies 6/2021, s. 911- 945.

att de villkor för att frågan ska få regleras genom förordning som anges i 80 § i grundlagen är uppfyllda. Dessutom granskas det att förslaget håller sig inom ramen för det bemyndigande att utfärda förordningar som anges i grundlagen eller i någon annan lag och inte innehåller bestämmelser om frågor som ska regleras i lag.²⁰

I 74 § i grundlagen ges grundlagsutskottet den primära rollen i samband med förhandskontrollen av grundlagsenligheten. Grundlagsutskottet har demokratisk legitimitet. Ett organ med demokratisk legitimitet och med ändamålsenliga bedömnings- och beslutsprocesser har ofta bättre förutsättningar att avgöra sådana abstrakta frågor som gäller avvägning och sammanjämkning av sådana moraliska värderingar och rättsprinciper som ofta aktualiseras

inom förhandskontrollen av grundlagsenligheten än vad som skulle vara möjligt inom en snäv rättslig process. I den internationella forskningslitteraturen finns det belägg för detta.²¹ Erfarenheterna inom vår statliga historia visar att grundlagsutskottet har varit en god aktör i detta sammanhang. Det är motiverat att viktiga frågor som berör tolkning av grundlagen förs till grundlagsutskottet. Statsrådet har rätt att på välmotiverade grunder föreslå en ny tolkning av grundlagen. Tröskeln för att använda sig av ett sådant yttrande av justitiekanslern som avses i 112 § i grundlagen är hög.²² Enligt justitiekanslerns berättelser och rättslitteraturen har justitiekanslern aldrig under vårt lands självständighetstid använt sig av ett sådant yttrande som avses i 112 § i grundlagen i fråga om en regeringsproposition.²³

20 Se nedan kapitel 4 i denna berättelse om övervakningen av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder och underkapitlen om laglighetskontrollen av lagberedningen samt granskningen av föredragningslistor.

21 Se Paul Yowell, *Constitutional Rights and Constitutional Design. Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review*, Hart 2018, i synnerhet s. 16, 65 och 98-99. Angående strikt begränsning av kontrollen av grundlagsenligheten till endast de frågor som är föremål för avgörande i sammanhanget, se även Pablo Castillo-Ortiz, *The Dilemmas of Constitutional Courts and the Case for New Design of Kelsenian Institutions*. Law and Philosophy (2020).

22 Grundlagsutskottet har betraktat det som en kraftfull åtgärd att ty sig till ett sådant yttrande som avses i 112 § i grundlagen GrUB 9/2005 rd, s. 8-9.

23 Justitiekansler Jaakko Jonkkas anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2016, B 13/2017 rd, s. 20. Mikael Hidén: Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974, s. 288-292.

Sju typfall för interventionströskeln

Under åren 2021 och 2022 har man inom justitiekanslerns laglighetskontrollpraxis sakta men säkert sänkt tröskeln för att ingripa i regeringspropositioner och statsrådsförordningar. För regeringspropositionernas del är det möjligt att urskilja sju olika situationer som kan anges som typfall i samband med prövningen av huruvida interventionströskeln överskrids:

- 1) Regeringspropositionen har ingen väsentlig anknytning till grundlagstolkningen (*propositionen har ingen väsentlig anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna eller någon annan anknytning till grundlagen, lagstiftaren har omfattande prövningsrätt*). Det finns inga rättsliga hinder för att en tillräckligt genomarbetad proposition överläts till riksdagen.
- 2) Regeringspropositionen har anknytning till grundlagstolkningen, men det verkar inte föreligga problem i ljuset av grundlagsutskottets praxis och rättspraxisen (*propositionen är problemfri med avseende på grundlagen*). Regleringen kan även ha en anknytning till unionsrätten, men denna orsakar inga spänningar i förhållande till grundlagen, och den nationella regleringslösningen är inte problematisk i ljuset av unionsrätten. Vid listagranskningen ombes föredraganden vid behov rätta bestämmelserna så att de är förenliga med grundlagsutskottets vedertagna praxis och belysa det nationella handlingsutrymme som unionsrätten lämnar samt förse propositionen med tillräckligt utförliga motiveringar rörande lagstiftningsordningen. Justitiekanslern övervakar i detta sammanhang också att motiveringen rörande lagstiftningsordningen uppfyller minimikraven och att det inte inhämtas ett utlåtande av grundlagsutskottet på felaktiga grunder eller utan fog. Det finns inga hinder för att en genomarbetad proposition som uppfyller minimikraven överläts till riksdagen.
- 3) Regeringspropositionen innefattar frågor som berör grundlagen och dess tolkning eller frågor som förutsätter tolkning av unionsrätten, men enligt den uppfattning som beredarna lagt fram under tjänsteansvar har man i regeringspropositionen lyckats motivera dem till väsentliga delar med hjälp av öppet framlagda motiveringar (*propositionen ligger inom ramen för den vedertagna grundlagstolkningen*). Vid listagranskningen granskas det att denna uppfattning har motiverats tillräckligt väl i regeringspropositionen och är juridiskt möjlig. Beträffande motiveringen rörande lagstiftningsordningen

granskas det att grundlagstolkningen har presenterats tillräckligt logiskt och konsekvent samt tillräckligt detaljerat i förhållande till grundlagsutskottets praxis och eventuell rättspraxis.²⁴ Inom laglighetskontrollen förutsätter man att propositionen, på det sätt som grundlagsutskottet i sin praxis har krävt, innehåller en tillräckligt utförlig redogörelse för det nationella handlingsutrymme som unionsrätten lämnar samt för tolkningen av unionsrätten och för eventuella oklarheter i tolkningen. Justitiekanslern ber att en bristfällig proposition ska dras bort från statsrådets sammanträde, rättas och läggas fram vid ett senare sammanträde. Justitiekanslern övervakar i detta sammanhang också att motiveringen rörande lagstiftningsordningen uppfyller minimikraven och att det inte inhämtas ett utlåtande av grundlagsutskottet på felaktiga grunder eller utan fog. I allmänhet finns inga egentliga rättsliga hinder för att propositionen överläts till riksdagen. De kritiska anmärkningar som justitiekanslern framställt vid listagranskningen och eventuellt också under remissfasen och förhandsgranskningsfasen dokumenteras. Dessa kan vid behov användas exempelvis av riksdagens utskott, och justitiekanslern kan på begäran ge ett utlåtande till ett utskott.

- 4) Regeringspropositionen innehåller helt och hållet nya och viktiga frågor som berör grundlagstolkningen eller propositionen är inte särskilt väl förenlig med grundlagens vedertagna tolkningspraxis, och grundlagsutskottet har inte bedömt motsvarande fall tidigare och lagstiftarens handlingsutrymme är inte känt (*en ny spänningsfylld tolkningssituation där lagstiftaren har handlingsutrymme*). För unionsrättens del kan det vara fråga om att det nationella handlingsutrymme som unionsrätten lämnar inte har utretts tillräckligt väl beträffande en fråga som är viktig med avseende på en korrekt tillämpning av unionsrätten eller att propositionen innefattar sådant som skapar väsentliga spänningar i förhållande till unionsrätten. Om det inom justitiekanslerns laglighetskontroll uppdagas att propositionen innefattar sådant som orsakar spänningar i förhållande till grundlagen och dess vedertagna tolkningspraxis eller att det nationella handlingsutrymme som unionsrätten lämnar inte har utretts tillräckligt väl, uppmärksammas detta. Vid justitiekanslerns listagranskning kräver man a) att propositionen rättas så att den överensstämmer med den vedertagna tolkningen av grundlagen eller med unionsrätten och dess vedertagna tolkning, eller b) att det i propositionens motivering, särskilt i motiveringen rörande lagstiftningsordningen, öppet och detaljerat, genom tillbörlig statsförfattningsrättslig och vid behov också EU-rättslig argumentation, motiveras varför godkännandet av propositionen enligt statsrådets uppfattning

²⁴ Vid justitiekanslerns granskning av föredragningslistorna har man bl.a. befattat sig med saken ifall motiveringen rörande lagstiftningsordningen i alltför stor omfattning har baserat sig bara på litteratur eller på andra aspekter än sådana utredningar som representerar statsförfattningsrätten. Grundlagsutskottets praxis ska användas som grund för argumentationen.

kräver att grundlagen tolkas på ett nytt sätt eller på ett sätt som avviker från den tidigare tolkningen och att detta enligt statsrådets rättsligt välgrundade bedömning är befogat och nödvändigt. Med tanke på tillämpningen av unionsrätten är det väsentligt att den tolkning som statsrådet presenterat är rättsligt möjlig och att eventuella osäkerhetsfaktorer förs fram. Det beredande ministeriet ansvarar för att det redogörs tillräckligt grundligt för spänningarna i förhållande till grundlagen och dess vedertagna tolkning och i synnerhet i förhållande till EU-rätten, liksom för det handlingsutrymme som unionsrätten lämnar, och för att dessa frågor uppmärksammas i propositionens motivering. Detta hör till det beredande ministeriets viktigaste uppgifter i samband med lagberedningen. Vid justitiekanslerns listagranskning uppmanas ministeriet komplettera en bristfällig proposition och vid behov skjuta upp dess behandling till dess att den har försetts med tillräckliga motiveringar. Motiveringen rörande lagstiftningsordningen bör innefatta ett ställningstagande till inhämtandet av ett utlåtande av grundlagsutskottet då detta anses befogat. Ett av målen med justitiekanslerns laglighetskontroll är att säkerställa att regeringspropositionen innefattar tillräcklig rättslig information för riksdagen och dess grundlagsutskott samt för de specialutskott som ger betänkanden om propositionen. Justitiekanslern säkerställer också att öppenheten tillgodoses i sådana fall där propositionen innefattar viktiga nya tolkningsfrågor som berör grundlagen eller betydande osäkerhet med avseende på EU-rätten. Ifall en rättelse- eller kompletteringsbegäran åsidosätts till väsentliga delar leder det till att ett sådant yttrande som avses i 112 § i grundlagen fogas till statsrådets protokoll.

- 5) Godkännandet av regeringspropositionen förutsätter att grundlagsutskottet ändrar sin tidigare vedertagna ståndpunkt eller tillägnar sig en ny tolkning angående en fråga som är väsentlig med avseende på grundlagens tillämpning och som i grundlagsutskottets praxis har betraktats som en fråga som berör lagstiftningsordningen (*ändring av den vedertagna tolkningen av en fråga som berör lagstiftningsordningen*). Lagstiftaren har i detta typfall mycket begränsat handlingsutrymme inom ramen för den vedertagna tolkningen. Justitiekanslern övervakar att det i motiveringen och särskilt i den motivering som berör lagstiftningsordningen öppet och detaljerat redogörs för att statsrådet på tillräckligt vägande grunder eftersträvar en ny tolkning av grundlagen i en fråga som gäller lagstiftningsordningen. Det ska framgå av regeringspropositionen att lagen inte har beretts inom ramen för grundlagens rådande tolkningspraxis, utan att det enligt statsrådets rättsligt motiverade uppfattning är fråga om en ny situation där det med fog behövs en helt ny tolkning av en fråga som anses beröra lagstiftningsordningen. Statsrådet har och ska ha möjligheter och befogenheter att öppet och med en saklig motivering föreslå att grundlagen ska tolkas på ett nytt sätt eller att grundlagens

tolkningspraxis ska ändras. Det finns skäl att uppmärksamma denna fråga exempelvis bland de tilläggsuppgifter som berör föredragningslistan. Om motiveringen till den nya grundlagstolkningen är problematisk eller otillräcklig, görs det en anmärkning om saken. I detta fall begärs det att motiveringen ska kompletteras och att ärendets behandling vid statsrådets allmänna sammanträde ska skjutas fram. I motiveringen rörande lagstiftningsordningen ska det tas ställning till behovet av ett utlåtande av grundlagsutskottet. Vidare ska den nya tolkningen presenteras tillräckligt detaljerat och konsekvent, liksom grunderna för den. Justitiekanslern säkerställer att grunderna för den nya tolkningen presenteras genom tillräckligt öppen, detaljerad och välgrundad argumentation. Genom laglighetskontrollen säkerställs det därmed att riksdagens grundlagsutskott får tillräckligt goda förutsättningar för att bedöma propositionen. För unionsrättens del råder en motsvarande situation då propositionen innefattar en tydlig och lätt iakttagbar risk med avseende på unionsrätten och den tolkning av den som allmänt omfattats av EU-domstolen, men saken har uppmärksammats och den tolkning som det argumenteras för i regeringspropositionen kan anses ligga inom gränserna för vad som är rättsligt möjligt. Ifall justitiekanslerns rättelse- eller kompletteringsbegäran åsidosätts så att argumentationen i propositionen inte väsentligen förbättras föranleder det ett sådant yttrande som avses i 112 § i grundlagen.

- 6) Regeringspropositionen är i fråga om sin form eller sitt innehåll uppenbart halvfärdig eller bristfällig till väsentliga delar (*propositionen belastas av väsentliga brister*). Även dylika situationer förekommer då och då, även om de är sällsynta. Inom laglighetskontrollen övervakar man att propositionen färdigställs i fråga om form och innehåll innan ärendet förs till statsrådet för beslutsfattande, och det begärs att propositionen ska dras tillbaka för komplettering. Statsrådet får inte överföra en sådan lagberedningsuppgift som ankommer på det i egenskap av statsorgan till riksdagen. Om en begäran om att en proposition ska strykas från föredragningslistan och kompletteras så att den uppfyller de minimikrav som ställs på den inte iakttas, exempelvis på grund av tidspress från den politiska ledningens eller tjänstemannaledningens sida, eller det föredragande ministeriet inte iakttar begäran, lämnar justitiekanslern ett sådant yttrande som avses i 112 § i grundlagen till protokollet, där det konstateras att propositionen i väsentliga avseenden är bristfällig.²⁵

²⁵ Enligt 66 § i grundlagen leder statsministern statsrådets verksamhet. Enligt 22 § i lagen om statsrådet bestämmer statsministern dagarna för föredragning vid statsrådets allmänna sammanträde och kan bestämma när ett ärende som ska föredras vid statsrådets allmänna sammanträde ska behandlas där. Justitiekanslern har inte behörighet att ovillkorligen skjuta upp ärendets behandling, utan justitiekanslerns kompletteringsuppmaning är till sin karaktär en rekommendation.

- 7) Regeringspropositionen har inte utarbetats så att den till sina väsentliga delar är förenlig med grundlagen, internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna eller unionsrätten, och det är inte bara fråga om tolkning av grundlagen eller unionsrätten (*propositionen står i uppenbar strid med grundlagen eller tvingande internationella förpliktelser*). I detta fall är det fråga om en ytterst sällsynt situation som knappast förekommer i det normala statliga livet, och det är därmed snarare fråga om en teoretisk situation inom statspraxis. Det behövs dock statsförfattningsrättsliga förfaranden också med tanke på denna typ av situation. Som exempel på en sådan situation kan man tänka sig ett fall där man skulle vilja stifta en retroaktiv strafflag, föreskriva om tvångsinlösning utan ersättning, straff eller förfaranden som står i strid med Europadomstolens vedertagna rättspraxis, stifta en lag som väsentligen hotar rättsväsendets oberoende eller införa reglering som uppenbart står i strid med centrala EU-rättsliga principer. I detta typfall är det inte fråga om sådan väsentlig överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen, utan om en allvarlig materiell konflikt med tvingande internationella normer om de mänskliga rättigheterna eller med de grundläggande fri- och rättigheter eller bärande principer som anges i grundlagen.²⁶ I justitiekanslerns laglighetskontroll förutsätts det att propositionen bereds inom de ramar som grundlagen uppställer. Ifall justitiekanslerns ställningstagande åsidosätts till väsentliga delar leder det till att justitiekanslern ger ett sådant yttrande som avses i 112 § i grundlagen. I detta typfall är det inte fråga om skyldigheten att uppfylla motiveringsskyldigheten utan om en konflikt med grundlagen, där den rättsliga formen är felaktig. Lagstiftaren har inte behörighet att anta en lag som står i strid med grundlagen.

²⁶ Beslut om godkännande av en förpliktelse som gäller betydande överföring av behörighet ska enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och ska sättas i kraft genom en lag som antas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt denna s.k. inskränkta grundlagstiftningsordning kan en lag inte lämnas vilande.

Typfallen beskriver huvuddragen av de bedömningssituationer som uppkommer och variationerna mellan dem. Varje bedömningssituation avgörs i sin egen kontext, genom tolkning av rättsordningen som helhet, i förhållande till de fakta som berör varje enskild situation och genom rättslig avvägning och argumentation rörande situationen i fråga. Det finns dock inte skäl att mekaniskt dra alltför ovillkorliga slutsatser av klassificering av typfallen.

Listagranskningen görs enligt den tidtabell som gäller för beslutsfattandet i statsrådet och omfattar alla ärenden som blir föremål för behandling. Det finns årligen fler än 2 000 ärenden att granska (år 2021 sammanlagt 2 130, år 2020 sammanlagt 2 088 ärenden). År 2021 höll statsrådet fler extraordinarie sammanträden än ordinarie allmänna sammanträden, även under veckoslut. Jag har yrkat på att statsrådsmedlemmarna ska ges en tillräckligt lång minimitid för att göra sig förtrogna med ärendena, med beaktande av det politiska och rättsliga ansvar som åligger statsrådsmedlemmarna då de deltar i beslutsfattandet. Dessutom har jag krävt att den laglighetskontroll som justitiekanslern svarar för enligt 108, 111 och 112 § i grundlagen ska möjliggöras. Jag har även i fråga om brådskande ärenden under år 2021 börjat ställa krav på att det ska vara möjligt att ta del av förslaget minst fyra timmar innan beslutsfattandet sker.²⁷

Trots den strama tidtabellen lyckas man vid listagranskningen årligen rätta innehållet i ungefär fyrtio regeringspropositioner, i propositionernas motivering rörande lagstiftningsordningen och i stats-

rådsförfordningar samt deras motivering. På begäran av justitiekanslern dras dessutom ärenden bort från föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde ungefär tio gånger per år, och förslaget återsänds för komplettering.²⁸ Brister kan uppstå under remissfasen och i samband med förhandsgranskningen.²⁹ Man strävar efter att i mån av möjlighet uppmärksamma spänningar i förhållande till grundlagens krav redan före listagranskningen.³⁰ Tillämpningen av de ovan beskrivna principerna föranledde varken under verksamhetsåret eller fram till 31.3.2022 något sådant yttrande till protokollet som avses i 112 § i grundlagen. I samband med listagranskningen aktualiserades denna möjlighet emellertid en gång.³¹

Slutledningar

Förfarandena för justitiekanslerns förhandsgranskning av författningarna har blivit mer formbundna. I Finland omfattar kontrollen av grundlagsenligheten utöver den uppgift som anförtrots grundlagsutskottet även en dialog mellan flera institutioner, där justitiekanslern är en av aktörerna. Med tanke på kristider är det en styrka i vårt system att kontrollen

²⁷ Justitiekanslerns brev till ministerierna 24.3.2022 OKV/702/24/2022, s. 5. Se justitiekanslerns utlåtande om regeringens proposition gällande temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar, gällande utvidgning av användningen av coronapass, OKV/3449/21/2021, s. 8 (på finska). Exempelvis i samband med godkännandet av regeringens proposition med förslag till senareläggning av kommunalvalet (RP 33/2021 rd) hölls på begäran av justitiekanslern en läspaus under statsrådets extraordinarie sammanträde och före sammanträdet fredagen den 12 mars 2021 kl. 13.40 ännu en genomgång av de ändringar som gjorts i propositionen för de statsrådsmedlemmar som deltog i beslutsfattandet.

²⁸ Se närmare statistik nedan i avsnitt 4 i denna berättelse, som gäller övervakningen av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder, samt avsnitten om laglighetskontrollen av lagberedningen och granskningen av föredragningslistor.

²⁹ Justitiekanslerns utlåtande om utvidgning av användningen av coronapass, OKV/3449/21/2021 (på finska). År 2020 övervägde jag i samband med listagranskningen att hindra överlåttandet av en regeringsproposition gällande intyg över negativt coronatest (RP 137/2020 rd), på grund av propositionens bristfällighet, men jag kom till att det var viktigt att propositionen fördes till riksdagen. Efter att praxisen nu setts över skulle avsikten ha varit att propositionen emellertid skulle ha avfärdats och förts vidare till fortsatt beredning vid statsrådsbehandlingen.

³⁰ Se exempelvis justitiekanslerns ställningstagande till de förfordningar som avses i lagen om smittsamma sjukdomar och till förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen (OKV/42/90/2021 (justitiekanslerns ställningstaganden) och OKV/3502/24/2021 (justitiekanslerns minnesanteckningar)).

³¹ Se exempelvis justitiekanslerns ställningstagande till förordningen om avskaffande av coronapass, som gavs i samband med granskningen av statsrådets föredragningslistor 28.1.2021, OKV/3514/24/2021.

av grundlagsenligheten grundar sig på en dialog mellan institutioner som kompletterar varandra.

Världen präglas i dagens läge av mycket osäkerhet och komplexitet, och är full av frågor som är anknutna till varandra. Det är fråga om miljökriser, pandemier och krig. Allt detta berör också vårt samhälle. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna måste tillgodoses och lagar måste beredas i en verksamhetsmiljö med sämre förutsebarhet och större komplexitet än förut. I en dylik situation måste vi delvis på nytt överväga med hjälp av hurdana regleringsstrategier vi kan tillgodo-

se de bärande principerna för en demokratisk rättsstat samt de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som hör samman med den. Regleringsstrategierna har delvis utarbetats utifrån ett framtidsscenario och en situation som var ljusare än den nuvarande situationen. Hur kan vi i denna situation bäst skapa rättssäkerhet och trygghet för individer, företag och hela samhället? Detta är en synnerligen viktig fråga med tanke på framtiden, som man söker svar på i samband med kontrollen av grundlagsenligheten, där justitiekanslern är en av parterna i dialogen.

Mikko Puumalainen

LAGLIGHETSKONTROLLEN OCH MEDIERNA

Mediernas betydelse inom laglighetskontrollen

Laglighetskontrollen är offentlig verksamhet, som har många kopplingar till medierna. Laglighetskontrollen får betydligt större genomslagskraft ifall medierna rapporterar om laglighetskontrollavgörandena - vilket de emellertid gör ur sin egen synvinkel. Då det rapporteras om enskilda avgöranden och åtgärder blir dessa offentliga för allmänheten. Denna information är redan i sig av betydelse. Man kan till och med hävda att laglighetskontrollen inte sträcker sig längre än vad informationen om den gör. Medborgarna får kännedom om hur myndigheterna övervakas och vilka åtgärder övervakningen kan leda till. Avgörandenas innehåll - den rättsliga analysen, argumentationen och slutledningarna - styr också själva myndighetsverksamheten.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avhåller sig i regel från att tolka eller kommentera sina avgöranden. Målsättningen är att avgörandena avfattas så att de i sig tillräckligt väl uttrycker laglighetsövervakarens ståndpunkt, och så att det inte behövs några förklaringar i efterhand. Det ges information om de fakta som avgörandena baserar sig på och även om förfarandet. Laglighetsövervakarna

står emellertid även i övrigt till mediernas förfogande, exempelvis genom anföranden, intervjuer, skrivelser och annat som berör laglighetskontrollarbetet och rättspolitikerna.

Mediesynligheten hör alltså samman med laglighetsövervakarens arbete, men den är inte ett egenvärde. Den är ett sätt att stärka arbetets genomslagskraft, och bidrar då och då snabbt till att förbättra myndighetsverksamhetens lagenlighet. De snabba resultat som uppkommer till följd av det offentliga trycket är dock inte i sig tillräckliga, även om något enskilt ärende kan bli avgjort som resultat av offentligheten. Den synlighet som ett enskilt ärende kan få kan fungera som impuls för mer omfattande åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. De faktiska förbättringarna av förvaltningen och rättsskipningen grundar sig på det långsiktiga arbete genom vilket förvaltningens och rättsskipningens strukturer förnyas.

Också när det är fråga om omfattande mediesynlighet grundar sig laglighetsövervakarens egen andel alltid på den grundläggande uppgift som föreskrivs för laglighetskontrollen i grundlagen. De uppgifter som offentliggörs ger inte nödvändigtvis uttömmande information om laglighetskontrollen, eftersom sekretessbestämmelserna kan ställa upp

gränser för vilka uppgifter som får offentliggöras. Det är inte heller möjligt att enbart på grundval av mediernas rapportering få en bild av vad som är centralt i en rättsstat. Medierna agerar utifrån sina egna premisser och rapporterar om laglighetskontrollen utifrån dem. Laglighetsövervakaren kan därmed inte räkna med eventuell mediesynlighet när det gäller ett avgörandes genomslagskraft. I medierna kan laglighetsövervakarens roll och avgörandenas innehåll dessutom förstås på ett annat sätt än vad laglighetsövervakaren tänkt sig. Detta kan ur laglighetsövervakarens synvinkel ibland minska avgörandenas genomslagskraft och skapa förvirring bland läsarna.

De avgöranden som träffas inom ramen för laglighetskontrollen kan läsas av var och en. Avgörandena publiceras på justitiekanslerns webbplats, justitiekanslern.fi. Så gott som alla avgöranden där laglighetsövervakaren har funnit något att anmärka på i fråga om myndigheternas verksamhet finns offentliggjorda på webbplatsen i sin helhet. Ibland offentliggörs där också andra viktiga avgöranden. Sammanfattningar av avgörandena finns också i Finlex-tjänsten. En del av avgörandena är det dessutom möjligt att ta del av via Twitter.

Utöver att förmedla information gör medierna också egna undersökningar och för fram kritisk information om myndighetsverksamheten. Laglighetsövervakarnas åtgärder utgör en – men bara en – informationskälla och grund för denna kritiska rapportering. Laglighetsövervakaren måste dessutom acceptera att mediernas kritik också kan rikta sig mot laglighetsövervakarens egna åtgärder.

Medierna och i synnerhet den grävande journalistiken utgör informationskällor för laglighetskontrollen. De bidrar med värdefull och oersättlig information. Nyheter och artiklar i medierna har utgjort incitament till många viktiga laglighetskontrollavgöranden. Det avgörande gällande människohandel som refereras nedan utgör ett exempel på ett sådant fall.

Laglighetskontrollens och mediernas roller

Laglighetskontrollen är å ena sidan formbunden, men den är å andra sidan också flexibel och till och med kreativ verksamhet. Formbundenheten tar sig uttryck bl.a. i att klagomålen registreras, diarieförs och arkiveras noggrant samt i de rättsskyddsgarantier som hänför sig till behandlingen av klagomål, exempelvis hörandet av berörda tjänstemän. Flexibiliteten tar sig å sin sida uttryck i att det inte har uppställts några andra formkrav för själva klagomålen än att de ska vara skriftligt utformade. Klagandena erbjuds emellertid en blankett och anvisningar för anförandet av klagomål. Syftet med dem är att handleda klaganden att inkludera behövliga minimiuppgifter i sitt klagomål, såsom att specificera vilken myndighet klagomålet gäller, vilket felaktigt förfarande myndigheten gjort sig skyldig till samt när detta inträffat. Annars har laglighetsövervakaren svårt att bedöma behovet av att undersöka klagomålet. En allmän åsikt eller missnöje med myndighetsverksamheten är inte ännu tillräckligt. Kreativiteten tar sig uttryck i en strävan efter att finna de faktiska problem som hotar rättsstaten och de grundläggande fri- och rättigheterna samt att ingripa i dem på ett effektivt sätt.

Laglighetskontrollen har av hävd baserat sig på sådan information som har erhållits via klagomål. Klagomålen utgör fortfarande en ändamålsenlig informationskälla. Det finns emellertid ett flertal restriktioner när det gäller att använda sig av denna information, som accentueras i synnerhet när det är fråga om människor i en utsatt ställning. Möjligheten att anföra klagomål är en kanal för dem som kan använda sig av den och som även i övrigt är handlingskraftiga och aktiva medborgare. Människor som är i en utsatt ställning kan eller orkar däremot ofta inte föra fram sina egna ärenden. Trots att klagomålsförfarandet är flexibelt, såsom det beskrivits ovan, krävs det ändå krafter och kunskap för att ifrågasätta myndighetsverksamheten i rättsligt avseen-

de. Krafterna hos dem som är i en utsatt ställning blir ofta förbrukade för andra nödvändiga behov. Detta återspeglar sig dessvärre också i laglighetsövervakarens arbete. Antalet klagomål som anförs av människor som hör till utsatta grupper motsvarar inte deras faktiska andel av kunderna inom förvaltningen eller rättsskipningen.

Enligt grundlagen ska justitiekanslern vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör tillgodoses inte bara för klagandenas del utan för alla människors del. För att samtliga grupper ska kunna uppmärksammas behövs också andra informationskällor än klagomålen. Jag har i tidigare anföranden i justitiekanslerns berättelse skrivit om olika åtgärder, såsom inspektionsverksamheten och undersökandet av ärenden på eget initiativ, som har gjort laglighetskontrollarbetet mångsidigare. Också professionell journalistik - särskilt den grävande journalistiken - kan belysa sådana problem som annars skulle förbli dolda för laglighetsövervakaren.

Medierna och laglighetsövervakarna har självfallet sina egna specifika roller. Att utnyttja information som har offentliggjorts i medierna äventyrar inte i sig laglighetsövervakarens integritet, eftersom laglighetsövervakaren alltid avgör ärendena självständigt och skaffar behövliga utredningar till grund för sina avgöranden. Den information som offentliggjorts i medierna och som utnyttjas inom laglighetskontrollen granskas naturligtvis också. Laglighetsövervakaren har bättre möjligheter till detta än medierna, eftersom laglighetsövervakaren har tillgång också till sekretessbelagd information. Dessutom är myndigheterna skyldiga att ge laglighetsövervakaren utredningar om sina åtgärder och att då hålla sig till sanningen. En myndighet kan inte svara justitiekanslern att den inte kommenterar en fråga. På motsvarande sätt kan justitiekanslern inte rikta kritik mot en myndighet eller tjänsteman om denna

inte har getts möjlighet att bli hörd. Iakttagandet av dessa rättsskyddsgarantier gör emellertid laglighetsövervakarens åtgärder långsammare. Medier som agerar på etiska grunder ger dock även föremålet för sin kritik möjlighet att kommentera saken.

Den måhända väsentligaste skillnaden hänför sig till hur laglighetsövervakaren bedömer den information som offentliggjorts i medierna. Denna information utgör ofta bara det första steget vid bedömningen av en fråga. Efter att ha säkerställt informationens korrekthet bedöms ärendets rättsliga karaktär och huruvida det finns anledning att misstänka att en myndighet handlat lagstridigt eller i något annat avseende problematiskt. På grundval av detta inhämtar laglighetsövervakaren behövliga uppgifter, hör de berörda och avgör ärendet. Därefter bedöms det ännu huruvida det finns behov av fortsatta åtgärder, dvs. om undersökningen utvidgas att gälla förvaltningsverksamheten mer allmänt och även i andra fall samt framöver. Laglighetsövervakaren kan dessutom förordna att förundersökning ska förrättas och åtal väckas.

Polisens förfarande vid undersökningen av människohandel

Undersökningströskeln

Våren 2021 rapporterades det i medierna om polisens förundersökningar gällande människohandelsbrott samt om de allvarliga brister som förekommit i samband med dem.³² Jag hade genom klagomål och även på andra sätt fått kännedom också om andra liknande fall. Det fanns många orsaker som gav anledning att undersöka ärendet.

De uppgifter som förmedlades via medier, medborgare och medborgarorganisationer bildade en

³² Helsingin Sanomat, 25.4.2021: Paavo Teittinen: ”Tutkinta lopetettu”

oroväckande helhet som gällde förutom förundersökningen av enskilda människohandelsbrott också hur dessa brott hanteras i polisens anvisningar, utbildning och laglighetskontroll. Det är fråga om allvarlig kriminalitet, med internationella kopplingar, som riktar sig mot en grupp människor i en särskilt sårbar ställning. De problem som hänför sig till människohandelsbrotten uppdagas vanligtvis inte i samband med den sedvanliga laglighetskontrollen.

Ur laglighetskontrollens synvinkel var det viktigt att utvidga perspektivet för tillsynen, alltså bl.a. undersöka huruvida polisens egen laglighetskontroll varit tillräcklig och tidsenlig. Det var alltså fråga också om kontroll av tillsynen. Målsättningen var således inte bara att undersöka enstaka, påstådda och inträffade lagstridigheter utan också att åtgärda större brister i förundersökningen av dessa brott. Blicken riktades även framåt, och syftet var att utreda vilka strukturella problem som hindrar att människohandelsbrott utreds på ett behörigt sätt och utan dröjsmål. Syftet var med andra ord att i enlighet med 22 § i grundlagen ”se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses”.

Beslutet

I mina avgöranden (OKV/1233/70/2021 och OKV/1956/90/2021) tog jag ställning till huruvida polisen hade agerat utan dröjsmål samt i enlighet med lag och föreskrivna skyldigheter i de fall som hade aktualiserats i medierna och i klagomålen. Jag utvidgade min granskning att också gälla andra brott som ligger nära människohandelsbrott, såsom ockerliknande diskriminering i arbetslivet, samt Polisstyrelsens anvisningar, polisens utbildning, tillgången till tillräcklig tolkning och samarbetet myndigheterna emellan.

Sammanlagt undersöktes 50 av polisens förundersökningar. Flera av dem var ännu oavslutade då avgörandet gavs. Det hade uppkommit dröjsmål i

samband med de flesta förundersökningarna, och som längst hade förundersökningen i ett ärende pågått i mer än fyra år. Det hade vid nästan varje polis-inrättning förekommit ogrundade dröjsmål i dessa ärenden. Jag tilldelade i mitt avgörande inom ramen för laglighetskontrollen polisen 12 anmärkningar för ogrundade och lagstridiga dröjsmål vid förundersökningen. Polisen uppmärksammades i 15 fall på korrekt lagtolkning och tillbörliga förfaranden i samband med förundersökningen. Resultaten var alltså synnerligen oroväckande.

Som orsaker till dröjsmålen vid förundersökningarna uppgavs polisens begränsade resurser för undersökningarna, utredarnas avsaknad av erfarenhet av människohandelsbrott samt problem i samband med tolkningen och i samarbetet myndigheterna emellan. Det hade uppkommit betydande dröjsmål på grund av att polisen inte hade identifierat rekvisiten för människohandelsbrott och därmed anknutna brott. Polisen hade exempelvis i vissa fall först undersökt det misstänkta brottet utifrån andra rekvisit.

Polisstyrelsen uppgav att utbildningen rörande frågor som berör människohandel hade utökats. Min undersökning visade emellertid tydligt att detta inte hade varit tillräckligt. Det förekom uppenbara brister i polisens kunskaper i frågor som berör människohandel. Polisens svårigheter med att identifiera rekvisiten för människohandelsbrott i samband med förundersökningen hindrade självfallet en effektiv realisering av det straffrättsliga ansvaret, men äventyrade också målsägandenas rättigheter.

I samband med den internationella och nationella verksamheten för bekämpning av människohandel har man ofta uppmärksammat hur få människohandelsbrott som blir föremål för behandling vid domstolarna i Finland. Det straffrättsliga ansvaret realiseras således inte, men saken har även mer vittgående konsekvenser. Det ringa antalet mål och domar bidrar också till att människohandeln inte blir synlig eller igenkänd i rättsligt avseende. Män-

niskohandel förblir en osynlig gärning och företeelse, förmågan att identifiera människohandel i samband med yrkesverksamhet stärks inte, och strafflagens rekvisit konkretiseras inte. Därmed uppkommer inte heller tillräckligt med tolkningspraxis för polisens och åklagarnas användning, och inte heller prejudikat som skulle vara styrande för de lägre domstolarna. Den straffrätt som berör människohandelsbrott utvecklas därmed inte heller. De allvarliga brister som enligt avgörandet förekommit vid förundersökningarna sporrar inte heller människor att anmäla misstänkta människohandelsbrott till polisen eller att på något annat sätt samarbeta med polisen. Behandlingen av det ärende som tagits till prövning på eget initiativ vid justitiekanslersämbetet visade tyvärr att målsägandena har goda skäl att inte ta kontakt med polisen.

Att polisen sköter förundersökningen av människohandelsbrott effektivt och verkningsfullt är således väsentligt för att man ska få till stånd en sådan rättslig förändring som berör hela rättssystemet, och därmed självfallet också för att skapa ett bättre skydd för de mänskliga rättigheterna.

Detta förutsätter många olika slags åtgärder från polisens sida. För att följa upp att förundersökningarna förrättas utan dröjsmål bad jag Polisstyrelsen inom en viss tid sända information om behandlingstiderna för förundersökningar rörande människohandelsbrott och närliggande brott och om de pågående förundersökningarna vid varje polis-inrättning. Dessutom begärde jag en utredning om de förundersökningar som fördröjts och om orsakerna till dröjsmålen. Därutöver krävdes också mer genomgripande åtgärder. Polisstyrelsen och Polisyrkeshögskolan uppmanades utreda vilka åtgärder som kunde vidtas för att förbättra utbildningen om bekämpning av människohandelsbrott och närliggande brott. Jag bad Polisstyrelsen också utvärdera sina interna laglighetskontrollåtgärder rörande tillsynen över att förundersökningslagstiftningen och anvisningarna om bekämpning av människohandel

iaktas, samt underrätta om sina åtgärder för förbättrande av samarbetet myndigheterna emellan.

Särdragen för den undersökning som görs inom ramen för laglighetskontrollen

Själva avgörandet var mycket omfattande (72 s.) och det fanns självfallet mycket material som var förknippat med det. Trovärdiga och goda laglighetskontrollavgöranden grundar sig på sådan konkret information om en påstådd lagstridighet som inhämtats genom ett tillförlitligt och rättvist förfarande. Den myndighet som är föremål för granskningen måste också konkret få kännedom om vad myndigheten är misstänkt för, och få tillfälle att bemöta de påståenden som framförts om den. Ibland ges klaganden också möjlighet att ge ett bemötande med anledning av den utredning som en myndighet gett. Senast efter att avgörandet har getts ska utomstående intresserade parter också ha möjlighet att ta del av det material som ligger till grund för avgörandet och göra sin egen bedömning av det. I vanliga fall är materialet, eller åtminstone en stor del av det, offentligt och kan fritt utnyttjas.

Då det är fråga om människohandelsbrott ska emellertid målsägandenas identitet vara fullständigt skyddad, vilket gör att det blir betydligt besvärligare att undersöka ärendet inom ramen för laglighetskontrollen. Exempelvis hade flera av de förundersökningar som jag undersökt ännu inte avslutats vid den tidpunkt då avgörandet gavs, och de var således föremål för bestämmelser om sådan sekretess som hör samman med förundersökningen. Det hade i vissa fall förordnats att målsägandenas identitet skulle hemlighållas eller så var det möjligt att domstolen skulle förordna om sekretessbeläggning i en kommande rättegång. Det var troligt att en del av målsägandena hade behandlats riktigt illa, och det var möjligt att de fortfarande led av saken. Vissa av målsägandena var också rädda för de misstänkta, ef-

tersom alla tänkbara misstänkta inte nödvändigtvis ännu hade identifierats eller förhörts vid förundersökningen. Målsägandena hade också uttryckt en rädsla för att förundersökningen skulle försvåras på grund av att de hade uppmärksammat sådana problem som hörde samman med den. Av ovan nämnda orsaker har offren för människohandeln inte specificerats i avgörandet, och avgörandet innefattar inte heller uppgifter som kunde röja deras identitet (s. 3-4 i avgörandet).

För att konfidentialiteten skulle tryggas utarbetades avgörandet också på ett annat sätt än de normala avgöranden som träffas inom ramen för laglighetskontrollen. I ett normalt avgörande beskrivs förfarandet vid den myndighet som är föremål för kritik samt myndighetens bemötande. Det redogörs med andra ord för klagandens bedömning av myndighetens förfarande, exempelvis enligt det klagomål som tillställts laglighetsövervakaren. Det framgår således av varje enskilt avgörande vad som föranlett prövningen av ärendet inom ramen för laglighetskontrollen. Också i det aktuella fallet var utgångspunkten för prövningen densamma. Det var fråga om att målsäganden i ett fall som gällde misstänkt människohandel riktade kritik mot förundersökningsmyndigheterna. För att skydda målsägandens identitet har de konkreta detaljerna i avgörandet dock inte anknutits till den utredning som getts i ärendet. I det offentliga avgörandet ligger fokus vid myndigheternas utredningar och utlåtanden, där den kritik som målsäganden framfört bemöts.

Målet med laglighetskontrollen är att göra en offentlig bedömning av myndighetsverksamhetens lagenlighet, men det är också viktigt att presentera erfarenheterna bland myndigheternas kunder. I det aktuella fallet ledde tryggheten av konfidentialiteten emellertid till att målsägandens erfarenheter inte kunde offentliggöras. Avgörandet är alltså i denna mening avvikande.

Då jag undersökte polisens och åklagarnas förfarande hade jag tillgång till den konkreta kri-

tik som målsägandena riktat mot myndigheternas verksamhet och även tillgång till fakta om fallen. De utlåtanden och utredningar som begärts från polis-inrättningarna, Polisstyrelsen, åklagarna och riks-åklagarens byrå grundade sig på en specificering av förundersökningsnumren och förundersökningsbesluten. De parter som gav utredningar och utlåtanden hade alltså kännedom om den konkreta kritiken i dess helhet, vilket självfallet är ett grundläggande villkor för en rättvis undersökning.

Polisstyrelsen sammanställde på min begäran de utredningar som getts av polis-inrättningarna och gav ett eget - i många avseenden kritiskt - utlåtande om dem.

Mediernas och Brottsofferjourens specifika roller

Att inom ramen för laglighetskontrollen undersöka en helhet som omfattar femtio särskilda fall är redan i sig krävande och arbetsdrygt. Laglighetsövervakaren har i praktiken mycket begränsade möjligheter när det gäller att få fram uppgifter om femtio enskilda fall som berör människohandel, samla in grundläggande information om dem samt hålla nära kontakt med målsägandena.

Jag skrev därmed i mitt avgörande (s. 68) att ”man (emellertid) inte förut har lyckats borra sig in i (människohandels)problemet så här konkret eller detaljerat. Detta beror dock inte på förvaltningen utan på andra aktörer. De fall som behandlas i det aktuella avgörandet har kommit till min kännedom efter att Helsingin Sanomat rapporterat om saken. Somliga fall har jag också fått kännedom om genom klagomål och genom de uppgifter som Brottsofferjouren tillhandahållit. Utan dessa källor skulle saken inte ha blivit belyst och detta avgörande inte ha tillkommit.”

Avgörandet präglas alltså av särdrag som hänför sig till den ovan beskrivna konfidentialiteten. Skyddet av konfidentialiteten berör dock fall som redan

är föremål för undersökning inom ramen för laglighetskontrollen. Ifall man över huvud taget ska komma till detta skede, måste målsägandens förtroende vinnas på ett tidigare stadium. Eftersom målsäganden eventuellt redan har blivit besviken på myndigheternas förfarande och har förlorat sitt förtroende för dem, är det inte självklart att målsäganden på nytt vågar och orkar anförtro laglighetsövervakaren sina erfarenheter.

Människor som är i en sårbar ställning tar ofta inte själva direkt kontakt med laglighetsövervakaren – och så var det även i det aktuella fallet. Kontakten till laglighetsövervakaren förutsätter att det finns en stödperson eller någon annan aktör som målsägandena tror och litar på. Att bygga upp förtroende och att bevara det förutsätter också kontinuerligt arbete tillsammans med målsägandena - kontakter, samtal och mångsidigt stöd. Stödpersonen eller aktören måste även känna till både myndighetens och laglighetsövervakarens arbete för att kunna stöda målsäganden i dennes beslutsfattande, genom att ge korrekt information om processen och om de resultat som den kan förväntas ge. I det aktuella fallet hörde Helsingin Sanomats journalisto en specialsakkunnig vid Brottsofferjouren till dessa viktiga aktörer. Det är uppenbart att avgörandet inte skulle ha kommit till utan deras åtgärder och den information som de förmedlade. Brottsofferjouren bistod också med inhämtandet av bemötanden från målsägandena.

Ovan uppgavs det också att avgörandet, i syfte att skydda målsägandens konfidentialitet, inte innefattar referat av de konkreta detaljerna i varje enskilt fall i anslutning till bedömningen av myndighetsverksamheten. Detta innebär att avgörandet - fränsett kortfattade referat av bemötandena - inte heller förmedlar målsägandens erfarenheter av att ha blivit orättvist behandlad. Att belysa målsägandens erfarenhet är väsentligt, och det är därmed beklagligt att detta perspektiv inte framgår av avgö-

randet, även om det nödvändigtvis måste vara så i det aktuella fallet. Att belysa detta perspektiv blev därmed i stor utsträckning mediernas uppgift. Exempelvis innefattade den artikel som föranledde avgörandet omfattande beskrivningar av målsägandenas erfarenheter.

Samarbete och självständighet

Laglighetskontrollen baserar sig i stor utsträckning på uppgifter som erhålls från utomstående. Felaktigheter och lagstridigheter kommer oftast till justitiekanslersämbetets kännedom genom klagomål från medborgarna, genom underrättelser från myndigheter samt via medierna. Likaså föranleder de iakttagelser som jag gör i samband med min egen inspektionsverksamhet då och då åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen, men deras andel är av betydligt mindre betydelse. I denna mening står laglighetsövervakaren inte i någon avvikande ställning i förhållande till andra myndigheter som utövar tillsyn. Exempelvis stöder sig polisen i sina undersökningar på medborgares utredningsbegäranden. Brott uppdragas mer sällan med hjälp av polisens egen brottsavslöjande verksamhet. I det ärende rörande människohandel som undersöktes på eget initiativ vid justitiekanslersämbetet var det emellertid fråga om exceptionellt omfattande, detaljerad och strukturerad information som erhöles från utomstående.

Oavsett källan till informationen gör laglighetsövervakaren dock sina bedömningar självständigt - såsom även medierna gör. I den aktuella helheten rörande människohandel ledde dessa bedömningar sammantaget till att man befattade sig med ett betydande samhälleligt problem. Jag kommer i egen-skap av laglighetsövervakare att fortsätta arbeta för att stärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som blir offer för människohandel.



2

ALLMÄNT

JUSTITIEKANSLERN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERN

Vid statsrådet finns statsrådets justitiekansler, som utnämns av republikens president. Presidenten utnämner dessutom en biträdande justitiekansler och utser en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, vilka vid sidan av justitiekanslern svarar för justitiekanslersuppgifterna. Vid förhinder för justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslern dennes uppgifter, och vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern dennes uppgifter. Enligt grundlagen är justitiekanslern en rättsligt oberoende aktör som svarar för den högsta laglighetskontrollen.

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till justitiekanslerns ämbete. Biträdande justitiekanslern avgör sina ärenden med samma behörighet som justitiekanslern. När ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter tillämpas det som bestäms om biträdande justitiekanslern på ställföreträdaren.

Justitiekanslerns ansvarsområde omfattar framför allt ärenden som gäller övervakning av verksamheten i statsrådet samt principiellt viktiga och

vittsyftande ärenden. Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller riksdagen, republikens president, statsrådet och statsrådsmedlemmarna samt ministerierna, de högsta tjänstemännen, justitiekanslersämbetet, internationellt samarbete och internationella frågor, den nationella beredningen av EU-ärenden, övervakningen av advokater, justitiekanslerns utlåtanden samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som inte i första hand hör till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern avgör en stor del av klagomålsärendena. Biträdande justitiekanslern granskar också statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern utför även laglighetskontrollbesök vid domstolarna och hos andra myndigheter, samt inspekterar deras verksamhet.

År 2021 sköttes justitiekanslerstjänsten av juris doktor Tuomas Pöysti, medan tjänsten som biträdande justitiekansler sköttes av juris doktor, vicehäradsöverdomare Mikko Puumalainen. Referendarierådet, avdelningschef Petri Martikainen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, var under år 2021 verksam i denna uppgift i 109 dagar.

UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Till justitiekanslerns primära uppgifter hör att trygga iakttagandet av de grundläggande principer som berör statsskicket och statsförfattningen, framför allt principen om demokrati och rättsstatsprincipen, samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Rättsstatsprincipen innebär att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Justitiekanslern har till uppgift att övervaka att statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är lagliga, liksom verksamheten vid domstolarna och andra myndigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern även att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bland de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna står jämlikheten och rätten till inflytande i en central ställning vid främjandet av den samhälleliga rättvisa som garanteras i statsförfattningen. All den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar berör människor och tillgodoseendet av människors fri- och rättigheter.

Justitiekanslerns strategi är att de olika verksamhetsformer som hör till laglighetskontrollen används och kombineras på ett effektivt och mångsidigt sätt som ger ett gott resultat. Målsättningen är att övervakningen av statsrådets beslutsfattande, lagberedningen och advokaternas verksamhet, behandlingen av klagomål, laglighetskontrollbesöken (inspektionerna vid domstolar och andra myndigheter), behandlingen av ärenden på eget initiativ samt de övriga arbetsmetoder som hör till laglig-

hetskontrollen ska bilda en konsekvent och samordnad helhet. I samband med övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses fäster justitiekanslern särskild uppmärksamhet vid strukturella hinder och möjligheter, vid den inbördes balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vid jämlikheten, rätten till inflytande, personuppgiftsskyddet och uppgifternas offentlighet, ansvaret för miljön samt vid de rättsprinciper som berör den digitala förvaltningen.

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid fördragningen av ärenden för republikens president i statsrådet. Enligt vedertagen och långvarig statsförfattningspraxis närvarar justitiekanslern också vid regeringens aftonskolor och andra regeringsförhandlingar samt vid regeringens strategisammanträden och budget- och utvecklingsmanglingar. Justitiekanslern ska också övervaka att statsrådets protokoll blir korrekt förda.

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minis-

ter eller republikens president ger anledning till en anmärkning, ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning om saken. Om anmärkningen lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov också vidta andra åtgärder. Om justitiekanslern anser att en juridisk fråga i ett ärende som behandlas i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern likaså låta anteckna sin uppfattning om saken i statsrådets protokoll. Vidare kan en undersökning av huruvida en ministers ämbetsåtgärd är lagenlig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan av justitiekanslern. Om justitiekanslern anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, ska justitiekanslern meddela riksdagen detta.

Justitiekanslern ska även på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Utarbetandet av de förhandsställningstaganden som ges före det egentliga beslutsfattandet sker genom flexibel samverkan. Formerna för statsrådsövervakningen har setts över, och dokumenteringen av ställningstagandena i justitiekanslersämbetets dokumenthanteringssystem har förbättrats. När det gäller att ge rättsliga upplysningar och utlåtanden är det fråga om att på förhand säkerställa att statsrådets åtgärder är lagenliga. Att tillhandahålla annan rättslig rådgivning hör inte till justitiekanslerns uppgifter.

Den ovan beskrivna övervakningen av ämbetsåtgärdernas laglighet utgörs i huvudsak av förhandsövervakning, som för statsrådets del närmast riktar sig mot statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten (laglighetskontroll av statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder) samt mot ministerierna såsom delar av statsrådet. Laglighetskontrollen av ministerierna i egenskap av chefsämbetsverk inom sina förvaltningsområden behandlas nedan i samband med den övriga laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet.

Enligt grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Av riksdagens ställning som högsta statsorgan följer att justitiekanslerns uppgifter och befogenheter inte omfattar övervakning av riksdagens verksamhet eller av riksdagsledamöternas verksamhet i sitt värv. Enligt vedertagen praxis övervakar de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, inte varandras verksamhet.

Justitiekanslerns roll vid övervakningen av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder behandlas närmare i avsnitt 4.

Laglighetskontrollen av domstolar, myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

Justitiekanslern ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och även andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Domstolarnas grundlagsenliga oavhängighet föranleder emellertid vissa begränsningar för justitiekanslerns laglighetskontroll.

Justitiekanslern behandlar skriftliga klagomål som riktats till justitiekanslern samt meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också ta ärenden till behandling på eget initiativ. Dessutom har justitiekanslern rätt att inspektera myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Vidare granskar justitiekanslern genom slumpmässigt urval tingsrätternas brottmålsdomar.

Justitiekanslern har rätt att av myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. I samband med skötseln av sina uppgifter har justitiekanslern även rätt att av alla myndigheter få sådan handräckning som myndig-

heten i fråga är behörig att ge. Dessutom kan justitiekanslern bestämma att polisundersökning eller förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.

En domstol som har dömt en statstjänsteman eller kommunal tjänsteinnehavare för ett brott eller förkastat ett åtal mot en tjänsteman eller tjänsteinnehavare ska sända en kopia av avgörandet till justitiekanslern. Också polisen och riksåklagarens byrå sänder underrättelser om sådana avgöranden till justitiekanslern. Hovrätterna ska delge justitiekanslern den berättelse som de utarbetat om iakttagelser som gjorts i samband med övervakningen av underrätterna, samt informera justitiekanslern om sådana omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en åklagare väcks vid hovrätten. Också förundersökningsmyndigheterna och åklagarna ska underrätta justitiekanslersämbetet om sådana ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2021 fick justitiekanslersämbetet ta emot 8 ovan avsedda underrättelser från hovrätterna och 23 underrättelser från polisen om ärenden där domare misstänktes för tjänstebrott. Inom justitiekanslerns laglighetskontroll granskas årligen ett urval av domstolarnas brottmålsdomar som hämtas ur domstolarnas riksomfattande informationssystem för avgöranden och beslutsmeddelanden. År 2021 granskades 3 930 beslutsmeddelanden.

Justitiekanslern undersöker inkomna klagomål i sådana fall där det finns anledning att misstänka att en person eller en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller då justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det. Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller mer än två år gamla ärenden, om det inte finns särskilda skäl till det. Justitiekanslern ska utan dröjsmål informera klaganden om saken ifall inga åtgärder företas i ärendet av denna orsak, på grund av att ärendet inte

hör till justitiekanslerns ansvarsområde, ärendet är under behandling vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel, eller av någon annan orsak. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds i det aktuella fallet, samt ge klaganden annan behövlig handledning.

Justitiekanslern kan också överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska i detta fall informeras om saken. Myndigheten ska då inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet.

Enligt den gällande uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman är justitiekanslern befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller försvarsförvaltningen, frihetsberövanden och sådana anstalter där personer är intagna mot sin vilja. Justitiekanslern ska överföra ärenden som berör dessa frågor till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet. År 2021 överförde justitiekanslern 93 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 52 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som anses vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådan utredning som justitiekanslern anser behövlig. Om det finns orsak att anta att ärendet kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska justitiekanslern ge den övervakade tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs.

I sådana ärenden som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll kan justitiekanslern även driva åtal eller förordna att åtal ska väckas. Beslut

om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd ska fattas av justitiekanslern eller av riksdagens justitieombudsman. Då riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott är antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman åklagare. I brottmål där någon annan åklagare misstänks för tjänstebrott är justitiekanslern eller justitieombudsmannen åklagare, eller en åklagare som någon av dessa utsett. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har med stöd av 3 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman avtalat om att polisens underrättelser om eventuella tjänstebrott som åklagare gjort sig skyldiga till i första hand ska tillställas justitiekanslern.

Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, såvida inte justitiekanslern anser att det finns orsak att väcka åtal i det aktuella fallet. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning. Om ärendets art kräver det, kan justitiekanslern uppmärksamma aktören på det förfarande som lag eller god förvaltningssed kräver (dvs. meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma kraven på god förvaltningssed eller aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna).

Om ett allmänt intresse kräver det, ska justitiekanslern vidta åtgärder för att rätta lagstridiga eller felaktiga beslut och förfaranden. I anknytning till detta kan justitiekanslern rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Det är även möjligt för justitiekanslern att rikta en framställning om förlikning till en behörig myndighet eller rekommendera myndigheten att gottgöra en skada. Justitiekanslern har också rätt att lägga fram förslag till

översyn och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att vissa bestämmelser är bristfälliga eller motsägelsefulla eller har föranlett ovisshet eller divergerande tolkningar inom rättsskipningen eller förvaltningen.

Eftersom det i grundlagen bestäms att domstolarna är oberoende hör det inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att befatta sig med utövningen av den prövningsrätt som i lag föreskrivs för domstolarna.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar emellertid inte bara myndigheter utan också sådana fysiska och juridiska personer som sköter offentliga uppdrag. Det som i första hand avgör om en person omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet eller inte är arten av de uppgifter som personen sköter. En juridisk persons ägarbas eller rättsliga organisation är således inte avgörande. Exempelvis omfattas privaträttsliga aktiebolag som helt och hållet ägs av staten inte av justitiekanslerns övervakningsbehörighet, om inte bolaget i fråga har anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock anförtros endast myndigheter.

Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

Det hör till justitiekanslerns uppgifter att övervaka advokaternas verksamhet. För att advokatkårens självständighet och oberoende ska tryggas sköts övervakningen av advokaternas verksamhet dock i

första hand av den allmänna advokatförening som advokaterna själva bildat (Finlands Advokatförbund). Justitiekanslern övervakar närmast att Finlands Advokatförbunds eget tillsynssystem fungerar korrekt.

Om justitiekanslern anser att en advokat har försummat sina skyldigheter har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärendet vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara advokat. Dessutom har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över Finlands Advokatförbunds styrelses beslut om medlemskap och över tillsynsnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

I likhet med advokaterna omfattas också de ofientliga rättsbiträdena av Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Justitiekanslerns tillsyn omfattar även den verksamhet som bedrivs av rättegångsbiträden med tillstånd. Om justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter, har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärendet vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har även rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över rättegångsbiträdesnämndens beslut om återkallande av tillstånd och över tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Justitiekanslerns roll i samband med tillsynen över den verksamhet som bedrivs av advokater, of-

fentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd behandlas mer ingående i avsnitt 5.

Förberedelserna inför förnyelsen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

Den förnyelse av uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna som riksdagens grundlagsutskott ansett vara behövlig framskred under verksamhetsåret, och en regeringsproposition gällande reformen överläts till riksdagen 21.10.2021 (RP 179/2021 rd). I samband med hörandena i riksdagens utskott har justitiekanslern förordat godkännandet av propositionen och konstaterat att det med tanke på den högsta laglighetskontrollens samhälleliga verkkningsfullhet samt tryggheten och stärkandet av rättsstatens stabilitet är viktigt att reformen genomförs snabbt.

De högsta laglighetsövervakarna har under verksamhetsåret genom egna interna åtgärder berett sig på genomförandet av reformen. Laglighetsövervakarnas samarbete i samband med de förberedande åtgärderna framskrider under år 2022 till detaljerna i det praktiska genomförandet. Det är viktigt att effektivt informera om laglighetsövervakarnas specifika uppgifter och nya övervakningsprofiler.

Vid justitiekanslersämbetet har man under verksamhetsåret utvecklat verksamhetsmetoderna, kunskanden och kommunikation i enlighet med de krav som genomförandet av reformen ställer. Målsättningen är att uppgiftsfördelningen ska genomföras så att man drar försorg både om laglighetskontrollens klienter och om justitiekanslersämbetets viktigaste resurs, dvs. de människor som arbetar vid justitiekanslersämbetet. Genom att dra försorg om personalens arbetshälsa, kunskande, färdigheter och förmågor kan man trygga tillgodoseendet av olika rättigheter i det finländska samhället.

I justitiekanslersämbetets interna utvecklingsarbete och i samband med förberedelserna inför förnyelsen av uppgiftsfördelningen har man betonat att justitiekanslerns laglighetskontroll är av övergripande karaktär och omfattar flera olika sektorer. Avsikten är att vara varse om de inbördes sambanden mellan de olika funktioner som hör till den offentliga maktutövningen (lagstiftning, förvaltningsbeslut, planer samt styrning och uppföljning av förvaltningen, faktisk verksamhet). Laglighetskontrollen ska riktas in mot denna helhet, så att man kan hantera de risker som hotar tryggheten av grunderna för den demokratiska rättsstaten och god förvaltning samt ett balanserat tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och övriga rättigheter. I praktiken har man framför allt utvecklat behandlingen av klagomål, så att man i ännu högre grad än förut kan använda sig av den prövningsrätt som laglighetsövervakaren anförtrots i lag och därmed rikta in kontrollen mot sådana ärenden och frågor som är av betydelse. Den ökning av arbetsmängden vid ämbetsverket som covid-19-epidemin medfört har också krävt rangordning och gallring av ärendena.

I samband med förberedelserna har man också beaktat de principer som Venedigkommissionen år 2019 antagit om tryggande och utvecklande av justitieombudsmannainstitutionen³³ samt den rekommendation som Europarådets ministerkommitté

utfärdat till medlemsstaterna om utvecklande av justitieombudsmannainstitutionen³⁴. De högsta laglighetsövervakarna är sådana organ som avses i dessa rekommendationer och som deltar i EU-nätverken samt i det mer omfattande internationella samarbetet inom sin sektor.

Syftet med förberedelserna är att den förnyade uppgiftsfördelningen ska kunna införas så smidigt som möjligt under våren 2022, förutsatt att riksdagen godkänner lagförslaget. I samband med förberedelserna och genomförandet av reformen beaktas riksdagens ställningstaganden gällande utvecklandet av laglighetsövervakarnas verksamhet.

Genomförandet av EU:s visseblåsarreglering

Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU 2019/1937) om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten är för närvarande under beredning vid justitieministeriet. Enligt det propositionsutkast som sändes på remiss ska justitiekanslern i den nationella lagstiftningen anförtros en särskild uppgift att agera som extern kanal för rapportering av överträdelser. Detta är förenligt med justitiekanslerns uppgift som högsta laglighetsövervakare. Avsikten är att en regleringsproposition om saken ska överlämnas till riksdagen under våren 2022.

³³ Se Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)

³⁴ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, <https://rm.coe.int/090000168098392f>.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Vid statsrådet finns ett justitiekanslersämbete som svarar för beredningen av de ärenden som justitiekanslern ska avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde.

Organisation

Justitiekanslersämbetet leds av justitiekanslern. Kanslichefen leder den interna verksamheten vid justitiekanslersämbetet, ser till att verksamheten är resultatrik och svarar för utvecklandet av den.

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Vid avdelningen för statsrådsärenden behandlas ärenden som gäller övervakningen av statsrådet, klagomål som hänför sig till övervakningen av statsrådet samt ärenden som gäller övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas de klagomål som riktats till justitiekanslern, ärenden som gäller övervakningen av domstolar samt annan laglighetskontroll som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas dessutom ärenden som berör tjänsteåtal mot tjänstemän och åklagare inom

domstolsväsendet, granskning av brottmålsdomar samt extraordinärt ändringssökande. Vid den administrativa enheten behandlas ärenden som berör justitiekanslersämbetets interna förvaltning, ekonomi och personal samt kommunikation. Vid den administrativa enheten sammanställs också justitiekanslerns berättelse.

Avdelningscheferna leder och utvecklar verksamheten vid avdelningarna samt svarar för verksamhetens effektivitet. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

År 2021 fanns det 31 ordinarie tjänster vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret sågs personalstrukturen över bl.a. genom att det inrättades en ny tjänst som äldre justitiekanslerssekreterare och en ny referendarierådstjänst, och genom att en notariatstjänst omvandlades till en föredragandetjänst. En tjänst som äldre justitiekanslerssekreterare överfördes från avdelningen för rättsövervakning till administrativa enheten. Vid ämbetsverket fanns det under verksamhetsåret även tre visstidsanställda äldre justitiekanslerssekreterare samt en visstidsanställd resurshanteringssektör. Under verksamhetsåret arbetade dessutom

sammanlagt fyra studerande som visstidsanställda högskolepraktikanter vid justitiekanslersämbetet. Vid utgången av verksamhetsåret fördelades justitiekanslersämbetets personal på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- 3 inom ledningen (justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, kanslichefen)
- 2 övriga chefer (2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- 26 föredragande (5 referendarieråd, 15 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 justitiekanslerssekreterare, 2 föredragande, 2 notarier)
- 4 övriga sakkunniga (2 resurshanteringsexperten, 1 informatör, 1 ledningens assistent)
- 3 anställda för kanslitjänster (1 registrator, 2 byråsekreterare)
- 2 högskolepraktikanter

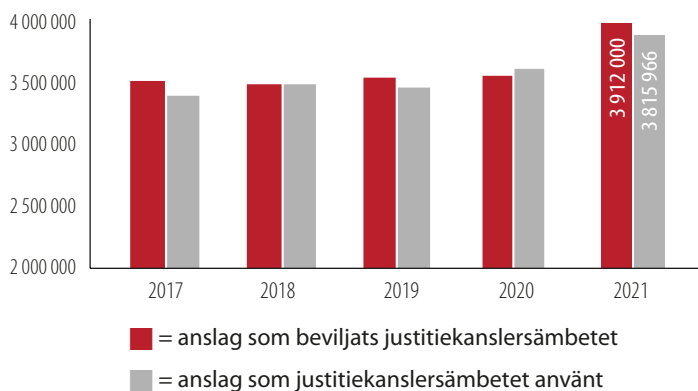
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

- 3 inom ledningen
- 10 vid avdelningen för statsrådsärenden
- 18 vid avdelningen för rättsövervakning
- 9 vid administrativa enheten

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2021 anvisades ett anslag på 3 912 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader. Från året innan överfördes 1 323 241 euro.

Under år 2021 användes 3 815 966 euro vid justitiekanslersämbetet. Löneutgifterna utgjorde 82,6 % och de övriga omkostnaderna 17,4 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.



VÄRDEGRUND	Verksamhetens värdegrund utgörs av resultatrikhet, öppenhet, kvalitet och stark sakkunskap, tillförlitlighet, adekvat service, opartiskhet och oavhängighet samt jämlikhet och ansvarsfullhet.
MISSION	Den grundläggande uppgiften är att trygga iakttagandet av de grundläggande principer som berör statsskicket och statsförfattningen, framför allt principen om demokrati och rättsstatsprincipen, samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.
VISION	Laglighetskontrollen präglas av effektivitet, sakkunskap, oavhängighet och snabbhet. Laglighetskontrollen främjar hållbar utveckling av samhället och rättsstaten samt identifierar sådana problem som människor möter i vardagen.
STRATEGI	De olika verksamhetsformer som hör till laglighetskontrollen används och kombineras på ett effektivt, mångsidigt och resultatrikt sätt. Målsättningen är att övervakningen av statsrådets beslutsfattande, lagberedningen och advokaternas verksamhet, behandlingen av klagomål, laglighetskontrollbesöken (inspektionerna), behandlingen av ärenden på eget initiativ samt de övriga arbetsmetoder som hör till laglighetskontrollen ska bilda en konsekvent och samordnad helhet. Verksamheten vid justitiekanslersämbetet baserar sig i sin helhet på engagerande och sporrande ledarskap samt på gemensamt utvecklande av kunnandet.

Kommunikation och samarbete med intressentgrupper

Justitiekanslersämbetets kommunikation främjar genomförandet av justitiekanslersämbetets strategi och uppnåendet av dess målsättningar. Genom förmedlingen av information om avgöranden och andra ställningstaganden samt genom den övriga kommunikationen stöds laglighetskontrollen och främjas god förvaltningssed samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med hjälp av kommunikationen görs också justitiekanslerns verksamhet känd såväl nationellt som internationellt.

Justitiekanslersämbetets offentliga webbplats och justitiekanslerns årliga berättelse är de viktigaste kommunikationskanalerna. På webbplatsen ges information om avgöranden och om hur man anför klagomål. Ett klagomål kan anföras med hjälp av den elektroniska klagomålsblankett som finns på webbplatsen. Sociala medier används som en kompletterande informationskanal, för att leda besökare till webbplatsen. Vid justitiekanslersämbetet har man under verksamhetsåret förberett en förnyelse av ämbetsverkets webbplats, såväl när det gäller dess innehåll som när det gäller det visuella uttrycket och tekniken. Avsikten är att den nya webbplatsen ska lanseras under våren 2022. Den nya webbplatsen

kommer att göra det enklare än förut att lämna in klagomål, söka bland avgörandena samt informera om aktuella frågor. På den nya webbplatsen kommer man också att informera om förnyelsen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen samt om justitiekanslerns specifika nya uppgifter.

Vid främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgörs justitiekanslerns centrala samarbetsparter på nationell nivå av Människorättscentret, specialombudsmännen och medborgarorganisationerna, samt på EU-nivå av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter FRA och av Europeiska ombudsmännen. Tematiskt samarbete bedrivs också med Europeiska unionens kommission och med unionens övriga organ. Mer omfattande tematiskt samarbete inom Europa bedrivs med Europarådets olika organ (bl.a. ombudsmannen för mänskliga rättigheter), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD. Justitiekanslersämbetet är representerat i Människorättscentrets människorättsdelegation och i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Till de viktigaste internationella nätverken hör Europeiska ombudsmannanätverket (ENO) och Internationella ombudsmannainstitutet (IOI). Dessutom bedriver justitiekanslern bilateralt samarbete framför allt med sådana utländska organ som har liknande uppgifter i anslutning till övervakningen av lagförslagets grundlagsenlighet som justitiekanslern har.

Under verksamhetsåret påverkade coronaepidemin justitiekanslerns samarbete med intressentgrupperna både på det nationella och på det internationella planet. Resor och möten ersattes delvis med webbmöten som genomfördes på distans.

Europeiska unionens kommission inledde våren 2020 den första rättsstatsgranskningen av EU-medlemsstaterna. Det är fråga om ett årligt utvärderingsförfarande som också medlemsstaterna deltar i. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern deltog i beredningen av 2021 års rättsstatsrapport vid det digitala hörande som genomfördes 15.3.2021. EU:s andra rättsstatsrapport offentliggjordes 20.7.2021.

Justitiekansler Tuomas Pöysti deltog 22.4.2021 i det internationella webbseminariet "Digitalization, Ethics & Ownership – The Nordic Perspective" som ordnades av Helsingfors universitet. Justitiekanslern höll ett anförande under paneldiskussionen "Data ownership, co-operation and sustainable digitalization".

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern deltog i Internationella ombudsmannainstitutets (IOI) 12:e världskonferens 26–27.5.2021.

Justitiekanslern höll anförandet "Right to legal certainty or right to human face in the automation of public decision-making? Different ways to approach the issue of trust and trustworthiness" vid konferensen "Rule of Law and Automatized Decision-Making" som ordnades av Åbo Akademi 24.8.2021.

Justitiekansler Pöysti blev inbjuden att 8.11.2021 hålla en minnesföreläsning över Knut Selmer vid XXXVI konferensen för juridik och informationsteknologi som ordnades av Oslo universitet. Vidare höll justitiekanslern ett Key Note-anförande vid rättsstatskonferensen och 40-årsjubileumsmötet för organisationen för europeiska juridikstuderande (ELSA) som ordnades i Wien 11–13.11.2021.

Justitiekansler Pöysti träffade vicepresidenten för Frankrikes högsta förvaltningsdomstol (Conseil d'État) Bruno Lasserre 6.9.2021 vid Frankrikes ambassad i Helsingfors. Mötet följdes också av korrespondens. Frankrikes högsta förvaltningsdomstol har enligt särskilda bestämmelser en grundlagsenlig

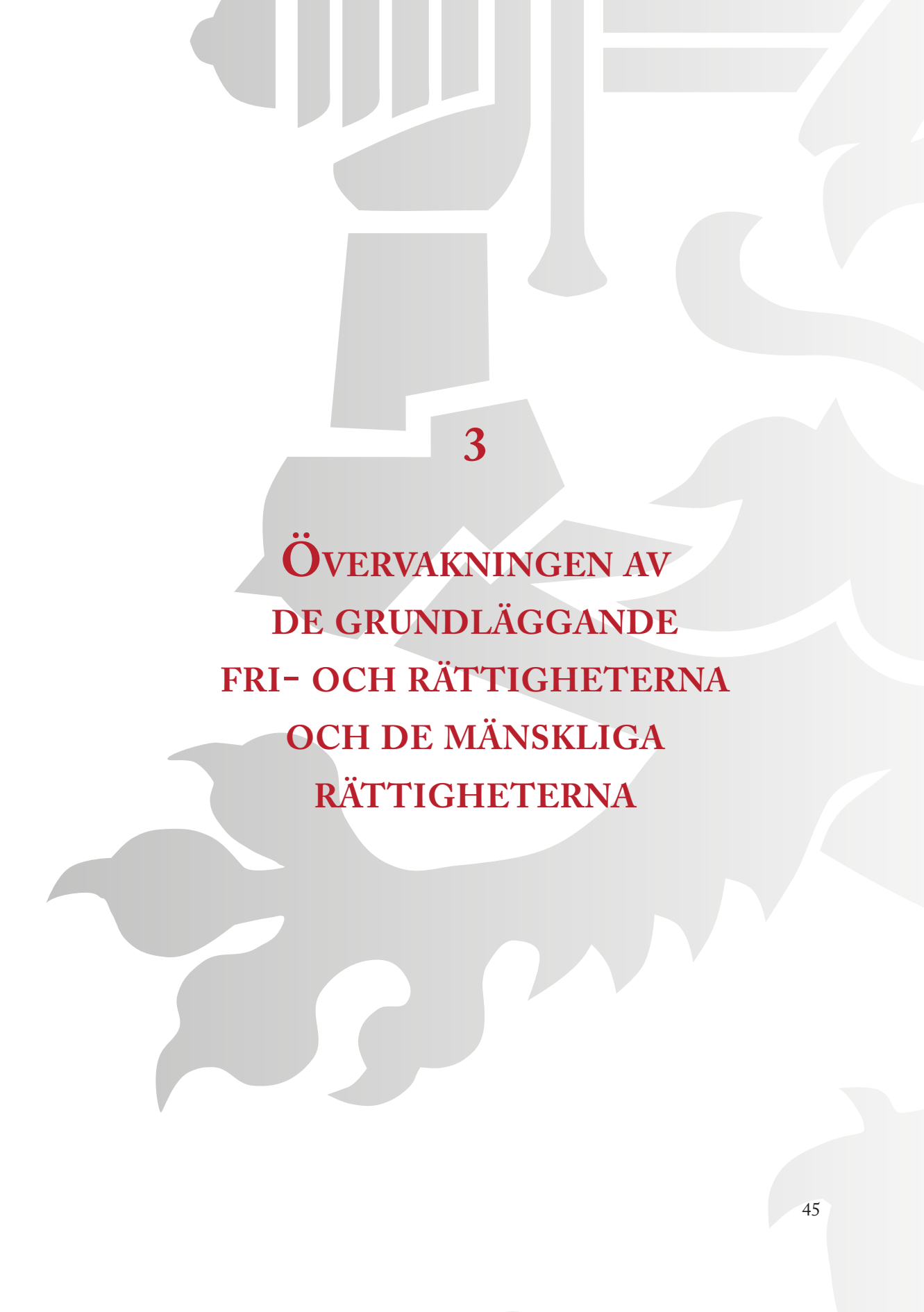
uppgift att ge oberoende juridiska råd och utlåtanden samt att delta i förhandsgranskning av lagförslag som ligger nära justitiekanslerns uppgift enligt 108 § 2 mom. i grundlagen.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen har sedan 1.6.2020 varit medlem i den rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Puumalainen utnämndes även till kommitténs andra vice ordförande den 3 februari 2021. Han deltog i den rådgivande kommitténs 70:e plenumsammanträde 1–4.2.2021,

i det 71:a plenumsammanträdet 31.5–1.6.2021 och det 72:a plenumsammanträdet 4–8.10.2021 samt i kommitténs plenumsammanträden 22.10.2021 och 27.10.2021.

Biträdande justitiekansler Puumalainen är under perioden 2020–2024 även medlem i den människorättsdelegation som tillsatts av riksdagens justitieombudsman.

Biträdande justitiekanslern deltog 13.4.2021 i den workshop som Finlands klimatpanel ordnade om energisystemens elektrifiering och social rättvisa.



3

ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

TRYGGANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA UNDER EPIDEMIFÖRHÅLLANDEN

Allmänna synpunkter

Covid-19-epidemin fortgick under verksamhetsåret 2021. Epidemiläget varierade under året och krävde åtgärder av olika grad såväl på riksnivå som på regional och lokal nivå. Under våren 2021 beslutade man på nytt konstatera att undantagsförhållanden rådde i landet efter att läget snabbt hade försämrats. De befogenheter som hör samman med undantagsförhållanden utövades första gången i epidemins inledningskede då undantagsförhållanden rådde 16.3–16.6.2020.

I justitiekanslerns förra berättelse, som gällde år 2020, uppmärksammades undantagsförhållandena och utövningen av undantagsbefogenheter i stor omfattning, och i berättelsen togs det även ställning till ändamålsenligheten av lagen om smittsamma sjukdomar (B 17/2021 rd)³⁵. I berättelsen identifierades flera systemiska brister som orsakat problem vid hanteringen av coronavirusepidemin ur den demokratiska rättsstatens synvinkel. En allmän iakttagelse var att de krav som är förknippade med en pandemi och en allmänfarlig epidemi inte hade beaktats tillräckligt väl i beredskapslagen, som innehåller bestämmelser om undantagsförhållanden, eller i lagen om smittsamma sjukdomar, som innehåller bestämmelser om farliga smittsamma sjukdomar. Därför blev man flera gånger tvungen att se över lagstiftningen enligt en snabb tidtabell,

vilket orsakade utmaningar både för statsrådets lagberedningsresurser och för laglighetskontrollen. Behovet av en totalreform av lagen om smittsamma sjukdomar uppmärksammades redan i berättelsen för år 2020. Regeringen beslutade i december 2021 inleda en totalreform också av beredskapslagen. Justitiekanslern uttryckte redan i sin förra berättelse sitt starka stöd för en reform av beredskapslagen.

När det gällde övervakningen av statsrådets verksamhet och myndighetsverksamheten präglades verksamhetsåret 2021 för laglighetskontrollens del fortsättningsvis av de åtgärder som epidemin krävde. Epidemin ökade avsevärt arbetsmängden inom laglighetskontrollen, i synnerhet för statsrådsövervakningens och författningsgranskningens del. Regeringen överlät sammanlagt 57 propositioner som hänförde sig till coronavirusepidemin till riksdagen. Justitiekanslern gav under året sammanlagt 72 utlåtanden och förhandsgranskade 33 författningsförslag. Antalet statsrådssammanträden och förhandlingar var betydande. Antalet allmänna sammanträden och antalet ärenden som behandlades vid dem ökade till och med i förhållande till året innan. Av de allmänna sammanträdena utgjordes hälften av sådana extraordinarie sammanträden som ordnades utöver de ordinarie sammanträden som hålls varje vecka, vilket i praktiken ofta förutsatte snabba reaktioner för att laglighetskontrollen skulle kunna genomföras.

Hos justitiekanslern anfördes en tämligen stor mängd klagomål angående ministeriernas och myndigheternas åtgärder i anslutning till epidemin, även

³⁵ Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2020
[https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/
Documents/B_17+2021.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/B_17+2021.pdf)

om antalet coronarelaterade klagomål som togs till behandling minskade en aning i förhållande till året innan. Justitiekanslersämbetets effektiverade praxis vid sällningen av klagomål som tas till prövning bidrog delvis till detta. År 2021 togs 375 coronarelaterade klagomål till prövning (547 år 2020).

Nedan redogörs det för den statsrådsövervakning och övervakning av myndighetsverksamheten som hänförde sig till undantagsförhållandena och till epidemin. Vid justitiekanslersämbetet har det förts särskild statistik över de klagomålsärenden som hänför sig till epidemin. Denna statistik presenteras nedan.

Statistik över klagomål med anknytning till covid-19-epidemin

Antal anhängiggjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin

Statsrådet eller ministerierna	197
Övriga myndigheter	178
Sammanlagt	375

Avgjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin

Föranledda åtgärder	
1) uppfattning	7
2) annan åtgärd	1
3) felaktigt förfarande konstaterades inte	264
4) överfördes till riksdagens justitieombudsman	33
5) överfördes till den behöriga myndigheten	5
6) hörde inte till justitiekanslerns befogenheter..	39
7) var anhängigt eller möjlighet till ansökan om ändring	20
8) var så tydligt att det var omöjligt att utreda (ospecificerad)	25
9) togs inte för behandling (ad acta)	26
10) förföll på annan grund	27
Sammanlagt	447

Största delen av de klagomål som hänförde sig till covid-19-epidemin riktade sig mot flera olika myndigheter. Därför är antalet åtgärder i klagomålsavgörandena större än det sammanlagda antalet ärenden. Ett och samma klagomål kan även i andra fall föranleda flera åtgärder.

Undantagsförhållandena och tillämpningen av beredskapslagen

Vid statsrådets allmänna sammanträde 1.3.2021 konstaterades det att undantagsförhållanden rådde i landet, efter att statsministern i samverkan med republikens president diskuterat att det bör konstateras att undantagsförhållanden råder. Undantagsförhållandena grundade sig på en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, som det föreskrivs om i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. Den snabba ökningen av antalet covid-19-sjukdomsfall och incidensen av dem samt den snabba spridningen av muterade virus typer som orsakade allvarliga sjukdomsformer var av betydelse vid bedömningen av konstaterandet om att undantagsförhållanden rådde.

Omedelbart efter att undantagsförhållanden konstaterats råda överlämnade statsrådet med stöd av 23 § i grundlagen en regeringsproposition (RP 22/2021 rd) till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (stängning av restauranger). Riksdagens grundlagsutskott bedömde i samband med behandlingen av denna proposition att det krav som föreskrivs i 23 § i grundlagen, dvs. att det råder undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen, uppfylldes i den aktuella situationen (GrUU 6/2021 rd)³⁶. Då statsrådet behandlade de

³⁶ Riksdagens grundlagsutskotts utlåtande 6/2021 rd https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_6+2021.aspx

statsrådsförfordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen konstaterade grundlagsutskottet också att de krav som föreskrivs i 3 § 5 punkten i beredskapslagen var uppfyllda.

Statsrådet utfärdade 5.3.2021 två förordningar om ibruktagning av befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen: statsrådets förordning (186/2021) om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 106 § (förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden) 1 mom. och 107 § (avgörande av behörighet) i beredskapslagen samt statsrådets förordning (187/2021) om ibruktagning av befogenheter enligt 86 § (social- och hälsovårdsenheternas verksamhet) och 88 § (social- och hälsovårdstjänster samt hälsoskydd: kommunens rätt att avvika från tidsfristerna för icke-brådskande vård) i beredskapslagen. Förordningarnas giltighetstid var 11.3–30.4.2021. Med stöd av 88 § i beredskapslagen stiftades en tillämpningsförfordning (217/2021) vars giltighetstid var 17.3–30.4.2021.

Den lagstiftning som baserade sig på 23 § i grundlagen behandlas närmare nedan (se Övrig lagstiftning med anknytning till undantagsförhållandena). Under den tid undantagsförhållandena varade utfärdade statsrådet sammanlagt sex förordningar med stöd av beredskapslagen. Samtliga förordningar (med undantag för upphävnadeförordningarna) bedömdes av riksdagen och dess grundlagsutskott, och grundlagsutskottet gav ett utlåtande om dem.

Undantagsförhållandena konstaterades ha upphört 27.4.2021, varvid även förordningarna upphävdes. Istället övergick man till att använda sig av myndigheternas ordinarie befogenheter vid hanteringen av epidemin.

Undantagsförhållandena ställde skärpta krav på laglighetskontrollen, då regeringens befogenheter och faktiska roll stärktes vid styrningen av samhället och av den offentliga förvaltningen. Inom laglighetskontrollen kunde man stödja sig på riksdagens grundlagsutskotts tidigare ställningstaganden från år 2020 rörande tillämpningen av beredskapslagen

och 23 § i grundlagen. Inom laglighetskontrollen uppmärksammades i synnerhet de föreslagna befogenheternas proportionalitet och nödvändighet samt iakttagandet av den s.k. normalitetsprincipen. Föredragningspromemoriornas innehåll bedömdes också med avseende på tillgodoseendet av riksdagens rätt till information.

Riksdagens grundlagsutskott uppmärksammade tillämpningen av de statsrådsförfordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen i landskapet Åland, och krävde att förordningarna skulle upphävas till den del de gällde utövningen av befogenheter i landskapet Åland (se GrUB 1/2021 rd³⁷ och GrUB 2/2021 rd³⁸). Grundlagsutskottet bedömde även tillämpningsförfordningen rörande kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iakttä tidsfristerna för icke-brådskande hälso- och sjukvård med avseende på nödvändighetskravet och konstaterade att avvikelserna från tidsfristerna inom mentalvårdstjänsterna för barn och unga inte uppfyllde kravet på nödvändighet enligt 23 § i grundlagen och 4 § i beredskapslagen (GrUB 5/2021 rd³⁹), vilket innebär att förordningen till denna del skulle upphävas.

Skillnaden mellan den situation som rådde våren 2021 och den förra situationen då det rådde undantagsförhållanden utgjordes bl.a. av att det genom de temporära ändringarna av lagen om smittsamma sjukdomar (särskilt 147/2021) föreskrevs helt nya befogenheter och även mer omfattande befogenheter än förut att fastställa restriktioner för att begränsa epidemin på regional och lokal nivå. Å ena sidan fanns det således bättre möjligheter för myndigheterna att hantera epidemin, men å andra sidan medförde decentraliseringen av beslutsfattandet till

37 Riksdagens grundlagsutskotts betänkande 1/2021 rd https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/GrUB_1+2021.aspx

38 Riksdagens grundlagsutskotts betänkande 2/2021 rd https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/GrUB_2+2021.aspx

39 Riksdagens grundlagsutskotts betänkande 5/2021 rd https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/GrUB_5+2021.aspx

olika regioner utmaningar för de behöriga myndigheterna vid utövningen av de nya befogenheterna. Också den mer detaljerade regleringen i lagen om smittsamma sjukdomar gjorde det svårt att tillämpa lagen. Dessutom skapade det sätt på vilket befogenheterna reglerades skarpa skillnader mellan restriktionerna för olika aktiviteter, vilket framträdde särskilt senare under verksamhetsåret och orsakade förvirring bl.a. hos medborgarna.

Övrig lagstiftning med anknytning till undantagsförhållandena

Det har redan ovan konstaterats att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändrades temporärt under den tid undantagsförhållandena varade. Med stöd av denna lag var det möjligt att genom förordning av statsrådet föreskriva om stängning av restauranger på grund av epidemin. Den temporära ändringen var gällande i tre veckors tid, och därefter förlängdes dess giltighetstid med ytterligare tre veckor. Statsrådet fattade först beslut om stängning av restauranger i hela landet, men senare tilläts restaurangverksamhet på landskaps- och kommunbasis. I samband med bedömningen av lagändringarna ansåg grundlagsutskottet att det var motiverat att statsrådet skulle ta ställning till nödvändigheten av att hålla restauranger stängda inom mindre områden än inom landskap och även bedöma saken specifikt för olika typer av restauranger (GrUU 6/2021 rd⁴⁰ och GrUU 11/2021 rd⁴¹). Efter att stängningen av restauranger upphört föreskrevs det fortsättningsvis om begränsningar av restaurangverksamheten i statsrådsförordningar som utfärdades med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar.

Då statsrådet 1.3.2021 beslutade slå fast att det råder undantagsförhållanden i landet konstaterades det i beslutets motiveringspromemoria att det under undantagsförhållandena kan finnas skäl att begränsa människors rörelsefrihet. Enligt promemorian skulle det föreskrivas om begränsningarna genom statsrådsförordningar, som skulle utfärdas antingen med stöd av 118 § i beredskapslagen eller med stöd av en sådan lag som avses i 23 § i grundlagen. Justitiekanslern betonade både i samband med granskningen av beslutet och därefter bl.a. vid regeringens förhandlingar och i sina skriftliga promemorior att dylika begränsningar är sistahandsåtgärder, vars nödvändighet och proportionalitet ska motiveras i detalj, samt att alternativa metoder ska utredas. Enligt justitiekanslern förutsatte den planerade regleringen att en sådan lag som avses i 23 § i grundlagen skulle stiftas⁴². Det första utkastet till en regeringsproposition med förslag till en sådan lag tillställdes justitiekanslern söndag eftermiddag den 21 mars 2021. Statsrådet beslutade torsdagen den 25 mars 2021 kl. 13 överläta en proposition med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter till riksdagen (RP 39/2021 rd⁴³). Mellan dessa tidpunkter gav justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen sin bedömning av ett flertal propositionsutkast till propositionens beredare⁴⁴. Propositionen bereddes enligt en extremt stram tidtabell och det ordnades inget remissförfarande eller något annat hörande i samband med beredningen.

I den ovan nämnda regeringspropositionen föreslogs en temporär begränsning av rörelsefriheten i syfte att skydda befolkningen mot coronavirusepidemins spridning. Det skulle med stöd av lagen ha varit möjligt att inom vissa områden förbjuda människor att röra sig och vistas på andra

40 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_6+2021.pdf

41 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_11+2021.pdf

42 OKV/774/23/2021

43 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_39+2021.pdf

44 OKV/774/23/2021

ställen än sin boningsort, förutsatt att det inte var nödvändigt för dem att röra sig av sådana orsaker som föreskrevs i lagen. I propositionen föreslogs det också en skyldighet att använda munskydd i vissa situationer skulle införas. Grundlagsutskottet ansåg i samband med bedömningen av regleringspropositionen att den grundläggande lösning som valts i propositionen och som innebar att människor i princip helt och hållet förbjöds röra sig inte var proportionerlig och inte heller nödvändig på det sätt som avses i 23 § i grundlagen. Utskottet ansåg även att de bestämmelser med stöd av vilka det skulle ha föreskrivits om regional och tidsmässig tillämpning av begränsningarna av rörelsefriheten var bristfälliga. För att lagen skulle kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning förut-sattes ändringar av lagförslagens grundläggande lösningar och bemyndiganden att utfärda förordningar (GrUU 12/2021 rd⁴⁵). Statsrådet beslutade 31.3.2021 dra tillbaka regeringspropositionen,

och någon motsvarande proposition utarbetades inte därefter. I offentligheten riktades det kritik mot justitiekanslerns agerande under propositionens beredningsfas. Det ansågs att justitiekanslern hade deltagit i beredningen och främjat den, trots att han tvärtom borde ha hindrat överlämnandet av propositionen till riksdagen. Justitiekanslern bemötte kritiken genom att 6.4.2021 offentliggöra ett anförande om sin roll vid laglighetskontrollen av lagberedningen. Anförandet innehöll en detaljerad beskrivning av processen för beredning av begränsningarna av rörelsefriheten med avseende på justitiekanslerns laglighetskontroll samt justitiekanslerns ställningstaganden i olika skeden. Se justitiekanslerns anförande "Oikeuskanslerin rooli lakiesitysten laillisuusvalvonnassa covid-19-epidemiassa" <https://oikeuskansleri.fi/-/lakiesitysten-lailisuusvalvonta-covid-19-epidemiassa> (på finska). Se även justitiekanslerns anförande om justitiekanslerns roll på s. 121.

45 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_12+2021.pdf

FÖRFATTNINGSBEREDNINGEN UNDER UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

Centrala författningar som bereds under undantagsförhållanden

1. Statsrådsförfordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen
2. Lagar och statsrådsförfordningar som berör sådana tillfälliga avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen
3. Normala tidsbegränsade författningar som är behövliga på grund av undantagsförhållandena
4. Normala författningar som är brådskande av andra orsaker än på grund av undantagsförhållandena

Övrig lagstiftning som hänför sig till epidemin

Bekämpningen av coronavirusepidemin sköttes förutom med stöd av beredskapslagen även genom lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden samt med stöd av myndigheternas normala befogenheter som inte gäller bara under epidemiförhållanden. På grund av att epidemisituationen fortgick och förändrades visade sig de ändringar som året innan gjorts i lagstiftningen för normala förhållanden emellertid delvis vara otillräckliga. Dessutom fanns det behov av att förlänga giltighetstiden för flera av de undantagsbestämmelser som på grund av epidemin redan tidigare hade införts i lagstiftningen för normala förhållanden. Av de regeringspropositioner som överlämnades till riksdagen under året hörde ungefär en femtedel samman med coronavirusepidemin. Beredningen av dessa regeringspropositioner skedde alltid skyndsamt, vilket även förkortade tiden för laglighetskontrollen. Vid övervakningen avvek man emellertid inte från de normala kraven på juridisk korrekthet. Däremot betraktades det som godtagbart att avvika från det normala remissförfarandet ifall det fanns sakliga grunder för det. Om inget remissförfarande ordnades förutsattes det emellertid att centrala intressentgrupper i mån av möjlighet blev hörda på andra sätt. Vid granskningen av lagar som var gällande en viss tid fästes det särskild vikt vid att giltighetstidens längd hade motiverats på det sätt som riksdagen förutsatte (t.ex. LaUB 4/2020 rd⁴⁶ och LaUB 5/2020 rd⁴⁷).

Lagen om smittsamma sjukdomar ändrades 13 gånger under verksamhetsåret. Lagen utökades med nya bestämmelser bl.a. om begränsningar som berörde restauranger och förplägnadsverksamhet, sammankomster och transporttjänster, användning

av EU:s digitala coronaintryg i gränstrafiken och vid tillträde till restauranger, andra lokaler och olika evenemang, ibruktage av beredskapslager och vaccinering av personalen inom social- och hälsovården. Därutöver förlängdes giltighetstiden för de temporära ändringarna av lagen. Justitiekanslern gav tre utlåtanden om ändringsförslagen⁴⁸, förhandsgranskade åtta ändringsförslag⁴⁹ och gav viktiga ställningstaganden vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde⁵⁰. Nästan alla ändringar av lagen om smittsamma sjukdomar bereddes enligt en brådskande tidtabell, och därför utfördes också laglighetskontrollen av dem ofta på mycket kort tid. Grundlagsutskottet uppmärksammade även flera gånger statsrådet på tidtabellerna för regeringspropositionernas beredning, med tanke på att det ska reserveras tillräckligt med tid för riksdagsbehandlingen (GrUU 28/2021 rd⁵¹, GrUU 35/2021 rd⁵² och GrUU 50/2021 rd⁵³).

Med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar utfärdades sammanlagt 61 statsrådsförfordningar, varav 44 gällde begränsning av restaurangers verksamhet. De bestämmelser som berörde restauranger ändrades med korta intervaller, till och med tre gånger under en och samma vecka. Vid laglighetskontrollen av alla statsrådsförfordningar fästes vikt vid att regleringens nödvändighet och proportionalitet hade motiverats på tillbörligt sätt samt vid att de aktörer som blev föremål för regleringen blev hörda i den mån det var möjligt. Justitiekanslern gav viktiga ställningstaganden vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden bl.a. om förfordningar som gällde

48 OKV/1538/21/2021, OKV/2275/21/2021, OKV/3449/21/2021
49 OKV/406/23/2020, OKV/714/23/2021, OKV/754/23/2021,
OKV/1247/23/2021, OKV/1815/23/2021, OKV/2477/23/2021,
OKV/2548/23/2021 och OKV/3285/23/2021

50 OKV/3418/24/2021

51 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_28+2021.pdf

52 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_35+2021.pdf

53 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_50+2021.pdf

46 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Documents/LaUB_4+2020.pdf

47 https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Documents/LaUB_5+2020.pdf

användningen av coronaintyg i gränstrafiken samt vid tillträde till restauranger, andra lokaler och olika evenemang.⁵⁴

Den övriga övervakningen av beslutsfattandet i statsrådet

Persontrafiken till landet begränsades genom statsrådsbeslut som utfärdades med stöd av gränsbevakningslagen. Besluten om begränsning av trafiken vid de yttre gränserna var gällande hela året. Den tillfälliga gränsövervakning som inleddes vid EU:s inre gränser år 2020 fortgick till senare delen av juli. Efter att epidemiläget förvärrats beslutade man på nytt införa gränsövervakning vid de inre gränserna i slutet av december. Beslutens innehåll och giltighetstid behandlades under årets lopp sammanlagt 39 gånger. Vid övervakningen av beslutens laglighet fästes särskild vikt vid EU:s författningar om gränstrafiken och vid kommissionens och rådets ställningstaganden rörande deras tillämpning.

Statsrådet fattade sammanlagt sju principbeslut med riktlinjer rörande epidemin samt anvisningar och rekommendationer till myndigheter, medborgare och företag. Principbesluten gällde uppdateringar av hybridstrategin för stävande av epidemin och vaccineringsstrategin samt distansarbete. Vid laglighetskontrollen av principbesluten fästes vikt vid att man i besluten inte befattade sig med myndigheternas lagenliga befogenheter och vid att anvisningarnas och rekommendationernas rättsliga karaktär framgick av besluten.

Övervakning av ministeriernas och andra myndigheters verksamhet

Hos justitiekanslern anfördes också under år 2021 ett stort antal klagomål över ministeriernas och andra myndigheters åtgärder i anslutning till epidemin. Vissa åtgärder för begränsning och bekämpning av epidemin orsakade liksom år 2020 ett antal anhopningar av vissa slags klagomål. Till dessa åtgärder hörde t.ex. coronavaccineringarna och vaccineringsordningen, de krav på covid-19-intyg och covid-19-test som uppställdes för personer som anlände till Finland, användningen av coronapass, de restriktioner som uppställdes för restaurangverksamheten och kulturevenemang, framflyttandet av kommunalvalet från april till juni samt beslutsfattandet angående EU:s återhämtningsplan. En del av klagomålsskrivelserna var dock till sin karaktär debattartiklar och togs inte till prövning.

Nedan anges kortfattat vissa av verksamhetsårets centrala avgöranden och utlåtanden samt anhängiggjorda ärenden som hänförde sig till epidemin. Närmare redogörelser för avgörandena och utlåtandena finns i avsnitten 4, 5 och 6.

- Statsrådsförfordningar utfärdade med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (OKV/1960/10/2021), se s. 86
- Finansministerns förfarande vid beslutsfattande gällande stödinstrument till följd av pandemikrisen (OKV/875/10/2020, OKV/1181/10/2020 och OKV/1194/10/2020), se s. 87
- Coronaviruspandemins inverkan på behandlingstiden för ett ärende vid en tingsrätt (OKV/928/10/2021), se s. 131
- Dröjsmål i samband med beslut om karantän (OKV/419/10/2020), se s. 229
- FPA:s förfarande vid begränsning av krävande medicinsk rehabilitering med anledning av

⁵⁴ OKV/3200/24/2021, OKV/3514/24/2021

coronaviruspandemin (OKV/283/10/2020 och OKV/286/10/2020), se s. 216

- Förmedling av information om framflyttningen av kommunalvalet (OKV/696/10/2021), se s. 158
- Ett daghems förfarande vid rapporteringen av uppgifter om ett barns hälsa (OKV/188/10/2020), se s. 188
- Öppenheten vid beslutsfattandet rörande hanteringen av coronavirusepidemin (OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020), se s. 209
- Anvisningar för bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (OKV/1538/21/2021), se s. 102
- Risker i samband med anordnandet av kommunalval under coronapandemin (OKV/630/21/2021), se s. 155
- Europeiska unionens system för egna medel (OKV/414/22/2021), se s. 111
- Temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (OKV/599/22/2021), se s. 112

På grund av anhopningen av ärenden inom laglighetskontrollen är nio ärenden rörande coronavirusepidemin som inleddes år 2020 fortfarande under behandling vid justitiekanslersämbetet. Följande ärenden togs till behandling på eget initiativ år 2021:

- Förfarandet vid THL och social- och hälsovårdsministeriet vid sammanställningen av information som grund för coronarestriktionerna (OKV/2861/70/2021)
- Iakttagandet och uppföljningen av hälso- och säkerhetsanvisningarna i skolorna under coronavirusepidemin med avseende på barnets rättigheter (OKV/2733/70/2021)
- Social- och hälsovårdsministeriets förfarande vid beredningen av förordningen om begränsning av restaurangers verksamhet (OKV/2542/70/2021)
- Koncentrering av kommunikationen till statsrådets kansli under undantagsförhållandena (OKV/740/70/2021)

INFALLSVINKEL: LAGLIGHETSKONTROLL AV AUTOMATIONEN INOM FÖRVALTNINGEN

Inom justitiekanslerns laglighetskontroll aktualiseras kontinuerligt e-tjänsternas funktion och deras betydelse för tillgodoseendet av kundernas grundläggande fri- och rättigheter och principerna om god förvaltning. Till dessa delar har det framför allt varit fråga om att sådana e-tjänster som används vid uträttandet av ärenden hos myndigheter är invecklade att använda och belastas av tekniska problem. På ett mer allmänt plan har det varit fråga om att tjänsterna inte på ett jämlikt sätt är tillgängliga för alla kundkategorier på grund av att alla kunder inte har sådant kunnande eller sådan utrustning som tjänsterna förutsätter. Det har förekommit problem exempelvis inom social- och hälsovården (bl.a. OKV/1179/10/2021, FPA:s e-tjänst och tjänsten för ansökan om utkomststöd på webben) och inom arbets- och näringsförvaltningen (bl.a. OKV/1418/10/2020, arbets- och näringsbyråernas e-tjänst).

Vid sidan av de ovan avsedda frågorna, som kontinuerligt har aktualiserats inom laglighetskontrollen, utgör den offentliga förvaltningens automation en ny fråga som allt tydligare framträder vid sidan av dessa och som i principiellt avseende är minst lika viktig. Med denna fråga avses det utökade automatiserade beslutsfattandet inom den offentliga förvaltningen, dvs. det förfarande där myndigheterna och tjänstemännen behandlar ärenden samt meddelar förvaltningsbeslut och avgöranden med hjälp av olika datasystem och automatiserade processer. Spektret av aktörer är brett, och behandlingen och

beslutsfattandet i ärenden som hör till olika myndigheters förvaltningsområden skiljer sig från varandra, liksom de datasystem som används vid myndigheterna. Automation används på olika sätt inom den offentliga förvaltningens serviceverksamhet och beslutsfattande, bl.a. vid Folkpensionsanstalten, arbets- och näringsbyråerna, arbetspensionsanstalterna, Migrationsverket, Skatteförvaltningen, Tullen, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt vid Patent- och registerstyrelsen.

Det automatiserade beslutsfattandet har grundat sig enbart på myndigheternas interna förfaranden och praxis. Grundlagsutskottet har i de utlåtanden som utskottet gett i samband med behandlingen av flera lagförslag uppmärksammat att det inte verkar finnas allmän förvaltningslagstiftning om frågor som hänför sig till det automatiserade beslutsfattandet (GrUU 62/2018 rd, GrUU 70/2018 rd, GrUU 78/2018 rd och GrUU 7/2019 rd). Utskottet har uppmanat justitieministeriet att utarbeta en utredning om behoven av allmän förvaltningslagstiftning, Innan utredningsarbetet blir klart bör man enligt utskottet undvika att utarbeta nya förslag till reglering som berör det automatiserade beslutsfattandet inom specifika förvaltningsområden. Justitieministeriet har, i enlighet med det uppdrag som grundlagsutskottet anförtrott ministeriet, under verksamhetsåret utrett författningsgrunden för det automatiserade beslutsfattandet och även inlett beredningen av en översyn av förvaltningslagen som berör användningen av automation vid behandling-

en av förvaltningsärenden och i synnerhet vid beredningen och meddelandet av förvaltningsbeslut.

Justitiekanslern avgjorde våren 2021 ett betydelsefullt ärende gällande myndigheternas automatiserade beslutsfattande som tagits till prövning på eget initiativ (OKV/131/70/2020, 21.4.2021). Enligt justitiekanslerns uppfattning finns det skäl att reglera också FPA:s automatiserade beslutsfattande i lag. Oavsett på vilket sätt besluten fattas, ska de beslut, beslutsförfaranden och beslutsprocesser som berör olika förmåner vara lagenliga, på det sätt som grundlagens rättsskyddsbestämmelse förutsätter, så att klienternas rättigheter tryggas. Ett sätt att trygga god förvaltning och klienternas rättsskydd i samband med det automatiserade beslutsfattandet och de automatiserade beslutsprocesserna utgörs av att det finns ändamålsenlig och tillräcklig allmän lagstiftning och speciallagstiftning om saken. I den lagstiftning som berör automationen och i de datasystem som används inom förvaltningen bör också det dataskydd som förutsatts i den allmänna dataskyddsförordningen samt öppenheten och transparensen i fråga om behandlingen av personuppgifter tryggas. Justitiekanslern uppmärksamade i sitt avgörande även åtgärdandet av konsekvensbedömningen rörande det automatiserade beslutsfattandet samt frågor som berör tjänsteansvarets fördelning.

Folkpensionsanstalten har i oktober 2021 underrättat justitiekanslern om de åtgärder som anstalten vidtagit med anledning av det ovan nämnda beslutet. Till dessa åtgärder hör bl.a. att FPA:s beslut, i syfte att förbättra beslutsfattandets öppenhet, har utökats med en fras som visar att det är fråga om ett beslut som har fattats på automatisk väg. Kunden anvisas dessutom skaffa behövlig tilläggsinformation om dataskyddet och det automatiserade beslutsfattandet på FPA:s webbplats.

Det automatiserade beslutsfattandet inom förvaltningen har ett nära samband med utvecklandet av de datasystem som används inom förvaltningen. Vid finansministeriet inleddes under verksamhets-

året ett lagstiftningsprojekt, vars syfte är att bereda ändringar och kompletteringar bl.a. av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Justitiekanslern har behandlat utvecklingsbehoven rörande datasystemen inom den offentliga förvaltningen, som hör samman med det ovan nämnda projektet, i sitt utlåtande OKV/2005/21/2021. Enligt justitiekanslern utgör grundlagens krav på att ärendena ska behandlas på behörigt sätt och förvaltningslagens krav på behörig behandling av ärendena och tillbörlig service en ofrånkomlig och ovillkorlig grund också för de kriterier som uppställs för datasystemen inom förvaltningen och för myndigheternas e-tjänster. På grund av den snabba utvecklingen av den informations- och kommunikationsteknologi som används i datasystemen bör också regleringen vara tillräckligt flexibel och neutral med avseende på teknologin. Den reglering som nu delvis är splittad kunde förenhetligas och förtydligas genom sådan allmän reglering av minimikraven på datasystemen som ska tillämpas inom alla sektorer inom den offentliga förvaltningen. Regleringen kunde också bli mer förpliktande än vad den är för närvarande.

Automationen inom beslutsfattandet och vid beredningen av besluten kommer oundvikligen att öka såväl inom förvaltningen som i all annan myndighetsverksamhet. Att utöka automationen är ett sätt att främja sådan effektivisering av verksamheten och försnabbande av behandlingen som har efterfrågats hos myndigheterna. En allt mer omfattande tillgång till digital information gör det också lättare att utöka automationen. I all justitiekanslerns laglighetskontroll kommer det i framtiden att vara viktigt att bedöma den rättsliga grunden för användningen av automation samt att detta sker på behörigt sätt. Det kan förväntas att justitieministeriets ovan nämnda utredningsarbete och de lagstiftningsåtgärder som justitieministeriet och finansministeriet kommer att vidta efter att arbetet slutförts tämligen snart kommer att aktualiseras vid förhandsgranskningen av de

ärenden som föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Utöver allmänna lagar kommer det sannolikt också att utarbetas sektorspecifik lagstiftning om frågor som berör automationen. Vid förhandsgranskningen bör man fästa särskild vikt förutom vid att den föreslagna regleringen motsvarar de krav som riksdagens grundlagsutskott uppställer i sina utlåtanden, också vid att lagförslagen är förenliga med den eventuella allmänna lagstiftningen som berör automationen. Ifall automationen genomförs på ett ändamålsenligt sätt bidrar den till att förbättra servicen inom förvaltningen och förbättrar också rättsskyddet och rättssäkerheten.

Då denna text skrivs håller riksdagen som bäst på att behandla regeringens proposition med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (RP 179/2021 rd). I den nämnda propositionen föreslås det att justitiekanslern ska anförtros som en särskild uppgift att utöva tillsyn över de allmänna grunderna för utvecklandet och underhållet av automatiserade system inom förvaltningen. Ifall förslaget genomförs kommer frågan om automationens betydelse inom förvaltningen att accentueras ytterligare i samband med justitiekanslerns tillsynsuppgifter.

INFALLSVINKEL: SKYDDET FÖR VISSSELBLÅSARE OCH DEN HÖGSTA LAGLIGHETSKONTROLLEN

I ett lagberedningsprojekt som är under behandling vid justitieministeriet planeras en ny uppgift för justitiekanslern i statsrådet, som hör samman med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten 2019/1937 (23.10.2019, EUVL L 305/34, det s.k. visselblåsardirektivet). Målet med direktivet är att förbättra effektiviteten vid verkställandet av unionsrätten genom att ställa upp enhetliga minimikrav för skyddet för visselblåsare. Skyddet för visselblåsare omfattar arbetstagare som via sitt jobb, sin tjänst eller uppgift får information om överträdelse inom de lagstiftningsområden som anges i direktivet. I direktivet regleras förbjudna repressalier mot visselblåsare samt potentiell gottgörelse för visselblåsare som blivit föremål för repressalier. Avsikten är att en regeringsproposition om saken ska överlämnas till riksdagen under våren 2022.

I det utkast till regeringsproposition som var under remissbehandling vid justitieministeriet i juli-augusti 2021 hade justitiekanslern i statsrådet tilldelats som en särskild uppgift att svara för den centraliserade externa rapporteringskanalen för rapporter från visselblåsare. Inrättandet av en centraliserad extern rapporteringskanal är en rent nationell lösning, eftersom centraliserade åtgärder vid mottagandet av rapporter inte nämns i direktivet. Rapporter som lämnas in via den centraliserade rapporteringskanalen skickas vidare till den behöriga till-

synsmyndigheten för åtgärder. En centraliserad rapporteringskanal underlättar situationen för enskilda visselblåsare, eftersom det i praktiken kan vara svårt och ibland till och med omöjligt att identifiera den korrekta tillsynsmyndigheten bland det stora antalet myndigheter inom den offentliga förvaltningen.

Enligt 108 § i grundlagen är det justitiekanslerns uppgift att övervaka att myndigheter, tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och också andra som sköter offentliga uppdrag följer lagen och fullgör sina skyldigheter. En väsentlig del av justitiekanslerns verksamhet i egenskap av högsta laglighetsövervakare är att ta emot och behandla medborgares klagomål över lagstridigheter och brister inom myndighetsverksamheten. Den föreslagna nya uppgiften kan anses höra samman med de uppgifter som anges i 108 § i grundlagen, särskilt när det gäller den övervakning som riktar sig mot tillsynsmyndigheterna, även om uppgiften att svara för den centraliserade externa rapporteringskanalen väsentligen avviker från klagomålsförfarandet. Justitiekanslerns roll i samband med skyddet för visselblåsare kommer att komplettera de övriga tillsynsmyndigheternas roller, och snarare handla om att utöva kontroll över tillsynen och om allmän handledning än om operativ verksamhet. Till den centraliserade externa rapporteringskanalens uppgifter hör inte att vidta omedelbara tillsynsåtgärder med anledning av enskilda rapporter, utan rapporterna kommer att överföras till de behöriga tillsynsmyndigheterna för åtgärder. Tillsynsmy-

digheterna kommer att svara bl.a. för kontakterna till visselblåsarna, för att ge respons och vid behov få tilläggsuppgifter. Tillsynsmyndigheternas åtgärder kan även omfatta att leverera eller skriva rapporter för polisens förundersökning.

Justitiekanslerns uppgift i samband med skyddet för visselblåsare begränsas därmed till övervakning på systemnivå, allmän handledning, rådgivning och utbildning gällande själva rapporteringsförfarandet, samt sådan rapportering till EU som förutsätts i direktivet. Det kan däremot inte höra till den högsta laglighetsövervakarens uppgifter att t.ex. tillhandahålla rättshjälp eller detaljerad rättslig rådgivning för visselblåsare.

Justitiekanslerns roll som högsta laglighetsövervakare av myndighetsverksamheten och den viktiga och nära anknytning till medborgarna som hör samman med laglighetskontrollen talar för att justitiekanslern ska åta sig denna uppgift. Enligt justitiekanslerns uppfattning skapar uppgiften inte några konflikter när det gäller laglighetsövervakarens oberoende och självständiga ställning. Uppgiften lämpar sig istället uttryckligen på grund av dessa särdrag för den högsta laglighetsövervakaren. Direktivets materiella tillämpningsområde är brett och omfattar olika politiska sektorer inom EU, från offentliga upphandlingar till miljöskydd, från produktsäkerhet till konsumentskydd, från finansiella tjänster till folkhälsa och skydd av personuppgifter samt informationssystemssäkerhet, och därutöver även unionens bestämmelser om konkurrens och statliga stöd. Innehållet i den nationella genomföranderegleringen motsvarar direktivets tillämpningsområde, i enlighet med det utkast till regeringsproposition som sänts på remiss. Flera av de aktuella rättsområdena har en nära anknytning till de särskilda uppgifter som har anvisats justitiekanslern i den regeringsproposition gällande reformen av fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna (RP 179/2021 rd) som för närvarande är under behandling vid riksdagen.

Ärenden som berör offentliga upphandlingar, konkurrens och statliga stöd, åtgärder mot korruption, utvecklande av de automatiska systemen inom förvaltningen samt tillgodoseendet av den grundläggande fri- och rättighet som berör miljön hör till de nya särskilda uppgifter som i och med reformen av uppgiftsfördelningen anförtros justitiekanslern. Den föreslagna uppgift som berör ansvaret för den centraliserade externa rapporteringskanalen skulle ge justitiekanslern värdefull bakgrundsinformation för laglighetskontrollen när det gäller de nya uppgifterna, även om rapporterna från visselblåsare inte kommer att behandlas som laglighetskontrollärenden. Uppgiften att svara för den centraliserade externa rapporteringskanalen kommer även att ge justitiekanslern utökad insyn i verkställigheten av och tillsynen över unionsrätten.

De skyldigheter som direktivet uppställer när det gäller att inrätta en rapporteringskanal och erbjuda skydd för visselblåsare berör förutom den offentliga förvaltningen också verksamheten inom den privata sektorn. Den särskilda uppgift som anförtros justitiekanslern kommer till denna del att utvidga justitiekanslerns verksamhetsfält. De högsta laglighetsövervakarna utövar inte tillsyn över verksamhet inom den privata sektorn, såvida det inte är fråga om en offentlig uppgift som sköts av en privat aktör. De lagstiftningsområden som anges i direktivet faller också till vissa delar utanför de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll, exempelvis områden som gäller finansiell service, produktsäkerhet och konsumentskydd. För att de allmänna mål som uppställts för direktivet ska uppnås bör man således sträva efter att garantera att de interna rapporteringskanalerna och de korrigerande interna förfarandena är de redskap som primärt används. Den externa rapporteringskanalen och tillsynsmyndigheternas åtgärder är endast sekundära redskap för tryggnad av att målen med regleringen uppnås. Det är också viktigt att de rapporter av visselblåsare som lämnas in via den

externa rapporteringskanalen överförs till behandling hos den myndighet som ansvarar för tillsynen över det aktuella området inom unionsrätten. Justitiekanslern skulle såsom ansvarig för den externa rapporteringskanalen framför allt stå i kontakt med dessa tillsynsmyndigheter. I den reglering som berör genomförandet av direktivet är det på grund av 2 § 3 mom. i grundlagen nödvändigt att säkerställa att dessa tillsynsmyndigheter på lagnivå anförtros en omfattande behörighet att behandla externa rapporter och vidta behövliga åtgärder.

I samband med remissfasen är propositionsutkastets detaljer rörande justitiekanslerns uppgifter

och förfarandet fortfarande oklara, och det finns därför behov av att precisera regleringen vid den fortsatta beredningen. Ifall lagförslaget godkänns kommer justitiekanslersämbetets verksamhetsområde att utökas med ett helt nytt delområde. Detta kommer att medföra nya uppgifter som berör informationsförmedling, rådgivning gällande rapporteringsförfarandet, eventuell utbildning samt uppföljning och rapportering gällande systemets funktion. Eftersom justitiekanslerns arbetsmängd ständigt ökar, är det möjligt för justitiekanslern att ta hand om nya uppgifter endast om det anvisas tillräckliga resurser för uppgifternas skötsel.

UTLÅTANDEN

Rättsstatsprincipen (2 §)

- Den nya klimatlagen (OKV/1924/21/2021), se s. 96

Jämlikheten (6 §)

- Delaktighetsarbetsgruppens förslag gällande reformen av handikappservicelagen (OKV/2922/21/2020), se s. 205
- Serviceprocessen för arbetssökande (OKV/1664/21/2021), se s. 105
- Skärpning av vårdgarantin inom primärvården (OKV/3135/21/2021), se s. 91
- Ändring av lagstiftningen om skuldsanering (OKV/1343/21/2021), se s. 94

Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)

- Betänkandet gällande reformen av lagen om utkomststöd (OKV/2221/21/2021), se s. 207
- Krävande vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet (OKV/2705/21/2020), se s. 98
- Reglering om bekämpning av coronaviruset vid gränstrafiken (OKV/1538/21/2021), se s. 102

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §)

- Temporär lagändring gällande nya undersökningsåtgärder i fråga om M/S Estonias förlisning (OKV/1163/21/2021), se s. 102

Rörelsefriheten (9 §)

- Krävande vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet (OKV/2705/21/2020), se s. 98
- Reglering om bekämpning av coronaviruset vid gränstrafiken (OKV/1538/21/2021), se s. 102

Skyddet för privatlivet (10 §)

- Betänkandet gällande reformen av lagen om utkomststöd (OKV/2221/21/2021), se s. 207
- Behandling av kunduppgifter och en serviceplattform inom arbets- och näringsförvaltningen (OKV/1881/21/2021), se s. 96
- Delreform av penningtvätsregleringen (OKV/2425/21/2021), se s. 95
- Inrättandet av ett Genomcenter (OKV/2870/21/2021), se s. 93
- Krävande vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet (OKV/2705/21/2020), se s. 98
- Utvidgning av åtkomsten till kontouppgifter (OKV/412/21/2021), se s. 101

Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)

- Erfarenheter av offentlighetslagens ändamålsenlighet och av hur offentlighetsprincipen iakttas (OKV/1182/21/2021), se s. 156
- Skydd för personer som rapporterar överträdelser av EU-rätten och den nationella rätten (OKV/1937/21/2021), se s. 107

Egendomsskydd (15 §)

- Ändring av lagstiftningen om skuldsanering (OKV/1343/21/2021), se s. 94

De kulturella rättigheterna (16 §)

- Ändring av lagen om småbarnspedagogik (OKV/1593/21/2021), se s. 104

Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)

- Revidering av sametingslagen (OKV/1502/21/2021), se s. 94

Rätten till social trygghet (19 §)

- Betänkandet gällande reformen av lagen om utkomststöd (OKV/2221/21/2021), se s. 207
- Delaktighetsarbetsgruppens förslag gällande reformen av handikappservicelagen (OKV/2922/21/2020), se s. 205
- Krävande vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet (OKV/2705/21/2020), se s. 98

- Reglering om bekämpning av coronaviruset vid gränstrafiken (OKV/1538/21/2021), se s. 102
- Serviceprocessen för arbetssökande (OKV/1664/21/2021), se s. 105
- Skärpning av vårdgarantin inom primärvården (OKV/3135/21/2021), se s. 91
- Ändring av barnskyddslagen (OKV/1211/21/2021), se s. 99
- Ändring av socialvårdslagen och lagen om social- och hälsovårdstjänster för äldre (OKV/1712/21/2021), se s. 105

Ansaret för miljön (20 §)

- Den nya klimatlagen (OKV/1924/21/2021), se s. 96
- Ändring av naturvårdslagen (OKV/1930/21/2021), se s. 108

Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §)

- Behandling av kunduppgifter och en serviceplattform inom arbets- och näringsförvaltningen (OKV/1881/21/2021), se s. 96
- Betänkandet gällande reformen av lagen om utkomststöd (OKV/2221/21/2021), se s. 207
- Delaktighetsarbetsgruppens förslag gällande reformen av handikappservicelagen (OKV/2922/21/2020), se s. 205
- Genomförandet av visselblåsarordregler gällande externa rapporteringskanaler (OKV/893/21/2021), se s. 108
- Mottagande av muntlig bevisning genom upptagning (OKV/2871/21/2020), se s. 154
- Rättegångskostnader i tvistemål (OKV/1342/21/2021), se s. 156

- Serviceprocessen för arbetssökande (OKV/1664/21/2021), se s. 105
- Skydd för personer som rapporterar överträdelser av EU-rätten och den nationella rätten (OKV/1937/21/2021), se s. 107
- Ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen (OKV/3201/21/2021), se s. 93
- Uppdatering av regleringen om möjligheterna att överklaga (OKV/3011/21/2021), se s. 92

Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §)

- Myndighetsrekommendationer (OKV/1861/21/2021), se s. 180

AVGÖRANDEN

Jämlikheten (6 §)

- FPA:s automatiserade beslutsfattande (OKV/131/70/2020), se s. 212

Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)

- Dröjsmål i samband med beslut om karantän (OKV/419/10/2020), se s. 229
- Meddelande av en anvisning och förmedling av information om den (OKV/283/10/2020 och OKV/286/10/2021), se s. 216
- Polisens förfarande vid omhändertagandet av ett medie-passerkort (OKV/2864/10/2020), se s. 171

Rörelsefriheten (9 §)

- Dröjsmål i samband med beslut om karantän (OKV/419/10/2020), se s. 229

Skyddet för privatlivet (10 §)

- FPA:s automatiserade beslutsfattande (OKV/131/70/2020), se s. 212
- Tryggande av integritetsskyddet vid utträttandet av ärenden (OKV/557/10/2020), se s. 197

Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)

- Behandling av en dokumentbegäran vid förvaltningsdomstol (OKV/184/10/2020), se s. 130
- En informationsbegäran ska behandlas enligt offentlighetslagen (OKV/551/10/2020), se s. 197
- Riksåklagarens förfarande i ett åtalstillstånds- ärende och hens därmed anknutna ställningstaganden (OKV/1273/10/2020 m.fl.), se s. 136
- Tvångsmedelsärendenas offentlighet (OKV/617/10/2021), se s. 128
- Öppenheten vid beslutsfattandet rörande hanteringen av coronavirusepidemin (OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020), se s. 209

Rösträtten och rätten till inflytande (14 §)

- FPA:s automatiserade beslutsfattande (OKV/131/70/2020), se s. 212

Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)

- Förfarandet vid beredningen av förordningarna om förbud mot laxfiske i Tana älv (OKV/1215/10/2021), se s. 86

Rätten till social trygghet (19 §)

- Dröjsmål i samband med beslut om karantän (OKV/419/10/2020), se s. 229
- FPA:s automatiserade beslutsfattande (OKV/131/70/2020), se s. 212
- Meddelande av en anvisning och förmedling av information om den (OKV/283/10/2020 och OKV/286/10/2021), se s. 216
- Meddelande av ett beslut (OKV/1711/10/2020), se s. 225
- Skyldigheten att anmäla sig som arbetslös arbetssökande (OKV/1512/10/2020 och OKV/2115/10/2020), se s. 222
- Tillställande av undersökningsresultat till patienten och registrering av resultaten i Kanta-tjänsten (OKV/1783/10/2020), se s. 230
- Utläggning av offentlig maktutövning inom barnskyddet (OKV/292/10/2020), se s. 224

Ansaret för miljön (20 §)

- Den nationella verkställigheten av förordningen om invasiva främmande arter (OKV/1777/10/2021), se s. 193
- Förfarandet vid beredningen av förordningarna om förbud mot laxfiske i Tana älv (OKV/1215/10/2021), se s. 86

Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §)

- Avgörande av ett brottmål utan beslutanderätt (OKV/1669/31/2021), se s. 122
- Beaktande av ett tidigare villkorligt fängelsestraff som en strafflindningsgrund (OKV/2777/31/2020), se s. 122
- Behandlingstiden för en ansökan och givandet av en uppskattning av behandlingstiden (OKV/340/10/2020), se s. 181
- Bemötande av en informationsbegäran och meddelande av ett överklagbart beslut (OKV/305/10/2020 och OKV/316/10/2020), se s. 219
- Bemötande av en kunds kontaktbegäranden (OKV/1857/10/2020), se s. 220
- Bifogande av fel stämningsansökan till en stämning (OKV/2034/10/2020), se s. 124
- Bristfällig rådgivning för en arbetssökande (OKV/1659/10/2020), se s. 199
- Coronaviruspandemins inverkan på behandlingstiden för ett ärende vid en tingsrätt (OKV/928/10/2021), se s. 131
- Dataombudsmannens byrås förfaranden (OKV/123/70/2020), se s. 160
- Distriktsåklagares förfarande i ärenden där åtalsrätten preskriberats (OKV/714/30/2020), se s. 135
- Dröjsmål i fråga om en tingsrätts avgörande (OKV/1092/10/2021), se s. 128
- Dröjsmål i samband med beslut om karantän (OKV/419/10/2020), se s. 229
- Dröjsmål i samband med en arbetarskyddsinspektion (OKV/277/10/2020), se s. 211
- Dröjsmål vid behandlingen (OKV/420/10/2021), se s. 223 (OKV/584/10/2020), se s. 172 (OKV/991/10/2020), se s. 172 (OKV/2456/10/2020), se s. 173

- Dröjsmål vid behandlingen av ett besvär-
ärende vid en förvaltningsdomstol
(OKV/2339/10/2020), se s. 130
- Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende rörande
sjukpension (OKV/535/10/2020), se s. 217
- Dröjsmål vid bemötandet av en anmärkning
(OKV/22/10/2020), se s. 230
- Dröjsmål vid en förundersökning
(OKV/113/10/2020), se s. 168
(OKV/141/10/2020), se s. 168
(OKV/654/10/2020), se s. 169
(OKV/1847/10/2020), se s. 169
- Dröjsmål vid en förundersökning och
brister i ett förundersökningsbeslut
(OKV/1387/10/2020), se s. 167
- Dröjsmål vid utfärdandet av en stämning
(OKV/463/31/2020), se s. 118
- En polis dömdes för brott mot tjänsteplikt av
oaktsamhet (OKV/552/70/2020), se s. 164
- En statsåklagares förfarande vid besvarandet av
meddelanden (OKV/2446/10/2021), se s. 136
- En tingsdomares förfarande vid häktandet av en
dömd person (OKV/509/31/2020), se s. 125
- Fastställandet av en skriftlig betalningsplan vid
utsökning (OKV/2826/10/2020), se s. 159
- Felaktig lindring av en dom vid en tingsrätt
(OKV/655/30/2020), se s. 127
(OKV/755/30/2020), se s. 127
- FPA:s automatiserade beslutsfattande
(OKV/131/70/2020), se s. 212
- Förfarandet vid lagberedning och vid rättelse
av en författning samt kommunikationsverkets
förfarande vid informerandet om tidpunkten
för besiktning (OKV/816/10/2020), se s. 194
- Förutsättningarna för åtalsförhandling och
preskription av åtalsrätten (OKV/501/31/2020),
se s. 134
- Informerande av verkställighetsmyndig-
heten om återbrytande av en brottmålsdom
(OKV/171/10/2020), se s. 123
- Lång behandlingstid för ett ärende som berörde
ett underhållsavtal (OKV/2042/10/2020),
se s. 227
- Lotteriförvaltningens förfarande i ett
ärende rörande penninginsamlingstillstånd
(OKV/322/10/2020), se s. 166
- Meddelande av en anvisning och förmedling av
information om den (OKV/283/10/2020 och
OKV/286/10/2021), se s. 216
- Meddelande av ett beslut
(OKV/1711/10/2020), se s. 225
(OKV/2508/10/2020), se s. 226
- Meddelandet av ett skriftligt överklagbart beslut
(OKV/2549/10/2020), se s. 189
- Motiverandet av ett förundersökningsbeslut
(OKV/521/10/2020), se s. 170
- Omnämmande av den tillämpade bestämmelsen i
förundersökningsbeslutet (OKV/426/10/2020),
se s. 171
- Polisens förfarande vid undersökningen av
människohandel (OKV/1233/70/2021 och
OKV/1956/90/2021), se s. 165
- Riksåklagarens förfarande i ett åtalstillstånds-
ärende och hens därmed anknutna
ställningstaganden (OKV/1273/10/2020 m.fl.),
se s. 136
- Rådgivning till kunder
(OKV/539/10/2020), se s. 215
(OKV/1011/10/2021), se s. 215
- Skrivfel och andra fel i domar eller domslut
(OKV/741/30/2020), se s. 126
- Skyldigheten att låta översätta dokument
i samband med utfärdandet av en stämning
i ett brottmål (OKV/407/70/2020), se s. 124
- Straff som ådömts svaranden trots utevaro
(OKV/1670/31/2021), se s. 121
- Tillämpning av föräldrad lagstiftning vid
tingsrätten (OKV/88/31/2020), se s. 125
- Tryggande av integritetsskyddet vid utträttandet
av ärenden (OKV/557/10/2020), se s. 197

- Trygghandlet av god förvaltning i samband med förfarandet för förordnande till en uppgift inom utrikesförvaltningen (OKV/769/10/2020), se s. 151
- Undantagslov för förhindrande av skador orsakade av vitkindade gäss och skarvar (OKV/2511/10/2020), se s. 231
- Underskridande av minimistraflet (OKV/746/30/2020), se s. 122 (OKV/751/30/2020), se s. 122
- Utdömande av straff för brott för vars del åtalsrätten preskriberats mm. (OKV/624/30/2020), se s. 120 (OKV/744/30/2020), se s. 121 (OKV/87/31/2020), se s. 119 (OKV/2954/31/2020), se s. 120
- Utredandet av ett hyresobjekts förenlighet med villkoren (OKV/1897/10/2020), se s. 183
- Öppenheten vid beslutsfattandet rörande hanteringen av coronavirusepidemin (OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020), se s. 209
- Översändandet av besvärshandlingar från en tingsrätt till en hovrätt (OKV/1332/31/2021), se s. 122

Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §)

- Dataombudsmannens byrås förfaranden (OKV/123/70/2020), se s. 160
- Dröjsmål i samband med beslut om karantän (OKV/419/10/2020), se s. 229
- FPA:s automatiserade beslutsfattande (OKV/131/70/2020), se s. 212
- Meddelande av en anvisning och förmedling av information om den (OKV/283/10/2020 och OKV/286/10/2021), se s. 216
- Öppenheten vid beslutsfattandet rörande hanteringen av coronavirusepidemin (OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020), se s. 209



4

ÖVERVAKNINGEN AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER

ÖVERVAKNINGEN AV STATSRADETS OCH REPUBLICENS PRESIDENTS BESLUTS- FATTANDE

- Justitiekanslern övervakar att de beslut som fattas av statsrådet och av republikens president är lagenliga. Övervakningen är i huvudsak föregripande, och syftet med den är att utreda juridiska frågor som hänför sig till besluten och beslutsförfarandena redan innan ärendena föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen.
- I det skede då ärendena är under beredning utarbetar justitiekanslern på begäran av ministerierna utlåtanden och ställningstaganden som berör beslutsförfarandena och juridiska frågor i anslutning till besluten.
- Alla dokument som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen förhandsgranskas vid justitiekanslersämbetet.
- Justitiekanslern är närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen samt vid regeringens förhandlingar och strategisammanträden.
- Justitiekanslern behandlar klagomål som berör statsrådets och republikens presidents beslutsfattande.
- Ifall det efter att ett beslut har fattats finns skäl att misstänka att förfarandet varit felaktigt, kan justitiekanslern undersöka saken också i efterhand.
- Justitiekanslern granskar de protokoll som förs vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen.

ÖVERVAKNINGSMETODER

Övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder berör de beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragningen för republikens president. Övervakningen omfattar förhandsgranskning av besluten, övervakning i samband med beslutsfattandet och efterhandskontroll av besluten.

Till den övervakning som utförs i samband med beredningen av besluten hör att ge utlåtanden och ställningstaganden till ministerierna, att ge råd till tjänstemän vid ministerierna samt att granska föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. I samband med granskningen av föredragningslistorna undersöker justitiekanslern i mån av möjlighet också de klagomål som på förhand anförts angående dem. Syftet med den övervakning som utförs under beredningsskedet är att på förhand utreda olika frågor som är förknippade med ärendena, så att det inte ska finnas några rättsliga hinder för beslutsfattandet i det skede då ärendena föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen. Övervakningen ska utföras snabbt, så att tidtabellen för beslutsfattandet inte onödigt förskjuts. De dokument som eventuellt utarbetas

vid justitiekanslersämbetet i samband med övervakningen under beredningsskedet är offentliga, om de berör frågor som med avseende på sak och syfte är av betydelse med tanke på utövningen av offentlig makt.

Den övervakning som sker i samband med själva beslutsfattandet innebär att laglighetsövervakaren personligen är på plats. Vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna samt vid regeringens underhandlingar och aftonskolor närvarar alltid justitiekanslern, eller biträdande justitiekanslern såsom justitiekanslerns ställföreträdare. Justitiekanslern ska vid behov framställa en anmärkning angående beslutsfattandets lagenlighet, men justitiekanslern kan inte på rättslig väg hindra beslutsfattandet. De ställningstaganden som meddelas i samband med övervakningen under beredningsskedet iakttas dock i regel, vilket innebär att det i allmänhet inte längre finns några skäl att framställa anmärkningar i samband med beslutsfattandet.

Till justitiekanslerns efterhandskontroll av beslutsfattandet hör att behandla klagomål som anförts över besluten samt att undersöka ärenden på eget initiativ i sådana fall där det i efterskott uppdagas skäl att misstänka felaktigt förfarande.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL I SAMBAND MED BETYDANDE SAMHÄLLELIGA REFORMER

- Laglighetskontrollen riktar sig framför allt mot iakttagandet av grundlagen och de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna, tillgodoseendet av rätten till inflytande, utarbetandet av konsekvent lagstiftning och tillbörligt beaktande av EU-rätten.
- Justitiekanslern övervakar de reformprojekt som regeringen planerar samt beslutsfattandet om hur projekten ska genomföras.
- Justitiekanslern deltar inte i ärendenas beredning, men kan på begäran av ett ministerium utarbeta ställningstaganden och ge råd inom ramen för laglighetskontrollen.
- Ministerierna kan i samband med ärendenas remissbehandling inhämta ett utlåtande om ett ärende av justitiekanslern. Justitiekanslern kan även ge ett utlåtande på eget initiativ.
- I beredningens slutskede kan justitiekanslern granska en regeringsproposition, antingen på eget initiativ eller på begäran av ett ministerium.
- Alla regeringspropositioner granskas senast då de blir föremål för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde, innan de överläts till riksdagen.
- Riksdagsutskotten kan höra justitiekanslern i egenskap av sakkunnig.

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV LAGBEREDNINGEN

Justitiekanslern granskar lagarnas och förordningarnas lagenlighet under deras beredningsskede, då justitiekanslern ger utlåtanden om författningsförslag i anslutning till det allmänna remissförfarandet och på begäran av ministerierna tar ställning till sådana betydande frågor som aktualiseras i samband med beredningen. Ministeriernas begäranden om utlåtanden följs och granskas systematiskt vid justitiekanslersämbetet. I och med denna uppföljning kan man vid justitiekanslersämbetet ge utlåtanden också i sådana fall där ingen begäran om utlåtande inkommit till justitiekanslersämbetet. I beredningens slutskede sker granskning av författningsförslag på initiativ av justitiekanslern och på begäran av ministerierna, innan de föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Regeringspropositioner granskas systematiskt på initiativ av justitiekanslern, genom att man ur regeringens lagstiftningsprogram väljer ut vilka propositioner som ska granskas. Propositionernas beredare underrättas om granskningen på förhand.

Syftet med den laglighetskontroll som sker under den tid lagberedningen pågår är att på ett heltäckande sätt se till att det ur laglighetskontrollens synvinkel inte finns något att anmärka på i de regeringspropositioner som läggs fram för statsrådet för beslutsfattande. Då författningsförslagen granskas redan innan föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde sänds för granskning, är det möjligt att göra en noggrannare och djupare bedömning av laglighetsfrågorna. I detta skede har ministerierna också bättre möjligheter att göra behov-

liga korrigeringar i författningsförslagen. Förhandsgranskningens betydelse accentueras dessutom av att man vid granskningen av föredragningslistorna kontrollerar hur den respons som getts i tidigare skeden har beaktats i de slutliga förordningarna eller regeringspropositionerna. Förhandsgranskningen främjar således ett smidigt beslutsfattande i statsrådet och vid riksdagen, samt skapar förtroende för att det högsta statliga beslutsfattandet i rättsligt avseende sker korrekt.

Justitiekanslerns förhandsgranskning riktas mot författningsförslag vars innehåll enligt till buds stående information är av betydelse ur laglighetskontrollens synvinkel. Vid bedömningen av författningsförslagets betydelse beaktas tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt god förvaltning, rättsstatens funktion, grundlagens tillämpning och tolkning samt viktiga samhällseliga konsekvenser. Därutöver strävar man efter att urskilja exceptionellt omfattande regeringspropositioner som skulle vara svåra att granska först i samband med statsrådets föredragningslistor. Över granskningen utarbetas utöver utlåtanden även skriftlig respons, där man vid behov specificerar vilka frågor som behöver korrigeras eller kompletteras.

Det centrala syftet med den laglighetskontroll som berör regeringspropositioner är framför allt att se till att man i propositionerna har identifierat de frågor som är av betydelse med tanke på grundlagen, redogjort för den centrala praxis som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden och öppet pre-

senterat också sådana eventuella frågor som är nya eller oklara i förhållande till grundlagen. I anslutning till de frågor som berör grundlagen övervakas också tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt sådana internationella förpliktelser rörande de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland. Dessutom övervakar man att lagstiftningsprocessen är korrekt samt att remissförfarandet och rätten till delaktighet och inflytande iakttas. I samband med inspektionerna uppmärksammas också i mån av möjlighet författningarnas inbördes överensstämmelse med varandra och ostridighet, iakttagandet av allmänna lagar, samt lagstiftningens begriplighet och ändamålsenlighet ur tillämparnas synvinkel. Vid granskningen av lagstiftningen som helhet beaktas utöver de nationella författningarna även sådana förpliktelser som följer av internationella konventioner och av EU-rätten, samt huruvida det nationella utrymmet för regleringen har bedömts och använts korrekt.

Under verksamhetsåret tog man ställning till 116 begäranden om utlåtanden om regeringspropositioner och förordningsutkast (94 året innan) samt gav 72 utlåtanden (72 året innan) (angående

utlåtandenas innehåll se s. 90–109). År 2021 omfattade förhandsgranskningen 33 författningsförslag (77 året innan), varav 16 var regeringspropositioner och 17 statsrådsförordningar. Förordningarnas stora andel av de granskade författningarna berodde på granskningen av lagenligheten i fråga om de restriktioner som med anledning av coronapandemin utfärdades med stöd av beredskapslagen och lagen om smittsamma sjukdomar. Av de författningsförslag som omfattades av förhandsgranskningen granskades åtta på initiativ av justitiekanslern (35 året innan) och 25 på initiativ av ministerierna (42 året innan). Förhandsgranskningen omfattade 7 % av alla regeringspropositioner som överlämnades till riksdagen (15 % året innan). En betydande del av regeringspropositionerna utgjordes av sådana brådskande propositioner som hörde samman med coronapandemin, medan många av de lagstiftningsprojekt som justitiekanslern beslutade granska på eget initiativ blev framskjutna. Största delen av den respons som gavs vid förhandsgranskningen av regeringspropositioner gällde propositionernas förhållande till grundlagen och korrekt beaktande av personuppgiftsskyddet.

LAGLIGHETSKONTROLLEN FÖRBÄTTRAR LAGBEREDNINGENS KVALITET

Justitiekanslern

- övervakar lagenligheten och iakttagandet av god lagberedning i alla lagberedningsskeden, men deltar inte i beredningen,
- tar på begäran av ministerierna ställning till frågor som hör till laglighetskontrollen,
- följer systematiskt regeringens planer rörande lagberedningen och ministeriernas begäranden om utlåtanden,
- ger utlåtanden om författningsförslag både på begäran och på eget initiativ,
- granskar regeringspropositioner på eget initiativ och på begäran av ministerier,
- granskar alla regeringspropositioner och statsrådsförfordningar som föredras vid statsrådets allmänna sammanträde,
- övervakar att den respons som getts i utlåtandena och vid förhandsgranskningen har beaktats i de dokument som läggs fram vid de allmänna sammanträdena, samt
- ger sakkunnigutlåtanden på begäran av riksdagens utskott.

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TJÄNSTEUTNÄMNINGAR VID STATSRADET

Statsrådet utnämner ministeriernas kanslichefer, avdelningschefer och en stor del av cheferna för de ämbetsverk som lyder under ministerierna. Utöver de högsta statstjänstemännen utnämner statsrådet även de övriga tjänstemän vi ministerierna som svarar för ledande uppgifter och en stor del av de tjänstemän som svarar för expertuppgifter. Republikens president utnämner bl.a. domare, officerare inom försvarsmakten och en del av tjänstemännen inom utrikesförvaltningen. Justitiekanslern granskar på förhand de tjänsteutnämningar som föredras för statsrådet och republikens president i samband med granskningen av föredragningslistorna. Övriga tjänsteutnämningar granskar justitiekanslern i efterskott huvudsakligen på grundval av klagomål.

De tjänsteutnämningar som statsrådets allmänna sammanträde och republikens president svarar för övervakas i huvudsak genom granskning av föredragningsdokumenten, som enligt vedertagen praxis omfattar utnämningsspromemoriorna och sammanfattningarna av sökandenas meriter. Utnämningsspromemorian innefattar en beskrivning av de åtgärder som vidtagits vid beredningen av utnämningen och en motivering till valet av den person som föreslås bli utnämnd till tjänsten. Vid behov kan även andra dokument som samlats under beredningen begäras av den som föredrar utnämningssärendet. Justitiekanslern har med stöd av 111 § i grundlagen rätt att få de upplysningar som hen behöver för sin laglighetskontroll, inklusive sekretess-

belagda dokument, såsom lämplighetsbedömningar som gjorts i fråga om sökandena. Det ministerium som bereder föredragningen och den föredragande som föredrar utnämningsbeslutet svarar för att föredragningsdokumenten är korrekta och för att uppgifterna i dem är tillförlitliga samt för att utnämningssärendet har beretts och utretts tillräckligt väl.

I samhällsdebatten och i klagomål riktas det ofta kritik mot statsrådets utnämningar av de högsta statstjänstemännen. I dessa fall kritiserar ibland också justitiekanslern för att inte ha förhindrat val som uppfattats som politiska eller annars felaktiga. Justitiekanslern bedömer utnämningarnas laglighet också i efterhand utifrån de synpunkter som framförs i klagomålen. År 2021 avgjordes bl.a. klagomål rörande utnämningen av Geologiska forskningscentralens generaldirektör, samt rörande dröjsmål vid utnämningen av finansministeriets kanslichef och ledigförklarandet av kanslichefstjänsten på nytt (OKV/114/10/2021 och OKV/1087/10/2020). Klagomålen föranledde inga åtgärder från justitiekanslerns sida.

Enligt grundlagen utgörs de allmänna utnämningssgrunderna vid beslut om tjänsteutnämningar av skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Dessutom ska de behörighetskrav som särskilt föreskrivs för tjänsten i fråga iakttas, liksom de diskrimineringsförbud som föreskrivs i grundlagen, diskrimineringslagen och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt dem får ingen utan

godtagbar grund försätts i en annan ställning bl.a. på basis av kön, övertygelse eller åsikt. Det är alltså förbjudet att t.ex. åsidosätta en sökande som enligt de lagenliga utnämningsgrunderna är mer meriterad genom att utnämna en annan person till tjänsten på grundval av partipolitiska förtjänster. Det är å andra sidan också förbjudet att underlåta att utnämna en person på grund av dennes partipolitiska ståndpunkt, om hen enligt de nämnda utnämningsgrunderna är den bästa sökanden för tjänsten.

Vid beredningen och beslutsfattandet rörande en tjänsteutnämning ska det förfarande som föreskrivs i statstjänstemannalagen iakttas. Rättsprinciperna för förvaltningen, såsom principen om jämlikhet och opartiskhet samt att befogenheter ska utövas endast för rättsligt godtagbara ändamål, gäller även i fråga om tjänsteutnämningar. Den sist nämnda principen innebär att man vid tjänsteutnämningen ska se till att den person som med hänsyn till sina personliga egenskaper är lämpligast och har den bästa förmågan att sköta tjänsten ska utses till den, och att utnämningen inte kan göras för att tillgodose något annat ändamål.

Det hör till justitiekanslerns uppgifter och befogenheter i egenskap av laglighetsövervakare att bedöma huruvida utnämningsförfarandet uppfyller de ovan beskrivna rättsliga kraven. För utnämningsspromemorians del fästs uppmärksamhet vid att de meriter hos sökandena som är av betydelse för utnämningsbeslutet har beskrivits korrekt och jämlikt samt vid att bedömningen av varje sökandes behörighet och jämförelsen av sökandenas meriter är korrekta. Vid meritjämförelsen är det endast möjligt att iakttä sådana jämförelsegrunder som är förenliga med de allmänna tjänsteutnämningsgrunder som

föreskrivs i grundlagen. Det är emellertid inte nödvändigt att särskilt nämna de allmänna utnämningsgrunderna. De grunder som iakttas vid meritjämförelsen ska kunna härledas från tjänstens behörighetskrav, de övriga förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten som nämnts i platsannonsen och av de uppgifter som hör till tjänsten. När statens högsta tjänster tillsätts kan jämförelsegrunder härledas bl.a. från de kommande ledarskapsutmaningarna och de färdigheter som dessa förutsätter.

Vid laglighetskontrollen av tjänsteutnämningar bedöms det huruvida den prövningsrätt som tillkommer utnämnnaren har utövats korrekt, men det är inte möjligt att ta ställning till vilken av alla de sökande som uppfyller de rättsliga kraven som borde utses till tjänsten. Det hör inte till justitiekanslerns behörighet att delta i bedömningen av vem som borde väljas bland de sökande som utifrån meritjämförelsen bäst uppfyller behörighetskraven för tjänsten. Detta är den utnämmande myndighetens uppgift. Utnämnnaren har inom ramen för de rättsliga gränser som lagstiftningen uppställer prövningsrätt bl.a. när det gäller hur de krav som hänför sig till de uppgifter som hör till tjänsten och sökandenas meriter betonas. När det gäller statens högsta tjänster omfattar prövningsrätten även de kommande ledarskapsutmaningarna och bedömning av de färdigheter som dessa kräver samt valen av vilka behövliga färdigheter som betonas. Sökandenas arbetserfarenhet, kännedom om de uppgifter som hör till tjänsten och prestationer i tidigare uppgifter kan därmed vid jämförelsen av sökandena betonas inom ramen för de krav som hänför sig till uppgiften. Den valda betoningen ska dock basera sig på objektiva kriterier.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL VID TJÄNSTE- UTNÄMNINGAR

- Justitiekanslern granskar på förhand föredragningsdokumenten rörande de tjänsteutnämningar som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och som föredras för republikens president. Andra tjänsteutnämningar granskas i efterhand huvudsakligen på grundval av klagomål.
- Inom laglighetskontrollen granskas det huruvida förfarandet vid tillsättandet av tjänster och utnämningsförslagets motiveringar är korrekta i rättsligt avseende.
- Inom laglighetskontrollen granskas det normalt att
 - tjänsten har varit offentligt lediganslagen på föreskrivet sätt,
 - ansökningstiden för tjänsten motsvarar minst den föreskrivna,
 - de behörighetskrav som föreskrivits för tjänsten iakttas,
 - det utförs en jämlik och icke-diskriminerande jämförelse av sökandena, i enlighet med de allmänna tjänsteutnämningsgrunder som föreskrivits i grundlagen, samt att
 - utnämningsförslaget motiveras med objektiva kriterier som är av betydelse för skötseln av tjänsten.
- Justitiekanslern tar inte ställning till vilken av de bästa sökandena som borde utses till tjänsten.
- Den tjänsteman som föredrar tjänsteutnämningen svarar för att beredningen av utnämningen är lagenlig samt för att de uppgifter som ges i motiveringen till utnämningen är korrekta.
- Den som fattar utnämningsbeslutet svarar för att beslutet är lagenligt. Också den som föredrar utnämningen svarar för beslutets lagenlighet, såvida föredraganden inte har meddelat avvikande åsikt rörande beslutet.

GRANSKNINGEN AV FÖREDRAGNINGSLISTOR

Inom ramen för laglighetskontrollen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder granskas varje vecka föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Granskningen utförs under den tid som står till buds mellan utdelningen av föredragningslistorna och själva sammanträdet. Denna tid omfattar i praktiken ungefär två dygn, ifall föredragningslistorna delas ut vid utsatt tid.

I samband med granskningen av föredragningslistorna uppmärksammas rättsliga frågor som berör befogenheterna, förfarandet och förutsättningarna för beslutsfattandet, samt de formkrav som uppställts för besluten. Ifall oklarheter, fel eller brister upptäcks i föredragningslistorna, kontaktar man omedelbart de föredragande vid ministerierna som ansvarar för listorna. Oftast lyckas föredraganden korrigera föredragningslistan före sammanträdet. I vissa fall leder felen och bristerna emellertid till att föredraganden drar tillbaka föredragningslistan från sammanträdet och föredrar ärendet först senare, då listan blivit korrigerad. Föredragningslistan ska alltid dras tillbaka ifall ärendet inte till någon del hör till statsrådets allmänna sammanträdes eller republikens presidents behörighet.

Det finns ungefär 150 olika typer av ärenden som regelbundet behandlas vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Utöver detta finns det dessutom vissa typer av ärenden som aktualiseras då och då eller i enstaka fall. Till de allmännaste ärendena hör bl.a. regeringspropositioner, stadfästelse av lagar, statsrådsförfordningar,

tjänsteutnämningar, statsrådets skrivelser i EU-ärenden och olika beslut som hänför sig till statsfördrag.

Vid granskningen av regeringspropositioner uppmärksammas tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, bemyndigandena att utfärda förordningar och föreskrifter samt motiveringen till den valda lagstiftningsordningen. Ifall det i ljuset av grundlagsutskottets praxis konstateras att frågan om en föreslagen lags grundlagsenlighet inte har behandlats tidigare eller att frågan ger rum för tolkning, ska det i regeringspropositionen föreslås att ett utlåtande om saken ska inhämtas av grundlagsutskottet. I samband med granskningen av regeringspropositioner strävar man dessutom efter att kontrollera att propositionerna även i övrigt uppfyller de krav som hänför sig till riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen. Vid granskningen fästs också vikt bl.a. vid huruvida de synpunkter som intressentgrupperna framfört i samband med beredningen har refererats på ett tillbörligt sätt, i synnerhet när det gäller ställningstaganden som berör rättsliga frågor. Ifall det tidigare har getts ett utlåtande om regeringspropositionen eller ifall den har genomgått förhandsgranskning, kontrollerar man vid granskningen av föredragningslistan huruvida de synpunkter som presenteras i utlåtandet eller vid förhandsgranskningen har beaktats i propositionen.

I samband med stadfästelsen av lagar övervakar man att den tre månaders tidsfrist som föreskrivs i 77 § i grundlagen inte överskrids då en lag som antagits av riksdagen föredras för republikens pre-

sident. Särskilt uppmärksammas republikens presidents beslut om lagens ikraftträdandetidpunkt. Om riksdagen redan har fattat beslut om ikraftträdandet, kan fastställelsen av tidpunkten för lagens ikraftträdande inte längre föredras för presidenten i samband med stadfästelsen av lagen.

För statsrådsförförordningarnas del granskas de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen. En förordning får inte utfärdas om det inte finns ett lagstadgat bemyndigande för detta, och förordningens bestämmelser måste hålla sig inom ramen för bemyndigandet. I en förordning är det inte heller möjligt att föreskriva om frågor som ska regleras i lag.

I samband med tjänsteutnämningar övervakar man att förfarandet för tillsättandet av tjänster är korrekt och att utnämningsförslagen är försedda med en tillbörlig motivering. Motiveringen ska innehålla en objektiv redogörelse för de meriter hos sökandena som är av betydelse med avseende på utnämningen. Bedömningen och jämförelsen av sökandena ska grunda sig på de behörighetsvillkor som föreskrivits för tjänsten i fråga och på de allmänna tjänsteutnämningsskäl som anges i 125 § i grundlagen (skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd). Valet av den person som bland de mest meriterade sökandena utses till tjänsten ska motiveras med sådana objektiva fakta som är relevanta med avseende på tjänsten. Vid granskningen av föredragningslistorna tar man därmedot inte ställning till vilken person som är mest meriterad bland de sökande som uppfyller de rättsliga kriterierna och inte heller till vilken person som borde bli utnämnd till tjänsten.

Statsrådets skrivelser i EU-ärenden gäller rättsakter, fördrag och åtgärder som Europeiska uni-

onen fattar beslut om, vilka annars skulle falla inom riksdagens behörighet. Enligt 96 § i grundlagen ska förslag som gäller dylika ärenden sändas till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till dem. Vid granskningen av föredragningslistorna fästs särskild vikt vid att skrivelsen i enlighet med grundlagen överlämnas till riksdagen utan dröjsmål efter att statsrådet har fått kännedom om förslaget. Dessutom granskar man att skrivelsen innefattar alla de uppgifter som är av betydelse med tanke på riksdagsbehandlingen. Skrivelsen ska innefatta statsrådets ställningstagande till förslaget samt en redogörelse för hörandet av intressentgrupperna och för de övriga förfaranden som iakttagits då man tagit ställning till saken. Skrivelsen ska också innehålla en bedömning av den EU-rättsliga grunden för förslaget och av förhållandet till EU-rättens subsidiaritetsprincip, samt av huruvida förslaget hör till Ålands lagstiftningsbehörighet eller inte.

När det gäller beslut som berör statsfördrag granskar man att beslutet om godkännande av ett fördrag fattas på det sätt som föreskrivs i 93 § i grundlagen. Godkännandet av ett fördrag ska föredras för statsrådet eller för republikens president för beslutsfattande innan man förbinder sig vid fördraget. Om fördraget kräver riksdagens godkännande, ska godkännandet inhämtas innan statsrådet eller presidenten fattar beslut om saken. Godkännandet av ett fördrag förs till riksdagen för behandling genom en regeringsproposition. När det gäller beslut som berör statsfördrag granskar man också att fördraget sätts i kraft i Finland vid samma tidpunkt som det träder i kraft internationellt. Därigenom strävar man efter att undvika oklarheter om den gällande rättens innehåll.

UPPFÖLJNING AV GRANSKNINGEN AV FÖREDRAGNINGSLISTOR ÅR 2021

Vid justitiekanslersämbetet granskades alla föredragningslistor som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Listorna omfattade år 2021 sammanlagt 2 130 ärenden (2 088 ärenden året innan). Av föredragningslistorna innehöll 18 % (16 % året innan) ett eller flera fel, till följd av vilka justitiekanslersämbetet gav rättelseuppmaningar. Av felen var 70 % (68 % året innan) uppenbart av rättslig karaktär, vilket innebar att felen berörde behörigheten eller andra lagliga förutsättningar för beslutsfattandet, eller lagtekniska frågor. Lagtekniska fel förekom närmast i sådana regeringspropositioner och statsrådsförordningar som inte hade granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet. Justitiekanslersämbetets rättelseuppmaningar ledde i 12 fall (14 året innan) till att föredraganden drog tillbaka föredragningslistan. I dessa fall var det fråga om fel som inte kunde rättas genast eller om ärenden som inte hörde till statsrådets allmänna sammanträdes behörighet. De övriga felen var närmast av teknisk karaktär och be-

rörde korrektheten i samband med beslutsfattandet, noggrannheten och iakttagandet av sådan enhetlig praxis som fastställts i olika anvisningar.

Av de ovan nämnda rättelseuppmaningarna berörde 36 regeringspropositioner (47 året innan). I 13 av dessa fall (10 året innan) begärdes det att bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen skulle kompletteras.

Sådana rättsliga frågor och procedurfrågor som hänförde sig till föredragningslistorna behandlades vid justitiekanslersämbetet också före den egentliga granskningen av föredragningslistorna. I de utlåtan- den och ställningstaganden som begärdes av justitie- kanslern gjordes dessutom förhandsbedömningar av många frågor, ibland även frågor av stor betydelse. Dessutom tillhandahölls rådgivning för ministerier- nas tjänstemän i praktiska frågor som berörde be- slutsfattandet. Ungefär 8 % av föredragningslistor- na (11 % året innan) behandlades åtminstone delvis vid justitiekanslersämbetet innan listorna delades ut för beslutsfattande.

STATSRÅDETS BESLUTSFATTANDE ÅR 2021

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2021 sammanlagt 1 715 ärenden (1 686 året innan). Regeringen överlämnade 246 regeringspropositioner (259 året innan) och 74 statsrådsskrivelser i EU-ärenden (71 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 109 allmänna sammanträden under året (98 året innan).

Arbetet vid statsrådet präglades under hela året fortsättningsvis av coronavirusepidemiens bekämpning. Situationen åskådliggörs av att antalet allmänna sammanträden vid statsrådet ökade till och med i förhållande till året innan, liksom antalet ärenden som behandlades vid sammanträdena. Fler än hälften av de allmänna sammanträdena utgjordes av extraordinarie sammanträden som ordnades utöver de normala sammanträden som hålls varje vecka. Beredningen och beslutsfattandet präglades av exceptionell brådska, då epidemiläget varierade och det fanns en kontinuerlig osäkerhet beträffande informationen om epidemins utveckling och metoderna för att påverka läget. De rättsliga frågor som aktualiserades vid beslutsfattandet var i stor utsträckning nya, och den tillämpliga lagstiftningen visade sig i flera situationer vara bristfällig. Tidtabellerna för beslutsfattandet och de nya situationerna var utmanande också för laglighetskontrollen. De ärenden som hänförde sig till coronaepidemin hämtades ofta till behandling vid sammanträdena bara några timmar före sammanträdet, så att granskningen av föredragningslistorna och åtgärdandet av bristerna i dem kunde slutföras först precis innan sammanträdet inleddes. I vissa fall blev man tvungen

att flytta fram sammanträdet också då det gällde brådskande ärenden, eftersom föredragningslistan inte hade hunnit bli korrigerad i enlighet med justitiekanslerns respons (t.ex. OKV/3200/24/2021 och OKV/3514/24/2021).

Utöver de beslut som hänförde sig till coronaepidemin fattade statsrådet synnerligen brådskande beslut på grund av situationen i Afghanistan. Statsrådet fattade tre beslut om att ta emot personer från Afghanistan till Finland av humanitära skäl. Dessutom gav statsrådet riksdagen en redogörelse för sändande av en trupp inom Försvarsmakten för att skydda personer som evakuerades från Afghanistan och för att stöda evakueringsoperationen. Efter att ha fått riksdagens ståndpunkt till saken beslutade statsrådet föreslå för republikens president att en trupp inom Försvarsmakten skulle sändas till Afghanistan. Lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd blev första gången tillämplig i detta sammanhang.

Försvarsmaktens upphandling av stridsflygplan överfördes såsom ett omfattande och principiellt viktigt ärende från försvarsministeriet till att avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Vid laglighetskontrollen av beslutsfattandet uppmärksammades i synnerhet den rättsliga grunden för upphandlingsförfarandet och dess opartiskhet och objektivitet samt att statsrådet ges tillräcklig och tillförlitlig information om beslutens grunder och konsekvenser. Justitiekanslern gav också ett ställningstagande gällande informerandet av riksdagen om upphandlingen (OKV/3212/24/2021).

REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE ÅR 2021

Republikens president fattade under verksamhetsåret 415 beslut i statsrådet (402 året innan). Under året hölls 36 presidentföredragningar (33 året innan). Det stora antalet föredragningar föranleddes av att det ordnades extraordinarie föredragningar närmast för stadfästelse av brådskande lagar som hänförde sig till coronaepidemin.

Republikens president sände en trupp inom Försvarsmakten för att skydda personer som evakuerades från Afghanistan och för att stöda evakueringsoperationen. I och med detta beslut blev lagen

om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd första gången tillämplig.

Vid laglighetskontrollen av republikens presidents beslutsfattande uppdagades inget felaktigt förfarande som skulle ha föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida. Presidenten fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Det förekom således inga sådana situationer som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen, där det bestäms att ärendet återgår till statsrådet för beredning ifall presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag.

ÄRENDEN UNDERSÖKTA PÅ EGET INITIATIV

Dröjsmål vid överlämnande av en statsrådsskrivelse

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern granskade två fall där en statsrådsskrivelse inte hade överlämnats till riksdagen i behörig ordning. Enligt grundlagen ska statsrådet genom sina skrivelser tillställa riksdagen förslag till författningar som EU fattar beslut om men som annars skulle höra till riksdagens behörighet. I vanliga fall ska skrivelsen överlämnas till riksdagen inom några veckor från att förslaget lagts fram.

Finansministeriet hade överlämnat en statsrådsskrivelse till riksdagen ca fyra månader efter att författningsförslaget gällande inrättande av en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU hade getts. Finansministeriet hade framfört sådana orsaker till sitt förfarande som i och för sig var begripliga. Justitiekanslern delgav emellertid finansministeriet sin uppfattning om att det faktum att det är tidskrävande att analysera ett invecklat eller svårtolkat förslag inte i sig utgör en tillräcklig grund för att ärendet inte överlämnas till riksdagen för behandling utan dröjsmål. Även om det är möjligt att besluta om tidsramen för överlämnandet av skrivelser från fall till fall, med beaktande av bl.a. behandlingens tidtabell inom EU, är det ändå i allmänhet önskvärt och förenligt med riktlinjerna att skrivelsen överlämnas till riksdagen utan dröjsmål. Vid behov kan skrivelsen sedan kompletteras och pre-

ciseras genom uppföljningsbrev under behandlingens gång (OKV/891/70/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

I det andra fallet uppmärksammade biträdande justitiekanslern jord- och skogsbruksministeriet på skyldigheten att överlämna skrivelser till riksdagen utan dröjsmål. Ministeriet hade överlämnat en skrivelse till riksdagen 21 veckor efter att författningsförslaget gällande minimikrav för återanvändning av vatten hade getts (OKV/421/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Maija Salo).

Finansministeriets förfarande vid fastställandet av tidpunkten för en lags ikraftträdande

Republikens president stadfäste i december 2019 lagen om ändring av bilagan till lagen om punktskatt på flytande bränslen och av 5 § i punktskattelagen (RP 66/2019 rd; RSv 69/2019 rd). Han förordnade att de i enlighet med statsrådets framställning skulle träda i kraft 1.1.2020.

Därefter uppdagades det vid finansministeriet att fel dag hade fastställts som ikraftträdandedatum för en av lagarna. Av denna orsak beslutade statsrådet i slutet av december på föredragning av finansministeriet framföra för republikens president att

det tidigare fattade beslutet skulle undanröjas till den del lagen förordnats att träda i kraft 1.1.2020 och att lagen skulle förordnas att träda i kraft rätt dag. Republikens president fattade beslut i enlighet med föredragningen.

Med beaktande av att misstaget hade rättats och lagen trätt i kraft då den ursprungligen var avsedd att träda i kraft och man vid ministeriet redan hade vidtagit åtgärder för att undvika motsvarande fel i framtiden ansåg justitiekanslern att det var tillräckligt att allvarligt uppmärksamma den tjänsteman vid finansministeriet som svarar för ärendets föredragning på den omsorg och noggrannhet som krävs vid upprättandet och granskningen av föredragningslistor (OKV/758/70/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Dröjsmål vid föredragningen av riksdagsskrivelser

Riksdagens skrivelser ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. Det finns inga bestämmelser om någon tidsfrist för behandlingen, men det har ändå vedertaget ansetts att riksdagens skrivelser ska föredras utan dröjsmål.

Social- och hälsovårdsministeriet hade vid statsrådets allmänna sammanträde föredragit fyra riks-

dagsskrivelser som hade inkommit till ministeriet mer än fem månader tidigare (RSk 41/2018 rd, RSk 46/2018 rd, RSk 51/2018 rd och RSk 55/2018 rd). Justitiekanslern ansåg att föredragningen av riksdagsskrivelserna hade fördröjts i förhållande till den tidsfrist som kunde betraktas som skälig. Han uppmärksammade allvarligt social- och hälsovårdsministeriet på den omsorg som krävs vid behandlingen av skrivelser och på att skrivelserna ska föredras snabbt (OKV/519/70/2020 och OKV/526/70/2020; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Undervisnings- och kulturministeriet hade å sin sida vid statsrådets allmänna sammanträde föredragit en riksdagsskrivelse som hade inkommit till ministeriet mer än sju månader tidigare (RSk 42/2018 rd). Justitiekanslern ansåg att föredragningen av riksdagsskrivelsen hade fördröjts i förhållande till den tidsfrist som kunde betraktas som skälig. Han uppmärksammade undervisnings- och kulturministeriet på den omsorg som krävs vid behandlingen av skrivelser och på att skrivelserna ska föredras snabbt (OKV/536/70/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo). Fyra av de ovan nämnda skrivelserna gällde förkastande av medborgarinitiativ och en gällde Folkpensionsanstaltens fullmäktiges verksamhetsberättelse.

KLAGOMÅLSAVGÖRANDEN

Statsrådsförfordningar utfärdade med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar

Justitiekanslern bedömde i sitt avgörande frågor gällande beredningen av statsrådsförfordningar som utfärdats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. I 16 c § i lagen om smittsamma sjukdomar finns bestämmelser om undantag från skyldigheten att visa upp covid-19-intyg eller delta i covid-19-test vid ankomst till Finland. Paragrafen innefattar ett bemyndigande att utfärda förfordningar, enligt vilket noggrannare bestämmelser om de länder och områden som undantagsbestämmelserna gäller får utfärdas genom förfordning av statsrådet. I det aktuella fallet var det fråga om huruvida man vid utövningen av bemyndigandet att utfärda förfordningar i behörig ordning hade beaktat riksdagens vilja och rekommendationerna av Europeiska unionens råd.

Justitiekanslern konstaterade att man vid lagtolkningen bör beakta EU-rätten i sin helhet, så att det inte uppstår någon konflikt mellan den nationella regleringen och unionsrätten. Rekommendationerna av Europeiska unionens råd ska också iaktas som en del av unionsrätten, med beaktande av deras betydelse och innehåll. Den konstitutionella proportionaliteten och de krav som unionsrättens proportionalitetsprincip ställer bör enligt justitiekanslern bedömas och motiveras varje gång statsrådet brukar ett i lag angivet bemyndigande att utfärda förfordningar i frågor som har anknytning till

de grundläggande fri- och rättigheterna eller till de friheter som föreskrivs i unionsrätten.

Enligt justitiekanslern var de minimikrav som ställs på lagligheten vid statsrådets beslutsfattande uppfyllda när det gällde de aktuella förfordningarnas innehåll. I de motiveringspromemorior som social- och hälsovårdsministeriet utarbetat till förfordningarna hade man emellertid inte på alla punkter på ett tillräckligt heltäckande sätt bedömt iakttagandet av bl.a. Europeiska unionens råds rekommendation (EU) 2020/1475 eller motiverat avvikelser från den. Den föreslagna regleringens proportionalitet och nödvändighet hade inte heller motiverats tillräckligt grundligt varje gång bemyndigandet att utfärda förfordningar hade brukats. Justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken (OKV/1960/10/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Heli Honkapää).

Förfarandet vid beredningen av förfordningarna om förbud mot laxfiske i Tana älv

Sametinget riktade i sitt klagomål till justitiekanslern kritik mot jord- och skogsbruksministeriets förfarande vid beredningen av totalförbudet mot laxfiske i Tana älv.

Sametinget ansåg att statsrådets förfordning om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag och statsrådets förfordning om tillfällig ändring

av förordningen om Tana älvs sidovattendrag inte kunde sättas i kraft.

Enligt klagomålet finns det inte tillräckliga motiveringar för det föreslagna förbudet. Vidare framfördes det att man istället för ett totalförbud kunde använda mildare metoder för att begränsa laxfisket, särskilt för samernas del. Den förhandlingsplikt som föreskrivs i 9 § i sametingslagen hade inte heller iakttagits korrekt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att han inte hade rättsliga skäl att bedöma saken annorlunda än vad jord- och skogsbruksministeriet och justitieministeriet hade gjort, när det gällde beslutet om att föreskriva om förbudet på förordningsnivå, trots att detta otvivelaktigt har betydande konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna. Således hade det inte uppdragats några sådana rättsliga omständigheter i ärendet som skulle ha föranlett en anmärkning enligt 112 § i grundlagen. Ministeriernas utövning av sin prövningsrätt i ärendet gav inte heller biträdande justitiekanslern anledning att ge några anmärkningar. Den förhandlingsplikt som föreskrivs i 9 § i sametingslagen hade inte heller försummats i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det finns skäl för jord- och skogsbruksministeriet att mycket noggrant och i god tid bedöma vilka åtgärder tryggheten av den grundläggande fri- och rättighet rörande ansvaret för miljön och naturen som föreskrivs i 20 § i grundlagen förutsätter ifall det dåliga tillståndet för laxstammens del eventuellt fortgår också under följande fiskesäsong eller efter den. Åtgärderna i fråga kan även beröra bl.a. de rättigheter som tryggas för samerna i 17 § 3 mom. i grundlagen samt områdets näringsidkare och deras näringsfrihet. Åtgärderna kan vara kännbara och substantiella, såsom i det aktuella fallet. Ifall åtgärderna fortgår kan de ha sådana konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheternas centrala innehåll att det inte länge är möjligt att föreskriva om dem bara på förordningsnivå (OKV/1215/10/2021; ärendet av-

gjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Laura Luikku).

Finansministerns förfarande vid beslutsfattande gällande stödinstrument till följd av pandemikrisen

Justitiekanslern avgjorde tre klagomål där det framförts att finansministern hade åsidosatt grundlagsutskottets ställningstaganden vid eurogruppens möten i april 2020. Klagomålen gällde en anpassning av Europeiska stabilitetsmekanismens (ESM) villkor för finansiellt stöd för att skapa ett tillfälligt stödinstrument för pandemikrisen (PCS-stödinstrument). Sommaren 2020 hade grundlagsutskottet ansett att man i avvikelse från vad utskottet i sina tidigare ställningstaganden förutsatt inte skulle tillämpa den allmänna villkorligheten för ekonomisk politik enligt ESM-avtalet på programmet.

Riksdagens stora utskott är enligt grundlagen det organ som på riksdagens vägnar fattar beslut om frågor som ska avgöras på EU-nivå. Stora utskottets beslut grundar sig på den beredning som utförts i specialutskotten. Grundlagsutskottet har å sin sida till uppgift att ge utlåtanden om sin syn på grundlagsenligheten av de lagförslag och andra ärenden som behandlas i utskottet samt om deras förhållande till de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Stora utskottets utlåtanden ska enligt grundlagens förarbeten ses som en vägledande utgångspunkt för Finlands representanters ställningstaganden vid beslutsfattandet i EU. Ifall utskottets ställningstagande åsidosatts kunde detta bli föremål för bedömning med metoder som hör till det parlamentariska systemet.

Justitiekanslern konstaterade att det med tanke på efterhandsbedömningen av finansministerns förfarande och tjänsteansvar inom ramen för laglighetskontrollen var relevant huruvida finansministern hade handlat omsorgsfullt och genom sitt förfarande tryggt riksdagens rätt till tillräcklig infor-

mation och möjligheter att påverka. Det väsentliga var huruvida riksdagen hade getts en reell möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt och påverka utformningen av Finlands förhandlingsposition.

I det utlåtande som riksdagens kansli gav justitiekanslern hade kansliet inte uppmärksammat några problem gällande riksdagens tillgång till information vid rätt tidpunkt eller informationens tillräcklighet. Enligt justitiekanslern var det emellertid problematiskt med tanke på statsrådets och riksdagens samverkan i EU-ärenden att det efter beslutsfattandet på EU-nivå uppstått en situation där riksdagens grundlagsutskott i efterhand hade bedömt att finansministern i egenskap av representant för Finland hade bundit sig vid ett beslut som enligt grundlagsutskottet var förenligt med dess ställningstaganden.

Grundlagsutskottet har som särskild uppgift att vara den primära tolkaren av grundlagen, och enligt justitiekanslern har statsrådet en skyldighet att ta del av grundlagsutskottets statsförfattningsrättsliga ställningstaganden och beakta dem i behörig ordning.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade man vid finansministeriet tagit del av grundlagsutskottets ställningstagande före eurogruppens möte, samt bedömt att PCS-stödinstrumentets villkorlighet motsvarade de krav som ställts i grundlagsutskottets ställningstagande, med beaktande av ESM-avtalets föreskrift om villkorlighet och utlåntagandet av rättstjänsten vid Europeiska unionens råd. I utlåntagandet hade det finansiella stödets villkorlighet ansetts vara förenligt med EU:s grundfördrag, så som EU-domstolen tolkat saken i målet C-370/12, Pringle. Enligt det utlåtande som statsrådets kansli gett justitiekanslern hade EU-domstolen i sin rättspraxis inte fastställt något visst innehåll, någon viss nivå eller någon viss strikthet för villkoren. Grundlagsutskottet hade med hänvisning till ESM-avtalets föreskrifter och Pringle-domen i sitt ställningstagande förutsatt att det finansiella stödets villkorlighet

skulle genomföras korrekt i enlighet med ESM-avtalet och i enlighet med den relevanta rättspraxisen. Justitiekanslern konstaterade att orsaken till att frågan om tillräckligheten av den villkorlighet som fastställts i eurogruppen ändå i efterhand hade föranlett det ställningstagande av grundlagsutskottet som aktualiserats i klagomålen hade förblivit oklar i ljuset av de utredningar och utlåtanden som lämnats till justitiekanslern. Enligt justitiekanslerns uppfattning kunde man inte med hjälp av de medel som står till buds inom ramen för laglighetskontrollen få klarhet i ärendet. På grundval av de erhållna utredningarna konstaterade justitiekanslern att finansministern i egenskap av representant för Finland vid eurogruppens möten med fog hade kunnat agera i föreställningen om att det som Finland förbundit sig till i eurogruppens beslut hade skett i enlighet med riksdagens ståndpunkt.

Enligt justitiekanslerns uppfattning skulle det emellertid ha varit en fördel ifall finansministeriet vid behandlingen av ärendet, efter eurogruppens möte, skulle ha tillställt grundlagsutskottet den skriftliga tilläggsutredning som ministeriet sammanställt gällande PCS-stödinstrumentets villkorlighet, samtidigt som utredningen sändes till stora utskottet. Grundlagsutskottet hade fått tilläggsutredningen först senare, efter att särskilt ha bett om att få den. Vidare hade ministeriet sänt utlåntagandet av rättstjänsten vid Europeiska unionens råd till grundlagsutskottet först över en månad efter att det getts. Enligt justitiekanslern skulle det ha varit rättsligt motiverat för finansministeriet att sända utlåntagandet till grundlagsutskottet i god tid, särskilt eftersom instrumentets villkorlighet enligt grundlagsutskottets ställningstaganden var förenad med stor osäkerhet i EU-rättsligt avseende och det även kunde förekomma konstitutionella problem i anslutning till förslaget. Justitiekanslern uppmärksammade finansministeriet på sin uppfattning om saken (OKV/875/10/2020, OKV/1181/10/2020 och OKV/1194/10/2020; ärendet avgjordes av jus-

titiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Ministrars förfarande vid beredningen och godkännandet av EU:s återhämtningsplan

I ett antal klagomål riktades det kritik mot statsrådet och i synnerhet mot statsministern och Europa- och ägarstyrningsministern, på grund av att de på EU-nivå hade främjat och godkänt EU:s s.k. återhämtningspaket. Enligt klagomålen hade ministrarna inte varit behöriga att godkänna EU:s återhämtningspaket på grund av grundlagsutskottets ställningstagande rörande frågan.

Justitiekanslern konstaterade att det med tanke på efterhandsbedömningen av ministrarnas förfarande och tjänsteansvar inom ramen för laglighetskontrollen var relevant huruvida ministern och det ministerium ministern leder handlat omsorgsfullt och sett till att riksdagen fått tillräckligt med information och haft tillräckliga påverkningsmöjligheter i ärendet. Det väsentliga var huruvida riksdagen hade getts en reell möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt och påverka utformningen av Finlands förhandlingsposition.

De erhållna utredningarna visade att behandlingen av återhämtningspaketet i riksdagens ut-

skott hade skett på grundval av de skrivelser och utredningar som statsrådet i enlighet med grundlagen hade tillställt riksdagen. I samband med de olika förhandlingsfaserna hade stora utskottet fattat beslut om riksdagens ståndpunkt. Stora utskottet fattar på riksdagens vägnar beslut om Finlands ställningstaganden i sådana ärenden som avgörs inom EU men som på grund av sitt innehåll hör till riksdagens behörighet i Finland. För sitt utlåtande hade stora utskottet fått ställningstaganden från specialutskott, exempelvis från grundlagsutskottet. Förarbetena till grundlagen visar enligt justitiekanslern att skyldigheten att följa utskottets ställningstaganden i första hand är av politisk natur, och kan bli bedömd med hjälp av metoder som hänför sig till det parlamentariska systemet. Finlands representanters politiska ansvar för förfarandet vid beslutsfattandet inom EU hade i det aktuella fallet realiserats i och med den förtroendestämning där riksdagen gett regeringen sitt förtroende. På grundval av det till buds stående materialet hade justitiekanslern inte anledning att misstänka att ministrarna skulle ha handlat lagstridigt. Riksdagen godkände senare genom ett beslut som understöddes av 2/3 av de avgivna rösterna beslutet om EU:s egna medel (OKV/1180/10/2020 etc.; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

UTLÅTANDEN

Begäranden om utlåtanden angående författningsförslag m.m.

De utlåtanden som ges i samband med remissbehandlingen av regeringspropositioner och förordningar utgör en viktig del av den laglighetskontroll som omfattar lagberedningen. I samband med remissbehandlingen finns det bättre möjligheter att påverka författningsförslagen än i senare beredningsfaser. Målsättningen är därför att tyngdpunkten för laglighetskontrollens del ska ligga vid remissfasen. Vid justitiekanslersämbetet följer man systematiskt remisshandlingarna.

Utlåtanden ges både på begäran och, på grundval av uppföljningen, på eget initiativ.

I utlåtandena uppmärksammas rättsliga aspekter. Vid utarbetandet av utlåtandena utnyttjas också information som fås vid den övriga laglighetskontrollen, t.ex. vid behandlingen av klagomål och ärenden som undersöks på eget initiativ samt vid laglighetskontrollbesök. Utifrån denna information är det möjligt att bedöma också hur pass väl författningsutkasterna är utformade med avseende på tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I de utlåtanden som gavs om författningsförslagen uppmärksammades i nästan samtliga fall att det fanns skäl att granska de föreslagna bestämmelserna

på ett grundligare och mångsidigare sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt EU-rätten. Liksom tidigare år aktualiserades också skyddet av personuppgifter. När det gällde skyddet för personuppgifter hade EU-lagstiftningen, den nya nationella lagstiftningen och riksdagens grundlagsutskotts senaste praxis rörande området beaktats i författningsförslagen i varierande mån.

Vid förhandsgranskningen av regeringspropositioner och vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde följde man regelbundet upp hur det som framförts i utlåtandena hade iakttagits vid den fortsatta beredningen av författningsförslagen.

Förslaget till ny självstyrelse för Åland

Justitiekanslern gav ett utlåtande om förslaget till ny självstyrelse för Åland. Han konstaterade att det i propositionen främst betonades att det från Ålands regerings och beslutsfattares synvinkel finns ett behov av att utvidga självstyrelsen. De föreslagna ändringarnas konsekvenser för ålänningarna, särskilt med tanke på deras grundläggande fri- och rättigheter, hade däremot inte dryftats. Enligt justitiekanslerns uppfattning skulle lagförslaget kunna leda till en försämring av skyddet för ålänningarna

grundläggande fri- och rättigheter. Justitiekanslern betonade att ålänningar åtnjuter samma nivå av skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna som andra som bor i Finland gör. I ljuset av grundlagsutskottets tolkningspraxis utgör inte de mål som tagits upp i lagförslaget motiveringar tillräckliga grunder för att avvika från denna princip. I detta avseende byggde lagförslaget på en motstridig och bristfällig analys av förhållandet mellan självstyrelsen och grundlagen.

I sitt utlåtande granskade justitiekanslern kritiskt exempelvis förslaget till bestämmelse om tjänsteåtal mot en medlem av Ålands landskapsregering. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ett politiskt organ fatta beslut om att väcka åtal eller bevilja tillstånd till det. Justitiekanslern kritiserade också den föreslagna bestämmelse enligt vilken ”riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag, dock så att en ändring av grundlagen som skulle innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet begränsas, inte behöver iakttas vid stiftandet av en lagtingslag”. Enligt justitiekanslern är det ytterst svårt att bedöma vilka konsekvenser den föreslagna bestämmelsen skulle ha för rättsordningens systematik och för systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Han ansåg att detta är bekymmersamt. Propositionsutkastet innehöll också allvarliga språkliga problem och oklarheter, samt motstridigheter som gjorde det svårare att få en helhetsbild av propositionen (OKV/1965/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Skärpning av vårdgarantin inom primärvården

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition vars syfte var att förkorta tidsfristen för vårdgarantin. Justitiekanslern förordade de ändring-

ar som föreslagits i propositionen. Genom att tidsfristen för vårdgarantin förkortas kommer tillgången till vård att garanteras och jämlikheten mellan patienterna att öka. Justitiekanslern fäste särskild uppmärksamhet vid tillgången till mentalvårdstjänster. Vid den fortsatta beredningen krävs enligt honom ändå preciseringar av motiveringarna i avsnittet om lagstiftningsordningen, så att finansieringsprincipen och förutsättningarna för att genomföra den föreslagna lagstiftningen är tillräckligt väl definierade för alla som bär ansvar för att ordna tjänster. Enligt justitiekanslern ska man i samband med beredningen och genomförandet av reformen fästa särskild uppmärksamhet vid hur patienter snabbt och smidigt kan få kontakt med hälsovårdscentralen och få sitt vårdbehov bedömt (OKV/3135/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Irma Tolmunen).

Ändringar i postlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av postlagen. I propositionen föreslogs en övergång från insamling och utdelning fem dagar i veckan, som hör till de samhällsomfattande posttjänsterna, till insamling och utdelning tre dagar i veckan. Samtidigt föreslogs det att ett tidsbundet statsunderstöd för tidningsutdelning ska införas. I propositionen definierades vidare de i grundlagen angivna offentliga förvaltningsuppgifter som Posti Ab har. Regleringen av dessa tjänster preciserades också i propositionen.

Justitiekanslern hänvisade i sitt utlåtande till de utlåtanden som tidigare getts av riksdagens biträdande justitieombudsman och av justitieministriet. Justitiekanslern konstaterade att det finns skäl att till alla delar beakta de synpunkter och iakttagelser som framförts i dessa utlåtanden. Han betonade emellertid att propositionens konsekvenser borde beskrivas grundligare i konsekvensbedöm-

ningen och i motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen. Detta gäller särskilt konsekvenserna för personer som inte kan använda sig av digitala metoder. Därutöver fäste justitiekanslern uppmärksamhet vid att offentliga förvaltningsuppgifter inte får härröra sig från slumpmässiga omständigheter eller exempelvis praktiska arrangemang. Han betonade även att det straffrättsliga tjänsteansvaret ska gälla för samtliga personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Justitiekanslern framförde också många iakttagelser gällande det föreslagna nya statsunderstödet för tidningsutdelning (OKV/3158/21/2021, utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Taru Kuosmanen).

Lagstiftningen om främjande av sysselsättningen bland personer som fyllt 55 år

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen i fråga om personer som fyllt 55 år. Målet med propositionen är att öka sysselsättningsgraden för personer som fyllt 55 år, samt att förbättra deras ställning på arbetsmarknaden och deras arbetsmotivation. Justitiekanslern ansåg att den föreslagna regleringens mål är viktiga och värda att understöda.

Justitiekanslern konstaterade att det i samband med klagomålen uppdagats dröjsmål och brister i fråga om arbets- och näringsbyråernas arbetsmarknadspolitiska utlåtanden samt försummelser vid FPA:s handläggning av förmåner som är kopplade till dessa. Han ansåg att det är viktigt att arbets- och näringsbyråerna, Närings-, trafik- och miljöcentralerna och FPA förbereder sig och ordnar utbildning inför de ändringar som reformen för med sig. Enligt justitiekanslern baserade sig den föreslagna ändringen av rätten till tilläggsdagar (den s.k. pensionsslussen) på ett syfte som var godtagbart enligt systemet

för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det var nämligen fråga om att främja sysselsättningsgraden för personer som fyllt 55 år och att förhindra att de faller utanför arbetsmarknaden. Justitiekanslern konstaterade att det i motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen och i samband med konsekvensbedömningen finns skäl att granska att propositionen inte leder till att vissa personer eller persongrupper försätts i en oskäligt svår ställning, utan att den grundläggande rätten till oundgänglig försörjning och en tillräcklig nivå av grundläggande utkomstskydd bl.a. vid arbetslöshet tryggas för samtliga grupper (OKV/3161/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Uppdatering av regleringen om möjligheterna att överklaga

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition gällande uppdatering av bestämmelserna om ändringssökande i vissa lagar. Han förordade en sådan ändring av speciallagarnas bestämmelser om ändringssökande som innebär att möjligheterna till överklagande motsvarar huvudregeln i den allmänna lagen. Justitiekanslern konstaterade emellertid att en ändring av regleringen så att den överensstämmer med domstolslagens huvudregel beträffande skriftliga varningar och avstängning från tjänsteutövning i många fall skulle kunna leda till att det söks ändring i beslutet hos den förvaltningsdomstol vars chefsdomare meddelat beslutet. Enligt utlåtandet kan det inte anses vara lämpligt att en sådan situation uppstår (OKV/3011/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Plan- och bygglagen

Justitiekanslern konstaterade att de föreslagna bestämmelserna i plan- och bygglagen är anmärk-

ningsvärt öppna. I samband med utarbetandet av plan- och bygglagen har man exempelvis knappast alls strävat efter att definiera begreppet hållbarhet. I propositionen har man strävat efter att motivera det regleringssätt som är karaktäristiskt inom den miljörättsliga regleringen, som grundar sig på principer och flexibla normer.

Justitiekanslern framhöll att syftet med lagändringen är att hejda klimatförändringen och trygga den biologiska mångfalden. För att detta syfte ska uppnås borde den författningsstyrning som sker genom plan- och bygglagen preciseras genom noggrannare avgränsning och utformning av lagen.

Dessutom finns det skäl att i motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen närmare granska de grundläggande miljörättigheternas förhållande till egendomsskyddet, näringsfriheten samt rättssäkerheten och rättsskyddet, som hör samman med rättsstatsprincipen, liksom balansen mellan dessa. Också de grundläggande miljörättigheternas förhållande till den kommunala självstyrelsen måste granskas närmare. I propositionens motivering finns det likaså skäl att noggrannare gestalta de nya bestämmelsernas förhållande till naturvårdslagen efter dess kommande revidering, samt till Europeiska unionens miljölagstiftning och klimatreglering samt de krav som dessa kommer att ställa på den nationella rätten (OKV/2639/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Anu Rätty).

Ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om det utkast till regeringsproposition där det föreslogs att lagen om övervakning av underrättelseverksamheten skulle utökas med bestämmelser om en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen. Ställföreträdaren ska sköta underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter då hen har

förhinder och ska ha rätt att utöva underrättelsetillsynsombudsmannens lagstadgade befogenheter.

Justitiekanslern hänvisade till tidigare utlåtanden om underrättelsetillsynsombudsmannens ämbete och ansåg att det är viktigt att lagstiftningsåtgärder vidtagits. Ifall underrättelsetillsynsombudsmannen inte har en i lag angiven ställföreträdare kan hens befogenheter enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten inte utövas i det fall att hen själv är förhindrad. Detta utgör en betydande risk för den övergripande laglighetskontrollens funktion inom underrättelseverksamheten (OKV/3201/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Inrättandet av ett Genomcenter

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition gällande inrättandet av ett Genomcenter. I propositionen konstateras det att man har beslutat att dela upp lagberedningen gällande genominformation i två lagförslag som bereds parallellt. Det aktuella utkastet är det första av dessa. Enligt justitiekanslern finns det brister i logiken i propositionsutkastets motiveringar. Riksdagen behöver få en helhetsbild av regleringen.

Enligt justitiekanslern lämnar propositionens motiveringar det öppet huruvida den föreslagna lagen omfattar sådan nationell reglering som kompletterar direkt tillämpliga EU-förordningar och huruvida det i någon utsträckning är fråga om att tillgodogöra sig det nationella handlingsutrymme som EU-rätten medger. I utlåtandet behandlades också givandet av samtycke som förutsättning för genomförandet av genetisk analys enligt lagförslaget. Justitiekanslern konstaterade att den bioetiska skyddsåtgärden också utgör ett rättsligt medel för tillgodoseende av självbestämmanderätten.

Justitiekanslern uppmärksammade att anvisningarna för utarbetande av regeringspropositio-

ner ska iakttas vid beredningen av propositionens avsnitt om grundlagen och lagstiftningsordningen. Avsnittet ska innefatta en redogörelse för alla kopplingar som den föreslagna lagen och dess olika bestämmelser har till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt en redogörelse för grundlagsutskottets praxis i frågor som är relevanta i sammanhanget (OKV/2870/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Nationell reglering som kompletterar Bryssel II a-förordningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande till justitieministeriet om ett arbetsgruppsbetänkande som gällde den nationella lagstiftning som kompletterar den s.k. nya Bryssel II a-förordningen. Han konstaterade att utvecklandet av regleringen om verkställigheten av förordnanden om återlämnande av barn fortgår på ett beklagligt splittrat sätt. Justitiekanslern konstaterade emellertid att det är viktigt att det nuvarande rättsläget klargörs och att de förslag som gäller verkställigheten av förordnanden om återlämnande av barn genomförs i samband med den nationella reglering som kompletterar förordningen. Detta förutsätter dock att propositionens motiveringar kompletteras. Justitiekanslern granskade också de ändringar som föreslagits i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt. Vid den fortsatta beredningen finns det skäl att noggrant bedöma ifall tillfälligt placerade barns rättsliga ställning borde klargöras. Det handlar också om att säkerställa att man med hjälp av tillfällig placering kan trygga verkställigheten av förordnanden om återlämnande av barn (OKV/1833/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Juha Sihto).

Ändring av lagstiftningen om skuldsanering

Justitiekanslern gav ett utlåtande om en tjänstemannaarbetsgrupps betänkande som innehöll ett utkast till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner, konkurslagen och lagen om skuldsaneringsregistret. Justitiekanslern uppmärksammade den föreslagna lagstiftningens bemyndiganden att utfärda förordningar, som han ansåg att borde preciseras. I och med att regleringen i stor utsträckning bygger på ett EU-direktiv konstaterade han även att det finns skäl att i motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen granska huruvida direktivets målsättningar är godtagbara med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det nationella handlingsutrymme som direktivet medger borde också presenteras på ett tydligt sätt. Dessutom borde frågan granskas ur ett jämlikhetsperspektiv.

Betänkandet innehöll flera förslag till ändringar för att göra det lättare för företagare som lagt ner sin näringsverksamhet att få skuldsanering, vilket i sin tur kan försvaga borgenärernas ställning. Justitiekanslern föreslog av denna orsak att man skulle överväga att komplettera propositionen med ett ställningstagande rörande de föreslagna ändringarnas konsekvenser också för egendomsskyddet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna (OKV/1343/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Revidering av sametingslagen

I propositionen gällande ändring av sametingslagen motiverades behovet av en ändring av lagen särskilt med att rättsläget behöver klargöras, samt med de avgöranden av FN:s kommitté för mänskliga rät-

tigheter som berör högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis gällande definitionen av en same. För att rättsläget ska förtydligas hade det föreslagits att omnämnandet av att man med same avser en efterkommande till en lapp ska strykas ur sametingslagen. Enligt biträdande justitiekanslern förutsätter kommittén för de mänskliga rättigheterna dock inte detta. Kommittén har inte heller gett några andra förordnanden om vad definitionen av same ska innefatta.

Biträdande justitiekanslern påpekade att denna reform, ifall den genomförs, skulle innebära att det enda kriteriet för att tas upp i vallängden är att man måste ha samiska som modersmål. Detta skulle innebära att man genom lagstiftningen skulle utsluta en del av dem som uppriktigt anser sig vara samer och också har bekräftats vara samer från medbestämmanderätten i den samiska gemenskapen och dess beslutsfattande.

Detta behandlas dock inte alls i propositionen. Biträdande justitiekanslern påpekade också att förfiningsåtgärder kan utgöra orsaken till att traditionen att använda samiska som det första språket i hemmet i vissa fall har brutits. Propositionen kan därmed, trots att det inte är dess syfte, i värsta fall basera sig på och stärka resultaten av tvångsassimilering. Det skulle därför vara viktigt att den föreslagna ändringen av definitionen behandlas ur olika gruppers perspektiv, så att det i sig goda syftet att stärka självbestämmanderätten inte leder till att gruppintressen stärks och klyftor i gemenskapen blir djupare. I propositionens motiveringar borde det redogöras för hur man i samband med reformen har beaktat ställningen och rättigheterna för alla som identifierar sig som samer.

De ändringar som föreslagits i systemet för överklagande, som innebär att också samer kommer att delta i bedömningen av självidentifieringens autenticitet och trovärdighet, garanterar att samedefinitionen inte missbrukas. Ändringarna av systemet

för överklagande stärker också samernas möjlighet att utöva sin självbestämmanderätt.

Biträdande justitiekanslern ansåg att propositionens förslag om att förhandlingsplikten inte bara ska gälla myndigheter utan också andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är motiverat. Han ansåg också att det är en viktig förbättring att detta förfarande nu regleras mer exakt. Att ärenden planeras och förbereds så att de rättigheter som tillkommer samerna i egenskap av ursprungsbefolkning beaktas bättre än förut också innan förhandlingsplikten och skyldigheten att samarbeta aktualiseras kan leda till att antalet förhandlingsfrågor minskar, förhandlingarna förenklas och såväl samarbetet som slutresultatet av förhandlingarna förbättras (OKV/1502/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Delreform av penningtvätsregleringen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande gällande en delreform av penningtvätsregleringen. Betänkandet innehöll ett utkast till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt ändring av vissa lagar som har samband med den.

Genom propositionsutkastet strävar man efter att ge myndigheterna rätt att utföra virtuella inspektioner i sådana fall där inspektioner för tillfället inte är tillåtna med beaktande av de bestämmelser som tryggar hemfriden. Justitiekanslern ansåg att inte heller de inspektioner som nu föreslås bli möjliga att utföra i utrymmen som används för boende av permanent natur är problemfria med tanke på tryggheten av hemfriden. De virtuella inspektionernas karaktär och skyldigheterna för den aktör som blir föremål för en inspektion borde definieras noggrannare.

Justitiekanslern bedömde också den nya bestämmelse som föreslogs bli fogad till penningtvättslagen enligt vilken de rapporteringsskyldiga ska ha rätt att använda och i övrigt hantera allmänt tillgängliga uppgifter om kundkontroll gällande brott och fällande domar i brottmål. Denna bestämmelse borde förtydligas.

Justitiekanslern tog även ställning till förslaget om att omsorgsplikten ska utsträckas till Brottsåtgärdsmyndigheten och Migrationsverket, särskilt med tanke på huruvida dessa har rätt till alla sådana uppgifter som de enligt propositionsutkastets motiveringar samlar in i sin verksamhet. Utkastets motiveringar var knapphändigt formulerade, särskilt gällande Migrationsverkets rätt till information. Justitiekanslern framhöll dessutom att syftet med omsorgsplikten inte är att de myndigheter som omfattas av den särskilt ska utreda eventuella risker för penningtvätt eller för finansiering av terrorism i sin egen verksamhet, eller skaffa uppgifter för detta ändamål. Det är fråga om iakttagelser som görs i samband med annan verksamhet samt skyldigheten att rapportera sådana iakttagelser (OKV/2425/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Juha Sihto).

Den nya klimatlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag. Justitiekanslern ansåg att den föreslagna klimatlagens målsättningar borde belysas tydligare. Det finns också skäl att överväga ifall det skulle vara motiverat att komplettera klimatlagens målbestämmelse med ett omnämnande av att tillgodoseendet av kommande generationers rättigheter ska säkerställas.

Enligt propositionen ska allmänheten informeras tillräckligt väl om resultaten av uppföljningen av hur väl de klimatpolitiska planerna har genomförts samt om klimatårsberättelsen. Det förblev emellertid oklart vilken aktör som är skyldig att förmedla

informationen och när detta ska ske. Vad som avses med tillräcklig information hade inte heller belysts i propositionen.

Vidare borde bestämmelserna om statliga och kommunala myndigheters skyldighet att främja genomförandet av de planer som avses i klimatlagen förtydligas. För att skyldigheterna enligt klimatlagen ska gälla alla som utövar offentlig makt på det sätt som grundlagens bestämmelse om miljön förutsätter borde man överväga att foga välfärdsområdena till dessa myndigheter. Det framgick inte heller tydligt av propositionen vad som avses med ”kommunala myndigheter”. För att säkerställa uppnåendet av klimatlagens mål ombads man vid den fortsatta beredningen överväga att stryka ”i den utsträckning det är möjligt” från de bestämmelserna som gäller skyldigheten att främja genomförandet av de planer som avses i klimatlagen.

Justitiekanslern ansåg att det skulle vara motiverat att i högre grad än förut lyfta fram de kommande generationernas rättigheter och den rättsliga principen om hållbar utveckling. I samband med rätten till inflytande skulle det finnas skäl att införa en bestämmelse om möjligheterna att påverka beslutsfattandet om den egna livsmiljön. Vidare bör avsnittet om lagstiftningsordningen utökas med en bedömning av lagförslagens förhållande till grundlagens krav på kommunal självstyrelse och den finansieringsprincip som hör samman med självstyrelsen. En motsvarande bedömning bör göras också i fråga om välfärdsområdena (OKV/1924/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Behandling av kunduppgifter och en serviceplattform inom arbets- och näringsförvaltningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition som innefattade ändringar av rätten att få uppgifter enligt lagen om offentlig arbetskrafts-

och företagsservice. Istället för att rätten är kopplad till det nuvarande nödvändighetskriteriet ska den kopplas samman med att informationen behövs för att man ska kunna utföra de uppgifter som föreskrivs i lagen. Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att den föreslagna rätten att få information är tämligen omfattande. Han föreslog att det borde övervägas huruvida rätten att få information ändå borde förutsätta att informationen är nödvändig. Det är också fråga om känsliga uppgifter. Grundlagsutskottet har ansett att det finns skäl att med hjälp av exakta bestämmelser begränsa behandlingen av känsliga uppgifter bara till sådana fall där det är nödvändigt.

Vidare föreslås det att ett nytt kapitel om en serviceplattform ska fogas till lagen. I kapitlet handlar det om vilka uppgifter en myndighet ska kunna behandla gällande en person som har skapat en jobbsökarprofil, samt för vilka ändamål. Enligt justitiekanslern borde det i motiveringen fastslås att uppgifter som en kund frivilligt lagrat på plattformen genom sin jobbsökarprofil inte är sådana myndighetshandlingar som avses i offentlighetslagen. Vid behov borde detta fastställas på lagnivå. Därtill borde det preciseras vilken av dataskyddsförordningens grunder för behandling av uppgifter som blir tillämplig vid behandlingen av de uppgifter som avses i de föreslagna bestämmelserna.

Justitiekanslern bedömde också bestämmelserna med avseende på ibruktage av den nya typ av funktion i anslutning till den nya serviceplattformen som bygger på artificiell intelligens. Syftet med funktionen är att hjälpa dem som är i behov av arbetskraft att komma i kontakt med arbetssökande. Till denna del borde det framgå av propositionen att det inte är fråga om automatiskt beslutsfattande.

Justitiekanslern påpekade också att propositionen bör innefatta en bedömning av reformens konsekvenser för tillgodoseendet av god förvaltning, kundernas möjligheter att få en helhetsbild av servicen samt möjligheterna att få service. Pro-

positionens förhållande till dataskyddet bör också bedömas (OKV/1881/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Irma Tolmunen).

Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets handräckning till polisen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ny lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen. Propositionen innehöll också ett förslag till ändring av gränsbevakningslagen, som utökades framför allt med bestämmelser om s.k. krävande handräckning till polisen.

Justitiekanslern ansåg att det var motiverat att förtydliga och förnya bestämmelserna om handräckning. De föreslagna bestämmelserna var emellertid lösryckta och helheten var delvis svårbegriplig. Justitiekanslern betonade att utgångspunkten är att polisen ska klara av sina uppgifter på egen hand och att de föreslagna ändringarna inte får sänka den allmänna tröskeln för framställningar om handräckning. Enligt propositionen finns det två slag av s.k. krävande handräckning. Krävande handräckning som gäller mer sedvanliga krävande polisuppdrag (s.k. beväpning i mellankategorin) har skiljts åt från extrema situationer där det behövs sådan krävande handräckning som förutsätter användning av exceptionella maktmedel. Propositionen innehåller både när det gäller lagen om handräckning och när det gäller gränsbevakningslagen två alternativa förslag till bestämmelser om den tillämpliga beslutsprocessen i fråga om beväpning i mellankategorin. Justitiekanslern bedömde båda alternativen bl.a. utifrån hur snabbt beslutsfattandet sker och hur det parlamentariska ansvaret tillgodoses.

Justitiekanslern tog i sitt utlåtande dessutom ställning bl.a. till de bestämmelser i propositionen som gäller handräckningens giltighetstid, polisens

ledningsansvar i handräckningssituationer samt beslut om avlägsnande av hinder vid nödvändig handräckning. Han tog också ställning till bestämmelsernas motiveringar (OKV/2413/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Markus Löfman).

Certifikattjänsten som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

Justitiekanslern förordade i sitt utlåtande den föreslagna ändringen i den regeringsproposition där det var fråga om att möjligheten för offer för personuppgiftsincidenter att få en ny personbeteckning minskar de risker som hör samman med databehandling. Därutöver stärker ändringen trygghetskänslan för offer för personuppgiftsincidenter samt deras allmänna tillit till att rättssystemet skyddar personer som blivit utsatta för dataintrång.

Det effektivaste sättet att minska skadorna för offren skulle utgöras av att personbeteckningen inte används i tjänster på ett sådant sätt som möjliggör ett missbruk av den. De risker som orsakas av personuppgiftsincidenter bör minskas genom en utvidgad användning av tillförlitliga identifieringsmetoder och genom att man i lag skulle förutsätta att sådana används. Särskilt i fråga om nytighetsbundna kreditavtal finns det ett brådskande behov av att klargöra vilken slags identifieringsmetod som förutsatts. Det är viktigt att också allmänt förbättra data- och cybersäkerhetsnivån. Justitiekanslern ansåg att man inte kan ställa ett högt beviskrav på offer för personuppgiftsincidenter när det gäller att bevisa att missbruket av personbeteckningen är uppenbart eller bevisa att en ändring av personbeteckningen högst sannolikt skulle hindra betydande negativa följder. Han ansåg det nödvändigt att bevisbördan i regel åläggs myndigheten och att den myndighet som avgör saken måste ges en rätt till tillräck-

ligt omfattande information för att kunna bedöma situationen.

Justitiekanslern ansåg också att det vid verkställandet av den föreslagna lagstiftningen är viktigt att se till att offer för personuppgiftsincidenter får tillräcklig rådgivning (OKV/2884/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Krävande vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition gällande barnskyddets krävande vård utom hemmet. Enligt justitiekanslerns utlåtande är förslaget om att en socialarbetare inom barnskyddet ska ansvara för högst 35 barn motiverat. Det är ändå oklart ifall antalet klienter fortfarande är för högt. I samband med laglighetskontrollen har bristen på behöriga socialarbetare samt omsättningen bland socialarbetarna uppmärksamats. Denna situation har föranletts bl.a. av att barnskyddet upplevs som en belastande sektor inom det sociala arbetet. Lönen för arbetet anses inte motsvara de krav som arbetet ställer. En begränsning av antalet klienter skulle till denna del kunna förbättra situationen.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att stärka rätten för barn som vårdas utom hemmet att få den hälso- och sjukvård som de behöver, dvs. deras tillgång till specialistsjukvårdstjänster, mentalvårds- och missbrukartjänster samt annat nödvändigt stöd inom social- och hälsovården. Detta syfte är motiverat. Det har länge förekommit problem i fråga om tillgången till mentalvårds- och missbrukartjänster för barn som är klienter inom barnskyddet och barn som är placerade i vård utom hemmet. För att dessa problem ska kunna lösas krävs det samarbete inom social- och hälsovården, stärkt basservice och inrättande av en tjänst som förenar barnskyddet och psykiatri. Enligt de föreslagna nya bestämmelserna kan en privat tjänsteleverantör eller någon annan

privat aktör inte utföra bedömningar av vård- och omsorgsbehovet. Beredningen av omhändertaganden eller vård utom hemmet kan inte heller anförtros en privat aktör. Dessa nya bestämmelser är behövliga och motiverade i och med att de klargör att de nämnda uppgifterna endast kan skötas under tjänsteansvar (OKV/2705/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Irma Tolmunen).

Ändring av barnskyddslagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen. I propositionen föreslogs det att en socialarbetare ska få ansvara för högst 30 barn från och med år 2023. I ett tidigare utlåtande hade justitiekanslern konstaterat att en begränsning av antalet klienter är motiverad, men att det var oklart om det föreslagna antalet fortfarande var för stort. I det aktuella utlåtandet konstaterades det att en ytterligare sänkning till 30 barn per socialarbetare är motiverad också med tanke på tillgodoseendet av barnens rättigheter. Enligt detaljmotiveringen borde det totala antalet klienter som en socialarbetare inom barnskyddet ansvarar för stämma överens med förslaget också i sådana situationer då socialarbetaren har klienter som exempelvis är ungdomar som får eftervård inom barnskyddet eller klienter med stöd av socialvårdslagen. Justitiekanslern föreslog att saken ska regleras i lag.

Ifall antalet klienter begränsas till 30 barn skulle det enligt propositionsutkastets bedömning finnas ett behov av 359 nya socialarbetare i början av år 2023. Enligt propositionen skulle det ändå sannolikt inte föreliga ett behov av flera studieplatser, i och med att antalet studieplatser för socialarbetare har utökats under de senaste åren. Justitiekanslern ansåg ändå att det är viktigt att omsorgsfullt utvärdera ifall det finns tillräckligt med studieplatser. Begränsningen av antalet klienter kan leda till ett ökat

intresse för arbete inom barnskyddet. En sådan förändring sker dock nödvändigtvis inte snabbt, och begränsningen av antalet klienter inverkar inte i alla avseenden på hur tungt arbetet är. Justitiekanslern föreslog även att man borde överväga ifall bestämmelserna i det tidigare propositionsutkastet om tjänsteansvar vid bedömning av vård- och omsorgsbehovet samt vid beredning av omhändertagande eller vård utom hemmet borde inkluderas i det aktuella lagförslaget. Därutöver ansåg justitiekanslern att avsnittet om lagstiftningsordningen bör kompletteras med en redogörelse för hur vissa av de föreslagna begränsningsbestämmelserna uppfyller de villkor som uppställts för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (OKV/1211/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biobankslagen

Justitiekanslern förordade i sitt utlåtande biobankslagen och ansåg att innehållet i den reglering som presenterades i utkastet korresponderade med de skyldigheter som dataskyddsregleringen uppställt för behandlingen av personuppgifter. Det är dock fortfarande motiverat att accentuera provgivarens självbestämmanderätt. Dessutom finns det ett behov av att vid den fortsatta beredningen bedöma biobanksverksamhetens karaktär av offentlig förvaltningsuppgift. Ifall verksamheten anses utgöra en offentlig förvaltningsuppgift måste det bedömas ifall det är ändamålsenligt att låta privata aktörer sköta uppgifter som är sådana förvaltningsuppgifter som i princip ska skötas av myndigheter. Justitiekanslern förhöll sig skeptiskt till den vida tolkningen av vad som avses med offentliga förvaltningsuppgifter, som skymtade fram här och där i motiveringarna men som inte hade tillämpats konsekvent i den föreslagna lagens bestämmelser.

Vid den fortsatta beredningen finns det enligt justitiekanslerns uppfattning också skäl att säker-

ställa att motiveringarna är förenliga med den föreslagna lagen och att lagens korshänvisningar är korrekta.

Vidare ansåg justitiekanslern att motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen behöver föras med en mer ingående beskrivning av det nationella handlingsutrymme som EU-rätten medger för den aktuella regleringens del, såväl med avseende på dataskyddet och den allmänna dataskyddsförordningen som med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (OKV/2909/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor

I en regeringsproposition föreslogs det att uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor ska förenas med diskrimineringsombudsmannens uppgifter. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det finns ett uppenbart behov av en sådan rapportör. Inrättandet av rapportörssysslan hör också samman med uppfyllandet av de skyldigheter som uppställts i Istanbulkonventionen.

Regeringspropositionen borde emellertid i större utsträckning belysa att Istanbulkonventionens avtalsparter är skyldiga att framhålla att våld mot kvinnor är könsbundet samt att främja jämställdheten mellan könen. Detta bör tas upp på ett utförligare sätt i regeringspropositionen. Vid bedömningen bör det även uppmärksammas att våld mot kvinnor och våldets särdrag kräver specialkunskande. Biträdande justitiekanslern ansåg att den föreslagna modellen inte hade motiverats tillräckligt väl. Av kostnadsskäl hade man i regeringspropositionen också bedömt att det inte är möjligt att inrätta en ny myndighet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de beräknade kostnaderna för de olika alternativen bör presenteras i regeringspropositionen så att lagstiftaren kan ta ställning till alternativen.

Det bör i varje fall ses till att rapportören ges tillräckliga resurser.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de ovan angivna synpunkterna bör beaktas vid den fortsatta beredningen och att betydelsen av den föreslagna administrativa lösningen bör bedömas noggrannare, liksom det budskap om själva frågans betydelse som lösningen vittnar om (OKV/171/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

Justitiekanslern konstaterade att skyddspolisen har fått en slags dubbelroll. Skyddspolisen sköter å ena sidan kriminalunderrättelseinhämtningen och svarar å andra sidan också för den underrättelsetjänst som är förenad med hemliga underrättelserättigheter. Detta ger skyddspolisen en omfattande rätt till information. Justitiekanslern framhöll att det finns skäl att granska om skyddspolisen har anförtröts en ändamålsenlig uppgiftshelhet, dels med avseende på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och det strukturella skyddet mot maktmissbruk, och dels med avseende på en effektiv hantering av säkerhetsrisker. I underrättelselagarnas s.k. brandmursbestämmelser finns reglering om utlämnandet av information för brottsbekämpning, dvs. för att förebygga och avslöja eller utreda brott, som erhållits genom användning av de föreskrivna metoderna för underrättelseinhämtning. Det har framförts skiljaktiga synpunkter på tillämpningen av brandmursbestämmelserna på utlämnandet av underrättelseinformation till förundersökningsmyndigheter. Justitiekanslern betonade att det är viktigt att skapa klara spelregler beträffande denna fråga. Det får inte förbli oklart hur sådan information som erhålls vid underrättelseinhämtning får utnyttjas för effektiv verkställighet av det straffrättsliga ansvaret.

Bedömningen visar att det finns behov av att se till att det finns tillräckligt omfattande, noggrant avgränsade och exakta bestämmelser om saken i lag.

Justitiekanslern framförde också sina synpunkter angående resurserna för underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet, utnyttjandet av statistiska uppgifter och indikatordata i samhällsdebatten samt om det samarbete som behövs för hantering av säkerhetsrisker, särskilt i fråga om cyber- och datasäkerhet och verksamhet på internet (OKV/565/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Markus Löfman).

Utvidgning av åtkomsten till kontouppgifter

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och lagen om centralen för utredning av penningtvätt.

Grundlagsutskottet hade gett ett kritiskt utlåtande om en tidigare regeringsproposition gällande övervakningssystemet. På grund av detta hade övervakningssystemets användning begränsats till förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, och det får endast användas av myndigheter och advokatsamfund som är behöriga till det med stöd av lagen om penningtvätt. Det aktuella propositionsutkastet gällde en ny applikation som Tullen ska upprätthålla. Genom användningen av applikationen förmedlas uppgifter som övervakningssystemet för betalningsrörelser innefattar centralt till de aktörer som har rätt att använda uppgifterna. Förslaget innehåller också bestämmelser om vilka nya myndigheter som ska ges tillträde till uppgifterna i övervakningssystemet med hjälp av den nya applikationen.

Justitiekanslern betonade att grundlagsutskottets tidigare utlåtande måste utgöra grund för pro-

positionen. Därutöver måste det i propositionen klargöras ifall syftet är att utvidga förteckningen över myndigheter som har rätt att använda övervakningssystemet genom att man samtidigt på nytt tar ställning till den gällande lagstiftningens lösningar. Det nationella bruket av centraliserade mekanismer som är mer långtgående än förpliktelserna i direktivet måste motiveras inte bara i ljuset av grundlagsutskottets utlåtande och utskottets övriga praxis, utan också i ljuset av EU-domstolens rättspraxis.

Justitiekanslern ansåg att det finns en risk för att den nya applikationen kan börja användas utan stöd av lag också för förmedling av transaktionsdata. I den nya bestämmelse som föreslås bli fogad till lagen om ett övervakningssystem måste datainnehållet i begäran om information och svaret på begäran om information regleras. Grundlagsutskottet har också förutsatt att privatlivsskyddet ska tryggas uttryckligen på rättslig grund.

Utkastet till regeringsproposition innehöll ett förslag om att kriteriet för användning av övervakningssystemet ska ersättas med ett svagare kriterium än vad som anges i den gällande lagen. Enligt den gällande lagen utgörs kriteriet av ett krav på nödvändighet för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket enligt förslaget ska ersättas med ett lindrigare behovskriterium. Detta förslag hade emellertid inte motiverats tillräckligt väl. I propositionsutkastet konstaterades det vidare att det är önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande om propositionen. Enligt justitiekanslern är detta utlåtande motiverat och nödvändigt (OKV/412/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Juha Sihto).

Ändring av befolkningsdatasystemet

Biträdande justitiekanslern tog ställning till en förordningsändring genom vilken personnumrens sifferkombinationer utökas med hjälp av nya skiljetecken. De nya skiljetecknen ska användas då sif-

ferkombinationerna för personnummer enligt den gamla modellen tar slut för den aktuella dagen. Ett personnummer med det nya skiljetecknet informerar den som hanterar personnumret om att personen har registrerats i befolkningsdatasystemet för första gången av en annan orsak än födsel. I praktiken visar detta för den som hanterar personnumret att personen är invandrare eller född utomlands. Biträdande justitiekanslern ansåg att den föreslagna ändringen av förordningen är problematisk med tanke på integritetsskyddet och jämlikheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade ytterligare att personnumrets könsbundenhet allmänt har ansetts vara problematisk. Behovet av att avskaffa personnumrets könsbundenhet och även i övrigt minimera mängden information om personens egenskaper som kan utläsas ur numret har tagits upp också i justitiekanslerns tidigare utlåtande om utvecklandet av personnumret.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det är nödvändigt att utvidgningen av personnumrets sifferkombinationer endast förblir ett mellansteg, som så snabbt som möjligt ersätts med en lösning som gör det omöjligt att härleda uppgifter om innehavarens bakgrund eller några andra onödiga personuppgifter från personnumret eller något annat signum (OKV/873/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Temporär lagändring gällande nya undersökningsåtgärder i fråga om M/S Estonias förlisning

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia. Syftet med ändringen är att möjliggöra genomförandet av de planer som de estniska och svenska myndigheterna för olycksutredning har. Enligt planerna ska myn-

digheterna utföra undersökningsåtgärder av vraket efter M/S Estonia och den kringliggande havsbotten med hjälp av underleverantörer. Syftet med lagändringen är att möjliggöra detta utan att det leder till straffrättsliga påföljder.

I avsnittet om lagstiftningsordningen har den föreslagna bestämmelsen ansetts vara noggrant avgränsad, och regleringshelheten har ansetts vara adekvat med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt biträdande justitiekanslern finns det ändå vid den fortsatta beredningen skäl att uppmärksamma att myndigheternas undersökningsåtgärder beskrivs som mer omfattande i propositionsutkastets motivering än vad som anges i själva bestämmelsen. Vidare bör den föreslagna nya bestämmelsens förhållande till de begränsningar av undersökningsåtgärderna som föreskrivs i den gällande lagen tydligt framgå av motiveringen.

Den lösningsmodell som omfattats i propositionsutkastet verkar inte heller tillräckligt väl förhindra att finländsk personal som är anställd hos en underleverantör till en myndighet blir föremål för eventuella straffrättsliga påföljder. Det finnas även skäl att överväga om det skulle vara mer motiverat att bereda sig på att bemöta också andra än de nuvarande undersökningsbehoven (OKV/1163/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

Reglering om bekämpning av coronaviruset vid gränstrafiken

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag om att krav på intyg eller test skulle införas för personer som anländer till Finland, i syfte att bekämpa coronaviruset. Han ansåg att propositionen var nödvändig särskilt med tanke på den reglering som berör skyddet av befolkningens hälsa och begränsning av rörelsefriheten. På basis av tidtabellen för propositionens beredning väck-

tes ändå frågan om huruvida beredningen hade inletts i tid. Det rättsliga behovet av regleringen hade framträtt redan ca ett år tidigare. Därutöver skulle EU:s bestämmelser om test- och vaccinintyg träda i kraft en månad senare.

Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att komplettera bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen och EU-rätten. Han uppmärksammade också att tidsfristen för lämnandet av utlåtanden om propositionen omfattade bara fyra vardagar och att materialet inte fanns tillgängligt på svenska. Förfarandet var inte godtagbart med tanke på grundlagens bestämmelser om rätten till inflytande eller de språkliga rättigheterna, och inte heller med tanke på principerna om god lagberedning (OKV/1538/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till reglering av användningsområdet för automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen och om beslutsfattandets transparens.

Justitiekanslern konstaterade att han har behandlat de rättsliga ramarna för det automatiserade beslutsfattandet inom förvaltningen och dess utvecklingsbehov bl.a. i sitt beslut om FPA:s automatiserade beslutsfattande (OKV/131/70/2020, 20.4.2021). Det aktuella lagstiftningsprojektet är viktigt och brådskande.

I sitt utlåtande förordade justitiekanslern förslaget om att förvaltningslagen ska utökas med en allmän bestämmelse om användningsområdet för automatiserat beslutsfattande. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ett ärende få avgöras automatiskt ifall avgörandet kan träffas entydigt på grundval av de omständigheter och utredningar som inverkar på avgörandet samt de tillämpliga rättsreglerna. Enligt justitiekanslerns bedömning är det dock på grund-

val av författningsutkastet oklart hur bestämmelserna ska tillämpas på användningen av maskininläringssystem/artificiell intelligens i samband med beredningen och den faktiska förvaltningsverksamheten. Definitionen av det tillåtna användningsområdet för automatiserat beslutsfattande bör inte endast basera sig på att teknologiska lösningar tillåts eller förbjuds. I utlåtandet behandlade justitiekanslern också bl.a. möjliggörandet av automatiserad behandling av begäranden om omprövning. Systemet för begäran om omprövning har en viktig ställning och betydelse som rättsmedel. Utgångspunkten är därmed att automatiserad behandling av begäranden om omprövning inte bör tillåtas. Till den del det är fråga om assisterande åtgärder i samband med omprövningsfasen kunde man dock möjligtvis göra ett undantag. I sitt utlåtande förhöll sig justitiekanslern kritiskt till att både förvaltningsbeslut och begäranden om omprövning av besluten skulle kunna behandlas och avgöras automatiserat.

Enligt förslaget uppnås målen rörande det automatiserade beslutsfattandets offentlighet och transparens genom att det informeras om den automatiserade behandlingen i besluten och genom att myndigheterna publicerar en beskrivning av den automatiserade behandlingen. Justitiekanslern ansåg att det föreslagna tillvägagångssättet var korrekt (OKV/1698/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Utvecklande av lokalförvaltningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om upphävande av lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen och om ändring av polisförvaltningslagen.

Enligt propositionsutkastet ska den häradsindelning som använts som grund för områdesindelningen inom den statliga lokalförvaltningen

upphävas. Myndigheternas verksamhetsområden ska i fortsättningen fastställas utifrån landskap och kommuner istället för häradar. I praktiken kommer verksamhetsområdena inte att förändras i förhållande till nuläget.

Justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som framförts i propositionsutkastet om att häradsindelningen inte längre har samma betydelse som den tidigare haft. Nuförtiden omfattar de statliga myndigheternas verksamhetsområde antingen hela landet eller vissa regioner. Polisinsrättningarnas områden följer också, med undantag för Nyland, landskapens gränser och omfattar ett eller flera landskap. Att verksamhetsområdena definieras som häradar försämrar förståelsen för grunderna för områdesindelningen och grundernas transparens.

Propositionsutkastets avsnitt rörande konsekvensbedömningen innehöll en bedömning av hur jämlik tillgången till och kvaliteten på medborgerservice i anslutning till polisens uppgifter var inom verksamhetsområdena. Dessutom bedömdes propositionens konsekvenser för den svenskspråkiga servicen och tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Det skulle finnas skäl att komplettera avsnittet om lagförslagens grundlagsenlighet med en liknande bedömning som den ovan nämnda (OKV/1590/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen

Det föreslogs att bestämmelser om prioritering av barnets bästa skulle fogas till lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning. Justitiekanslern ansåg att detta var positivt. Han konstaterade att reglering vars syfte är att förebygga och minska mobbning är viktig för att främja den personliga integriteten och tryggheten

som tryggas i grundlagen. Regleringen är viktig också för att säkerställa att elever, studerande och personer som arbetar vid läroanstalter har en sådan trygg inlärnings- och arbetsmiljö som de har rätt till. I propositionsutkastet föreslogs det att lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen också ska utökas med bestämmelser om att elevens eller studerandens ålder och utvecklingsnivå ska beaktas då disciplinära åtgärder övervägs. Med tanke på detta ansåg justitiekanslern att propositionen var välbalanserad också utifrån barnets bästa.

Enligt justitiekanslern hade den grundlagsenliga rätten till grundläggande utbildning samt grundlagens bestämmelser om rättsskyddet och garantierna för god förvaltning bedömts och beaktats på tillbörligt sätt i lagförslagen.

Propositionsutkastets mål att främja rätten till en trygg arbets- och studiemiljö för elever, studerande och anställda vid läroanstalter hade enligt justitiekanslern en central och väsentlig anknytning till den rätt till liv samt personlig frihet, integritet och trygghet som enligt grundlagen garanteras envar. Grundlagens bestämmelse om att barn ska bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som berör dem själva bör likaså beaktas i detta sammanhang (OKV/1309/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Ändring av lagen om småbarnspedagogik

Beträffande förslaget till ändring av lagen om småbarnspedagogik hänvisade justitiekanslern till anvisningarna om utarbetande av regeringspropositioner och konstaterade i sitt utlåtande att det inte klart framgick av utkastet till regeringsproposition varför det ansågs vara önskvärt att grundlagsutskottet skulle ge ett utlåtande om saken. Vid den fortsatta be-

redningen finns det skäl att bedöma denna fråga enligt de givna anvisningarna (OKV/1593/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Serviceprocessen för arbetssökande

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition om förnyande av serviceprocessen för arbetssökande och förutsättningar för erhållande av vissa arbetslöshetsförmåner.

I regeringspropositionen föreslogs det att arbetssökanden i första hand via webbtjänsten ska meddela om fullföljandet av sysselsättningsplanen, som utgör en förutsättning för erhållandet av arbetslöshetsförmåner. Justitiekanslern uppmärksammade att arbetssökandena har varierande färdigheter att uträtta ärenden på elektronisk väg. Arbetssökandena får inte på grund av detta försättas i en ojämlig ställning. Han påpekade också att användningen av digitala och automatiserade förfaranden inte nödvändigtvis leder till att beslutsfattandet de facto automatiseras.

Det ansågs vara motiverat att införa en metod för att påminna arbetssökanden om att hens förfarande påverkar hens chanser att få jobb och hens rätt till arbetslöshetsförmåner. Trots detta bör arbetssökanden dock ha en klar uppfattning om att hen i första hand själv ansvarar för att hen uppfyller sina skyldigheter.

Arbetssökanden ska vara tydligt informerad framför allt om sin jobbsökningsskyldighet. Särskilt med beaktande av jobbsökningsskyldighetens betydelse för arbetssökanden skulle det vara motiverat att separat föreskriva att sysselsättningsplanen innefattar en jobbsökningsskyldighet. Vid bedömningen av propositionens konsekvenser hade det konstaterats att en eventuell ökning av mängden besvär över påföljder rörande utkomstskyddet för arbetslösa skulle öka arbetsmängden för besvärsmännen för social trygghet och försäkringsdomstolen.

Enligt propositionen var det emellertid svårt att bedöma ökningen av arbetsmängden. Justitiekanslern konstaterade att arbetslöshetsförmånerna är avsedda att trygga arbetssökandenas grundläggande rätt till social trygghet och att det därför är viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål vid olika instanser. Han ansåg att man för att trygga arbetssökandenas grundläggande fri- och rättigheter bör bedöma eventuella ändringar som påverkar besvärinstansernas arbete, så att tillgången till tillräckliga resurser kan garanteras (OKV/1664/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

Ändring av socialvårdslagen och lagen om social- och hälsovårdstjänster för äldre

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stöd- och omsorg för äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (äldreomsorgslagen) samt till lagar som har samband med dem. Målet med propositionen är att stärka resurserna för och kvaliteten i hemvården, utveckla mellanboendelösningar samt servicesystemet, effektivitera egenkontrollen och ledningen inom äldreomsorgen samt ta i bruk tekniska lösningar i samband med tjänster som tillhandahålls äldre personer i hemmet.

Enligt propositionen ska de som ordnar trygghetsservice ansvara bl.a. för att klienten får trygghetsutrustning enligt sina behov samt tillräcklig handledning i användningen av utrustningen. Avsikten är att handledning ska ges både vid ibruktandet av utrustningen och också efter det. Biträdande justitiekanslern ansåg att man kunde överväga om det av bestämmelsen borde framgå att klienten ska ha tillgång till handledning under hela den tid trygghetsutrustningen används. Enligt utkastet

ska innehållet i äldreomsorgslagens bestämmelse om serviceplanen preciseras. Avsikten är att man vid planeringen av servicen exempelvis ska kunna fastställa om en klients behov inom hemvården delvis kan tillgodoses bl.a. med hjälp av distansbesök och andra teknologiska lösningar. Biträdande justitiekanslern hänvisade till justitiekanslerns utlåtande OKV/1027/21/2020. Utlåtandet gäller kvalitetsrekommendationen för att trygga ett bra äldre och förbättra servicen. Han föreslog att man kunde överväga om det i bestämmelsen borde föreskrivas om att också teknologiska lösningar behandlas i serviceplanen. Därigenom kunde man säkerställa att den äldre personens åsikt om sätten för tillhandahållande av service utreds. Förslaget om att hemvård ska erbjudas dygnet runt medför en avsevärd ökning av arbetskraftsbehovet. På grund av den utmanande situation som råder i fråga om tillgången till närvårdare ansåg biträdande justitiekanslern att det fanns skäl att vid den fortsatta beredningen särskilt uppmärksamma hur tillgången till tillräcklig arbetskraft ska tryggas.

Biträdande justitiekanslern förordade preciseringen av socialvårdslagens och äldreomsorgslagens bestämmelser om planerna för egenkontroll. Han förordade också en mer allmän accentuering av egenkontrollens förpliktande karaktär. Han hänvisade till sitt beslut OKV/33/70/2020 om egenkontrollen inom socialvården och konstaterade att det är motiverat att utveckla egenkontrollen som en specifik del av helheten av åtgärder inom socialvården. En fungerande och effektiv egenkontroll tryggar socialvårdsklienternas ställning och rättigheter och utgör en väsentlig del av socialvårdens struktur. Bl.a. av denna orsak behandlar biträdande justitiekanslern fortfarande ett ärende som gäller egenkontrollens funktion och utvecklandet av den i anslutning till det ovan nämnda beslutet om egenkontrollen inom socialvården (OKV/1712/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Utvecklande av beredskapen för massinvandring

I propositionen om ändring av mottagandelagen föreslås det att Migrationsverket ska svara för beredskapen för att ordna mottagande av personer som söker internationellt skydd eller personer som får tillfälligt skydd vid massinvandring. Enligt propositionen ska Migrationsverket svara för beredskapen och för den därmed anknutna beredskapsplaneringen samt för andra behövliga åtgärder, i samarbete med andra myndigheter och aktörer som nämns i lagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sådan massinvandring som avses i lagförslaget utgör en krissituation. I en sådan situation ska myndigheternas ansvar och befogenhetsfördelningen mellan dem vara entydiga. "Genomförande" kan anses vara ett begrepp som ger alltför stort rum för tolkning. Lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter innefattar ett förslag om att man vid massinvandring tillfälligt ska kunna anlita annan personal än anställda i tjänsteförhållanden för styrnings- och övervakningsuppgifter vid förvarsenheterna. Denna personal ska i samband med styrnings- och övervakningsuppgifterna ha samma befogenheter som anställda i tjänsteförhållanden.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det är motiverat att det föreskrivits att styrnings- och övervakningsuppgifterna vid förvarsenheterna ska skötas av anställda i tjänsteförhållanden. En person som tagits i förvar kan ha varit offer för förföljelse, tortyr eller annan omänsklig behandling eller annars vara i en särskilt utsatt ställning. De underliggande orsakerna till massinvandring och konsekvenserna av invandringen kan även i övrigt vara nya och mångfacetterade. Utlänningar som tas i förvar kan ha sådana omständigheter i sin bakgrund som gör att det är särskilt viktigt med mångsidig yrkeskompetens hos dem som sköter enhetens styrnings- och övervakningsuppgifter. Också oklanderligheten och

pålitligheten hos dessa personer, som bedöms med hjälp av en säkerhetsutredning, kan vara av särskild betydelse.

Enligt propositionens motivering innefattar styrnings- och övervakningsuppgifterna betydande utövning av offentlig makt och även bl.a. sådant beslutsfattande som berör inskränkningar av en persons grundläggande fri- och rättigheter. Enligt biträdande justitiekanslern kan nya inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna inte anses vara av mindre betydelse på grund av att den fria rörligheten redan har begränsats för den som tagits i förvar. Kravet på närvaro av anställda i tjänsteförhållanden kan dock inte betraktas som en tillräcklig garanti för att uppgifterna sköts lagenligt. Det straffrättsliga tjänsteansvaret för personal som inte är anställd i tjänsteförhållande vid skötseln av styrnings- och övervakningsuppgifter vid en förvarsenhet kan inte heller betraktas som en tillräcklig garanti för att uppgifterna sköts korrekt. Mer väsentligt är kännedom om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna samt en verksamhetskultur som präglas av god förvaltning, liksom yrkesskicklighet och lämplighet. Av denna orsak borde man noggrannare utreda möjligheterna att effektivisera ansöknings- och utnämningsprocessen för tjänsteinnehavare samt att anlita tillfälligt överförbara myndighetsresurser från andra delar av inrikesförvaltningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att be grundlagsutskottet ge ett utlåtande om propositionen (OKV/1976/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Skydd för personer som rapporterar överträdelser av EU-rätten och den nationella rätten

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition till riksdagen med förslag till

lag om skydd för personer som rapporterar överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den, genom att besvara frågorna i begäran om utlåtande. Han var i princip positivt inställd till propositionen. I och med propositionen införs nya förfaranden och principiellt nya element i Finlands rättsordning. Rapporterna bör undersökas så nära den instans som möjligt som bäst kan åtgärda problemen. För att de allmänna mål som uppställts i direktivet ska uppnås bör de interna kanalernas och förfarandenas företrädare säkerställas. När det gäller rapporter som ges via externa rapporteringskanaler är det viktigt att de i enlighet med direktivet behandlas vid den myndighet som svarar för kontrollen av det aktuella området inom EU-rätten. De bestämmelser som berör externa rapporteringskanaler bör således tillräckligt specifikt omfatta alla dessa myndigheter.

Enligt justitiekanslern bör man i propositionen uppmärksamma att regleringen inte blir för invecklad, vilket skulle kunna leda till utebliven rapportering. Det krävs en noggrannare utredning och beskrivning av datasystemen och särskilt av systemen för att mottagande av rapporter samt av ärendehanterings- och ärendehanteringssystemen. Detsamma gäller överföringen av rapporter mellan den centraliserade externa kanalen och de behöriga tillsynsmyndigheterna.

Propositionen verkade vara halvfärdig. Den planerade tidtabellen för lagarnas ikraftträdande är mycket stram med tanke på både justitiekanslern och andra aktörer. Dessutom bör riksdagen ges tillräckligt med tid för att behandla propositionen. Vid den fortsatta beredningen behöver det även klargöras vilka de behöriga tillsynsmyndigheterna är som avses i lagen och som har en skyldighet att grunda en extern rapporteringskanal (OKV/1937/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Genomförandet av visselblåsar-direktivet gällande externa rapporteringskanaler

Justitiekanslern gav ett utlåtande om genomförandet av visselblåsardirektivet gällande externa rapporteringskanaler, genom att besvara frågorna i begäran om utlåtande. Han förhöll sig i huvudsak positiv till att justitiekanslersämbetet ska svara för den centraliserade externa rapporteringskanalen. Justitiekanslern ansåg ändå att den centraliserade externa rapporteringskanalen och den externa rapporteringskanal som avses i direktivet i viss mån verkar överlappa varandra och orsaka oklarhet. Det skulle vara tydligare ifall olika uppgifter skulle utformas för båda typerna av kanaler.

En faktor som talar för att justitiekanslersämbetet ska anförtros ansvaret för den centraliserade externa rapporteringskanalen är att justitiekanslern är en laglighetsövervakare som redan för närvarande har omfattande befogenheter. Uppgiften stöder också behandlingen av klagomål. Den centraliserade externa rapporteringskanalen kan även i viss mån fungera som informationskälla vid tillsynen över laglighetskontrollen. Den har dessutom en nära anknytning till de särskilda uppgifter som justitiekanslern tilldelats i samband med reformen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter. Via den centraliserade externa rapporteringskanalen kan justitiekanslern också få sådan information som kan utgöra grund för undersökning av ärenden på eget initiativ. Inom justitiekanslerns laglighetskontroll eftersträvas omfattande strukturell övervakning. Övervakningen av statsrådets beslutsfattande stöder också den föreslagna uppgiften.

Det som talar mot förslaget är att den föreslagna uppgiften i viss mån är en operativ tillsynsuppgift som det inte är problemfritt att anförtro de högsta laglighetsövervakarna. Uppgiften kräver tekniskt arbete och breddar verksamheten så att den delvis faller utanför justitiekanslersämbetets vedertag-

na verksamhetsområde. Uppgiften innefattar inte prövningsrätt på samma sätt som sedvanlig behandling av klagomål. Därutöver kräver den föreslagna uppgiften en mer omfattande överföring av ärenden till andra myndigheter, och även till den privata sektorn, vilket är något nytt. Ifall tyngdpunkten efter att reformen av uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna trätt i kraft för justitiekanslerns del kommer att ligga vid skötseln av rent strukturella ärenden kommer justitiekanslerns roll att bli splittrad (OKV/893/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Ändring av naturvårdslagen

Justitiekanslern betonade individens rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling, som utgör en del av demokratin. Myndigheternas befogenheter ska formuleras tydligt och exakt. Han konstaterade att förslagen i den aktuella propositionen bör förses med konkreta motiveringar, så att motiveringarna också ger stöd för tillämpningen av lagen.

Det var motiverat att i lagens målbestämmelse slå fast att klimatförändringen bör stävjas och att man bör anpassa sig till detta. I motiveringen fanns det ändå skäl att precisera sambandet mellan trygghet av den biologiska mångfalden och stävjandet av klimatförändringen, särskilt med tanke på naturvårdslagens tillämpning. Den biologiska mångfalden har en tydlig anknytning till rätten till en sund miljö, som tryggas i grundlagens bestämmelse om ansvaret för miljön. Det är det allmänna som bär ansvaret för att rätten till en sund miljö tryggas. Justitiekanslern betonade att både målbestämmelser och allmänna bestämmelser kan vara problematiska bl.a. med tanke på legalitetsprincipen och lagtillämpningen. Lagstiftningen bör uppfylla kraven på precision och noggrann avgränsning, och myndigheternas befogenheter och beslutsprocesser bör

vara tydliga. Kopplingarna till miljöskyddslagen borde granskas och bedömas, särskilt när det gäller rätten till information och tillsyn. Vidare verkade den föreslagna regleringen om ekologisk kompensation lämna stort rum för tolkning. I denna reglering bör också skyddet av berättigade förväntningar som grundar sig på rättsordningen beaktas.

Justitiekanslern uppmärksammade också bl.a. säkerställandet av en oberoende ställning för Miljöpanelens medlemmar samt de krav som följer av dataskyddsförordningen (OKV/1930/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Anu Rätty).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Ytterligare undersökningsåtgärder i anslutning till M/S Estonias förlisning

Justitiekanslern gav ett utlåtande till riksdagens lagutskott om regeringens proposition (RP 81/2021 rd) om temporär ändring av lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia (903/1995: nedan Estonia-lagen). I propositionen föreslogs det att lagen temporärt skulle kompletteras med en ny bestämmelse som tillåter myndigheter att vidta behövliga undersöknings- och utredningsåtgärder som gäller passagerarfartyget Estonias förlisning.

Den föreslagna bestämmelsens mål är att undanröja osäkerhet kring huruvida straffrättsliga åtgärder följer av åtgärder som vidtas inom det fredade området som avses i avtalet om M/S Estonia, som Finland, Estland och Sverige slöt 23.2.1995 (FördrS 49/1995; nedan Estonia-avtalet), och i Estonia-lagen genom vilket avtalet verkställdes. Justitiekanslern granskade hur väl detta mål uppnåts.

Justitiekanslern konstaterade att de problem som hade identifierats i utlåtandet och den osäker-

het som kvarstod är endast av teoretisk betydelse. Justitiekanslern ansåg att den föreslagna lagändringens betydelse framför allt utgörs av att man med hjälp av den visar de stater som har förbundit sig vid att iakttä Estonia-avtalet att Finland godkänner en sådan tolkning av avtalet som tillåter de ytterligare undersökningsåtgärder rörande fartygets förlisning som de estniska och svenska olycksutredningsmyndigheterna har planerat (OKV/1409/22/202; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Juha Sihto).

Europeiska stabilitetsmekanismen och EU:s gemensamma resolutionsfond

Grundlagsutskottet bad om utlåtanden gällande regeringens propositioner om avtalet om ändring av avtalet om den Europeiska stabilitetsmekanismen och om avtalet om ändring av avtalet om överföring av stabilitetsavgifterna till en gemensam resolutionsfond (RP 99/2021 rd och RP 100/2021 rd). Enligt justitiekanslern kunde utskottets vedertagna tolkningspraxis tillämpas på den författningsrättsliga bedömningen av propositionerna. Justitiekanslern bedömde propositionerna bl.a. med avseende på Finlands suveränitet, riksdagens budgetmakt och riskhanteringen. Han ansåg att grundlagen inte uppställde några hinder för ändring av avtalen. Justitiekanslern ansåg att riksdagen kunde ge sitt godkännande med enkel majoritet och att de bestämmelser i avtalen som hör till området för lagstiftningen kunde godkännas i vanlig lagstiftningsordning (OKV/2522/22/2021 och OKV/2523/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Heli Honkapää).

Skrotningspremiens tillämpning

Kommunikationsutskottet begärde ett utlåtande om kommunikationsministeriets utredning om oklarheterna vid tillämpningen av lagen om skrot-

ningspremie. Justitiekanslern redogjorde för sina uppgifter i anslutning till laglighetskontrollen av regeringspropositioner och för sitt kommunikationsutbyte med kommunikationsministeriet bl.a. rörande beredningen av lagen om skrotningspremie och omfattningen av lagens bemyndigande att utfärda förordningar (OKV/825/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Taru Kuosmanen).

Ändringar i lagen om civil krishantering

Riksdagens förvaltningsutskott begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändringar i lagen om civilpersoners deltagande i krishantering (RP 112/2021 rd, lagen om civil krishantering). Justitiekanslern behandlade i sitt utlåtande frågan om huruvida de allmänna utnämningsskäl som anges i grundlagen blir tillämpliga då en person utnämns till ett sådant anställningsförhållande som avses i lagen om civil krishantering (OKV/2755/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Taru Kuosmanen).

Mottagande av personer som söker internationellt skydd och identifiering av offer för människohandel

I sitt utlåtande till förvaltningsutskottet hänvisade justitiekanslern till biträdande justitiekanslerns utlåtande om frågan och klargjorde orsakerna till att den tidigare lagstiftningen lämnat rum för tolkning. Den oklarhet som berörde förpliktandet av kommunerna att grunda och upprätthålla förläggningar verkade elimineras genom propositionen, och justitiekanslern hade inget att anmärka på till denna del. Bestämmelserna i 12 § 2-3 mom. i den föreslagna mottagandelagen var fortfarande mycket öppet formulerade i fråga om sitt innehåll. I motiveringen hade man ändå strävat efter att belysa beredskaps-

planens innehåll (OKV/2816/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Anu Rätty).

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2020

Riksdagens underrättelsetillsynsutskott bad justitiekanslern ge ett utlåtande om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2020 (B 10/2021 rd). Inom ramen för justitiekanslerns laglighetskontroll hade det inte uppdragats några sådana omständigheter på grundval av vilka han på strategisk kontrollnivå skulle ha haft skäl att ge ett utlåtande om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2020. Justitiekanslern ansåg att det är positivt att underrättelsetillsynsombudsmannen, då tillämpningspraxisen för den nya underrättelsetagsstiftningen ännu söker sin form, har betonat de tolkningsfrågor som hänför sig till underrättelsetagsstiftningen och till utövningen av de nya befogenheterna, samt har redogjort för dessa frågor i sin berättelse.

Justitiekanslern presenterade i sitt utlåtande allmänna iakttagelser bl.a. om skyddspolisens dubbelroll i och med att skyddspolisen å ena sidan sköter kriminalunderrättelseinhämtningen och å andra sidan också svarar för den underrättelsetjänst som är förenad med hemliga underrättelserättigheter. Det är viktigt att i större omfattning skapa klara och noggrant avgränsade spelregler för de situationer där information som erhållits med hjälp av metoder för underrättelseinhämtning lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter och används för verkställighet av det straffrättsliga ansvaret.

Metoderna för underrättelsetillsyn och ärenden som berör klagomål och utredningsbegäranden är i princip sekretessbelagda. En mer ingående bedömning exempelvis av hur verkkningsfull underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet varit kan därmed inte göras på basis av berättelsen (OKV/2309/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Petri Rouhiainen).

Ändring av värnpliktslagen och civiltjänstlagen

Riksdagens försvarsutskott begärde ett utlåtande om regeringens proposition gällande ändring av värnpliktslagen och civiltjänstlagen (RP 183/2021 rd). Justitiekanslern granskade i sitt sakkunnigutlåtande förhållandet mellan bestämmelserna om ändringsökande i värnpliktslagen och bestämmelserna i förvaltningslagen, som är en allmän lag. Han konstaterade att man enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis bör förhålla sig återhållsamt till att hänvisa till allmänna lagar.

I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern sin grundlagsenliga ställning som övervakare av statsrådet och redogjorde allmänt för genomförandet av förhandsgranskningen. Han hänvisade också till att justitiekanslern i lagstiftningen har befriats från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsmans behörighet och berör bl.a. försvarsministeriet och försvarsmakten (OKV/2919/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Minna Pulkkinen).

Frivillig militärtjänst för kvinnor

Försvarsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition gällande frivillig militärtjänst för kvinnor (RP 182/2021 rd). Justitiekanslern hänvisade i sitt utlåtande till det utlåtande han gett om ändringen av värnpliktslagen och till de omständigheter han nämnt i detta utlåtande. Justitiekanslern uppmärksammade också sin grundlagsenliga ställning som övervakare av statsrådet och redogjorde allmänt för genomförandet av förhandsgranskningen. Han hänvisade också till att justitiekanslern i lagstiftningen har befriats från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsmans behörighet och som berör bl.a. försvarsministeriet och försvarsmakten

(OKV/2938/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Minna Pulkkinen).

Ändring av kreditupplysningslagen, betaltjänstlagen och straffregisterlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande till riksdagens lagutskott om regeringens proposition gällande ändring av bl.a. kreditupplysningslagen, betaltjänstlagen och straffregisterlagen. I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern att det utlåtande han gett i ett tidigare skede av beredningen hade beaktats i propositionen. När det gällde automatiserat individuellt beslutsfattande ansåg justitiekanslern att propositionen kunde överlämnas till riksdagen i och med att möjligheten till automatiserat individuellt beslutsfattande hade nämnts i själva lagen och lagen hade kompletterats med bestämmelser om ett skyddsinstrument. I propositionen hade det dessutom konstaterats att regeringen ansåg det önskvärt att grundlagsutskottet skulle ge ett utlåtande om saken (OKV/2554/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Pekka Liesivuori).

Systemet för Europeiska unionens egna medel

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition gällande godkännande av rådets beslut om systemet för EU:s egna medel (RP 260/2020 rd). Beslutet innehöll bl.a. bestämmelser om extraordinära och tillfälliga medel och fullmakter att ta lån som hörde samman med konsekvenserna av coronavirusepidemin. Enligt justitiekanslern var det i beslutet inte fråga om att anförtro unionen någon ny slags behörighet eller om att permanent förbinda sig vid långivning i unionens namn. Det var därför möjligt för riksdagen att godkänna beslutet med enkel majoritet (OKV/414/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition gällande en temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (RP 22/2021 rd). I propositionen föreslogs det att restaurangerna tillfälligt skulle stängas på grund av coronavirusepidemin. Enligt justitiekanslern kunde de föreslagna åtgärderna på de grunder som lagts fram i motiveringen betraktas som nödvändiga på det sätt som avses i grundlagen. Han fäste emellertid uppmärksamhet vid att de materiella grunderna för lagens tillämpning inom olika områden framgick av propositionens motivering men inte av lagtexten (OKV/599/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Anordnande av folkomröstning om EU:s stimulanspaket

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om ett medborgarinitiativ som gällde anordnande av folkomröstning om EU:s stimulanspaket (MI 6/2020 rd). Enligt justitiekanslern skulle ett eventuellt godkännande av medborgarinitiativet leda till en problematisk situation ur statsförfattningsrättsligt perspektiv, eftersom återhämtningsinstrumentets olika delar är direkt förpliktande för medlemsstaterna, och det inte är möjligt för medlemsstaterna att lös-

göra sig från dem genom ett ensidigt beslut. Enligt justitiekanslern är det ändamålsenligt att EU-ärenden och internationella ärenden i första hand blir avgjorda inom ramen för den representativa demokrati som enligt Finlands grundlag utgör huvudregeln för beslutsfattandet. Avsikten med systemet med medborgarinitiativ är att främja delaktigheten i beslutsfattandet och beslutsfattandets legitimitet genom att trygga en omfattande medborgerlig diskussion om saken och en grundlig riksdagsbehandling i alla ärendets behandlingsfaser (OKV/415/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Tuula Majuri).

Uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om den regeringsproposition som innehöll ett förslag till en ny lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (RP 179/2021 rd). Enligt justitiekanslerns uppfattning var propositionen förenlig med grundlagen och reformen grundligt beredd. Justitiekanslern ansåg att det med tanke på den högsta laglighetskontrollens samhälleliga betydelse och tryggheten och stärkandet av rättsstatens stabilitet samt de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet är viktigt att reformprojektet genomförs snabbt (OKV/2939/22/2021; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Tuula Majuri).



5

RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

JUSTITIEKANSLERNS LAGLIGHETSKONTROLL SOM GARANT FÖR EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

I grundlagen garanteras var och en rätt till en rättvis rättegång, dvs. rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Rätten till en rättvis rättegång omfattar som centrala delområden rätten till snabb och offentlig behandling av ärendet, rätten att bli hörd, rätten att få ett motiverat beslut i ärendet och rätten att överklaga beslutet.

Justitiekanslerns laglighetskontroll bidrar till att trygga och främja tillgodoseendet av denna grundläggande rättighet. När det gäller övervakningen av aktörer som sköter offentliga uppdrag utövar justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen med flera metoder viktig tillsyn förutom över domstolarna även över åklagarna och förundersökningsmyndigheterna, som står i en mycket central ställning vid straffprocessen. Detta kapitel innehåller en redogörelse för den laglighetskontroll som berör domstolarnas och åklagarnas förfarande. Övervakningen av förundersökningsmyndigheterna refereras i nästa kapitel, dvs. i det kapitel som berör laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter.

I praktiken är också tillgången till rättsliga tjänster och tjänsternas åtkomlighet av stor betydelse för tillgodoseendet av den nämnda grundläggande rättigheten, liksom tjänsternas tillförlitlighet och kvalitet. Justitiekanslern utövar även tillsyn över

advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, på det sätt som närmare refereras nedan. I samband med tillsynen beaktas särskilt frågor som berör rättsskyddet för dem som är i behov av rättsliga tjänster. Tillsynen över advokater och offentliga rättsbiträden omfattar förutom deras verksamhet i egenskap av rättegångsombud och rättegångsbiträden även den verksamhet där de tillhandahåller övriga rättsliga tjänster. Den tillsyn som berör rättegångsbiträden med tillstånd omfattar däremot endast deras verksamhet i egenskap av rättegångsombud och rättegångsbiträden, samt uppgifter som de anförtratts genom ett domstolsförordnande och ärenden där de förordnats till biträde med stöd av rätts hjälpslagen.

Den ovan beskrivna tillsyn som justitiekanslern bedriver över parternas biträden, åklagarna och domstolarna samt, när det gäller straffprocessen, även över förundersökningsmyndigheterna, bildar en helhet. Exempelvis i ett ärende som tas till prövning med anledning av en underrättelse om att en domare misstänks för ett tjänstebrott, kan man samtidigt bedöma också bl.a. hur åklagaren och den advokat som biträtt svaranden har agerat i ärendet. Möjligheten att samordna den information som justitiekanslern får med hjälp av olika laglighetskontrollmetoder främjar dessutom identifierandet av sådana företeelser som äventyrar rättsskyddet samt ingripandet i dem.

ÖVERVAKNINGSMETODER

Övervakning av domstolarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 237 klagomål som berörde de allmänna domstolarna, 50 klagomål som berörde förvaltningsdomstolarna och 19 klagomål som berörde specialdomstolarna.
- **Behandling av underrättelser om tjänstebrott som domare misstänks för.** Under verksamhetsåret inkom 8 underrättelser från hovrätterna och 23 underrättelser från polisen.
- **Granskning av brottmålsdomar.** Under verksamhetsåret granskades 3 930 brottmålsdomar.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs två ärenden till prövning på eget initiativ.

Övervakning av åklagarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 85 klagomål som berörde åklagarmyndigheterna.
- **Behandling av underrättelser om tjänstebrott som åklagare misstänks för.** Under verksamhetsåret inkom en underrättelse från åklagarna och 12 underrättelser från polisen.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs två ärenden till prövning på eget initiativ.

Övervakning av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 101 klagomål som berörde advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträden med tillstånd.
- **Granskning av beslut som den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund fattat i tillsynsärenden och ärenden rörande arvdestvister.** Under verksamhetsåret inkom 534 beslut för granskning.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs ett ärende till prövning på eget initiativ.

DOMSTOLARNA

Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och även andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Trots att domstolarna i den nämnda bestämmelsen, som berör justitiekanslerns uppgifter, med avseende på övervakningen har jämförts med myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag, står de emellertid i en särställning inom justitiekanslerns laglighetskontroll, på det sätt som framgår av övriga grundlagsbestämmelser.

Den viktigaste av de ovan avsedda bestämmelserna är den bestämmelse som berör fördelningen av statliga uppgifter, där det anges att den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Principen om att den dömande makten utövas av oberoende domstolar innebär att justitiekanslern inte befattar sig med sådan lagtolkning som en domstol gjort inom ramen för sin prövningsrätt, och inte heller med innehållet i den motivering som domstolen lagt fram som stöd för tolkningen, inte ens i det fall att en annorlunda tolkning eventuellt kunde vara mer välunderbyggd i rättsligt avseende. I samband med laglighetskontrollen av domstolarna tas i huvudsak ställning till frågor som berör förfarandet och till huruvida rätten till en rättvis rättegång har tillgodosetts. Rättsskipningens oavhängighet tryggs även av att man inom ramen för laglighetskontrollen i allmänhet inte börjar undersöka ett ärende

som ännu är under behandling vid en domstol eller där parterna ännu har möjlighet att söka ändring i domstolens avgörande genom besvär hos en fullföljdsdomstol.

Ett annat särdrag som präglar den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar i fråga om domstolarna härrör sig från grundlagsbestämmelsen om de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt, där det anges att endast de högsta laglighetsövervakarna är behöriga att fatta beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Av de skäl som anges nedan styrs ärenden rörande tjänstebrott som domare misstänks för oftast uttryckligen till justitiekanslern för bedömning.

Justitiekanslern övervakar domstolarnas verksamhet i huvudsak med samma metoder som används vid övervakningen av myndigheternas verksamhet, dvs. genom att undersöka klagomål över deras verksamhet, genom att undersöka ärenden på eget initiativ samt genom att göra laglighetskontrollbesök vid domstolarna. Dessutom granskar justitiekanslern, på det sätt som refereras närmare nedan, underrätternas domar i brottmål, samt bedömer delgivna brottsmisstankar om att domare gjort sig skyldiga till lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd.

De klagomål som berör domstolarnas verksamhet har normalt hört till de största kategorierna av klagomål vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret riktades det kritik mot domstolarnas

förfarande i 306 klagomål som inkom till justitiekanslern (360 klagomål år 2020). Största delen av de inledda klagomålen gällde förfarandet vid allmänna domstolar. Största delen av de påföljder som justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen riktade mot domstolarna föranleddes dock inte av klagomålen utan av de iakttagelser som gjordes i samband med granskningen av brottmålsdomar vid justitiekanslersämbetet och av iakttagelserna inom den kategori av ärenden som berörde domares tjänstebrott. Detta beror å sin sida på att en relativt liten del av domstolsklagomålen föranleder påföljder eller några andra åtgärder. I klagomålen riktas det ofta kritik mot innehållet i domstolarnas rättsskipningsavgöranden, exempelvis mot bevisprövningen. Såsom det konstaterats ovan har justitiekanslern på grund av rättsskipningens oavhängighet mycket begränsade möjligheter att befatta sig med sådana frågor. Ofta hyser klagandena ogrundade förväntningar på att justitiekanslern ska kunna agera som något slags extraordinarie fullföljdsinstans och upphäva ett laga kraft vunnet domstolsavgörande och återsända klagandens ärende till domstolen för ny behandling eller på något annat sätt befatta sig med en rättegång som ännu pågår vid domstolen.

Verksamheten vid tingsrätterna omfattas förutom av de högsta laglighetsövervakarnas övervakning även av övervakning inom domstolsväsendet. Enligt 3 kap. 2 § 2 mom. i domstolslagen ska hovrätten utarbeta en berättelse över vad den observerat vid tillsynen över tingsrätterna och delge justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman berättelsen. Vid justitiekanslersämbetet föredras hovrätternas berättelser för biträdande justitiekanslern, som bl.a. bedömer behovet av att med anledning av det som framgår av berättelserna på eget initiativ börja undersöka ett enskilt ärende eller en mer allmän fråga. De brev som biträdande justitiekanslern sänder till hovrätterna med anledning av deras berättelser innefattar även en redogörelse för de iakttagelser som justitiekanslersämbetet gjort i samband

med sin verksamhet och som kan främja planeringen av hovrätternas tillsynsverksamhet.

Enligt det nämnda momentet i domstolslagen ska hovrätten dessutom underrätta justitiekanslern om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten. I lagen har hovrätterna däremot inte ålagts någon motsvarande underrättelseskyldighet i förhållande till riksdagens justitieombudsman.

Hovrätternas underrättelser har i regel lett aningen till att det väckts åtal för tjänstebrott eller till att en underrättsdomare tilldelats en anmärkning. Under verksamhetsåret inkom 8 sådana underrättelser från hovrätterna. Antalet har således minskat betydligt under två efterföljande år (13 år 2020 och 20 år 2019), men antalet är fortfarande stort i förhållande till tidigare års antal (tre år 2018, ett år 2017).

Justitiekanslern har i egenskap av specialåklagare i ärenden som berör domares tjänstebrott bett polisen underrätta justitiekanslersämbetet om alla ärenden som berör misstankar om att en domare gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd och som blir föremål för utredning hos polisen (justitiekanslerns beslut 17.4.2014 dnr OKV/6/50/2014). Syftet med denna underrättelseskyldighet är att justitiekanslern genast ska få information om anmälningarna om dylika brott och vid behov kunna ta ställning till ärendena i egenskap av åklagare eller laglighetsövervakare. Om en polisanmälan inte leder till någon förundersökning eller om det fattas beslut om åtalseftergift i ärendet, bedömer justitiekanslern om domstolens förfarande ändå kan föranleda åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen.

Det inkommer årligen några tiotal dylika underrättelser från polisen (23 underrättelser inkom under verksamhetsåret, 38 år 2020 och 34 år 2019). Också åklagarna är skyldiga att underrätta justitiekanslern om saken ifall ett dylikt ärende eller en underrättelse om ett sådant ärende inkommer till dem (Riksåklagarens allmänna anvisning om vissa ären-

den som ska anmälas till justitiekanslern eller justitieombudsmannen RÅ:2015:1). Till följd av underrättelser från åklagarna inleddes under verksamhetsåret inga ärenden som berörde domares tjänstebrott.

Enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet ska justitiekanslern granska de brottmålsdomar angående vilka underrättelser sänds till justitiekanslersämbetet, på det sätt som föreskrivs särskilt. I praktiken sänds inte längre underrättelser till justitiekanslersämbetet, utan justitiekanslersämbetet har fått teknisk användarrätt till Rättsregistercentralens system för brottmålsdomar Ritu, därifrån man hämtar domar för granskning med hjälp av en urvalsmetod som biträdande justitiekanslern fastställt på förhand. Granskningsarbetet riktar sig mot de uppgifter i brottmålsdomarna som motsvarar domslutet, och genom granskningen är det möjligt att upptäcka sådana formfel som kan förekomma i enskilda domar samt vissa systemfel.

I och med att granskningen är baserad på stickprov är det inte möjligt att uppträcka alla fel som domstolarna begår, men däremot sällas återkommande och allmänt förekommande fel effektivt fram. Målsättningen med granskningen av brottmålsdomar är i första hand att dessa typer av fel ska kunna åtgärdas.

De fel som uppdagas vid granskningen av brottmålsdomar kan leda till tilldelande av en anmärkning, till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken och, i de allvarligaste fallen, till ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas. I praktiken är den vanligaste påföljden att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. Utöver de nämnda påföljderna kan ett fel i en brottmålsdom i vissa fall föranleda en framställning om återbrytande av domen hos högsta domstolen. I allmänhet görs en framställning om återbrytande till förmån för svaranden i sådana fall där ett fel i en laga kraft vunnit dom anses ha orsakat svaranden men eller skada.

Under verksamhetsåret granskades 3 930 domar, och på basis av granskningen togs 65 ärenden

till behandling vid justitiekanslersämbetet för att utredas närmare. Under verksamhetsåret avgjordes 73 ärenden som hörde till denna kategori. Påföljderna bestod av att justitiekanslern i 37 ärenden meddelade sin uppfattning och i 22 ärenden tilldelade en anmärkning. Dessutom gjordes fem framställningar om återbrytande av en dom till högsta domstolen, varutöver tingsdomare själva hade gjort framställningar om återbrytande till högsta domstolen i fyra fall.

Avgöranden

Dröjsmål vid utfärdandet av en stämning

Biträdande justitiekanslern gav en tingsrätt en anmärkning på grund av att tingsrätten hade försummat att så som lagen kräver utfärda en stämning utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också tingsdomaren på vikten av att iaktta noggrannhet vid ärendenas behandling. Justitiekanslern hade fått kännedom om saken genom en underrättelse från hovrätten.

Det hör till tjänsteplikten för den domare som får till uppgift att behandla ett brottmål att se till att stämningen utfärdas i så god tid att det är möjligt att delge svaranden stämningen innan åtalsrätten för brottet i fråga preskriberas. Tingsrätten hade i det aktuella fallet inte utfärdat någon stämning alls och hade därmed försummat att utfärda stämningen utan dröjsmål, på det sätt som föreskrivs i 5 kap. 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål. Den tingsdomare som först hade tilldelats målet hade i sin utredning konstaterat att hen inte hade någon minnesbild alls av målet i fråga. Den tingssekreterare som arbetade tillsammans med tingsdomaren hade börjat utarbete en stämning i ärendehanteringsystemet, men av någon okänd anledning hade den inte blivit slutförd.

I tingsrätternas Sakari-system går det att se vilka mål som finns på varje tingsdomares egen arbetslista. Även om tingsdomaren inte hade någon minnesbild av målet i fråga, skulle hen genom att agera omsorgsfullt ha kunnat notera att målet fanns i systemet.

Det förblev oklart varför det inte hade utfärdats någon stämning i målet, och därför var det inte möjligt att inom ramen för laglighetskontrollen till denna del rikta något klander mot en enskild tjänsteman. Det fel som tingsrätten hade gjort sig skyldig till hänförde sig emellertid till domarverksamhetens kärnområde och gällde tillämpningen av central och tydlig reglering. Felet var ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningens korrekthet och det måste betraktas som allvarligt.

Även om varje tjänsteman svarar för att hens tjänsteåtgärder är lagenliga, ska också tingsrätten i egenskap av ämbetsverk se till att arbetsgången, överföringen av uppgifter samt uppföljningen av och tillsynen över de ärenden som är under behandling sköts på ett sådant sätt att stämningarna utfärdas i tid. Detta gäller bland annat och framför allt i samband med sådana övergångsskeden som är förknippade med särskilda risker, såsom förändringar av arbetsmetoder och av den tekniska verksamhetsmiljön. I det aktuella fallet var det fråga om en övergång till elektroniska stämningar (OKV/463/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Utdömande av straff för brott för vars del åtalsrätten preskriberats mm.

Biträdande justitiekanslern tilldelade i följande två fall, som kommit till kännedom genom underrättelser från hovrätten, den tingsdomare som fungerat som ordförande vid tingsrätten en anmärkning på grund av att svaranden hade dömts till straff för ett eller flera brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats.

I det första fallet hade åklagaren yrkat på straff för svaranden för flera brott. Stämningen för ett av dessa brott hade delgetts först efter att åtalsrätten hade preskriberats. Tingsdomaren hade inte i samband med avgörandet av målet upptäckt att åtalsrätten för den aktuella åtalpunktens del hade preskriberats. Den hovrätt som hade behandlat besvärshandlet hade på eget initiativ tagit preskriptionsfrågan till behandling och förkastat åtalet för den aktuella åtalpunktens del. Förkastandet av åtalet hade inte påverkat det straff som ådömts svaranden.

Att yrka på straff för ett brott för vilket det enligt lagen inte längre är möjligt att påföra straff är ett allvarligt fel som avsevärt äventyrar svarandens rättsskydd och som är ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningens korrekthet. I det aktuella fallet hade felet emellertid inte orsakat svaranden några menliga verkställighetspåföljder och inte heller någon annan skada, i och med att det hade förlorat sin betydelse då hovrätten upptäckt det vid det ordinarie ändringssökandet. Det var fråga om en enskild åtalpunkt i målet, vars preskription inte hade orsakats av tingsdomarens eget förfarande.

Förfarandet hos den advokat som biträtt svaranden i målet togs till prövning som ett särskilt ärende vid justitiekanslersämbetet. Biträdande justitiekanslern förde advokatens förfarande till prövning vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Tillsynsnämnden gav sedermera advokaten en anmärkning (OKV/87/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

I det andra fallet hade åtalsrätten preskriberats redan under den tid förundersökningen pågick. Tingsdomarens felaktiga förfarande hade emellertid inte orsakat svaranden några menliga verkställighetspåföljder, och rättegången hade varit motiverad för behandling av de övriga åtalpunkterna. Preskriptionen av åtalsrätten hade inte orsakats av tingsdomarens eget förfarande och felet hade rättats

efter att hovrätten upptäckt det i samband med det ordinarie ändringssökandet. Det fanns således inte skäl att misstänka att tingsdomaren genom sitt förfarande skulle ha gjort sig skyldig till något brott (OKV/97/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 134 och 170.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav en tingsdomare en anmärkning på grund av hans felaktiga förfarande vid utfärdandet av en stämning och vid utdömandet av straff också i ett annat fall, som likaså kom till justitiekanslerns kännedom genom en underrättelse från hovrätten.

Åklagaren hade yrkat på att svaranden skulle dömas till straff för två brott. Åtalsrätten för det ena brottet hade emellertid hunnit preskriberas innan stämningen hade delgetts svaranden. Tiden från det att målet inleddes vid tingsrätten till dess att åtalsrätten för brottet preskriberades omfattade mer än fyra månader. Det hade inte funnits några hinder för att utfärda stämningen i tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömde att tingsdomaren hade försummat att så som lagen förutsätter utfärda stämningen i målet utan dröjsmål.

Tingsdomaren hade inte noterat preskriptionen av det brott som avsågs i den aktuella åtalspunkten, utan hade behandlat brottet vid huvudförhandlingen och dömt svaranden till straff för det. Dessutom hade tingsdomaren felaktigt beaktat svarandens två tidigare villkorliga fängelsestraff som straffflindringsgrunder.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att felen hade inträffat inom kärnområdet för tingsdomarens uppgifter och var ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningens korrekthet. Svaranden hade emellertid inte orsakats några menliga verkställighetspåföljder och parterna i

målet hade inte orsakats någon annan skada heller (OKV/2954/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

En tingsrättsordförande tilldelades en anmärkning för att hen hade dömt svaranden till straff för ett eller flera preskriberade brott i följande åtta fall, som uppdagades i samband med granskningen av brottmålsdomar vid justitiekanslersämbetet. I de sju första av dessa fall hade högsta domstolen under verksamhetsåret återbrutit tingsrättens dom.

I det första fallet utgjorde det preskriberade brottet ett bland flera brott som tingsrätten hade tillräknat svaranden. I detta fall hade svarandens tidigare domar bedömts utgöra en tillräcklig påföljd också för de nya brott som tillräknats hen i målet. I det aktuella fallet uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare dessutom den tingsdomare som tidigare behandlat målet på skyldigheten att utfärda en stämning i ett brottmål utan dröjsmål. Stämningen hade utfärdats först nära tidpunkten för åtalsrättens preskription, och stämningen hade inte hunnit delges svaranden innan åtalsrätten hade preskriberats. (OKV/624/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I de sex övriga fallen utgjorde det preskriberade brottet likaså ett bland flera brott som tingsrätten hade tillräknat svaranden. Tre av målen hade återförvisats till tingsrätten för bestämmande av nytt straff. De inträffade felen hade inte orsakat svarandena några menliga verkställighetspåföljder och inte någon annan skada heller. I ett av målen hade det rättegångsbiträde med tillstånd som biträtt den åtalade inte heller lagt märke till åtalsrättens preskription. Hens förfarande togs till behandling som ett särskilt ärende (OKV/709/30/2020 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko

Puimalainen eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Leo Lahtinen eller Henna-Riikka Välinen).

I det sista fallet hade tingsdomaren underrättat hovrätten om felet i domen, och felet hade rättats i samband med det ordinarie ändringssökandet vid hovrätten genom att åtalet hade förkastats till denna del. Felet hade inte orsakat svaranden några menliga verkställighetspåföljder. I detta fall fästes också uppmärksamhet vid att åtalsrätten för brottet hade preskriberats under den tid det var under behandling hos tingsdomaren (OKV/744/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Förutsättningarna för åtalsförhandling och preskription av åtalsrätten

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsdomare en anmärkning för att tingsdomaren hade meddelat domar i enlighet med det domsförslaget som lagts fram i samband med åtalsförhandlingen, trots att det hade yrkats på straff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. I samband med åtalsförhandlingen är det inte möjligt att avtala om åtalsrättens preskription. Tingsdomaren hade gjort sig skyldig till ett fel av allvarlig karaktär, som var ägnat att försvaga förtroendet för rättskipningens korrekthet. I det aktuella fallet hade svarandena dock slutligen dragit nytta av det felaktiga förfarandet, eftersom ett återbrytande av de felaktiga domar som medfört bötesstraff kunde ha lett till att behandlingen av de ursprungliga åtalen i målet hade fortgått, varvid svarandena kunde ha dömts till betydligt strängare fängelsestraff istället för de bötesstraff som de hade ådömts (OKV/501/31/2020 och OKV/515/40/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehti-

mäki). Svarandens biträdes förfarande togs till prövning som ett särskilt ärende vid justitiekanslersämbetet. Se även s.134.

Straff som ådömts svaranden trots utevaro

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tilldelade en tingsdomare en anmärkning på grund av att hen i ett fall hade dömt svaranden till en påföljd som var strängare än vad svaranden i sin utevaro kunde ha dömts till och strängare än vad som hade uppgetts för svaranden i stämningen. Justitiekanslern hade fått kännedom om saken genom en underrättelse från hovrätten.

Tingsrätten hade kallat in svaranden till målets huvudförhandling, vid äventyr att målet kunde avgöras trots hens utevaro, varvid svaranden kunde dömas till ett fängelsestraff på högst tre månader. Svaranden hade emellertid dömts till ett fängelsestraff på sju månader. Hovrätten hade återförvisat ärendet till tingsrätten för ny behandling.

Tingsdomaren hade agerat oaktsamt då hen hade dömt svaranden, som inte var närvarande vid brottmålets huvudförhandling, till en påföljd som var strängare än vad hen enligt lagen kunde ha dömts till och strängare än vad som uppgetts för hen i stämningen att hen kunde dömas till i sin utevaro. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att denna typ av fel hänför sig till domarverksamhetens kärnområde och avsevärt äventyrar svarandens rättsskydd. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ska svaranden, då hen överväger att delta i huvudförhandlingen av ett brottmål, kunna lita på att hen i sin utevaro inte döms till ett strängare straff än det för vilket hen instämts till förhandlingen i målet (OKV/1670/31/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Underskridande av minimistrafvet

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsdomare en anmärkning i två fall som uppdagades i samband med granskningen av brottnålsdomar, där det minimistrafv som föreskrivs i strafflagen hade underskridits.

I det första fallet hade svaranden dömts till ett fängelsestrafv på 60 dagar för grovt bedrägeri, trots att minimistrafvet för grovt bedrägeri enligt strafflagen är fängelse i fyra månader (OKV/746/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I det andra fallet hade svaranden dömts till ett fängelsestrafv på 10 dagar, trots att minimilången på ett tidsbestämt fängelsestrafv enligt strafflagen är 14 dagar (OKV/751/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Beaktande av ett tidigare villkorligt fängelsestrafv som en strafflindringsgrund

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsdomare en anmärkning för att hen i ett fall hade slagit fast att det villkorliga fängelsestrafv som tidigare hade ådömts svaranden var en tillräcklig påföljd för det nya brott som tillräknades svaranden. Detta är enligt lagen möjligt bara då det tidigare strafvet är ett ovillkorligt fängelsestrafv eller ett kombinationsstrafv.

Biträdande justitiekanslern ansåg att felet var ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningens korrekthet. Justitiekanslern fick kännedom om fallet genom en underrättelse från hovrätten (OKV/2777/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 135.

Avgörande av ett brottnål utan beslutanderätt

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tilldelade en tingsdomare en anmärkning på grund av att hen hade avgjort ett brottnål i en sammansättning som inte var beslutför. Justitiekanslern hade fått kännedom om fallet genom en underrättelse från hovrätten.

Tingsrätten hade dömt svaranden för grov penningtvätt, men tingsrätten var inte behörig att behandla åtalet för detta brott i en endomarsammansättning. För avgörande av målet skulle det ha krävts en sammansättning med antingen en ordförande och två nämndemån eller tre lagfarna ledamöter. Hovrätten hade med anledning av åklagarens besvär på denna grund återförvisat målet till tingsrätten för ny behandling.

Kravet på att domstolssammansättningen ska vara beslutför är en ovillkorlig processförutsättning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att avgörandet av ett mål i en felaktig sammansättning är ett grundläggande processuellt fel som berör kärnområdet för utövningen av domsmakt. Även om felet hade åtgärdats, hade det föranlett tilläggskostnader och besvär samt förlängt den tid som krävts för domstolsbehandlingen (OKV/1669/31/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Översändandet av besvärshandlingar från en tingsrätt till en hovrätt

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tilldelade en tingssekreterare en anmärkning på grund av att hen hade försummat att på det sätt som lagen kräver utan dröjsmål översända en häktad persons besvärshandlingar till hovrätten. Justitiekanslern hade fått kännedom om fallet genom en underrättelse från hovrätten.

Den besvärsskrivelse som hade tillställts tingsrätten i målet hade inkommit till hovrätten först tre månader efter att den lämnats till tingsrätten. Det var fråga om ett betydande dröjsmål, i synnerhet med beaktande av att besvärsskriften innefattade svarandens yrkande på att omedelbart friges. Tingsrättens förfarande hade äventyrat svarandens grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat vid domstolen utan ogrundat dröjsmål. Förfarandet var även ägnat att äventyra förtroendet för rättsskipningens korrekthet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att tingssekreterarens försummelse var mycket allvarlig och väsentligen hade äventyrat svarandens rättsskydd (OKV/1332/31/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Informerande av verkställighetsmyndigheten om återbrytande av en brottmålsdom

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tilldelade tre hovrättsråd en anmärkning på grund av att de hade försummat sin skyldighet att se till att Brottspåföljdsverket fick information om deras beslut genom vilket en fängelsefänges brottmålsdom delvis hade återbrutits och målet återförvisats till tingsrätten för bestämmande av straff. Justitiekanslersämbetet fick kännedom om saken genom en anonym skrivelse.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det varit fråga om en mycket allvarlig försummelse. Det faktum att information om återbrytandet av en dom som berör ett ovillkorligt fängelsestraff inte förmedlas till verkställighetsmyndigheten, medför för svarandens del en risk för ogrundat frihetsberövande och äventyrar därmed på ett väsentligt sätt svarandens rättsskydd. I det aktuella fallet hade svaranden inte blivit tvungen att avtjäna något ogrundat fängelsestraff till följd av hov-

rättens felaktiga förfarande (OKV/171/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

Längden av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

I elva fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar tilldelades en tingsdomare en anmärkning på grund av fel i domar som berörde prövotiden för villkorligt fängelsestraff. Enligt strafflagen är prövotiden minst ett år och högst tre år. I flera av de aktuella fallen hade det emellertid antecknats att prövotiden skulle upphöra den dag domen meddelades eller därförinnan. I vissa av fallen underskred prövotiden avsevärt den minimitid som föreskrivs i strafflagen. Även om det i de flesta fallen var fråga om fel av teknisk karaktär, var följden dock allvarlig, eftersom prövotiden för de villkorliga fängelsestraffen till följd av felen ofta de facto blev obetydlig eller föll bort helt och hållet. I tre av fallen överskred prövotiden däremot den maximitid som föreskrivs i strafflagen (OKV/588/30/2020 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Leo Lahtinen, Petri Rouhiainen eller Henna-Riikka Välinen).

I ett annat fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar, där det i domslutet hade antecknats att prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff skulle upphöra mindre än ett år efter att domen meddelats, uppmärksammades tingsdomaren på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid bestämmandet av prövotiden för villkorliga fängelsestraff (OKV/634/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Rättelse av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff i en dom såsom ett skrivfel

I tre fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar tilldelade biträdande justitiekanslern en tingsdomare en anmärkning för framtiden på grund av fel i domslutet och fäste även vikt vid det korrekta förfarandet för rättelse av en dom (OKV/516/30/2020 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I ett annat fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid bestämmandet av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff. Tingsdomaren upplyste också om det korrekta förfarandet för rättelse av en dom, som föreskrivs i lagen om rättegång i brottmål (OKV/585/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Bifogande av fel stämningsansökan till en stämning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsdomare och en tingssekreterare på vikten av noggrann dokumenthantering i ett fall där fel stämningsansökan hade bifogats till den stämning som hade delgetts mottagaren.

Felet hade orsakats av att tingssekreteraren av misstag hade hämtat fel stämningsansökan från en multifunktionsskrivare och bifogat den till stämningen i ett tvistemål. Då tingsdomaren undertecknade stämningen hade hen inte märkt att fel stämningsansökan hade bifogats till den.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de dokument som hanteras vid domstolen kan innefatta mycket känsliga uppgifter, vilket innebär att man i alla skeden ska handla omsorgsfullt vid dokumenthanteringen.

I det aktuella fallet var det fråga om ett fel som inträffat i ett enskilt mål, och den stämningsansökan som hade sänts av misstag innefattade inte sådan information som innebar att det skulle ha funnits skäl att förordna att den skulle hemlighållas efter att målet hade behandlats vid domstolens sammanträde (OKV/2034/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

Skyldigheten att låta översätta dokument i samband med utfärdandet av en stämning i ett brottmål

En hovrätt hade tillställt justitiekanslersämbetet en berättelse rörande en inspektion av underrätterna, där man uppmärksammade en tingsrätts praxis när det gällde att låta översätta dokument i anslutning till brottmålsrättegångar.

I samband med inspektionen av en tingsrätt hade det uppdragats att man för att spara tid i allmänhet inte i samband med stämningsskedet i brottmål lät översätta de dokument som skulle delges svarande med främmande språk som modersmål. Biträdande justitiekanslern tog på eget initiativ saken till närmare bedömning.

Stämningsansökan är av väsentlig betydelse i samband med det straffrättsliga förfarandet, och en svarande med främmande språk som modersmål har i princip rätt att få en skriftlig översättning av stämningsansökan. Enligt lagen är det endast i särskilda fall möjligt att låta översätta stämningsansökan för svaranden muntligen. En svarande som förbereder sig för rättegången kan vara i en mycket

ofördelaktig situation ifall man inte låter översätta stämningsansökan till ett språk som hen förstår.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den lagstiftning som berör skyldigheten att låta översätta dokument i princip inte verkade vara bristfällig. Det verkade däremot vara så att den prövningsrätt som hör samman med översättandet inte alltid utövas inom de gränser som lagen uppställer, vilket kan äventyra rättsskyddet för personer med främmande språk som modersmål. Domstolsförfarandena ska vara lagenliga och med tanke på svarandenas rättsskydd även enhetliga, såväl inom en enskild tingsrätt som vid tingsrätterna över lag. Saken torde kunna påverkas exempelvis genom utbildning.

Biträdande justitiekanslern delgav Domstolsverket de uppfattningar han framfört i sitt beslut för kännedom och bad verket senast 31.3.2022 meddela vilka eventuella åtgärder saken föranlett (OKV/407/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

Tillämpning av föräldrad lagstiftning vid tingsrätten

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsdomare på den noggrannhet som förutsätts av en domare i samband med lagtillämpningen, då tingsdomaren i ett fall som gällde besvär över ett bötesföreläggande hade tillämpat upphävda bestämmelser om rätten till ändringssökande. Till följd av felet hade tingsrätten avvisat besvären.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsdomarens förfarande i det aktuella fallet hade äventyrat den rätt till ändringssökande som hör till garantierna för en rättvis rättegång. Justitiekanslern fick kännedom om saken genom en underrättelse från hovrätten (OKV/88/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

En tingsdomares förfarande vid häktandet av en dömd person

En tingsdomare hade handlat felaktigt då hen hade bestämt att en dömd person fortsättningsvis skulle hållas häktad, trots att det inte hade framställts något häktningsyrkande i målet. Enligt lagen är häktning möjlig bara på yrkande av åklagaren eller den målsägande som yrkat på straff.

Biträdande justitiekanslern delgav tingsrätten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet hos den tingsdomare som redan hade gått i pension. Justitiekanslern fick kännedom om saken genom en underrättelse från hovrätten (OKV/509/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

Felaktigt belopp för brottsofferavgiften

I samband med granskningen av brottmålsdomar uppdagades åtta fall där svaranden felaktigt hade påförts en brottsofferavgift på 80 euro då avgiften borde ha varit 40 euro eller en brottsofferavgift på 40 euro då den borde ha varit 80 euro. I dessa fall uppmärksammades den tingsdomare eller tingsrättssammansättning som avgjort målet på vikten av att iaktta bestämmelserna om brottsofferavgiftens belopp.

Enligt lagen är brottsofferavgiften 40 euro då straff döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för minst ett av brotten är fängelse i högst sex månader. Brottsofferavgiften är 80 euro då det strängaste straffet för minst ett av brotten är fängelse i mer än sex månader (OKV/598/30/2020 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Leo Lahtinen, Markus Löfman, Petri Rouhiainen eller Henna-Riikka Välinen).

Ogrundat påförande av brottsofferavgift

I fyra fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om brottsofferavgiftens belopp. I dessa fall hade brottsofferavgift påförts trots att alla de brott som tillräknats svaranden hade begåtts innan lagen om brottsofferavgift trätt i kraft (OKV/618/30/2020 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen eller Henna-Riikka Välinen).

Försummelse av att påföra brottsofferavgift

En tingsdomare uppmärksammades på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift i åtta fall där svaranden inte hade påförts någon brottsofferavgift trots att svaranden hade dömts för ett brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet var fängelse och som hade begåtts eller avslutats efter att lagen om brottsofferavgift trätt i kraft. Sju av dessa fall uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar, medan ett fall uppdragades genom en underrättelse från hovrätten (OKV/596/30/2020 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Leo Lahtinen, Petri Martikainen, Petri Rouhiainen eller Henna-Riikka Välinen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade likaså en tingsdomare på vikten av att iaktta bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift i två fall där tingsrätten inte hade påfört svarandena någon brottsofferavgift trots att domstolen hade dömt dem till straff för brott för vilka det strängaste föreskrivna straffet var fängelse. I dessa fall hade svarandena redan påförts brottsofferavgift i ett annat brottmål.

De åtalpunkter som hade behandlats i samband med det andra brottmålet hade ursprungligen tagits upp i samma stämningsansökan som gällde det aktuella brottmålet. Tingsdomaren ansåg att det på grund av den tidigare domen inte fanns lagstadgade grunder för att påföra en ny brottsofferavgift.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att domstolen måste utföra en prövning av frågan i det fall att omständigheter som berör anknytningen mellan olika brott skulle förhindra att brottsofferavgift påförs i ett sådant fall där det föreligger lagstadgade grunder för att påföra avgiften. Lagstiftaren har haft för avsikt att skapa ett heltäckande och enkelt system där brottsofferavgift alltid påförs då det föreligger lagstadgade grunder för det. Brottsofferavgift borde således ha påförts också i den senare domen (OKV/752/30/2020 och OKV/754/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Leo Lahtinen).

Skrivfel och andra fel i domar eller domslut

I sex fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet och granskningen av domar, vid registreringen av de anteckningar som ska göras i domslutet och vid utarbetandet av domslutet.

I det första fallet hade det i domslutet angetts att svarandens körförbud skulle upphöra före den dag då svaranden hade gjort sig skyldig till det grova rattfylleri som tillräknats hen (OKV/741/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I det andra fallet hade en felaktig brottsbeteckning antecknats i domslutet till följd av ett skrivfel (OKV/747/30/2020; ärendet avgjordes av biträ-

dande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I det tredje fallet hade det sammanlagda beloppet för det bötesstraff som svaranden hade ådömts som tilläggsstraff antecknats korrekt, liksom beloppet på en enskild dagsbot, men antalet dagsböter hade antecknats felaktigt och var alltför stort. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det var fråga om ett sådant uppenbart skrivfel som avses i lagen, vilket hade rättats. Med beaktande av att det var fråga om ett uppenbart fel fanns det inte anledning att ge parterna tillfälle att bli hörda om saken (OKV/1625/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det fjärde fallet hade det på grund av ett skrivfel felaktigt antecknats i domslutet att svaranden hade dömts för tre brott begångna i egenskap av ung person, trots att svaranden var myndig vid gärningstidpunkten. Också den bestämmelse i strafflagen som gäller lindring av straffskalan hade antecknats felaktigt i domslutet (OKV/1684/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Markus Löfman).

I det femte fallet uppmärksammade biträdande justitiekanslern tingsdomaren på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid antecknandet av brottets gärningstidpunkt i domen (OKV/606/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I det sjätte fallet, där det sammanlagda beloppet av de böter som svaranden hade ådömts som tilläggsstraff hade antecknats felaktigt i domslutet, uppmärksammades tingsdomaren på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid registreringen av de anteckningar som ska göras i domen (OKV/633/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Felaktig lindring av en dom vid en tingsrätt

I två fall som uppdagades i samband med granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta bestämmelserna om tidigare utdömda fängelsestraff. I dessa fall var det fråga om att det fängelsestraff som ådömts svaranden hade lindrats med beaktande av en tidigare dom som hade meddelats innan svaranden hade begått de brott som tillräknats hen (OKV/655/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Petri Rouhiainen och OKV/755/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen)

Oaktsamhet vid utarbetandet av en dom mm.

I ett fall som uppdagades i samband med granskningen av brottmålsdomar uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid utarbetandet av en dom och vid tillämpningen av bestämmelserna om åtalsrättens preskription. Det var fråga om ett fall där tingsrätten hade bedömt den åtalpunkt där åklagaren väckt åtal för grovt bedrägeri som sjutton separata bedrägerier. Av tingsdomarens utredning framgick det att hen hade gjort en felaktig registrering då hen hade matat in uppgifter om beslutet i domstolens datasystem. Till följd av detta hade en åtalpunkt som tingsrätten avsett förkasta registrerats som tillräknad, medan den åtalpunkt som avsetts bli tillräknad hade förkastats. Till följd av detta hade domslutet och domskälen blivit motstridiga sinsemellan. Av domskälen framgick det dessutom att tingsdomaren inte hade uppmärksammat preskriptionstiden för åtalsrätten rörande det brott för vars del åtalet avsågs bli förkastat (OKV/1157/30/2020; ärendet avgjordes av

biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Leo Lahtinen).

Dröjsmål i fråga om en tingsrätts avgörande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsdomare på vikten av att iaktta bestämmelsen om meddelande av en kanslidom i 24 kap. 8 § 2 mom. i rättegångsbalken.

Av den utredning som lagts fram i ärendet framgick det att avgörandet i målet inte hade kunnat meddelas innan klagandens biträde inkommit med en anmälan. Efter att biträdets anmälan inkommit var det endast fråga om avskrivning av huvudsaken och beslut om biträdenas arvoden. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det inte fråga om ett särskilt omfattande eller besvärligt mål. Man ska sträva efter att på förhand beakta sådana omständigheter som hör samman med interna arbetsarrangemang, såsom tidtabellerna för övriga mål och personalens semestrar, så att arbetsarrangemangen möjliggör iakttagande av de tidsfrister som anges i rättegångsbalken.

Biträdande justitiekanslern kunde inte förena sig med tingsrättsordförandens uppfattning om att det skulle ha krävts en särskild orsak för att beslutet skulle meddelas skyndsamt. Han avfärdade den uppfattning som kunde utläsas ur utredningen och utlåtandet, om att parterna särskilt borde skynda på tingsrätten för att få sitt ärende behandlat inom den tid som föreskrivs i lag.

Målet hade behandlats vid en huvudförhandling, varefter domen borde ha meddelats inom 14 dagar. Eftersom domen på grund av påföljdsutredningen inte kunde utarbetas inom den nämnda tidsfristen, borde den ha meddelats så fort som möjligt efter att hindret undanröjts. Parterna har rätt att lita på att man vid meddelandet av en dom iakttar det som föreskrivs om den i lag. Efter att biträdets anmälan inkommit hade det tagit närapå fyra månader

innan domen meddelades, vilket inte kan betraktas som en skälig tid, trots att dröjsmålet åtminstone i någon mån berodde på förståeliga skäl och klagandens rättsskydd inte hade äventyrats till följd av dröjsmålet (OKV/1092/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Tvångsmedelsärendenas offentlighet

Biträdande justitiekanslern framförde sin uppfattning om tillämpningen av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar på tvångsmedelsärenden.

Enligt klagomålet hade tingsrätten tillämpat lagen felaktigt, och sekretessbelagda uppgifter hade lämnats ut till den som begärt dem. Senare hade dessa uppgifter också publicerats i massmedier. Enligt klagomålet hade detta medfört olägenhet för förundersökningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det hör till de oberoende domstolarnas utövning av domsrätt att fatta beslut om rättegångshandlingarnas och avgörandenas offentlighet. Laglighetsövervakaren kan befatta sig med saken bara om domstolen tydligt har överskridit sin lagstadgade prövningsrätt eller handlat uppenbart lagstridigt.

I det ärende som avsågs i klagomålet hade tingsrätten vid tolkningen i det aktuella fallet tillämpat framför allt 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Enligt biträdande justitiekanslern hörde denna åtgärd till domarens prövningsrätt, och domaren hade inte överskridit sin prövningsrätt. Tingsrätten hade alltså inte agerat lagstridigt då den hade bedömt att de rättegångshandlingar som avsågs i klagomålet var offentliga.

Tingsrätten gav däremot i samband med behandlingen av häktningsärenden ett sådant förordnande om sekretessbeläggning av handlingarna som

avses i 10 § i lagen om rättegång i allmänna domstolar. Efter att situationen förändrats bestämde tingsrätten emellertid senare att handlingarna var offentliga. Då domstolen anser att handlingar är offentliga fattas det i princip inte längre något särskilt beslut om deras offentlighet. Tingsrätten hade lämnat ut de handlingar som den betraktade som offentliga till dem som hade begärt dem. Det hade inte fattats något överklagbart beslut om saken.

Enligt biträdande justitiekanslern hade man inte agerat lagstridigt i ärendet. Tingsrätten skulle inte längre ha kunnat träffa ett sådant avgörande om sekretessbeläggning av rättegångshandlingarna som avses i 28 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Ifall det skulle ha funnits behov av att få ett nytt avgörande om handlingarnas offentlighet, skulle det ha blivit fråga om en sådan ny behandling som avses i 32 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Den aktuella paragrafen innehåller dock inte någon liknande bestämmelse som ingår i lagens 28 § 3 mom., där det bestäms att en begäran om att få ta del av en rättegångshandling ska avgöras skriftligen om den som hörs med anledning av begäran kräver det. Detta innebär emellertid inte att domstolen inte kunde agera på detta sätt. I det aktuella fallet hade något sådant krav dock inte framställts. I detta fall var det polisen som blev hörd i ärendet, och av polisen kan man förutsätta en större skyldighet att på eget initiativ framställa en begäran om ett sekretessförordnande ifall det anses behövligt (OKV/617/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Lämnande av felaktig information om möjligheten att välja efternamn i samband med vigsel

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav en tingsnotarie sin uppfattning om att hen hade gett klaganden felaktig information om möjligheten att

välja efternamn i samband med vigsel till äktenskap. Tingsnotarien hade också fyllt i blanketten med anmälan om vigseln felaktigt.

Klaganden och hens kommande make hade i samband med begäran om hindersprövning inför äktenskapet meddelat att de skulle behålla sina egna efternamn efter vigseln. Klaganden hade emellertid före vigseln frågat den tingsnotarie som vigt paret om det ännu var möjligt för hen att byta efternamn. Tingsnotarien, som inte var insatt i namnlagstiftningen, hade meddelat att detta var möjligt, varvid klaganden hade meddelat att hen skulle ta sin makes efternamn.

Enligt lagen är emellertid det namnval som gjorts i samband med hindersprövningen inför äktenskapet bindande. Det enda undantaget är att vardera maken får behålla sitt eget efternamn genom att meddela vigselförrättaren om saken vid vigseln. Tingsnotariens svar på klagandens fråga om möjligheten att välja namn var således felaktigt.

Utöver detta hade tingsnotarien dessutom handlat felaktigt då hen fyllt i den blankett genom vilken Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata tillställs uppgifter om det namnval som görs i samband med hindersprövningen och om det meddelande om behållande av det egna efternamnet som görs i samband med vigseln. Tingsnotarien hade bl.a. ändrat klagandens meddelande om valet av efternamn på den del av blanketten som gällde hindersprövningen.

Vid bedömningen av tingsnotariens förfarande tog biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänsyn bl.a. till att det var fråga om den första vigsel som förrättats av tingsnotarien, som utförde sin domstolspraktik. Det faktum att vigseln ordnades under ett veckoslut på en annan plats än i tingsrättens utrymmen hade dessutom enligt utredningens begränsat tingsnotariens möjligheter att utreda innehållet i regleringen om efternamn innan hen skulle besvara den fråga om saken som ställdes utan förvarning (OKV/337/10/2020; ärendet avgjordes

av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Juha Sihto).

Högsta domstolens förfarande vid utarbetandet av en expedition

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav högsta domstolen sin uppfattning om dess felaktiga förfarande vid utarbetandet av en expedition.

Högsta domstolen hade meddelat ett beslut i ett ärende som gällde ansökan om besvärstillstånd. Högsta domstolen hade sänt sökanden (klaganden) det exemplar av avgörandet som tillställs parterna, dvs. expeditionen. Expeditionen innefattade dock inte namnet på det justitieråd som hade avgjort ärendet trots att namnet enligt högsta domstolens arbetsordning borde ha antecknats i expeditionen.

Avgörandedokumentet, dvs. liggaren i ärendet som arkiverats hos högsta domstolen, innefattade uppgifter om vem som hade avgjort ärendet. Vid utarbetandet av expeditionen till klaganden hade det emellertid inträffat ett fel, eftersom expeditionen inte innefattade uppgifter om vem som hade avgjort ärendet. Den föredragande som hade undertecknat expeditionen hade inte noterat detta (OKV/815/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Markus Löfman).

Dröjsmål vid behandlingen av ett besvärssärende vid en förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav en förvaltningsdomstol sin uppfattning om att den närapå tvååriga behandlingstiden för klagandenas besvärssärende var oskäligt lång med beaktande av den grundlagsenliga rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Enligt hans bedömning hade ärendet inte behandlats utan ogrundat dröjsmål.

Förvaltningsdomstolens utredning visade att man hade strävat efter att behandla ärendet vid förvaltningsdomstolen så snabbt som möjligt i den aktuella arbetssituationen. I syfte att utjämna arbetsmängderna och se över arbetet på avdelningen i övrigt hade man blivit tvungen att byta föredragande för ärendet. Ärendet hade tvingats vänta på att bli avgjort tills de ärenden som inletts före det samt de ärenden som skulle behandlas skyndsamt hade blivit behandlade. Den avdelning där ärendet behandlades hade enligt utredningen haft till uppdrag att också behandla arbetskrävande ärendehelheter, vilket hade bidragit till den långa behandlingstiden för det aktuella ärendet.

Utredningen visade att det inte hade vidtagits några sådana behandlingsåtgärder i ärendet som skulle ha införts i ärendehanteringssystemet efter juni 2018, förrän ärendet hade avgjorts i januari 2020. Av den erhållna utredningen framgick det inte att ärendet skulle ha varit exceptionellt arbetskrävande. Ärendets behandlingstid var emellertid betydligt längre än behandlingstiden för andra ärenden som hörde till samma ärendekategori. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att man i mån av möjlighet ska sträva efter att behandla ärenden som är liknande i fråga om innehåll och art lika snabbt. Omständigheter som hänför sig till domstolens organisation eller resurser utgör i princip inte godtagbara grunder för dröjsmål vid ärendenas behandling (OKV/2339/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kostama).

Behandling av en dokumentbegäran vid förvaltningsdomstol

Klaganden hade anfört besvär hos förvaltningsdomstolen över beslut som en stad hade fattat. Förvaltningsdomstolen hade med anledning av stadens utlåtanden sänt klaganden begäranden om bemötanden, till vilka utlåtanden och utredningar fanns

bifogade. Enligt klagomålet innefattade utlåtandena och utredningarna inte alltid någon förteckning över bilagorna, och klaganden hade inte med säkerhet känt till huruvida staden hade tillställt förvaltningsdomstolen också sådana dokument som klaganden inte visste om.

Klaganden hade sänt två informationsbegäranden till förvaltningsdomstolen, där hen hade bett domstolen sända de dokument som hen inte hade tillställts som bilagor till begärandena om bemötanden. Klaganden hade fått svar på informationsbegärandena, där det konstaterades att klaganden hade möjlighet att ta del av allt material i förvaltningsdomstolens utrymmen. Det hade inte sänts några dokument till klaganden, och hen hade inte kännedom om huruvida det fanns några dokument som hen inte visste om. I sin utredning konstaterade förvaltningsdomstolen å ena sidan att det varit fråga om en situation där klaganden hade begärt dokument som inte fanns hos förvaltningsdomstolen. Å andra sidan hade förvaltningsdomstolen uppgett att det bland dokumenten fanns sådana bilagor till utlåtandet som inte hade tillställts klaganden tillsammans med begäran om bemötande, men som klaganden hade getts möjlighet att ta del av vid förvaltningsdomstolen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en myndighet har prövningsrätt vid bedömningen av när utlämnandet av dokument på det sätt som begärts orsakar sådan oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten som avses i offentlighetslagen. Förvaltningsdomstolen hade dock inte i sin utredning lagt fram sådana godtagbara grunder som avses i offentlighetslagen till varför de begärda dokumenten inte kunde lämnas ut till klaganden på det sätt som hen begärt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav förvaltningsdomstolen sin uppfattning om att ett sådant förfarande där domstolen skulle ha tillställt klaganden de begärda dokumenten per post eller e-post, eller tydligt ha underrättat klaganden om saken ifall doku-

menten inte fanns hos förvaltningsdomstolen, skulle ha motsvarat en sådan grundlagsenlig tolkning av offentlighetslagen som accentuerar lagens syfte (OKV/184/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kostama).

Coronaviruspandemins inverkan på behandlingstiden för ett ärende vid en tingsrätt

Biträdande justitiekanslern vidtog inga åtgärder i ett klagomålsärende där klaganden riktade kritik mot rättegångens längd vid en tingsrätt.

I tingsrättens utlåtande framfördes det att coronaviruspandemin avsevärt hade påverkat verksamheten vid tingsrätten. Vid tingsrätten hade man från och med 15.3.2020 prioriteratsordnat ärendenas behandling så att man i första hand hade fokuserat på behandlingen av ärenden som var brådskande eller som skulle behandlas inom en lagstadgad tidsfrist. I ärenden som inte var brådskande, såsom klagandens ärende, genomfördes i princip ingen huvudförhandling och inte heller några muntliga förberedande sammanträden under perioden 16.3–31.5.2020. Verksamheten vid tingsrätten hade återgått till det normala från och med 1.6.2020. Under perioden 16.3–31.5.2020 blev ca 700 brottmål obehandlade vid tingsrätten.

Behandlingen av klagandens ärende hade räckt ca ett år och åtta månader vid tingsrätten. Enligt biträdande justitiekanslern kan en sådan tid i normala fall betraktas som alltför lång. Vid bedömningen av vilken behandlingstid som är skälig finns det emellertid anledning att ta hänsyn till de specifika omständigheter som är förknippade med varje ärende. I klagandens fall var det inte fråga om ett sedvanligt brottmål. Det hade fattats ett handläggningsavgörande i målet, och man hade två gånger blivit tvungna att komplettera åtalet. Med beaktande av de ovan nämnda omständigheter som påverkade ärendets art

och omfattning samt med beaktande av coronaviruspandemins inverkan på tingsrättens verksamhet, ansåg biträdande justitiekanslern att ärendets behandlingstid vid tingsrätten inte hade överskridit

det som är förenligt med kraven på en rättvis rättegång (OKV/928/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

ÅKLAGARVÄSENDET

Den finns många anknytningspunkter mellan den laglighetskontroll som justitiekanslern riktar mot domstolarna och den som riktas mot åklagarna. Det är mycket vanligt att det i ett och samma klagomål anföras kritik mot både domstolens och åklagarens förfarande. Frågan om åklagarens förfarande varit korrekt undersöks dessutom, förutom med anledning av klagomål, ofta på eget initiativ i ärenden som inleds i samband med granskningen av brottmålsdomar samt i ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. Detta sker vanligen t.ex. i sådana fall där domaren har dömt svaranden för ett brott för vars del åtalsrätten har preskriberats, samt i sådana fall där domaren har dömt svaranden till något annat eller strängare straff än vad som föreskrivs i lag.

Under verksamhetsåret inkom 85 klagomål som berörde åklagares förfarande, och antalet avgjorda klagomål som berörde åklagare var 108.

Justitiekanslern kan med stöd av lagen om justitiekanslern i statsrådet också överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Varje år överförs några klagomål som berör åtalsprövningen gällande brott som privatpersoner misstänkts för till riksåklagaren för behandling. Det är fråga om klagomål där klaganden är missnöjd med det beslut som åklagaren fattat i samband med åtalsprövningen eller med att åklagaren på framställning av undersökningsledaren fattat beslut om begränsning av förun-

dersökningen. Det har ansetts motiverat att överföra denna typ av ärenden till riksåklagaren eftersom riksåklagaren i ett sådant ärende utöver att bedöma lagenligheten av åklagarens förfarande även vid behov kan utföra ny åtalsprövning i det ärende som avgjorts av en underordnad åklagare. Under verksamhetsåret överfördes endast ett klagomål till riksåklagaren för behandling. Det var fråga om ett klagomål som berörde en distriktsåklagares beslut om att inte inleda förundersökning i ett fall där polismän misstänktes för brott. I lagen om Åklagarmyndigheten bestäms det att antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som har förordnats av någon av dessa ska vara åklagare då riksåklagaren, biträdande riksåklagaren, en statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare eller biträdande åklagare åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Justitiekanslern har bitt polisen underrätta om sådana fall där en åklagare misstänks för tjänstebrott och ärendet inkommit till polisen för undersökning (justitiekanslerns beslut 1.10.2019 dnr OKV/23/50/2019).

Man har avtalat med riksdagens justitieombudsman om att polisens underrättelser om dessa ärenden ska styras till justitiekanslern. Vid behov avtalar justitiekanslern och justitieombudsmannen i varje enskilt fall sinsemellan om hur det är ändamålsenligast att fördela behandlingen av de ärenden som polisen underrättar om. Syftet med den un-

derrättseskyldighet som ålagts polisen är att justitiekanslern genast ska få information om anmälningarna om dylika brott och vid behov kunna ta ställning till ärendena i egenskap av åklagare eller laglighetsövervakare. Om en polisanmälan inte leder till någon förundersökning eller om det fattas beslut om åtalseftergift i ärendet, bedömer man om åklagarens förfarande ändå kan föranleda åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen.

Polisen underrättade under verksamhetsåret justitiekanslern om 12 ärenden rörande tjänstebrott som en åklagare misstänktes för och som inkommit till polisen för undersökning. På grundval av en underrättelse från biträdande riksåklagaren behandlades vid justitiekanslersämbetet även ett ärende som berörde tjänstebrott. Dessutom behandlades en hovrätts begäran om en utsaga i ett fall rörande tjänstebrott där målsägandena väckt åtal angående åklagarnas förfarande. De ärenden rörande åklagares tjänstebrott som avgjordes under verksamhetsåret föranledde inga åtgärder, fränsett ärendet OKV/515/40/2020, som biträdande riksåklagaren året innan hade överfört till justitiekanslern för behandling. Detta ärende refereras nedan.

Avgöranden

En åklagares förfarande i ett brottmål där åtalsrätten preskriberats

Biträdande justitiekanslern tilldelade en distriktsåklagare en anmärkning i ett ärende där åklagaren hade väckt åtal för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Saken kom till justitiekanslerns kännedom genom en underrättelse från den hovrätt som på eget initiativ hade tagit åtalsrättens preskription till prövning i samband med ändringsökandet.

Åklagaren hade inte noterat att åtalsrätten hade preskriberats, utan hade väckt åtal för brottet och

drivit åtalet vid tingsrätten och vidare vid hovrätten. Åklagarens oaktsamhet hade enligt biträdande justitiekanslerns bedömning äventyrat rättsskyddet för svaranden i brottmålet och onödigt ökat arbetsmängden hos de domstolar som behandlat målet (OKV/97/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 119 och 170.

Förutsättningarna för åtalsförhandling och preskription av åtalsrätten

Biträdande justitiekanslern tilldelade en distriktsåklagare en anmärkning för att hen hade inlett åtalsförhandling trots att målets huvudförhandling redan hade påbörjats och det på grund av målets art inte förelåg förutsättningar för tillämpning av åtalsförhandling. Dessutom hade distriktsåklagaren ingått avtal om valet av rekvisit, trots att det i samband med åtalsförhandling inte är möjligt att avtala om denna fråga, och utarbetat domsförslaget utan att inhämta samtycke till förfarandet av den målsägande som yrkade på straff. I domsförslaget hade åklagaren yrkat på att svarandena skulle dömas till straff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Tingsrätten hade felaktigt meddelat domar som var förenliga med domsförslaget.

Enligt biträdande justitiekanslerns bedömning måste distriktsåklagarens fel betraktas som allvarliga. I det aktuella fallet hade det felaktiga förfarandet slutligen gynnat svarandena, eftersom återbrytandet av de felaktiga domar som medförde bötesstraff kunde ha lett till att behandlingen av de ursprungliga åtalen skulle ha fortgått och medfört betydligt strängare fängelsestraff än de bötesstraff som svarandena ådömts (OKV/501/31/2020 och OKV/515/40/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki). Se även s. 121.

Distriktsåklagares förfarande i ärenden där åtalsrätten preskriberats

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömde åklagares förfarande i två fall som uppdragades i samband med granskningen av brottmålsdomar, där tingsrätten hade dömt svaranden till straff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. I dessa fall hade distriktsåklagarna inte i enlighet med vedertagen åklagarpraxis i samband med stämningsansökan informerat tingsrätten om risken för att åtalsrätten skulle preskriberas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav dem sin uppfattning om att åklagaren för att säkerställa att det straffrättsliga ansvaret realiserar ska sträva efter att med sina egna åtgärder främja att åtalet delges svaranden på ett sätt som avbryter preskriptionstiden innan åtalsrätten preskriberas.

I ett av de nämnda fallen uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare även distriktsåklagaren på att åtalsrättens preskription ska beaktas när det gäller åtalsprövningens snabbhet och prioriteringsordnandet av olika arbetsuppgifter. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade åklagaren inte utfört åtalsprövningen tillräckligt snabbt med tanke på risken för att åtalsrätten skulle preskriberas (OKV/709/30/2020 och OKV/714/30/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Leo Lahtinen). Se även s. 119.

Motiverande av ett beslut om åtalseftergift

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en distriktsåklagare på vikten av att beslut om åtalseftergift motiveras på tillbörligt sätt. Enligt biträdande justitiekanslern hade åklagaren inte handlat i enlighet med lagen eller anvisningarna om saken

då hen hade underlåtit att motivera varför rekvisitet för människohandel inte uppfylldes eller blev tillämpligt med sådan sannolikhet som förutsattes för väckande av åtal.

Bedömningen hörde samman med en helhet rörande människohandelsbrott som biträdande justitiekanslern tog till prövning på eget initiativ, där han bl.a. undersökte om rekvisiten för människohandelsbrott och andra liknande brott hade identifierats vid åtalsprövningen i de mål som hörde till det inhämtade materialet i ärendet (OKV/1233/70/2021 och OKV/1956/90/2021; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo). Se även s. 24 och 165.

Beaktande av ett tidigare villkorligt fängelsestraff som strafflindringsgrund

En tingsrätt hade i sin dom konstaterat att det tidigare villkorliga fängelsestraff som ådömts svaranden var en tillräcklig påföljd för det nya brott som tillräknades svaranden. Den distriktsåklagare som var åklagare i målet hade sökt ändring i tingsrättens lagstridiga påföljdsavgörande först genom att anföra motbesvär efter att svaranden hade anfört besvär över domen. Motbesvären förföll då hovrätten inte beviljade tillstånd till fortsatt handläggning i målet, och svaranden undgick straff.

Biträdande justitiekanslern delgav distriktsåklagaren sin uppfattning om att den skyldighet som föreskrivits för åklagaren att dra försorg om att det straffrättsliga ansvaret realiserar skulle ha förutsatt att behovet av ändringssökande skulle ha bedömts genast efter att åklagaren fått kännedom om tingsrättens avgörande (OKV/2777/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 122.

Meritjämförelse i en tjänste- utnämningsspromemoria

Biträdande justitiekanslern delgav en ledande distriktssåklagare de synpunkter han framfört i sitt beslut om jämförelse av sökandenas meriter i tjänsteutnämningsspromemorian.

I ett klagomål kritiserades den utnämningsspromemoria som ledande distriktssåklagaren hade utarbetat i ett ärende som gällde tillsättande av ett tidsbestämt tjänsteförhållande som specialiståklagare. I meritjämförelsen betonades bl.a. erfarenheten hos en viss sökande, som föreslogs bli utnämnd till tjänsten. Meritjämförelsen innefattade emellertid inget omnämnande av att också klaganden, som i utnämningsspromemorian bedömts vara den andra toppkandidaten, hade motsvarande erfarenhet. Meritjämförelsen var enligt biträdande justitiekanslern även i övrigt mycket snäv när det gällde den jämförelse av sökandenas meriter som skulle göras på basis av de allmänna utnämningssgrunderna, behörighetskraven och de övriga krav som föranleddes av de uppgifter som hörde till tjänsten. Utnämningsspromemorian meritjämförelse var således bristfällig.

Biträdande justitiekanslern framhöll att man vid utarbetandet av en utnämningsspromemoria ska fästa särskild vikt vid att sökandenas meriter refereras på ett jämligt sätt och vid att samma slags meriter refereras i samma omfattning, för att det ska vara möjligt att göra en jämförelse av sökandena på basis av promemorian (OKV/977/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

En statsåklagares förfarande vid besvarandet av meddelanden

Enligt justitiekanslerns bedömning kunde det med fog konstateras att de e-postförfrågningar som klaganden riktat till åklagarna i huvudsak innefattade

kritik mot åklagarnas avgörande i samband med åtalsprövningen. Klaganden var inte part i det brottmål som förfrågningarna gällde. Ett av klagandens meddelanden som innefattade två frågor till statsåklagaren hade inte besvarats.

I det aktuella fallet hade statsåklagaren med beaktande av den kommunikation som förts med klaganden med fog haft skäl att tolka det obesvarade meddelandet som sådan kritik mot hen själv som hen inom ramen för sin tjänsteplikt inte behövde besvara. Med tanke på god förvaltning och medborgarnas rätt till information skulle det emellertid ha varit motiverat att statsåklagaren skulle ha sänt förfrågningen för bedömning som ett klagomål eller som kritik mot statsåklagarens åtgärder. Det är väsentligt att kunden inte förblir oviss om huruvida hens meddelande har mottagits och om huruvida det kommer att besvaras eller inte.

Justitiekanslern konstaterade att en tjänsteman i princip inte med stöd av rådgivningsskyldigheten eller serviceprincipen är skyldig att lämna sådan tilläggsinformation som skulle kunna innebära medverkan till utredning av brottsmisstankar som riktar sig mot tjänstemannen själv. Myndigheten får dock inte heller i ett dylikt fall lämna sakliga förfrågningar obesvarade, utan det skulle vara förenligt med god förvaltning att överföra förfrågningarna att besvaras av myndighetens allmänna rådgivning och av en annan tjänsteman. Justitiekanslern delgav Åklagarmyndigheten sin uppfattning för kännedom (OKV/2446/10/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Riksåklagarens förfarande i ett åtalstillståndsärende och de därmed anknutna ställningstagandena

De klagomål som anfördes över riksåklagarens förfarande i samband med en begäran om tillstånd hos riksdagen för väckande av åtal mot en riksdagsleda-

mot samt mot innehållet i riksåklagarens intervjuut-talande gav inte anledning till några åtgärder från justitiekanslerns sida.

Justitiekanslern konstaterade att det av en åklagare, till vars tjänsteåligganden det hör att tillgodo-se rätten till en rättvis rättegång och en jämlik re-alisering av brottsansvaret, förutsätts accentuerad saklighet då hen riktar kritik mot riksdagen. Detta förutsätts redan till följd av riksdagens statsförfatt-ningsrättsliga ställning som det organ som realiserar demokratin. Då det är fråga om ärenden som hör till det åtalstillståndssystem som föreskrivs i 30 § 2 mom. i grundlagen förutsätts detta även i och med att tillståndsförfarandet är avsett att skydda de-mokratin och den därmed sammanhängande parla-mentariska debatten, vilka är centrala element i den demokratiska rättsstaten. Det ovan sagda innebär enligt justitiekanslern dock inte att inte represen-tanter för åklagarmyndigheten skulle kunna rikta kritik mot riksdagens förfarande eller beslutsfattande uti-från rättsliga och sakliga samt objektivt framförda kriterier. Med tanke på den roll som anvisats åkla-

garna i lagen och i synnerhet den roll som anvisats riksåklagaren i grundlagen är det dock motiverat att kritiken framförs med behärskad saklighet och mo-tiveras väl.

Enligt justitiekanslerns bedömning kunde riks-åklagarens ordval i intervjun delvis ifrågasättas. Han ansåg dock inte att de kränkte oskuldspresumtio-nen på ett sätt som skulle ha stridit mot lagen eller mot de tjänsteåligganden som grundar sig på lagen. I samband med avgörandet av ärendet beaktade jus-titiekanslern att riksåklagaren då intervjun gavs re-dan hade fattat beslut om åtalsprövningen och i in-tervjun accentuerat att domstolen skulle komma att träffa det slutliga avgörandet om skuldfrågan. Även om riksåklagaren utifrån en efterhandsbedömning av situationen kunde ha presenterat saken bättre i kommunikativt avseende, fanns det inget i de upp-fattningar riksåklagaren presenterat som stred mot de tjänsteåligganden som hör samman med rikså-klagartjänsten (OKV/1273/10/2020 m.fl.; ärende-na avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Linda Harjutsalo).

ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

ÖVERVAKNING AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

- Justitiekanslern övervakar att det tillsynssystem som omfattar advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd fungerar lagenligt och att rättsskyddet tillgodoses både för dessa aktörer och för dem som anlitar deras tjänster.
- Justitiekanslern övervakar verksamheten vid rättegångsbiträdesnämnden och vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund.
- Justitiekanslern kan inleda ett tillsynsärende vid tillsynsnämnden t.ex. med anledning av ett klagomål.
- För förfaranden som strider mot lag eller god advokatsed kan tillsynsnämnden, och i vissa fall också rättegångsbiträdesnämnden, påföra en disciplinär påföljd.
- Justitiekanslern granskar tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens avgöranden.
- Justitiekanslern får anföra besvär över tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens avgöranden hos Helsingfors hovrätt.

Allmänt

I Finland råder inte allmänt biträdestvång, vilket innebär att parterna inte har någon skyldighet att anlita ett biträde för att handha deras ärenden vid domstolen. I Finland råder inte heller advokatmonopol, vilket innebär att parterna inte är skyldiga att utse en advokat till biträde. Enligt de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 är parterna emellertid tvungna att anlita ett rättegångsombud eller rättegångsbiträde i samband med extraordinärt ändringssökande hos högsta domstolen.

När tvistemål, brottmål och barnskyddsärenden behandlas vid domstolen får i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd anlitas som rättegångsombud eller rättegångsbiträden. Likaså kan bara dessa förordnas till försvarare och målsägandebiträden i brottmål samt tillhandahålla rättshjälp.

Advokat är den som är medlem i landets allmänna offentligrättsliga advokatförening (Finlands Advokatförbund) och har införts i advokatregistret. Som advokat är det möjligt att godkänna en person som har avlagt högre högskoleexamen i juridik och som är känd för redbarhet samt i fråga om övriga egenskaper och levnadssätt är lämplig att utöva advokatverksamhet. Den som godkänns som advokat ska dessutom ha avlagt en examen om de bestämmelser som gäller advokatverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen) och ha förvärvat den skicklighet som krävs för utövande av advokatverksamhet och sådan praktisk erfarenhet som föreskrivs i Finlands Advokatförbunds stadgar. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs och det får inte finnas några begränsningar i fråga om personens handlingsbehörighet.

Enligt Finlands Advokatförbunds stadgar ska den som ansöker om medlemskap i förbundet ha förvärvat sådan skicklighet samt praktisk erfarenhet som behövs för utövande av advokatverksamhet genom att, efter avlagd juristexamen och före anta-

gandet som medlem, under minst fyra år ha varit verksam på rättsvårdens område eller i därmed jämförbara befattningar eller uppdrag som förutsätter juridisk utbildning, i varje fall under minst två år som biträdande jurist, som offentligt rättsbiträde eller som självständig handhavare av advokatuppdrag eller i någon annan sådan syssla där hen i motsvarande mån har utfört advokatuppdrag. En advokat ska redbart och samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtrots hen och i all sin verksamhet iakttä god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas konsumentskyddslagen.

Offentliga rättsbiträden är tjänstemän vid de rättshjälpsbyråer som upprätthålls av statens rätts- hjälps- och intressebevakningsdistrikt. Behörighetsvillkoren för ett offentligt rättsbiträde omfattar högre högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som rättegångsbiträde eller av domaruppgifter. Ett offentligt rättsbiträde ska hederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtrots hen samt iakttä god advokatsed i alla sina uppdrag. På ett offentligt rättsbiträde tillämpas dessutom de bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller tjänstemäns allmänna skyldigheter.

Från och med ingången av år 2013 har det funnits sådana rättegångsbiträden med tillstånd som är verksamma med stöd av tillstånd av en statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). Tillstånd beviljas en person som har avlagt högre högskoleexamen i juridik, är tillräckligt insatt i uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, är redbar och inte uppenbart olämplig för uppdraget. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs och det får inte finnas några begränsningar i fråga om personens handlingsbehörighet. Tillräckligt insatt i uppdraget är en person som har avlagt advokatexamen

eller fullgjort domstolspraktik, under minst ett år har arbetat som åklagare, eller efter att ha avlagt högre högskoleexamen i juridik under minst ett år har varit verksam i andra uppgifter som gör hen förtrogen med uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde.

Ett rättegångsbiträde med tillstånd ska redbart och samvetsgrant fullgöra de uppdrag som anförtrots hen. Närmare bestämmelser om skyldigheterna för ett rättegångsbiträde med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskyddslagen på sådant agerande hos ett rättegångsbiträde med tillstånd som ur konsumentens synvinkel är otillbörligt eller strider mot god sed.

Finlands Advokatförbunds tillsynssystem

De tillsynssystem som berör advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd omfattar godkännandeförfaranden och disciplinära förfaranden.

Om en advokat inte längre uppfyller de behörighetsvillkor som hänför sig till lämpligheten för uppdraget, ska Finlands Advokatförbunds styrelse utesluta advokaten ur förbundet. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidare se till att advokaterna uppfyller sina förpliktelser både när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet och i sin övriga verksamhet. När den tillsynsmyndighet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund behandlar ett tillsynsärende bedömer nämnden om advokaten redbart och samvetsgrant har utfört de uppdrag som anförtrots hen och i all sin verksamhet har iakttagit god advokatsed. Vid tillsynsförfarandet bedömer nämnden däremot inte om

avgörandet i ett ärende som advokaten har skött är korrekt eller hur advokaten har lyckats med sitt uppdrag. Om det emellertid har inträffat ett uppenbart fel i yrkesutövningen i samband med ett uppdrag, kan det bli aktuellt att bedöma om advokaten har åsidosatt sina skyldigheter på grund av avsaknad av sådan yrkeskunskap eller annan skicklighet som hade krävts för en adekvat skötsel av uppdraget.

Tillsynsnämnden kan även fastställa disciplinära påföljder för advokater. Till de disciplinära påföljderna hör uteslutning ur Finlands Advokatförbund, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt tilldelande av en varning eller en anmärkning. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående en advokat, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att en advokat försummat sina förpliktelser) eller genom en anmälan av domstolen (då en advokat visat sig vara oredlig, oförständig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag). Ett tillsynsärende inleds också när Finlands Advokatförbunds styrelse har beslutat överföra ett ärende som kommit till dess kännedom för att behandlas i tillsynsnämnden. Exempelvis frågor som Finlands Advokatförbunds styrelse har fått kännedom om i samband med inspektioner av advokatbyråer har överförts till tillsynsnämnden.

På avslutande av tjänsteförhållandet för ett offentligt rättsbiträde tillämpas statstjänstemannalagens allmänna bestämmelser. När det gäller disciplinära påföljder står offentliga rättsbiträden i likhet med advokater under Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Rättegångsbiträdesnämnden svarar för återkallandet av ett tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde i det fall att ett rättegångsbiträde med tillstånd inte längre uppfyller villkoren för beviljande av tillstånd. De disciplinära påföljder som kan påföras rättegångsbiträden med tillstånd är återkallande av tillstånd, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt en varning eller en anmärkning. Beslut om återkallan-

de av ett tillstånd och påförande av en påföljdsavgift fattas av rättegångsbiträdesnämnden. Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund gör en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om återkallande av tillståndet eller påförande av påföljdsavgiften. Beslut om tilldelande av en varning eller anmärkning fattas av tillsynsnämnden. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående ett rättegångsbiträde med tillstånd, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter) eller genom en anmälan av domstolen (då den som är verksam som rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredlig, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I bestämmelserna betonas det att den tillsynsnämnd och tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund har en oberoende ställning. Tillsynsenheten svarar för beredningen av de tillsynsärenden och arvodestvister som behandlas i tillsynsnämnden. Anställda vid tillsynsenheten får inte delta i skötseln av andra ärenden vid Finlands Advokatförbund än sådana som gäller tillsynen över den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, om deltagandet kan äventyra en oberoende och opartisk skötsel av tillsynsenhetens uppgifter.

Justitiekanslerns roll vid övervakningen av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

Justitiekanslerns uppgiftsfält är i rättsligt avseende uppdelat så att det omfattar dels de uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i grundlagen, vilka innefattar laglighetskontroll av aktörer som sköter

offentliga uppdrag, och dels övervakning av den verksamhet som utövas av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. På övervakningen av aktörer som sköter offentliga uppdrag tillämpas lagen om justitiekanslern i statsrådet, medan lagen om advokater tillämpas på övervakningen av den verksamhet som utövas av advokater och offentliga rättsbiträden, och lagen om rättegångsbiträden med tillstånd tillämpas på övervakningen av den verksamhet som utövas av rättegångsbiträden med tillstånd.

Enligt lagen om advokater har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende genom en anmälan till Finlands Advokatförbund i det fall att justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara verksam som advokat.

För sitt övervakningsuppdrag delges justitiekanslern de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattat i medlemskapsärenden och de beslut som tillsynsnämnden fattat i tillsynsärenden och i fråga om arvodestvister. Dessutom ska åklagarna underrätta justitiekanslern om åtal, domar och beslut om åtalseftergift som berör advokater, ifall det misstänkta brottet kan inverka på behörigheten att vara verksam som advokat eller sänka aktningen för advokatkåren. Åklagarna har samma underrättelseskyldighet också i fråga om rättegångsbiträden med tillstånd. Under verksamhetsåret gjordes en dylik underrättelse till justitiekanslern.

Justitiekanslern har även rätt att anföra besvär hos Helsingfors hovrätt över beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse har fattat i ärenden som gäller medlemskap i Finlands Advokatförbund och över beslut som tillsynsnämnden har fattat i tillsynsärenden. Över hovrättens beslut har justitiekanslern rätt att anföra besvär hos högsta domstolen, ifall högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. När

hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning. Justitiekanslern anförde under verksamhetsåret besvär hos hovrätten över tio av tillsynsnämndens avgöranden och ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen i ett ärende. Justitiekanslern deltog under verksamhetsåret i en muntlig förhandling vid Helsingfors hovrätt.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anföras direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas i enlighet med tillsynsförfarandet. Justitiekanslern överför dock inte klagomålet ifall det är uppenbart ogrundat eller det är klart att tillsynsnämnden skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål över ärenden som har avgjorts tidigare, om inte klagomålet innefattar ny utredning som inverkar på saken. Även om nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden, har högsta domstolen (HD 1997:158) konstaterat att ett disciplinärt ärende som avgjorts av Finlands Advokatförbund inte kan inledas på nytt, om inte nya omständigheter som är av betydelse för avgörandet framförs till stöd för yrkandet. Vidare kan ett klagomål lämnas utan prövning i tillsynsnämnden om det förlöpt mer än fem år från de händelser klagomålet gäller. Med anledning av ett klagomål som gäller en advokat kan justitiekanslern även yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder rörande advokatens medlemskap i advokatförbundet. Justitiekanslern är däremot inte behörig att befatta sig med arvodestvister.

Sådana klagomål rörande Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i medlemskapsärenden

eller tillsynsnämndens förfarande i tillsynsärenden eller arvodestvister som anföras hos justitiekanslern hänför sig till laglighetskontrollen av aktörer som sköter offentliga uppdrag. Enligt lagen om advokater handlar styrelsemedlemmarna i Finlands Advokatförbund under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i förbundet. Medlemmarna i tillsynsnämnden handlar å sin sida under domaransvar. Klagomål över tillsynsnämndens förfarande kan exempelvis innefatta påståenden om att tillsynsnämnden ogrundat lämnat ett klagomål utan prövning eller om att en av dess medlemmar varit jävig.

Enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har justitiekanslern på motsvarande sätt som i fråga om advokater rätt att genom en anmälan inleda ett tillsynsärende som berör ett rättegångsbiträde med tillstånd. Tillsynsärenden som berör rättegångsbiträden med tillstånd behandlas och avgörs av tillsynsnämnden. Beslut om återkallande av ett tillstånd och påförande av en påföljdsavgift fattas emellertid av rättegångsbiträdesnämnden, till vilken tillsynsnämnden kan göra en framställning om saken. Rättegångsbiträdesnämnden kan också ge den berörda personen en varning eller återförvisa tillsynsärendet till tillsynsnämnden för behandling.

Under verksamhetsåret förde justitiekanslern i sexton fall med anledning av klagomål eller på eget initiativ ärenden som berörde advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträden med tillstånd till tillsynsnämnden för behandling.

Justitiekanslern övervakar också att verksamheten vid rättegångsbiträdesnämnden och vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund uppfyller kraven på god förvaltning samt att rättsskyddet tillgodoses även för de advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd som blir föremål för tillsynsförfarandet.

Avgöranden

Finlands Advokatförbunds förra generalsekreterares förfarande

Finlands Advokatförbunds generalsekreterare hade beslutat vikariera chefen för den tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund.

I anslutning till Advokatförbundet finns en oberoende tillsynsnämnd och tillsynsenhet, som har anförtratts bl.a. de uppgifter i anslutning till övervakningen av advokaternas verksamhet som föreskrivs i lagen om advokater. Tillsynsnämnden behandlar och avgör ärenden som gäller tillsynen över advokater samt ger rekommendationer i arvodestvister mellan advokater och deras klienter.

Tillsynsenheten svarar för beredningen av de ovan nämnda tillsynsärenden och arvodestvister som behandlas i tillsynsnämnden. Tillsynsenhetens verksamhet leds av en jurist som svarar för tillsynen. Juristen ska ha avlagt annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt och vara väl förtrogen med advokatverksamhet.

Justitiekanslern ansåg att det är en offentlig förvaltningsuppgift att fatta beslut om valet och utnämningen av juristerna vid tillsynsenheten samt om deras vikariat. Det är fråga om förvaltningsärenden vid vars behandling förvaltningslagens jävsbestämmelser ska iakttas. Justitiekanslern bedömde att generalsekreteraren hade handlat lagstridigt då denne själv hade beslutat sköta uppgiften i fråga.

Generalsekreteraren hade samtidigt varit både vikarie för tillsynsenhetens chef och Advokatförbundets generalsekreterare. Enligt 6 a § 5 mom. i lagen om advokater får en anställd vid tillsynsenheten inte delta i skötseln av andra ärenden som hör till advokatföreningen än sådana som hör samman med tillsynen, om detta kan äventyra en oberoende och opartisk skötsel av tillsynsenhetens uppgifter.

Justitiekanslern ansåg att det framgick av utredningen och klagomålsmaterialet att generalsekreteraren i egenskap av chef för tillsynsenheten hade besvarat klaganden rörande de klagomålsärenden som hen inlett samt frågor i anslutning till dem, samt även i övrigt - trots att det skedde på ett allmänt plan - deltagit i styrningen av tillsynsenhetens beslutsverksamhet på ett sådant sätt att det stred mot 6 a § 5 mom. i lagen om advokater att samtidigt vara generalsekreterare för Advokatförbundet.

Generalsekreteraren hade i sin utredning konstaterat att bestämmelserna i lagen om advokater hade iakttagits "så väl som möjligt". Finlands Advokatförbunds styrelse hade å sin sida konstaterat att bestämmelserna hade iakttagits "till väsentliga delar". Justitiekanslern tolkade utredningarna så att båda parterna medgav att bestämmelserna inte hade iakttagits till alla delar.

Trots att generalsekreteraren enligt sin utredning hade avhållit sig från att delta i den egentliga beslutsverksamheten, ansåg justitiekanslern att generalsekreteraren då hen samtidigt var tf. chef för tillsynsenheten och generalsekreterare för Advokatförbundet enligt en objektiv bedömning kunde ha äventyrat tillsynsenhetens opartiskhet och oberoende. Bedömningen förändrades inte av att utredningen visade att chefens uppgifter till viss del hade skötts av en visstidsanställd.

Det var i princip fråga om ett allvarligt fel och det kunde därför bli bedömt som ett sådant brott mot tjänsteplikt som avses i 40 kap. 9 § i strafflagen.

Straffrättsligt ansvar förutsätter enligt den nämnda bestämmelsen dock att gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. Justitiekanslern ansåg emellertid att det faktum att generalsekreteraren hade varit både chef för tillsynsenheten och generalsekreterare för Advokatförbundet under en förhållandevis lång tid, ca ett år, talade mot att det skulle

ha varit fråga om en ringa gärning. Av utredningarna framgick det inte att generalsekreteraren på något sätt skulle ha begränsat sin verksamhet som generalsekreterare under den nämnda tiden.

Det som talade för att det var fråga om en ringa gärning utgjordes å andra sidan av att generalsekreteraren i sin utredning på ett trovärdigt sätt hade redogjort för orsakerna till sitt agerande, vilka hörde samman med att hen i en situation som hen uppfattat som någon slags personalkris hade strävat efter att i egenskap av erfaren tidigare chef för tillsynsenheten trygga tillsynsenhetens verksamhet. Generalsekreteraren hade dessutom inte deltagit i tillsynsenhetens centrala uppgift, dvs. beredningen av tillsynsärenden och ärenden rörande arvodestvister. Justitiekanslern beaktade även att generalsekreteraren enligt Finlands Advokatförbunds tilläggsutredning inte hade fått någon särskild lön eller annan ersättning för skötseln av uppgiften som administrativ chef för tillsynsenheten under samma tid som hen skött generalsekreterarsysslan. Det till buds stående materialet visade att generalsekreterarens förfarande inte hade orsakat någon konkret skada.

Justitiekanslern undersökte därmed generalsekreterarens förfarande bara inom ramen för laglighetskontrollen, och lät inte utföra någon förundersökning i ärendet. Justitiekanslern betraktade emellertid saken som så allvarig att han tilldelade generalsekreteraren en anmärkning för att hen hade agerat i strid med förvaltningslagen och lagen om advokater (OKV/1233/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Besvär över avgöranden av tillsynsnämnden

En av tillsynsnämndens sektioner hade sammanträtt i en lagstridig sammansättning. Justitiekanslern anförde besvär över dess avgöranden hos Helsingfors hovrätt. Därefter meddelade tillsynsnämnden i en

lagenlig sammansättning nya avgöranden i ärendena genom sådant rättelseförfarande som föreskrivs i förvaltningslagen, varvid ärendets behandling vid hovrätten avskrevs (OKV/373-382/52/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Ansökan om besvärstillstånd och besvär över ett hovrättsavgörande

Hovrätten vidmakthöll i ett omröstningsbeslut det avgörande av tillsynsnämnden som justitiekanslern hade sökt ändring i, där tillsynsnämnden hade konstaterat att en advokat hade handlat i strid med flera punkter i anvisningarna om god advokatsed och genom sitt förfarande uppsåtligen kränkt klagandens rätt, på det sätt som avses i 7 § 2 mom. i lagen om advokater. Enligt den nämnda bestämmelsen ska en advokat uteslutas ur advokatföreningen om advokaten i sitt uppdrag handlar ohederligt eller på annat sätt uppsåtligen kränker någon annans rätt. Om det finns förmildrande omständigheter för advokatens förfarande, kan advokaten åläggas att betala påföljdsavgift eller tilldelas varning. Som förmildrande omständighet hade tillsynsnämnden beaktat att advokaten inte haft någon ”betydande tillsynshistoria under den tid hen varit verksam som advokat”. Justitiekanslern yrkade i ärendet på att advokaten skulle uteslutas ur Finlands Advokatförbund. (Se OKV/2586/52/2020, justitiekanslerns berättelse för år 2020, s. 140).

Justitiekanslern ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen och yrkade på att hovrättens beslut skulle upphävas och på att advokaten skulle uteslutas ur Advokatförbundet. Han ansåg med hänvisning till bestämmelsens förarbeten, rättslitteraturen samt tillsynsnämndens tidigare praxis att den primära påföljden för en uppsåtlig kränkning av en annans rätt är uteslutning ur förbundet.

I tillsynsnämndens praxis verkade man betona att det förelåg någon typ av förmildrande omstän-

dighet som hörde samman med det klandervärda förfarandet. En sådan tolkning grundade sig enligt justitiekanslern på ordalydelsen i 7 § 2 mom. i lagen om advokater. Justitiekanslern konstaterade dock att avsaknaden av tidigare ”tillsynshistoria” inte i sig utgör en sådan förmildrande omständighet som avses i 7 § 2 mom. i sådana fall där ohederlighet eller uppsåtlig kränkning av någon annans rätt påvisats. En upprepning av det klandervärda förfarandet, som föranlett tidigare påföljder, har i första hand den betydelsen att upprepningen skärper en påföljd som annars skulle vara lindrigare (OKV/3426/52/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Domstolsavgöranden i besvärssärenden

Högsta domstolen beviljade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare besvärstillstånd i fråga om ett hovrättsbeslut till den del hovrätten i sitt beslut med stöd av 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar hade bestämt att de sekretesstämplade dokument som tillställts hovrätten och skulle förbli där skulle hållas hemliga fram till 8.8.2029. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade sökt ändring i sekretessförordnandet på grund av att varken de besvär som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare anført rörande det ärende som hovrätten avgjort eller de yttranden som getts i ärendet innefattade sådana uppgifter som enligt 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar borde hållas hemliga. Högsta domstolen biföll i sitt avgörande (18.6.2021, nr 986) biträdande justitiekanslerns ställföreträdarens yrkande (OKV/767/61/2020;

ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Laura Luikku).

Helsingfors hovrätt återförvisade genom sina beslut (12.1.2021, nr 14 och 15) i enlighet med justitiekanslerns yrkande tillsynsärenden till tillsynsnämnden för behandling bl.a. på grund av att det var oklart huruvida tillsynsnämnden till alla delar hade avgjort klagandens klander över oskäliga kostnader eller oskäligen fakturering (OKV/757/52/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Helsingfors hovrätt upphävde genom sitt beslut (5.11.2021, nr 1484) ett av tillsynsnämndens avgöranden och konstaterade i enlighet med biträdande justitiekanslerns yrkande att tillsynsnämnden borde ha avvisat tillsynsärendet. Det tillsynsärende som berörde ett förfarande som i Finlands Advokatförbunds anmälan definierats som klandervårt hade inletts mot fel aktör. Trots detta hade tillsynsnämnden undersökt advokatens förfarande och kommit till att ärendet inte resulterade i någon påföljd. Med tanke på advokatens rättsskydd hade det tillsynsärende som felaktigt inletts mot hen ändå en viss konsekvens, eftersom det ur den offentliga dagbok som tillsynsnämnden för över de tillsynsärenden som nämnden behandlar är möjligt att under tre års tid utläsa att ett ärende som Finlands Advokatförbund inlett rörande en advokats förfarande varit föremål för bedömning vid tillsynsnämnden (OKV/38/41/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Johanna Koivisto).

6

**LAGLIGHETSKONTROLLEN
AV MYNDIGHETER OCH
ANDRA SOM SKÖTER
OFFENTLIGA UPPGIFTER**

ÖVERVAKNINGEN AV MYNDIGHETERNAS VERKSAMHET

Utgångspunkter

- Övervakningen av myndigheternas och statsrådets verksamhet bildar en helhet med avseende på laglighetskontrollen.
- Genom att använda sig av de olika övervakningsmetoderna och kombinera dem på ett ändamålsenligt sätt granskar justitiekanslern om myndighetsverksamheten är korrekt och om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.
- Den högsta laglighetskontrollen utgör till sin karaktär sådan övervakning som innefattar tillsyn över myndigheternas egen interna laglighetskontroll och utgör ett komplement till den.
- Målsättningarna är att laglighetskontrollen ska vara verkkningsfull, högklassig och snabb.

Övervakningsåtgärderna omfattar

- behandling av klagomål,
- inspektioner, samt
- behandling av ärenden på eget initiativ.

Behandling av klagomål

- Justitiekanslern undersöker ett inkommet klagomål ifall det finns anledning att misstänka att en person eller en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det.
- Med anledning av klagomålet vidtar justitiekanslern de åtgärder som anses vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet och tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.
- I ärendet inhämtas sådan utredning som justitiekanslern anser behövlig.
- Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Inspektioner

- Inspektionerna gör det möjligt att granska bl.a. myndighetsverksamhetens enhetlighet och allmänna fel som förekommer i samband med myndigheternas tillämpningspraxis.
- Inspektionerna har en förebyggande verkan.
- Inspektionerna främjar växelverkan och utbytet av information med de aktörer som omfattas av övervakningen.
- Inspektionerna kan ge information om brister och problem i lagstiftningen.

Ärenden som behandlas på eget initiativ

- Justitiekanslern undersöker på eget initiativ framför allt ärenden som berör strukturella problem (t.ex. brister i författningar, anvisningar eller tjänstemäns utbildning).
- Iakttagelser som gjorts inom ramen för den övriga laglighetskontrollen och mediebevakningen kan likaså leda till att ett ärende tas till behandling på eget initiativ.

Påföljder

- De högsta laglighetsövervakarna kan förordna att åtal ska väckas samt driva åtalet i ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.
- Justitiekanslern kan tilldela anmärkningar.
- Justitiekanslern kan fästa uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.
- Justitiekanslern kan vidta åtgärder för att få till stånd rättelse i ett ärende (framför allt genom extraordinärt ändringssökande i rättsskipningsärenden).
- Justitiekanslern har dessutom rätt att lägga fram förslag till översyn eller ändring av bestämmelser och föreskrifter, om det vid övervakningen har uppdagats brister eller motstridigheter i dem eller de har föranlett ovisshet eller skiljaktiga tolkningar inom rättsskipningen eller förvaltningen.

UTRIKESFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

Verkställigheten av FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

Justitiekanslern gav ett utlåtande till utrikesministeriet om den periodiska rapporten om den nationella verkställigheten av Förenta nationernas konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (våren 2017 – sommaren 2021). Syftet med rapporten är att lyfta fram de lagstiftningsmässiga, rättsliga, administrativa och andra åtgärder som har vidtagits eller som planeras i anslutning till konventionens verkställighet, och i synnerhet med anledning av slutledningar och rekommendationer som kommittén framfört under den föregående övervakningsrundan. Justitiekanslern konstaterade att klagomål som berör rasism eller diskriminering inte registreras som en särskild ärendekategori i justitiekanslersämbetets diarium. I denna typ av klagomål innefattar påståendena ofta också klander rörande annan inkorrekt eller bristfällig myndighetsverksamhet.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt utlåtande de ämnesområden i rapportutkastet som han betraktade som de viktigaste och som under granskningsperioden varit föremål för justitiekanslerns laglighetskontroll. Till dessa områden hörde covid-19-pandemin och undantagsförhållandena, regeringsprogrammets notering rörande artificiell intelligens, jämlikhetsfrågor, rätten till personlig säkerhet och skydd mot våld, inklusive våld i nära re-

lationer och människohandel, frågor rörande internationellt skydd samt samernas språkliga och kulturella rättigheter (OKV/1743/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tuula Karjalainen).

Avgöranden

MINISTERIET

Förfarandet hos en statssekreterare som fungerade som kanslichef och en understatssekreterare som svarade för förvaltningstjänster

Justitiekanslern delgav den statssekreterare som fungerade som kanslichef vid utrikesministeriet och den understatssekreterare som svarade för ministeriets förvaltningstjänster sin uppfattning om förfarandet vid förflyttning av en konsulär chef till en annan uppgift.

I ett antal klagomål ombads justitiekanslern undersöka hur utrikesministeriets tjänstemän agerat i ett ärende som gällde påstådd påtryckning på en konsulär chef vid utrikesministeriet i ett ärende som gällde repatriering av finländare från Al-Hol-lägrät i Syrien, förordnandet av en specialrepresentant för skötseln av Al-Hol-ärenden och överföringen av dessa uppgifter från den konsulära chefen samt förberedelserna för förflyttning

av den konsulära chefen till en annan uppgift. I klagomålen kritiserades också utrikesministrarnas förfarande, vilket justitiekanslern emellertid inte undersökte, eftersom samma ärende hade undersökts av riksdagens grundlagsutskott i form av ett ministeransvarighetsärende.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det inte fanns skäl att misstänka statssekreteraren eller understatssekreteraren för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet eller för något annat brott heller i detta fall. Justitiekanslern undersökte deras förfarande med de metoder som laglighetskontrollen tillhandahåller.

Det beredningsuppdrag som utrikesministern gett beträffande förflyttningen av den konsulära chefen till en annan uppgift beskrevs i de inkomna utredningarna som sällsynt och avvikande. De tjänstemän som skött beredningen av förflyttningen hade ändå betraktat uppdraget från sin chef som förpliktande. Enligt justitiekanslern skulle det ha funnits skäl för den statssekreterare som fungerade som kanslichef och den understatssekreterare som svarade för förvaltningstjänsterna att direkt delge ministern sin uppfattning om att det var dålig personalpolitik att flytta den konsulära chefen från sin uppgift, och att detta avvek från den praxis som iakttagits vid utrikesministeriet. Därmed kunde ministern för sin egen del ännu ha prövat det uppdrag han gett, utifrån de synpunkter som tjänstemannaledningen framfört.

Under beredningsprocessen var tjänstemannaledningen ansvarig för att utreda de omständigheter som hänförde sig till förflyttningens laglighet. Enligt justitiekanslern skulle det ha funnits skäl att i rättsligt avseende närmare granska huruvida grunden för förflyttningen var lagenlig med avseende på de operativa behov som avses i lagen om utrikesförvaltningen och den ändamålsenlighetsprincip och proportionalitetsprincip som anges i förvaltningslagen. Dessutom hade det inte alls noterats vilken betydelse det hade att de Al-Hol-rela-

terade uppgifterna hade överförts till specialrepresentanten, utan förberedelserna för överföringen av den konsulära chefen till en ny uppgift fortgick. Justitiekanslern ansåg att den statssekreterare som fungerade som kanslichef och den understatssekreterare som svarade för förvaltningstjänsterna till denna del hade handlat klandervärt, och han delgav dem sin uppfattning om detta.

Justitiekanslern bedömde tjänstemannaledningens förfarande också med avseende på iakttagandet av förvaltningslagens bestämmelse om hörande av parterna och den samarbetskyldighet som föreskrivs i samarbetslagen. Enligt justitiekanslern hade den statssekreterare som fungerade som kanslichef och den understatssekreterare som svarade för förvaltningstjänsterna inte handlat i enlighet med god förvaltning, då de hade dröjt med att underätta den konsulära chefen om det uppdrag ministern gett dem, även om det fanns förståeliga skäl till dröjsmålet. Om den konsulära chefen hade under rättats om uppdraget tidigare skulle också de mål som anges i samarbetslagen ha främjats i högre utsträckning. Det fattades emellertid inget slutligt beslut om förflyttningen, utan den konsulära chefen fick fortsätta i sin uppgift. Därmed blev tjänstemannaledningens åtgärder föremål för bedömning främst utifrån ärendets centrala beredningsskeden, snarare än utifrån en helhetsbedömning av ärendet (OKV/210/10/2020, OKV/234/10/2020, OKV/239/10/2020 och OKV/244/10/2020; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Tryggandet av god förvaltning i samband med förfarandet för förordnande till en uppgift inom utrikesförvaltningen

Enligt justitiekanslern hade utrikesministeriets förfarande i ett ärende som berörde förordnande till en uppgift äventyrat klagandens rätt till god förvalt-

ning. Justitiekanslern begärde att ministeriet skulle meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att utveckla förfarandet för förordnande till en uppgift så att det bättre än för närvarande svarar mot kraven på god förvaltning.

I klagomålet riktades det kritik mot utrikesministeriets förfarande vid förordnandet till en uppgift som ambassadör för rustningskontroll. I ministeriets interna anmälningssystem hade det offentliggjorts information om att klaganden hade utsetts till uppgiften. Därefter hade klaganden underrättats om att informationen inte var korrekt, och att ingen skulle förordnas till uppgiften, som istället skulle lämnas vakant.

Ärendets behandling hade räckt ungefär sju månader vid ministeriet, vilket enligt justitiekanslern kunde betraktas som en tämligen lång tid. Det felaktiga meddelandet om att klaganden blivit utsedd till uppgiften som ambassadör för rustningskontroll kunde å sin sida anses bero på oaktsamhet. Justitiekanslern konstaterade att det således med avseende på god förvaltning fanns rum för förbättringar av förfarandet.

Uppgiften som ambassadör för rustningskontroll hade behandlats i utrikesministeriets nyckelgrupp, där varken diskussionen eller slutsatserna

på något sätt hade dokumenterats i skriftlig form. Utrikesministeriet kunde därmed inte tillställa justitiekanslersämbetet något dokumenterat beslut om att uppgiften som ambassadör för rustningskontroll skulle lämnas vakant. Det förblev oklart vem som hade fattat beslutet, när beslutsfattandet hade skett och vilken prövning beslutet baserade sig på. Justitiekanslern ansåg att god förvaltning kräver större öppenhet av förfarandet. Öppenheten kan tillgodoses bl.a. genom att besluten dokumenteras.

Enligt justitiekanslern skulle det med tanke på god förvaltning vara bättre ifall utrikesministeriet skulle definiera behovet och varaktigheten av uppgifter som ledande sakkunniga redan innan uppgifterna förklaras lediga att sökas i ministeriets interna ansökningssystem. Detta skulle främja såväl resultatrik förvaltning som den objektivitetsprincip som hör till god förvaltning. Justitiekanslern konstaterade att planmässighet även kan anses främja uppnåendet av syftet med det förfarande för förordnande till ett uppdrag som avses i lagen om utrikesförvaltningen, vilket samtidigt främjar förvaltningsverksamhetens resultat och kvalitet på det sätt som avses i förvaltningslagen (OKV/769/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Taru Kuosmanen).

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Näst efter de domstols- och åklagarärenden som det redan redogjorts för i avsnittet gällande rätten till en rättvis rättegång utgjordes den största kategorin av klagomål inom justitieförvaltningens verksamhetsområde av klagomål över utsökningsmyndigheternas förfarande. Till justitiekanslern inkom ändå färre av dessa klagomål än tidigare år. Under verksamhetsåret inleddes 49 sådana ärenden (85 år 2020), medan 58 ärenden avgjordes (66 år 2020). De avgjorda klagomålen föranledde endast i ett fall påföljder.

Biträdande justitiekanslern hade år 2020 på eget initiativ börjat undersöka dataombudsmannens byrås förfaranden vid behandlingen av ärenden. Efter att också ha utfört ett laglighetskontrollbesök hos byrån gav han sitt avgörande. Biträdande justitiekanslern fortsätter år 2022 att följa upp dataombudsmannens byrås utvecklingsåtgärder. Han har även bitt justitieministeriet att meddela hur dataombudsmannens resurser för säkerställandet av en laglig behandling av ärenden ska tryggas.

Utlåtanden

Omorganisering av specialmyndigheternas stöd- och förvaltningsuppgifter

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utredningen rörande en omorganisering av stöd- och förvaltningsuppgifterna hos de specialmyndigheter som

hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Till dessa myndigheter hör bl.a. jämställdhets-, diskriminerings-, data- och underrättelsetillsynsombudsmannen. Justitiekanslern förordade i sitt utlåtande de målsättningar som angetts för omorganiseringen i utredningen. Han konstaterade emellertid att det finns skäl att observera att dessa specialmyndigheter (inklusive bl.a. Centralen för undersökning av olyckor, konsumenttvistenämnden och konkursombudsmannen) skiljer sig från varandra samt att uppmärksamma de krav som skötseln av deras uppgifter ställer på organiseringen.

I utlåtandet bedömdes utredningens slutsatser ur laglighetskontrollens synvinkel. Uppmärksamhet fästes vid de rättsliga förutsättningarna för den föreslagna organisationsmodellen och vid organisationsmodellens funktionsduglighet med avseende på den högsta laglighetsövervakarens laglighetskontroll. Justitiekanslern hänvisade till sitt tidigare utlåtande gällande inrättandet av en tjänst som äldreombudsman (3.12.2020 OKV/2383/21/2020), där han hade uppmärksammat att ett system som omfattar flera specifika små specialombudsmän bidrar till en fragmentering av den grupp finländska aktörer som svarar för ärenden som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Att de specialombudsmän som hör till justitieministeriets förvaltningsområde på det föreslagna sättet skulle slås ihop till en enda myndighet kunde enligt justitiekanslern skapa en grund för synergi inom verksamheten, fastän det är fråga om myndigheter som i sin verksamhet är självständiga.

De uppgifter som sköts av specialmyndigheterna inom justitieministeriets förvaltningsområde ställer höga krav på tryggheten av dessa myndigheters självständiga och oberoende ställning och verksamhet. Detta gäller särskilt för tillsynsmyndigheternas del, dvs. specialombudsmännen och Centralen för undersökning av olyckor som utför säkerhetsutredningar. Den modell som utredaren föreslagit, där specialmyndigheterna sammanförs till en ny myndighet, som även omfattar en särskild enhet för administrativa tjänster som ansvarar för de administrativa stödtjänsterna, är en helt ny organisationsmodell inom den offentliga förvaltningen. En motsvarande modell finns inte i den gällande lagstiftningen. Den föreslagna myndighetsmodellen är avvikande också på grund av att myndigheten i praktiken endast består av enheten för administrativa tjänster, medan de självständiga specialmyndigheterna är "anknutna till" myndigheten. Den föreslagna organisationsmodellen och centralisering av de administrativa tjänsterna förutsätter att verksamheterna och ansvarsfördelningen noggrant utreds i samband med den fortsatta beredningen. Den modell för uppdelning av uppgifterna och ansvarsområdena som skisserats i utredningen verkade inte ännu till alla delar vara tydlig eller tillräckligt entydig.

Avsaknaden av en formell chef av myndigheten, uppgifts- och ansvarsfördelningen exempelvis beträffande specialmyndigheternas personalärenden, informationshantering, dataskydd, arkivbildning och utrymmeslösningar verkade ur laglighetskontrollens synvinkel särskilt vara sådana frågor som det finns skäl att fästa uppmärksamhet vid. Till dessa frågor hör också rikttandet av specialombudsmännens lagstadgade övervakningsbehörighet mot deras egen "modernmyndighet". Vid den fortsatta beredningen bör man även granska sådana internationella förpliktelser och sådan EU-lagstiftning som inverkar på specialmyndigheternas organisering (OKV/2811/21/2020; utlåtandet gavs av jus-

titiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Majuri).

Mottagande av muntlig bevisning genom upptagning

Justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgrupp-sbetänkandet gällande upptagning av den muntliga bevisningen som tas emot vid tingsrätten. Han ansåg att de målsättningar som presenterats i betänkandet var viktiga och förenade sig för målsättningarnas del med de synpunkter som framställts i betänkandet. Det föreslagna förfarandet förbättrar brottsoffers ställning, i och med att målsäganden enligt förslaget normalt inte behöver närvara personligen vid fullföljdsdomstolen och möta svaranden på nytt om hen inte vill det. Det föreslagna förfarandet kan anses främja tillgodoseendet av rätten till en rättvis rättegång när det gäller skyndsamhetskravet och rättegångskostnaderna. Förfarandet främjar också rättssäkerheten och därigenom rättsskyddet.

Justitiekanslern förordade de föreslagna ändringarna av rättegångsbalken och lagen om rättegång i brottmål som gäller tryggheten av en strukturerad behandling av ärenden. Han förordade även de ändringar av bestämmelserna i lagen om rättegång i brottmål som gäller utvidgning av användningen av muntlig förberedelse och skriftlig sammanfattning i brottmål. Betydelsen av materiell processledning och en god beredning samt lyckade vittnesförhör i tingsrätten betonas i reformen, vilket bör uppmärksammas särskilt vid genomförandet av reformen.

Justitiekanslern konstaterade att man vid den fortsatta beredningen ännu noggrannare bör bedöma hur upptagningen av personbevisning vid tingsrätterna ska förverkligas i praktiken. Dessutom bör man bedöma vilken assisterande personal som behövs och vilket kunnande personalen bör ha, bl.a. med tanke på bedömningen av propositionens ekonomiska konsekvenser.

Justitiekanslern ansåg att det är viktigt att det reserveras tillräckligt med tid för domstolarna att förbereda sig på ibruktagandet av det föreslagna förfarandet samt göra sig förtrogena med det nya upptagningssystemet. Med tanke på att det i betänkandet konstateras att det efter att upptagningssystemet blir klart kommer att dröja innan det tagits i allmän användning i samband med tvistemål och ansökningsärenden ansåg justitiekanslern att den övergångstid på sex månader som reserverats för ibruktagandet av systemet i samband med brottmål kan anses vara alltför kort (OKV/2871/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och förredogs av Linda Harjutsalo).

Risker i samband med anordnandet av kommunalval under coronapandemin

Justitiekanslern gav på begäran av justitieministeriet ett utlåtande om riskerna i samband med anordnandet av kommunalval under coronapandemin. I enlighet med begäran om utlåtande fokuserade han i sitt utlåtande på frågorna om vilka centrala risker coronaläget kunde medföra vid arrangerandet av kommunalvalet i april 2021 och huruvida situationen innefattade sådana rättsliga risker som kunde föranleda omval. Som bakgrundsinformation till begäran om utlåtande fanns tillgång till två juridiska sakkunnigutlåtanden och justitieministeriets utkast till memorandum, som inte ännu innehöll några förslag till åtgärder. Dessa hade sedermera publicerats. Justitiekanslern tog inte ställning till huruvida valet borde flyttas. Då justitiekanslern gav sitt utlåtande fanns Institutet för hälsa och välfärds utlåtande inte ännu att tillgå.

I justitiekanslerns utlåtande konstaterades det att den högsta laglighetsövervakaren inte har bättre förutsättningar att göra en riskbedömning beträffande det praktiska genomförandet av valet än vad de myndigheter som är experter på val och hälsomyndigheterna har.

I 2 § 1 och 2 mom. i grundlagen tryggas den allmänna principen om demokrati och i 121 § tryggas den kommunala självstyrelsen samt det demokratiska beslutsfattande som hör samman med den. I 14 § 3 mom. i grundlagen tryggas rösträtten i kommunalval för alla finska medborgare och utlänningar som är stadigvarande bosatta i landet, vilka har fyllt aderton år. Ifall myndigheterna på grund av epidemiläget inte alls kan erbjuda en tämligen stor grupp röstberättigade möjligheter att rösta, ansåg justitiekanslern att det är fråga om en betydande inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt en rättslig bedömning är det i praktiken fråga om ett ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheternas kärnområde. Enligt justitieministeriets promemoria kunde det vara möjligt att ordna röstningen så att väljare i karantän kunde rösta med hjälp av praktiska hälsoskyddsåtgärder, men när det gäller covid-19-patienter som är isolerade var saken oklar. Justitiekanslern konstaterade att det med tanke på människors lika rösträtt och valets legitimitet i viss mån var problematiskt om röstningsmöjlighet inte kunde erbjudas personer som isolerats genom myndigheternas tvångsåtgärder och om den grupp röstberättigade personer som förordnats isolering var tämligen stor. Vid en sådan begränsning av rösträtten krävs en omsorgsfull och tillförlitlig avvägning av begränsningens proportionalitet och nödvändighet. Den rättsliga utgångspunkten är att alla inte på grund av sjukdom eller motsvarande förhinder kan delta i röstningen och att detta i sig inte ännu undergräver valets legitimitet.

I samband med riskhanteringen finns det skäl att öppet förbereda sig på olika scenarier utifrån de epidemiologiska bedömningarna. Den mest extrema risken utgörs av att begränsningar av rörelsefriheten med stöd av grundlagens 23 § eller beredskapslagens 118 § gäller i delar av landet under förhandsröstningen eller på valdagen. Vid förberedelserna inför valet är det motiverat att bedöma hur detta mycket önskade men möjliga scenario

inverkar på människors lika rösträtt och på genomförandet av valarrangemangen i enlighet med vallagen. Likaså bör det bedömas hur situationen under tiden före valet påverkar valkampanjerna. I utlåtandet granskades även risken för omval i ljustet av rättspraxisen (OKV/630/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Majuri).

Erfarenheter av offentlighetslagens ändamålsenlighet och av hur offentlighetsprincipen iakttas

Till justitiekanslern inkommer årligen åtskilliga klagomål om dröjsmål vid överlämnandet av dokument och information samt om andra försummelser vid behandlingen av informationsbegäranden vid olika myndigheter. Justitiekanslern konstaterade att klagomålen visat att kunskanden varierar mycket vid olika myndigheter. De vanligaste problemen hänger ihop med att myndigheterna inte klarar av att följa offentlighetslagens procedurbestämmelser. De många undantag som föreskrivs i offentlighetslagstiftningen samt det faktum att man i vissa fall istället för att tillämpa offentlighetslagen tillämpar sekretessbestämmelser som ingår i speciallagar kan också utgöra hinder för iakttagandet av offentlighetsprincipen.

Med tanke på iakttagandet av offentlighetsprincipen är det problematiskt att de organisationsförändringar som sker inom den offentliga sektorn, exempelvis bolagiseringen av kommuners verksamhet, i praktiken kan leda till avsevärda inskränkningar av offentlighetslagens tillämpningsområde. Detta är särskilt problematiskt när det gäller uppgifter som i ljustet av grundlagen är offentliga förvaltningsuppgifter, men som inte på det sätt som avses i offentlighetslagen innefattar utövning av offentlig makt.

Offentlighetsprincipen och dataskyddslagstiftningen gäller i huvudsak olika frågor, och i samband med dataskyddsförordningens och dataskyddsla-

gens ikraftträdande ansågs det därmed inte föreligga behov av att ändra offentlighetslagen. Myndigheterna har emellertid i sitt arbete i praktiken svårigheter att tolka och förstå förhållandet mellan offentlighetslagen och dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen upplevs i vissa situationer förhindra iakttagandet av offentlighetsprincipen. Klagomålen visar att det orsakas problem också bl.a. vid bedömningen av i vilka fall den person som begär information måste uppge informationens användningsändamål (OKV/1182/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Rättegångskostnader i tvistemål

Justitiekanslern gav ett utlåtande om bedömningspromemorian gällande rättegångskostnader i tvistemål. Han betraktade de mål som angetts i promemorian som viktiga och förenade sig beträffande dessa med de framförda ståndpunkterna. Justitiekanslern ansåg att det är viktigt att man på basis av bedömningspromemorian och den respons som erhålls på den fortsätter att bereda ärendet tillräckligt grundligt, så att man i praktiken på ett betydande sätt ska kunna avhjälpa de problem som hänför sig till rättegångens längd i samband med omfattande tvistemål samt till kostnadsrisken i samband med tvistemålsrättegångar.

Justitieministeriets bedömningspromemoria var tydligt sammanställd och metoderna för minskning av rättegångskostnaderna hade granskats på ett mångsidigt sätt. Justitiekanslern ansåg att frågan om hur rättegångskostnader bäst kan minskas i första hand ska lösas av lagstiftaren. På basis av den uppfattning som justitiekanslern fått vid laglighetskontrollen finns det inte bara en eller några lösningar på det aktuella problemet som förelegat länge. I justitieministeriets bedömningspromemoria hade man inte bedömt hur domstolarnas senaste utvecklings-

projekt påverkar rättegångarnas längd och kostnader. Till dessa utvecklingsprojekt hör exempelvis videoupptagning av bevisningen, mer omfattande användning av distanskommunikation och ett elektroniskt ärendehanteringssystem. Enligt justitiekanslerns uppfattning kunde en lyckad digitalisering underlätta situationen på ett betydande sätt, men ändå inte lösa problemet i dess helhet.

Justitiekanslern konstaterade att han inte förordade en fortsatt beredning av sådana metoder som inte kan drivas vidare på nationell nivå, exempelvis befriandet av advokattjänster från mervärdesskatt. Dessutom ville han betona att man vid den fortsatta beredningen bör fästa uppmärksamhet vid att inte de övriga principerna för en rättvis rättegång, såsom rätten att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål samt rätten att bli hörd och rätten att få motiverade beslut äventyras. Utvecklandet av ett alternativt förfarande för tvistlösning skulle vara fördelaktigt med tanke på många situationer, men det förutsätter att det alternativa förfarandet är tillräckligt jämlikt och även att behandlingstiden inte av olika skäl blir oskäligt lång (OKV/1342/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Linda Harjutsalo).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde justitieförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition om uppdatering av bestämmelserna om besvärsgång i vissa lagar och vissa tekniska bestämmelser (uppdatering av bestämmelserna om besvärsgång) (OKV/3011/21/2021), se s. 92
- Utkastet till regeringsproposition om ändring av lagen om övervakning av under rättelseverksamheten (ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen) (OKV/3201/21/2021), se s. 93
- Arbetsgruppsbetänkandet om nationella bestämmelser som kompletterar den nya Bryssel II a-förordningen (nationell reglering som kompletterar Bryssel II a-förordningen) (OKV/1833/21/2021), se s. 94
- Arbetsgruppsbetänkandet om ändring av lagen om skuldsanering (ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner) (OKV/1343/21/2021), se s. 94
- Betänkandet av kommittén som berett en ändring av sametingslagen (revidering av sametingslagen) (OKV/1502/21/2021), se s. 94
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagen om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen (uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor) (OKV/171/21/2021), se s. 100
- Utkastet till regeringsproposition om temporär ändring av lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia (temporär lagändring gällande nya undersökningsåtgärder i fråga om M/S Estonias förlisning) (OKV/1163/21/2021), se s. 102
- Utkastet till bestämmelser om användningsområde och öppenhet för automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen (automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen) (OKV/1698/21/2021), se s. 103
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den (skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella rätten) (OKV/1937/21/2021), se s. 107
- Genomförandet av visseblåsardirektivet gällande externa rapporteringskanaler (OKV/893/21/2021), se s. 108

Avgöranden

MINISTERIET

Förmedling av information om framflyttningen av kommunalvalet

Justitieministeriet meddelade våren 2021 att kommunalvalet skulle flyttas, strax efter att det politiska beslutet om framflyttande av kommunalvalet hade fattats i början av mars. Informationen om senareläggningen av valet publicerades därefter på webbplatsen vaalit.fi och därutöver sändes ett styrningsbrev om saken till kommunerna. Den information som justitieministeriet i detta skede gav visade emellertid inte ännu tydligt att en senareläggning av valet förutsatte riksdagens godkännande av den proposition som då inte ännu hade överlämnats till riksdagen. Felen upptäcktes dock och korrigerades omedelbart genom komplettering av den givna informationen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheterna enligt offentlighetslagen har en skyldighet att informera om samt generera och dela information om centrala och intressanta ämnen. Särskilt i en exceptionell krissituation är tydlig och informativ informationsförmedling viktig. Myndigheterna har i en sådan situation en särskild skyldighet att sörja för att medborgarna får tillgång till information. Informationsförmedlingens betydelse framhävs också av att myndigheternas utlåtanden och rapporter kan vara medborgarnas enda informationskälla i en snabbt påkommen situation. I dessa fall betonas också vikten av att korrekta och rättsligt exakta uttryck används vid informationsförmedlingen.

Senareläggningen av kommunalvalet våren 2021 på grund av covid-19-epidemin var en exceptionell situation, där myndigheternas skyldighet att förmedla information om saken och betydelsen av

att informationen var korrekt accentuerades. Förmedlingen av information om saken var av central betydelse med tanke på demokratin såväl på ett allmänt plan som för väljarna och kandidaterna i kommunalvalet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på vikten av att iakttä omsorg vid informationsförmedlingen och på att informationen ska vara rättsligt korrekt. Han beaktade vid sin bedömning att situationen våren 2021 var exceptionell och att justitieministeriet snabbt hade märkt felaktigheterna och likaså korrigerat dem snabbt (OKV/696/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Delgivning av ett beslut om internationellt skydd genom ett vanligt brev

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på att förvaltningsprocesslagens bestämmelse om bevislig delgivning ger rum för tolkning samt på att domstolarna generellt intar en skeptisk hållning till postens tillförlitlighet i samband med delgivningsförfarandet. Vid delgivningen av förvaltningsdomstolarnas beslut i ärenden gällande internationellt skydd hade det ändå inte uppgåtts sådana systematiska eller strukturella rättssäkerhetsproblem med anknytning till lagstiftningen eller dess tillämpning som biträdande justitiekanslern skulle ha haft skäl att ingripa i. Justitieministeriet delgavs de synpunkter som framförts i klagandens bemötande rörande bristerna i delgivningsregleringens klarhet och enhetliga tolkning.

I klagomålet kritiserades den förvaltningsdomstolspraxis som uppkommit efter att förvaltningsprocesslagen trätt i kraft. Enligt denna praxis delges också beslut om internationellt skydd genom vanlig delgivning, dvs. per post som ett vanligt brev, i de fall då sökanden har en advokat eller en s.k.

tillståndsjurist som ombud. Enligt klagomålet är vanlig delgivning i ärenden som berör internationellt skydd ohållbar med tanke på rättsskyddet, på grund av de problem som förekommer i postgången (OKV/597/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

RÄTTSHJÄLPS- OCH INTRESSEBEVAKNINGSDISTRIKTEN

Förfarandet vid en rättshjälpsbyrå

Justitiekanslern uppmärksammade en rättshjälpsbyrå på den omsorg och noggrannhet som bör iaktas när det gäller att säkerställa att de uppgifter som ges en klient gällande skötseln av ett uppdrag är korrekta.

Klaganden riktade i sitt klagomål kritik mot ett avgörande av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Det var fråga om ett avgörande som berörde ett offentligt rättsbitrådes förfarande. Justitiekanslern undersökte inte det offentliga rättsbitrådes förfarande som tillsynsnämnden hade undersökt i det nämnda tillsynsärendet. Tillsynsnämndens avgörande i ärendet hade vunnit laga kraft. Justitiekanslern utredde istället rättshjälpsbyråns förfarande när det gällde korrektheten av den information som byrån gett klaganden, samt tjänstemännens inbördes ansvarsförhållanden vid skötseln av uppdrag och besvarandet av klienters förfrågningar.

Enligt utredningen är det rättsbiträdet som ansvarar för uppdraget och som också bär ansvar för att hålla kontakt med klienten i frågor som berör ärendets skötsel. Varje rättsbiträde har en rättshjälpssekreterare som arbetspar. Rättshjälpssekreteraren bistår rättsbiträdet vid skötseln av uppdraget och kan vidarebefordra information som hen fått av biträdet till klienten.

Justitiekanslern ansåg på basis av det material som han haft tillgång till att det klargjorts att det från rättshjälpsbyrån sänts ett meddelande till klaganden av vilket hen fått en bild av att det offentliga rättsbiträdet höll på att utarbeta ett brev till klagandens barns mor i ett ärende som gällde barnets vårdnad och umgängesrätten med barnet. Den faktiska situationen hade klarnat för klaganden först då det offentliga rättsbiträdet senare hade skickat hen ett meddelande där det kom fram att det offentliga rättsbiträdet inte alls hade utarbetat något brev och att man inte heller hade kommit överens om att ett sådant brev skulle skrivas. Klaganden, som var klient hos rättshjälpsbyrån, hade därmed getts felaktig information om skötseln av uppdraget. I rättshjälpsbyråns utredning behandlades inte de händelser som hänförde sig till att ett meddelande med felaktig information hade sänts till klienten. Det förblev därmed outrett varför klienten hade getts felaktig information (OKV/2484/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivistö).

UTSÖKNING

Fastställandet av en skriftlig betalningsplan vid utsökning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en utmätningsman på förfarandet i ett ärende gällande fastställandet av betalningsplan. Utmätningssmannen hade inte fastställt den betalningsplan som uppgjorts med klaganden skriftligt.

Det framkom inget skäl till att betalningsplanen inte hade fastställts skriftligen, på det sätt som förutsätts i bestämmelserna om betalningsplaner. Utmätningssmannen hade inte heller granskat gäldenärens inkomstbas minst en gång om året, vilket bestämmelserna förutsätter. Betalningsplanen var inte hel-

ler i alla avseenden förenlig med den utmätningsbara löns belopp.

Klagandens försök att på eget initiativ ingå ett betalningsavtal och undvika utmätning lyckades inte på grund av att utmätningsmannen hade agerat fel. Klaganden hade inte heller fått en månad fri från utmätning, vilket hen hade begärt, i och med att utmätningsmannens anteckningar saknades. In drivningen av utskökningsavgifterna hade emellertid avslutats vid samma tidpunkt som hade gällt ifall betalningsplanen skulle ha godkänts i tillbörlig ordning.

Utmätningsmannens förfarande var felaktigt och berörde utskökningsverksamhetens kärnområde. Det felaktiga förfarandet hade medfört ofördelaktiga konsekvenser för klaganden, men ändå inte direkt skada (OKV/2826/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

DATAOMBUDSMANNEN

Dataombudsmannens byrås förfaranden

Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ dataombudsmannens byrås förfaranden vid behandlingen av ärenden. Byråns behandlingstider hade varit långa och registratorkontoret hade varit överbelastat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inom laglighetskontrollen av hävd har konstaterats att avvikelser från sådan behandling av ärenden som det grundlagsenliga rättsskyddet kräver inte kan motiveras med orsaker som hänför sig till resurser eller arbetsmängd. Begränsade resurser kan inte betraktas som en tillräcklig eller godtagbar orsak till att den skäligen behandlingstiden överskrids. Enligt biträdande justitiekanslern verkade utvecklingsåtgärder

och de åtgärder som byrån vidtagit för att avhjälpa överbelastningen ändå lovande.

Dataombudsmannen är den enda nationella myndigheten i Finland som övervakar att dataskyddslagstiftningen följs. Dataombudsmannen har därmed en central betydelse när det gäller tillgodosendandet av den grundläggande fri- och rättighet som berör dataskyddet. Det är därmed väsentligt att dataombudsmannen har tillräckliga resurser för tryggheten av denna grundläggande fri- och rättighet. Biträdande justitiekanslern bad justitieministeriet senast 31.5.2022 ge ett svar på hur dataombudsmannens resurser för säkerställandet av en laglig behandling av ärenden ska tryggas.

En ändamålsenlig organisering av dataombudsmannens tjänster och uppgifter grundar sig enligt biträdande justitiekanslerns avgörande förutom på tillräckliga resurser också på en effektiv användning av dem och en långsiktig utveckling av verksamheten. För att kunna följa upp detta inom ramen för laglighetskontrollen bad han dataombudsmannens byrå senast 30.9.2022 tillställa honom uppdaterad uppföljningsstatistik gällande dess verksamhet samt bedömningar av hur utvecklingsåtgärderna framskridit (OKV/123/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE

Ålands landskapsregerings förfarande i samband med en tjänsteutnämning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Ålands landskapsregering på hans uppfattning om förfarandet i samband med en tjänsteutnämning. Enligt avgörandet var utnämningsspromemorians motivering till valet bristfällig. Det framgick inte av promemorian varför vissa sökande hade valts ut

till så kallade toppkandidater och blivit kallade till intervju. En meritjämförelse hade gjorts endast för de sökandes del som hade kallats till intervju. De som inte hade kallats till intervju hade därför inte möjlighet att ta del av grunderna för urvalsbeslutet. Dessutom innehöll utnämningspromemorian också sådana uppgifter om vissa sökande som inte var av betydelse med avseende på en framgångsrik skötsel av tjänsten (OKV/525/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Laglighetskontrollbesök

Riksfogdens kansli

Biträdande justitiekanslern utförde 17.3.2021 ett laglighetskontrollbesök vid riksfogdens kansli på distans. Biträdande justitiekanslern gjorde sig under

besöket förtrogen med det nya Utsökningsverkets verksamhet och dess organisation. Vid besöket diskuterades bl.a. frågor med anknytning till den regionala tillgången till utsökningstjänster, elektroniskt utträttande av ärenden och databehandling samt tillsynsarbetet inom utsökningsväsendet, exempelvis behandlingen av klagomål och medborgarbrev vid Utsökningsverket. (OKV/241/71/2021)

Dataombudsmannens byrå

Biträdande justitiekanslern utförde 2.12.2021 ett laglighetskontrollbesök vid dataombudsmannens byrå. Dataombudsmannen presenterade byråns organisation och uppgifter. Vid besöket diskuterades bl.a. byråns institutionella och ekonomiska självständighet, byråns utvecklingsåtgärder och projekt för att avhjälpa överbelastningen samt Europeiska dataskyddsstyrelsens och EU-kommissionens roller. (OKV/226/71/2021)

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Av de klagomål som berörde inrikesförvaltningen riktade sig en stor del, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Polisklagomålen utgjorde den näst största kategorin av klagomål som inkom till justitiekanslern under verksamhetsåret, medan den största kategorin utgjordes av klagomål mot statsrådet eller ministerierna. Under verksamhetsåret inleddes 309 polisklagomål, medan 358 sådana klagomål avgjordes. Antalen minskade i förhållande till året innan (2020), då 399 polisklagomål inleddes och 382 sådana klagomål avgjordes. Största delen av både de inkomna och de avgjorda klagomålen riktade sig under verksamhetsåret mot polisens verksamhet i egenskap av förundersökningsmyndighet. Bara enstaka polisklagomål hade anknytning till covid-19-pandemin.

I likhet med åren innan föranleddes påföljder särskilt av dröjsmål i samband med förundersökningen. I de klagomål som inte föranledde några påföljder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts i ärendet eller med att förundersökningen hade avbrutits.

Klagomål mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes betydligt mer sällan. Bland de avgjorda klagomål som inte riktade sig mot polisen fanns det dock, i likhet med åren innan, flera klagomål rörande Migrationsverkets förfarande som föranledde åtgärder. Påföljder föranleddes i synnerhet av dröjsmål vid behandlingen av ärenden.

För verksamhetsårets del finns det särskilt skäl att nämna det ärende gällande undersökning av människohandelsbrott, som togs till prövning på eget initiativ, där biträdande justitiekanslern tilldelade polisen 12 anmärkningar för ogrundade och lagstridiga dröjsmål i samband med förundersökningen och i 15 fall uppmärksammade polisen på den lagstiftning som berör förrättandet av förundersökning och förfarandet i samband med förundersökningen (OKV/1233/70/2021 och OKV/1956/90/2021). Se även s. 24 och 165.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde inrikesförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa andra lagar som gäller handräckning (Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets handräckning till polisen) (OKV/2413/21/2020), se s. 97
- Statsrådets redogörelse för underrättelselagstiftningen (OKV/565/21/2021), se s. 100
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och lagen om centralen för utredning av

penningtvätt (utvidgning av åtkomsten till kontouppgifter) (OKV/412/21/2021), se s. 101

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning för att utveckla beredskapen för massinvandring (utvecklande av beredskapen för massinvandring) (OKV/1976/21/2021), se s. 106

Avgöranden

MINISTERIET

Jäv vid inrikesministeriets laglighetskontroll av skyddspolisen

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot inrikesministeriets förfarande, där klaganden hävdade att en av ministeriets konsultativa tjänstemän och en polischef vid skyddspolisen varit jäviga då de under den tid de varit tjänstlediga från skyddspolisen hade deltagit i tillsynsåtgärder som riktats mot skyddspolisens verksamhet.

Inrikesministeriet och dess polisavdelning ansåg i sin utredning att klagomålet var ogrundat, liksom den kritik som framförts i det, eftersom den konsultativa tjänstemannen och polischefen inte hade varit jäviga att delta i laglighetskontrollen på det sätt som de förordnats delta i den.

I det aktuella fallet kunde det enligt biträdande justitiekanslern eventuellt bli fråga om tillämpning av förvaltningslagens bestämmelse om s.k. anställningsjäv eller s.k. generalklausulsjäv. Anställningsjäv föreligger om en tjänsteman t.ex. står i anställningsförhållande till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Vid prövningen av huruvida anställningsjäv förelåg under tjänstledigheten konstaterade biträdande justitiekanslern att rättsreglerna ger rum för tolkning och att det inte finns någon

uttrycklig styrande och tillämplig rättspraxis heller. Förarbetena gällande anställningsjäv och de synpunkter som framförts i litteraturen gav dock slutligen vid handen att tjänstledighet inte kategoriskt kan innebära att en tjänsteman är jävig att behandla sådana ärenden som avses i förvaltningslagen rörande den myndighet som beviljat hen tjänstledighet. Biträdande justitiekanslern konstaterade därmed i sin bedömning att den konsultativa tjänstemannen och polischefen i det aktuella fallet inte hade varit jäviga på grund av anställningsjäv.

Biträdande justitiekanslern bedömde också tillämpligheten av förvaltningslagens generalklausul om jäv. Enligt generalklausulen är en tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Biträdande justitiekanslern framhöll att det centrala syftet med generalklausulen är att trygga den objektiva opartiskheten vid ärendenas behandling, dvs. i synnerhet det allmänna förtroendet för förfarandets objektivitet och oavhängighet. Detta gäller särskilt i en sådan situation som förelåg i det aktuella fallet, där de tjänstlediga personerna konkret hade utövat tillsyn över att verksamheten vid den myndighet som hade beviljat dem tjänstledighet var lagenlig.

I detta fall var det av särskild betydelse att det varit fråga om tillsynsåtgärder som hänförde sig till laglighetskontrollen. För dylika tillsynsåtgärders del accentueras kravet på objektivitet och på övervakarnas oberoende och självständighet. Tillsynsobjektet var i det aktuella fallet dessutom skyddspolisen, som har befogenheter att vidta åtgärder som medför kännbara ingrepp i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Såsom det nämndes i avgörandet krävs accentuerad tillsyn över utövningen av dessa befogenheter. Vidare utövas de nämnda befogenheterna oftast i hemlighet, och är inte föremål för normal öppenhet eller offentlig bedömning. Tillsynen gällde bl.a. hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel samt skyddspolisens interna laglighetskontroll av dessa områden.

Utifrån en helhetsbedömning av situationen var det enligt biträdande justitiekanslern inte möjligt för den konsultativa tjänstemannen och polischefen att delta i de aktuella tillsynsåtgärder som riktats mot skyddspolisen utan att förtroendet för deras opartiskhet äventyrades. De var därmed jäviga med stöd av generalklausulen då de deltog i tillsynen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade att tjänsteutövningsskyldigheten utgör en väsentlig del av en tjänstemans arbete. Enligt utredningen hade den konsultativa tjänstemannen och polischefen förordnats till sina uppgifter, till vilka det hörde att vid inrikesministeriet behandla ärenden som berörde skyddspolisen. Biträdande justitiekanslern hade inte rättsliga skäl att konstatera att den konsultativa tjänstemannen eller polischefen personligen skulle ha handlat lagstridigt, och därför riktade han inget klander mot dem. Däremot borde ministeriet ha bedömt deras ställning ur jävssynvinkel. Biträdande justitiekanslern delgav därför inrikesministeriet sin uppfattning om jävet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom att tillämpningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser ger rum för tolkning uttryckligen när det gäller tjänstledighetskonstellationer. Detta kan vara av betydelse både för den tjänsteman som blir tvungen att bedöma sin egen ställning ur jävssynvinkel och för den myndighet som blir tvungen att bedöma en tjänstemans eller tjänstsökandes ställning ur samma synvinkel. Det aktuella fallet visade enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning att det finns behov av att tydligare reglera vilken ställning tjänstemän som svarar för styrnings- och tillsynsuppgifter med stöd av visstidstjänster har i förhållande till sin bakgrundsorganisation. Det finns också skäl att i detta sammanhang dryfta hur man bättre kan trygga dessa tjänstemäns objektivitet vid tjänsteutövningen samt objektivitetens öppenhet och transparens. Biträdande justitiekanslern sände därför sitt beslut också till finansministeriet, som svarar för beredningen av tjänstemannalagstiftning-

en. Han bad ministeriet senast före utgången av år 2021 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att förtydliga bestämmelserna och anvisningarna eller vilka eventuella övriga åtgärder som vidtagits.

Biträdande justitiekanslern bedömde dessutom särskilt den konsultativa tjänstemannens deltagande i den laglighetskontrollinspektion som riktats mot skyddspolisens verksamhet och som berörde en sådan period under vilken den konsultativa tjänstemannen utfört egna tjänsteåligganden hos skyddspolisen (OKV/58/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Finansministeriet meddelade i slutet av verksamhetsåret om sina åtgärder i ärendet. Enligt finansministeriet hade man med anledning av det som framförts i biträdande justitiekanslerns avgörande för avsikt att komplettera ministeriets anvisningar om de principer som ska iakttas vid tillsättandet av tjänster samt likaledes komplettera ministeriets anvisningar om karensavtal och anordnandet av uppgifterna då anställningsförhållandet inleds och löper ut. Ministeriet bifogade utkasten till de ändringar som skulle göras i anvisningarna.

Biträdande justitiekanslern bedömde att de åtgärder som finansministeriet meddelat om var tillbörliga, och ärendet gav inte anledning till några ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida.

POLISEN

En polis dömdes för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet

Biträdande justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal i ett fall där en kriminalkommissarie hade försummat att säkerställa att det inte fanns hinder för att avvisa en asylsökande innan avvisandet hade verkställts. Tingsrätten dömde

i enlighet med åtalet kriminalkommissarien till ett bötesstraff för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Domen har inte ännu vunnit laga kraft.

Den kriminalkommissarie som var undersökningsledare i det aktuella ärendet hade försummat att säkerställa det korrekta anhängiggörandet av en ny asylansökan. Dessutom hade kriminalkommissarien försummat att säkerställa begäran om och erhållandet av Migrationsverkets ställningstagande till den nya asylansökans betydelse för verkställandet av avvisandet. Sökanden hade innan avvisandet verkställdes försökt lämna in en ny ansökan om internationellt skydd, som emellertid inte hade anhängiggjorts. Migrationsverket kunde således inte bedöma grunderna för den nya ansökan eller dess betydelse för verkställandet av avvisandet.

Enligt Polisstyrelsens anvisningar hör det alltid entydigt till Migrationsverkets och inte till polisens uppgifter att bedöma grunderna för en asylansökan. Det är också med stöd av utlänningslagen klart att det hör till Migrationsverkets uppgifter att bedöma grunderna för en asylansökan och fatta beslut om asyl. Saken uppdagades med anledning av det klagomål som asylsökandens biträde anförde (OKV/552/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Polisens förfarande vid undersökningen av människohandel

Biträdande justitiekanslern konstaterade att polisen har svårigheter med att identifiera rekvisiten för människohandelsbrott i samband med förundersökningen. Polisstyrelsen bör vidta ett flertal åtgärder för att skapa sådana förutsättningar för genomförande av förundersökningarna i dessa ärenden att det inte uppkommer orgrundade dröjsmål i samband med dem.

Under våren 2021 rapporterades det i medierna om polisens undersökning av människohandelsbrott

och om de allvarliga brister som uppdagats i detta sammanhang. Biträdande justitiekanslern beslutade på grundval av dessa uppgifter på eget initiativ bedöma bl.a. huruvida polisen i de aktuella fallen hade agerat utan dröjsmål och i enlighet med lagar och föreskrivna förpliktelser. Han granskade i sitt avgörande undersökningen av människohandelsbrott och närliggande brott, såsom ockerliknande diskriminering i arbetslivet, samt Polisstyrelsens anvisningar, polisens utbildning, tillgången till tillräcklig tolkning samt samarbetet myndigheterna emellan.

Biträdande justitiekanslern gick igenom sammanlagt 50 av polisens förundersökningar. Flera av dessa var ännu oavslutade då biträdande justitiekanslern meddelade sitt avgörande. Det hade förekommit dröjsmål i samband med de flesta av de förundersökningar som biträdande justitiekanslern granskade. Som längst hade förundersökningen pågått i mer än fyra år. Ogrundade dröjsmål hade förekommit vid nästan varje polisinrättning.

Som orsaker till dröjsmålen vid förundersökningarna uppgavs begränsade resurser för undersökningarna, utredarnas avsaknad av erfarenhet av människohandelsbrott samt problem i samband med tolkningen och i samarbetet myndigheterna emellan. Betydande dröjsmål hade emellertid uppkommit också på grund av att polisen inte hade identifierat rekvisiten för människohandelsbrott och därmed anknutna brott. Därför har polisen i vissa fall först undersökt misstänkta brott utifrån andra rekvisit.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är fråga om ett allvarligt problem och att de åtgärder som Polisstyrelsen hittills vidtagit har varit otillräckliga, eftersom det framgår av utredningarna att det finns uppenbara brister i polisens kunnande i ärenden som berör människohandel. Även om Polisstyrelsen uppgav att man utökad utbildningen rörande frågor som berör människohandel, visade biträdande justitiekanslerns undersökning att detta inte ännu var tillräckligt. Enligt biträdande justitiekans-

lärn finns det skäl för Polisstyrelsen och Polisyrkes-högskolan att utreda vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra utbildningen rörande bekämpning av människohandel och närliggande brott.

Polisens svårigheter med att identifiera rekvisiten för människohandelsbrott påverkar också tillgodosendandet av offrens rättigheter.

I samband med den internationella och nationella verksamheten för bekämpning av människohandel har man uppmärksammat hur få människohandelsbrott som blir föremål för behandling vid domstolarna i Finland. Det ringa antalet mål och domar bidrar också till att människohandeln inte blir synlig eller igenkänd i rättsligt avseende. Detta hindrar även spridningen av kännedom om människohandel som företeelse. I nuläget konkretiseras inte strafflagens rekvisit, och det saknas förmåga att känna igen människohandel i samband med yrkesverksamhet. Därmed uppkommer inte heller tillräckligt med tolkningspraxis för polisens och åklagarnas användning, och inte heller prejudikat som skulle vara styrande för de lägre domstolarna.

Biträdande justitiekanslern gav i sitt avgörande polisen tolv anmärkningar för ogrundade och lagstridiga dröjsmål vid förundersökningen. I 15 ärenden uppmärksamade han polisen på den lagstiftning och de förfaranden som hänförs till förrättandet av förundersökning. Biträdande justitiekanslern bad Polisstyrelsen senast 15.7.2022 underrätta om behandlingstiderna för förundersökningar rörande människohandelsbrott och närliggande brott under perioden 1.1–30.6.2022, och för varje polis-inrättnings del underrätta om förundersökningar som 1.7.2022 pågått i mer än 12 månader. Dessutom begärde han en utredning om förundersökningar som pågått i mer än 18 månader och om orsakerna till att dessa pågått så länge.

Polisstyrelsens anvisningar styr i hög grad polisens praktiska arbete och förenhetliga praxisen. Biträdande justitiekanslern bad därför Polisstyrelsen utvärdera sina interna laglighetskontrollåtgär-

der rörande tillsynen över att förundersökningslagstiftningen och anvisningarna om bekämpning av människohandel iakttas. Dessutom bad han Polisstyrelsen underrätta om sina åtgärder för intensifiering av samarbetet mellan polisenheterna samt mellan polisenheterna och aktörer som inte hör till polisförvaltningen (OKV/1233/70/2021 och OKV/1956/90/2021; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Även åklagarnas förfarande uppmärksammades i detta sammanhang. Se även s. 24 och 135.

Lotteriförvaltningens förfarande i ett ärende rörande penninginsamlingstillstånd

Justitiekanslern uppmärksamade Polisstyrelsen på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål och utreds på behörigt sätt samt på att beslut meddelas på det sätt som förvaltningslagen förutsätter.

Av ett klagomål framgick det att behandlingen av klagandens begäran om utlåtande hade räckt ca sju månader vid Polisstyrelsen. Polisstyrelsen konstaterade i sin utredning att det faktum att det varit fråga om en tämligen ny samhällelig företeelse hade krävt att man gjort sig närmare förtrogen med den, på grund av företeelsens omfattning och variationsrikedom. Polisstyrelsen hade emellertid inte i sin utredning visat att man skulle ha undersökt saken grundligare än normalt, och detta framgick inte heller av ärendet i övrigt. Enligt justitiekanslerns uppfattning var det inte fråga om något invecklat ärende som skulle ha varit oklart i rättsligt avseende. Det verkade som om ärendets behandling hade fördröjts på grund av att Polisstyrelsen inte hade förstått att det e-postmeddelande som klaganden hade sänt i november 2018 innefattade en begäran om ett utlåtande.

Klagandens ansökan om penninginsamlings-tillstånd hade i skrivande stund inte ännu avgjorts.

Klaganden hade därmed tvingats vänta oskäligt länge på att få sin ansökan om penninginsamlings-tillstånd behandlad. Enligt justitiekanslerns uppfattning borde Polisstyrelsen inom skälig tid ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av klagandens ansökan om penninginsamlingstillstånd. Ansökan hade vid den aktuella tidpunkten varit under behandling i ett år och fyra månader. Polisen hade således försummat den skyldighet att fatta beslut i ärendet som föreskrivs i förvaltningslagen. Klaganden hade inte haft möjlighet att föra ärendet gällande penninginsamlingstillståndet till domstolen för prövning. Rätten att få ett motiverat beslut och att överklaga beslutet är centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning. En myndighet kan inte överföra sin skyldighet att utreda ärendet och fatta beslut i det till någon annan, exempelvis med anledning av att ärendet är besvärligt eller svårt att avgöra. Om myndigheten anser att det inte föreligger förutsättningar för att bifalla en ansökan om ett tillstånd, ska ansökan antingen förkastas eller avvisas.

I 31 § i förvaltningslagen föreskrivs skyldigheter både för myndigheten och för ärendets parter. Polisstyrelsen har prövningsrätt när det gäller att i varje specifikt fall avgöra vilken typ av sakkunnigutredningar den anser det behövt att inhämta som grund för sitt utlåtande. Justitiekanslern kan inte befatta sig med utövningen av denna prövningsrätt, om den inte har överskridits eller missbrukats på något annat sätt. Gränserna för myndighetens prövningsrätt ska bedömas bl.a. utifrån den proportionalitets- och jämlikhetsprincip som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen. Proportionalitetsprincipen innebär att utredningens omfattning ska stå i rätt proportion till det ärende som ska utredas, med hänsyn till ärendets karaktär, och jämlikhetsprincipen innebär att likadana ärenden ska utredas lika effektivt och i lika stor omfattning. Enligt inrikesministeriets uppfattning var det aktuella ärendet något utmanande i juridiskt avseende, vilket skulle

ha motiverat hörande av vissa sakkunniga som klaganden åberopat i ärendet. Justitiekanslern förenade sig med inrikesministeriets uppfattning om att det skulle ha varit motiverat att höra sakkunniga i ärendet. Alternativt kunde Polisstyrelsen ha uppmanat klaganden att lämna in tilläggsutredning i ärendet (OKV/322/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Dröjsmål vid en förundersökning och brister i ett förundersökningsbeslut

Biträdande justitiekanslern tilldelade en polisinrättning en anmärkning på grund av dess försummelse att förrätta en förundersökning utan dröjsmål samt uppmärksammade en kriminalkommissarie på vikten av att förundersökningsbeslut motiveras korrekt.

Klaganden hade gjort två brottsanmälningar och riktat kritik mot polisinrättningens förfarande vid förrättandet av förundersökningen. Den första brottsanmälan gällde ärekränkning, och den som misstänktes för brottet var en polisman.

Den förundersökning som hade utförts med anledning av den första brottsanmälan hade pågått i sammanlagt två år och tio månader. Förundersökningen hade därmed pågått omotiverat länge.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade betydelsen av den misstänktes yrke vid bedömningen av undersökningsåtgärdernas angelägenhetsordning. Brottsmisstankar som riktas mot en polisman påverkar i allmänhet polismannens möjligheter att sköta sin tjänst, vilket ska beaktas vid prövningen av förundersökningsåtgärdernas angelägenhetsordning. Det är också fråga om rättsskyddet för den polisman som misstänks för ett brott, och om det allmänna förtroende som polisen åtnjuter i egen-skap av myndighet. Det var inte korrekt med tanke på någondera partens intresse att den första undersökningsåtgärd som berörde en allvarlig brottsmiss-

tanke mot en polisman vidtogs först två år och åtta månader efter att undersökningsbegäran lämnats in.

Åtalsrätten preskriberades under den tid förundersökningen pågick, och klaganden hade således inte någon möjlighet att föra sitt ärende till domstolen för prövning. Polisen har rätt att ställa de ärenden som är föremål för förundersökning i angelägenhetsordning, men detta får dock inte leda till preskription av åtalsrätten.

För den andra brottsanmälan del hade undersökningsledaren beslutat att ingen förundersökning skulle förrättas, eftersom det enligt hens uppfattning redan inkommit en annan anmälan angående samma ärende. Undersökningsledaren hade emellertid inte motiverat sitt beslut med att skrivelserna i fråga hade samma innehåll.

Biträdande justitiekanslern ansåg att man vid polisrättningen inte hade handlat tillräckligt omsorgsfullt vid behandlingen av klagandens brottsanmälan och att förundersökningsbeslutet inte hade motiverats korrekt (OKV/1387/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Dröjsmål vid en förundersökning

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav en polisrättning en anmärkning för att den försummat att förrätta en förundersökning utan dröjsmål. I den ärendehelhet som klagomålet gällde hade det förflötit ungefär två år och sju månader innan målsägandena första gången hade blivit hörda angående misstankarna om sexualbrott som riktats mot ett barn.

Enligt polisrättningens utredning berodde det dröjsmål som uppkommit vid vidtagandet av undersökningsåtgärder bl.a. på det stora antalet öppna ärenden, bristfälliga resurser, strukturella orsaker i anslutning till sammanslagningen av polisrättningar samt av bristen på personal med erforderligt specialkunnande. Polisrättningen medgav emel-

lertid att undersökningen i ärendet inte uppfyllde förundersökningslagens krav på att förundersökning ska förrättas utan ogrundat dröjsmål. Med beaktande av arten och grovheten av de brott som var föremål för undersökning skulle det enligt polisrättningens uppfattning ha funnits skäl att vidta undersökningsåtgärder tidigare än vad som varit fallet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare för- enade sig med polisrättningens uppfattning om saken. Han konstaterade att undersökningsåtgär- derna vidtagits med ett så stort dröjsmål att poli- sen uppenbart hade handlat i strid med förunder- sökningslagens krav på att förundersökning ska förrättas utan ogrundat dröjsmål. De orsaker som polisrättningen hade angett till det dröjsmål som uppkommit vid vidtagandet av undersökningsåtgär- der i ärendet var i och för sig i viss mån förstaeliga, men de utgjorde emellertid ingen rättsligt godtag- bar grund för att undersökningsåtgärdena hade in- letts först mer än två och ett halvt år efter att brotts- anmälningarna hade registrerats. Biträdande jus- titiekanslerns ställföreträdare betonade särskilt att det var fråga om misstankar om att ett barn blivit föremål för sexualbrott, varvid det i princip alltid är synnerligen viktigt att brottsmisstankarna under- söks snabbt (OKV/141/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Markus Löfman).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade även i ett annat fall en polisrättning på vikten av att förundersökningar förrättas utan dröjsmål.

I ett klagomål hade klaganden riktat kritik mot polisrättningens förfarande vid förrättandet av en förundersökning. Förundersökningen hade pågått i sammanlagt ett år och sju månader. Med beaktande av ärendets omfattning och antalet förhörda perso- ner hade behandlingen av klagandens ärende dock inte pågått särskilt länge vid polisrättningen. Det hade emellertid förekommit ett uppehåll på tre må- nader och ett annat uppehåll på en månad i sam-

band med undersökningen. Enligt polisinrättnings utredning fanns det inom undersökningsgruppen behov av att prioritera andra uppgifter.

Åtalsrätten preskriberades under den tid förundersökningen pågick, och klaganden hade således inte någon möjlighet att föra sitt ärende till domstolen för prövning. Även om förundersökningsåtgärderna får ställas i angelägenhetsordning när omständigheterna förutsätter det, får detta inte leda till preskription av åtalsrätten. I sin helhetsbedömning av ärendet beaktade biträdande justitiekanslern att polisen och åklagaren hade olika uppfattningar om vid vilken tid det undersökta brottet hade begåtts (OKV/113/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Biträdande justitiekanslern uppmärksamade en polisinrättning på skyldigheten att förrätta förundersökningar utan ogrundat dröjsmål samt på att denna skyldighet också gäller prövningen av förutsättningarna för förrättande av en förundersökning och de åtgärder som föregår den. I den ärendehelhet som avsågs i klagomålet hade det tagit drygt två år för polisen att bedöma huruvida det skulle förrättas förundersökning i ärendena eller inte.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den nämnda tiden för utredning och bedömning av förutsättningarna för förrättande av förundersökning var oskäligt lång ur parternas synvinkel och problematisk också med tanke på förundersökningens effektivitet och det straffrättsliga systemets funktion. Han uppmärksamade särskilt att det inte hade vidtagits några egentliga utredningsåtgärder i ärendehelheten under de första drygt 18 månaderna.

Enligt biträdande justitiekanslerns bedömning hade de åtgärder som hänför sig till prövningen av förutsättningarna för förrättande av förundersökning och de åtgärder som föregår förundersökningen inte vidtagits utan dröjsmål, på det sätt som förundersökningslagen förutsätter. Han konstaterade

att den vedertagna uppfattningen inom laglighetskontrollpraxisen är att en myndighet ska svara för att dess uppgifter sköts korrekt också i sådana situationer där dess resurser är knappa i förhållande till de uppgifter som ska skötas.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det med tanke på det som uppdragats i ärendet var motiverat att polisinrättningen i sitt utlåtande uppgett att man skulle sträva efter att i framtiden fästa större vikt än förut vid att effektivisera förundersökningsförfarandet rörande ekonomiska brott (OKV/654/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksamade den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i ett ärende på skyldigheten att förrätta förundersökning utan ogrundat dröjsmål.

På grundval av en brottsanmälan som registrerats hos polisen i februari 2019 misstänktes en person ha gjort sig skyldig till våldsamt motstånd mot tjänsteman. Undersökningsledaren hade efter att ha gjort sig förtrogen med upptagningar från en övervakningskamera konstaterat att saken skulle bedömas som ett polisbrottmål och gjort en anmälan till åklagaren. Åklagaren hade fattat beslut om att inleda förundersökning beträffande en polis och två väktare och uppgett att hen också skulle vara undersökningsledare till denna del. I övrigt svarade polisen fortsättningsvis för undersökningen av ärendet.

Polisen hade emellertid inte för sin del vidtagit några utredningsåtgärder, utan undersökningsledaren hade beslutat vänta på att undersökningen av det polisbrottmål som åklagaren ansvarade för skulle fortskrida. På grund av jäv överfördes ärendets utredning i september 2020 till en annan polisinrättning och en annan undersökningsledare. Distriktsåklagaren fattade på framställning av undersökningsledaren beslut om begränsning av förundersökningen i oktober 2020.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde beslutet om att lägga ner förundersökningen och invänta åklagarens avgörande i ett annat ärende dock kritiseras. Det hade inte lagts fram några sådana orsaker till dröjsmålet i samband med förundersökningen att förfarandet kunde ha betraktats som godtagbart (OKV/1847/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

Motiverandet av ett förundersökningsbeslut

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en undersökningsledare på vikten av att förundersökningsbeslut motiveras korrekt.

Enligt klaganden hade polisen inte undersökt misstankarna om ett brott som klaganden anmält. Polisen hade undersökt huruvida den advokat som utsetts till boutredningsman/skiftesman för dödsboet efter klagandens far eventuellt hade gjort sig skyldig till brott vid boutredningen. Enligt klagandens uppfattning hade hen emellertid lämnat in en brottsanmälan angående olika personer.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i beslutet om avslutande av förundersökningen noggrannare borde ha specificerats vilka personer beslutet berörde. Enligt biträdande justitiekanslern var undersökningsledarens beslut om avslutande av undersökningen bristfälligt motiverat (OKV/521/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Polisens förfarande i ett brottmål där åtalsrätten hade preskriberats

I samband med ett ärende gällande misstankar om att en domare gjort sig skyldig till ett tjänstebrott, vilket en hovrätt underrättat justitiekanslern om, framgick det att åtalsrätten för ett brott som tings-

rätten tillräknat svaranden redan hade preskriberats under den tid ärendet var föremål för förundersökning hos polisen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på behovet av att beakta preskriptionstiderna för åtalsrätten då undersökningsåtgärderna ställs i angelägenhetsordning samt på att ett brott för vars del åtalsrätten har preskriberats under förundersökningen inte ska överföras till åklagaren för åtalsprövning.

Polisen hade inte noterat att åtalsrätten för överträdelse av det näringsförbud som hänförde sig till den aktuella helheten av ekonomiska brott hade preskriberats. Därför hade saken inte beaktats då man vid polisinrättningens enhet för ekonomiska brott hade ställt förundersökningsåtgärderna i angelägenhetsordning. Ärendet hade dessutom, trots att åtalsrätten hade preskriberats, felaktigt överförs till åklagaren för åtalsprövning, vilket hade vållat åklagaren onödigt arbete och ökat risken för de fel som åklagaren och tingsrätten gjort sig skyldiga till i ärendet och som äventyrat svarandens rättsskydd (OKV/97/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 119 och 134.

Polisens förfarande vid behandlingen av tvångsmedelsärenden

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka polisens förfarande vid behandlingen av tvångsmedelsärenden. Biträdande justitiekanslern underrättades om saken av en hovrätt.

En undersökningsledare vid polisinrättningen hade uppgett att undersökningsledarna försökte undvika en viss tingsdomares sammanträden. I sin utredning till Polisstyrelsen konstaterade undersökningsledaren att undvikandet berodde på osakligt uppträdande från tingsdomarens sida. För hovrätten hade undersökningsledaren emellertid som orsak åberopat förutom tingsdomarens uppträdande även det sätt på vilket tingsdomaren behandla-

de tvångsmedelsärenden och bedömde bevisningen i ärendena. Enligt biträdande justitiekanslern gav utredningarna en bild av att undersökningsledaren hade undvikit tingsdomarens sammanträden inte bara på grund av dennes uppträdande, utan också på grund av det avgörande som kunde förväntas i ärendet.

Domstolarnas och domarnas oberoende utgör en väsentlig del av de grunder för en rättvis rättegång som tryggas i grundlagen. Domarnas oberoende tryggas av att varken parterna eller andra utomstående får påverka hur ärendena fördelas för beredning och avgörande mellan olika domare. Det är inte heller tillåtet att försöka påverka innehållet i ett avgörande genom ärendenas fördelning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de försök att styra ärendena och undvika den nämnda domarens sammanträden som undersökningsledaren hade redogjort för redan i sig varit ägnade att äventyra domstolens och domarnas oberoende, som hör till de grundlagsenliga grunderna för en rättvis rättegång. Utifrån den erhållna utredningen förblev det emellertid oklart huruvida något enskilt tvångsmedelsärende de facto hade påverkats negativt på grund av detta. Beträffande de eventuella försöken att styra ärendena och undvika den nämnda domarens sammanträden hade det dock inte varit fråga om någon mer omfattande företeelse eller mer allmän praxis.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det var en tillräcklig åtgärd att delge Polisstyrelsen sin uppfattning om saken (OKV/420/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Polisens förfarande vid omhändertagandet av ett medie-passerkort

Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen och en polisinrättning sin uppfattning om att polisen inte på de grunder som lagts fram hade rätt att från-

ta en person det passerkort som utvisade personens medieackreditering.

Det framgick av ett klagomål att det presskort som beviljats en person hade återkallats, men att personen trots detta hade försökt delta i det försvars- och utrikesministermöte som ordnades i Finlandiahuset i augusti 2019. Vid mötesställets övervakningspunkt hade polisen fråntagit personen passerkortet och överlämnat det till arrangören. Polisen hade motiverat åtgärden med polislagens bestämmelser.

Med stöd av de angivna grunderna i polislagen hade polisen emellertid inte rätt att vidta åtgärden, utan man borde ha funnit en befogenhetsgrund för det nämnda förfarandet någon annanstans i lag. Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. att polislagens uppgiftsbeskrivning inte utgör en sådan befogenhetsbestämmelse som skulle ge polisen befogenheter att vidta vilken typ av åtgärder som helst för att utföra sina uppgifter.

Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktades det emellertid att den befogenhetsbestämmelse som ingår i 2 kap. 10 § i polislagen ger rum för tolkning. Avgörandet delgavs också inrikesministeriet för kännedom och prövning av huruvida det finns skäl att precisera regleringen (OKV/2864/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juho Lehtimäki).

Omnämnande av den tillämpade bestämmelsen i förundersökningsbeslutet

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav kriminalöverkonstapeln vid en polisinrättning sin uppfattning om att det förundersökningsbeslut som kriminalöverkonstapeln i egenskap av undersökningsledare fattat i klagandens ärende var bristfälligt. I det beslut som kriminalöverkonstapeln fattat hade den bestämmelse som utgjorde grund för be-

slutet inte uppgetts på det sätt som förundersökningslagen förutsätter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att antecknandet av förundersökningsbeslutets rättsliga grund ökar avgörandets yttre kontrollerbarhet och i vissa fall även kan vara av betydelse med tanke på undersökningsledarens självkontroll. Då paragrafen uppges gestaltar undersökningsledaren i princip samtidigt avgörandets rättsliga karaktär för sig själv, bl.a. huruvida det är fråga om att ingen förundersökning inleds i ärendet eller om att en inledd förundersökning avslutas (OKV/426/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

MIGRATIONSVERKET

Dröjsmål vid behandlingen

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Migrationsverket en anmärkning på grund av att den lagstadgade maximala behandlingstiden för ett ärende hade överskridits avsevärt. Beslutet delgavs också inrikesministeriet för kännedom.

Klagandens ansökan om uppehållstillstånd hade varit under behandling i ca åtta månader, trots att beslutet enligt lagen ska delges inom 90 dagar. Ansökan hade stått i resultatområdets allmänna arbetskö i sex månader utan att några åtgärder hade vidtagits. Som orsak till dröjsmålet uppgav Migrationsverket den anhopning av arbetet som hade föranletts av bristande personalresurser.

Även om Migrationsverket hade åberopat bristande personalresurser, konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det också kunde påvisas att dröjsmålet hade orsakats av brister i organiseringen av arbetet. En myndighet ska sträva efter att föregripa förändringar och ordna behandlingen

av ärendena så att tidsfristerna kan iakttas trots att det sker förändringar för personalresursernas del (OKV/584/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning på grund av att den maximala behandlingstid på nio månader som i utlänningslagen föreskrivs för behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband hade överskridits avsevärt. Han uppmärksammade också allvarligt Migrationsverket på skyldigheten att noggrant följa hur ärendena framskrider och se till att även de ansökningar om internationellt skydd som inte omfattas av bestämmelsen om en maximal behandlingstid på sex månader behandlas utan ogrundat dröjsmål och inom en skälig tid, på det sätt som grundlagen och förvaltningslagen förutsätter. Beslutet delgavs också inrikesministeriet för kännedom.

En sökande hade ansökt om internationellt skydd i Finland år 2015. Migrationsverket hade förkastat ansökan i oktober 2016. Sökanden överklagade beslutet hos förvaltningsdomstolen, som återförvisade ärendet till Migrationsverket för partiell ny behandling. Ärendet hade varit under behandling vid Migrationsverket i mer än två år efter att förvaltningsdomstolen i mars 2018 hade återförvisat det. Behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband hade räckt mer än 18 månader vid Migrationsverket. Ärendet gällande uppehållstillstånd på grund av familjeband var inte förenat med sådana exceptionella omständigheter som avses i lagen. Sökandens asylansökan hade å sin sida stått i enhetens allmänna arbetskö i mer än 18 månader. Migrationsverket medgav att asylärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål (OKV/991/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på vikten av att kontinuerligt följa upp asylansökningarnas behandlingstider. Migrationsverket hade inte behandlat en asylansökan utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen hade räckt två år och två månader efter att förvaltningsdomstolen hade återförvisat ärendet till Migrationsverket för partiell ny behandling.

Vid påföljdsprövningen beaktade biträdande justitiekanslern de åtgärder som Migrationsverket redan hade vidtagit för att säkerställa att s.k. icke-prioriterade ansökningar behandlas snabbare än vid den aktuella tidpunkten. Han bad Migrationsverket meddela när det hade fattats beslut i det ärende som på nytt hade återförvisats från förvaltningsdomstolen.

Enligt utredningen hade behandlingstiden för den aktuella ansökan påverkats dels av det stora antal ärenden som hade återförvisats från förvaltningsdomstolen och dels av prioriteringen av de asylärenden som skulle behandlas inom den behandlingstid på sex månader som införts som målsättning för asylärenden år 2018. I samband med det ärende som var föremål för klagomålet hade det inte uppdragats några särskilda eller ärendespecifika orsaker till den nämnda behandlingstiden, utan den långa behandlingstiden hade föranletts av det allmänna läget vid asylenheten (OKV/1965/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på vikten av att kontinuerligt följa upp asylansökningarnas behandlingstider. Migrationsverket hade inte behandlat en asylansökan utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen hade räckt ett år och sju månader efter att förvaltningsdomstolen hade återförvisat ärendet till Migrationsverket för partiell ny behandling.

Vid påföljdsprövningen beaktade biträdande justitiekanslern de åtgärder som Migrationsverket redan hade vidtagit för att säkerställa att s.k. icke-prioriterade ansökningar behandlas snabbare än vid den aktuella tidpunkten. Beslutet sändes till inrikesministeriet för kännedom (OKV/2129/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på vikten av att kontinuerligt följa upp behandlingstiderna för asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd. Migrationsverket hade inte behandlat klagandens asylärende utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen hade räckt två år och sju månader efter att förvaltningsdomstolen hade återförvisat ärendet till Migrationsverket för ny behandling. Klagandens ärende rörande fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare hade inte behandlats inom den maximala behandlingstid på fyra månader som föreskrivs i lagen, utan behandlingen hade räckt ca 10 månader. Det hade således uppkommit ett dröjsmål vid behandlingen av uppehållstillståndsärendet.

Vid påföljdsprövningen beaktade biträdande justitiekanslern de åtgärder som Migrationsverket redan hade vidtagit för att säkerställa att s.k. icke-prioriterade ansökningar behandlas snabbare än vid den aktuella tidpunkten, samt att ansökningar om uppehållstillstånd rörande personer som ansökt om internationellt skydd har separerats från de övriga ärendena och behandlas för sig. Dröjsmålet i samband med uppehållstillståndsärendet hade föranletts av att ärendet på grund av ett mänskligt misstag hade hamnat i fel arbetskö.

Beslutet sändes också till inrikesministeriet för kännedom (OKV/2456/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Underrättande av polisen om efterlysta personer

Migrationsverkets praxis att underrätta polisen om att en efterlyst tillståndssökande är på plats för att uträtta ärenden vid dess kundbetjäning var mycket problematisk med avseende på den ändamålsbundenhets- och proportionalitetsprincip som anges i förvaltningslagen samt den lagbundenhetsprincip som EU:s dataskyddsförordning och grundlagen uppställer. Biträdande justitiekanslern ansåg att det uppenbart fanns skäl att förtydliga och reglera underrättelseförfarandet.

Det underrättelseförfarande som hänförde sig till efterlysningarna hade etablerats för att polisen skulle kunna sköta sina uppgifter framgångsrikt, och det hade inte något samband med de särskilda uppgifter som föreskrivs för Migrationsverket, till den del det var fråga om andra uppgifter än de tillsynsuppgifter som föreskrivs i utlänningslagen. Förvaltningslagens bestämmelse om myndigheternas inbördes samarbete kunde inte betraktas som en tillräcklig grund för en allmän och fortlöpande underrättelsebegäran. All myndighetsverksamhet ska grunda sig på lag, och myndigheternas förfaranden ska också vara tydliga, transparenta och förutsägbara. Därmed bör det finnas en tydlig lagstadgad grund också för underrättelseförfarandet, och de anvisningar och tillvägagångssätt som hänför sig till förfarandet bör vara tydligt angivna. Enligt utredningen grundade sig underrättelseförfarandet på polisens och Migrationsverkets muntligt överenskomna praxis. För underrättelseförfarandets del var det inte möjligt att härleda den rättsliga grunden eller ändamålet för behandlingen av person-

uppgifter rörande personer som var efterlysta av olika orsaker från lagstiftningen om Migrationsverkets uppgifter.

Syftet med underrättelseförfarandet var att underlätta polisens arbete. Principen om ändamålsbundenhet innebär att en myndighet får utöva sina befogenheter endast för det ändamål för vilket befogenheterna enligt lagen har föreskrivits eller är avsedda att användas. En myndighet får inte främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgiftsområde och som omfattas av syftena med den lag som ska tillämpas i det aktuella fallet. Vidare kunde det förekomma problem beträffande förfarandets proportionalitet i förhållande till dess påföljder i enskilda fall.

Biträdande justitiekanslern bad inrikesministeriet meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att förtydliga och reglera underrättelseförfarandet. Ministeriet ombads också meddela sin uppfattning om behovet av att ta i bruk en s.k. brandvägg, om huruvida en sådan är förenlig med Finlands rättssystem och om eventuella förutsättningar för ibruktagandet av en brandvägg.

Inrikesministeriet meddelade att Migrationsverket hade upphört med den praxis att underrätta polisen om efterlysta personer som uppmärksammades i klagomålet. Dessutom konstaterade inrikesministeriet att underrättelseförfarandet skulle kräva ändringar i lagstiftningen och att ministeriet inte hade för avsikt att inleda ett sådant lagstiftningsprojekt vid den aktuella tidpunkten. En utredning om förutsättningarna för införandet av en brandvägg var under planering (OKV/383/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtande som berörde försvarsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa andra lagar som gäller handräckning (Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets handräckning till polisen) (OKV/2413/21/2020), se s. 97

Avgöranden

FÖRSVARSMAKTENS FORSKNINGS-CENTRAL

Förfarandet vid bemötandet av en dokumentbegäran och i ett tjänste-utnämningssärende

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade personalchefen vid Försvarsmaktens forskningscentral på vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och förvaltningslagen vid bemötandet av dokumentbegäranden. Dessut-

om uppmärksammade han forskningscentralen på att annonser om lediga tjänster ska vara tydliga, utnämningsspromemoriorna ska innehålla noggranna jämförelser av sökandenas meriter samt på att utnämningsbeslut ska motiveras på det sätt som förvaltningslagen förutsätter.

Personalchefen hade flera gånger vägrat lämna ut det dokument som klaganden hade begärt. Personalchefen hade inte på det sätt som offentlighetslagen förutsätter underrättat klaganden om att en dokumentbegäran kan föras till myndigheten för avgörande. Chefen hade inte heller frågat klaganden om hen önskade att ärendet skulle föras till myndigheten för avgörande och om hen alltså ville ha ett överklagbart beslut i ärendet. Personalchefen hade dessutom vägrat registrera klagandens dokumentbegäran i ärendehanteringssystemet.

I en annons rörande en lediganslagen tjänst hade det uppgetts att kännedom om Försvarsmaktens verksamhetsmiljö betraktades både som en förutsättning och som en merit för sökanden. Dessa omnämningen var ägnade att orsaka oklarhet om huruvida det var fråga om ett av de centrala villkoren för tjänsteutövningen eller endast om en omständighet som räknades som en merit.

Utnämningsspromemorian innehöll bara en jämförelse av meriterna hos dem som hade kallats till intervju. Enligt utredningen hade klaganden inte blivit kallad till intervju på grund av att hen saknade chefserfarenhet, vilket inte framgick

av utnämningsspromemorian. Klaganden hade inte på grundval av utnämningsspromemorian kunnat sluta sig till varför hen inte hade hört till de sökande som avancerade till intervjuskedet, eller till vilken del hen således inte hade ansetts ha förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten. Det var möjligt att bristerna i utnämningsspromemorian

hade lett till att klaganden inte haft tillgång till all den information som var väsentlig med tanke på utövningen av rätten att besvara sig över tjänsteutnämningen (OKV/623/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

FINANSFÖRVALTNINGEN

En betydande del av de klagomålsavgöranden som gällde finansförvaltningen berörde den kommunala självstyrelsen och riktade sig mot kommuner och städer. Åtgärdsavgörandena gällde bl.a. en stadsdirektörs förfarande i ett ärende gällande hamnavgift, jämlikhet i fråga om båtplatsavgifter samt en kommuns förfarande vid utredningen av ett hyresobjekts förenlighet med villkoren. I ett avgörande som gällde en kommuns fastighetsaffär hade kommunen trots en planbeteckning rörande riktgivande tomtindelning beslutat sälja ett markområde till ägaren av klagandenas grannfastighet. Klagandena hade fått kännedom om affären först efter att tidsfristen för begäran om omprövning hade löpt ut. Biträdande justitiekanslern delgav kommunen sin uppfattning om att tillförlitlig myndighetsverksamhet ska vara transparent och förenlig med god förvaltning.

I klagomålen riktades det också kritik mot långa behandlingstider exempelvis vid regionförvaltningsverken och Skatteförvaltningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i ett avgörande som berörde ett regionförvaltningsverk att den betydande ökning av arbetsmängden som coronapandemin orsakat i början av år 2020 utgjorde en sådan oförutsedd förändring av verksamhetsbetingelserna som regionförvaltningsverket inte kunde förväntas ha beredskap inför. I ett avgörande gällande Skatteförvaltningen konstaterade biträdande

justitiekanslerns ställföreträdare däremot att en behandlingstid på drygt två år för klagandens begäran om omprövning av inkomstbeskattningen inte kunde anses vara skäligen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bad Skatteförvaltningen i september 2022 lämna in uppgifter om hur behandlingstiderna för begäranden om omprövning av beskattningen utvecklats.

Ett flertal av de utlåtanden som gällde finansförvaltningen hörde samman med den ökade digitaliseringen och automatiseringen av samhället och den offentliga förvaltningen (bl.a. OKV/827/21/2021, OKV/819/21/2021 och OKV/2005/21/2021). Utlåtanden gavs även om reformen av penningtvättslagstiftningen, utvecklandet av den statliga lokalförvaltningen och ändringarna av befolkningsdatasystemet.

Utlåtanden

Projektet för att utnyttja och öppna information

Justitiekanslern betraktade i sitt utlåtande målsättningarna för projektet Utnyttja och öppna information som verkkningsfulla och värda att understödjas, även om det delvis är utmanande att förverkliga dem. Rätten att sända och ta emot information är

en grundläggande fri- och rättighet som hör samman med den grundlagsenliga yttrandefriheten och offentlighetsprincipen. I det moderna digitala samhället kan en bred tillgång till öppen information också trygga förtroendet för god förvaltning och för det offentliga beslutsfattandet, samt förbättra det offentliga beslutsfattandets och de offentliga tjänsternas kvalitet.

Enligt justitiekanslern skulle en tydlig reglering som eliminerar överlappningar främja realiseringen av de föreslagna målen och tryggandet av rättigheterna för medborgarna då de utövar sin rätt till information. Därutöver är det motiverat att betona betydelsen av en uppdaterad lagstiftning om öppnande, utnyttjande och hantering av information.

De grundlagsenliga rättsskyddsgarantierna och garantierna för god förvaltning samt de grunder för god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen, bl.a. serviceprincipen, kravet på adekvat service och rådgivningsskyldigheten, är av betydelse också när det gäller att uppnå de mål som berör utnyttjande och öppnande av information. Dessutom finns det skäl att se till att människors grundlagsenliga jämlikhet tryggas, liksom den likabehandlingsprincip som ingår i grundlagen.

Justitiekanslern konstaterade att projektet för att utnyttja och öppna information inte kan genomföras effektivt och på ett ändamålsenligt sätt i vårt alltmer digitaliserade samhälle utan digitala verktyg, tjänster och lösningar. Justitiekanslern ansåg emellertid att det är viktigt att olika tjänster som har en koppling till öppnande och utnyttjande av information också i praktiken förverkligas och organiseras på ett sådant sätt att medborgarnas lika rätt till att få och hitta information med hjälp av olika medel tryggas och att det tas tillräcklig hänsyn till att medborgarna erbjuds alternativa sätt att uträtta sina ärenden när det gäller att erhålla information. Justitiekanslern konstaterade därutöver att projektets genomförande även kräver att man drar

försorg om dataskyddet och skyddet av personuppgifter (OKV/827/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Projektet för utvecklande av den digitala identiteten

Biträdande justitiekanslern ansåg att den modell för en digital identitet och digital autentisering som presenterats i bedömningspromemorian om utvecklande av den digitala identiteten är eftersträvarvärd och bör understödjas. Enligt promemorian är målet att staten ska skapa ett system för digital autentisering, vilket främjar jämlikheten och underlättar utvecklandet och utbudet av digitala tjänster inom den offentliga förvaltningen. Med tanke på tryggandet av den medbestämmanderätt som regleras i 2 § 2 mom. i grundlagen är det viktigt att den offentliga förvaltningen erbjuder alla medborgare en och samma autentiseringslösning. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning erbjuds digitala tjänster inom den offentliga förvaltningen nuförtiden i så stor utsträckning att skyldigheten för den offentliga förvaltningen att erbjuda tjänsternas användare en metod för att identifiera sig i tjänsterna som är oberoende av privata företag har stärkts. Detta är motiverat med tanke på tillgodoseendet av den grundlagsenliga medbestämmanderätten, jämlikheten och rätten till god förvaltning.

Vid vidareutvecklandet av modellen bör hänsyn tas till att den digitala plånboken förverkligas på ett informationssäkert sätt, så att den digitala identiteten inte kan missbrukas och så att användarens dataskydd inte äventyras. Den digitala identiteten och plånboken bör vara tillgänglig för en så stor användargrupp som möjligt (OKV/819/21/2021; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Utvecklingsbehoven i fråga om regleringen av den offentliga förvaltningens informationssystem

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om behoven av att utveckla regleringen av den offentliga förvaltningens informationssystem att informationssystemen och datalagren samt de åtgärder som vidtas i dem och som riktas mot dem till följd av digitaliseringen har fått en allt mer omfattande och genomgripande betydelse för tillgodoseendet av olika rättigheter, balansen mellan olika grundläggande fri- och rättigheter och särskilt för tillgodoseendet av god förvaltning och de allmänna rättsprinciper för förvaltningen som ligger till grund för god förvaltning. I en rättsstat som har en skyldighet att aktivt se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses är det därmed nödvändigt med lagreglering av den infrastruktur som används vid behandlingen av data och information samt av informationshanteringen och informationssystemen, liksom av de därmed anknutna åtgärderna. Detta behov stärks av automatiseringen, där kunderna inom förvaltningen och framför allt de interna användarna, dvs. de tjänstemän som behandlar ärendena, blir delar av det teknologiska systemet. Justitiekanslern förenade sig med den slutsats som presenterats i bedömningspromemorian, enligt vilken regleringen delvis var fragmenterad och det förekom viss inkonsekvens exempelvis vid användningen av centrala begrepp. Detta accentuerar å sin sida informationshanteringslagens betydelse som ett instrument för allmän rättslig reglering. Grundlagens krav på att ärendena ska behandlas på ett behörigt sätt och förvaltningslagens krav på behörig behandling av ärendena och adekvat service skapar en ovillkorlig och absolut grund också för de kriterier som uppställs för informationssystemen inom förvaltningen och för myndigheternas e-tjänster. I de klagomål som anförs hos justitiekanslern uppmärk-

sammas regelbundet frågor som berör funktionen av myndigheternas informationssystem och e-tjänster samt deras inverkan på tillgodoseendet av kundernas grundläggande fri- och rättigheter och principerna om god förvaltning. Enligt justitiekanslern är det utmanande att på lagnivå reglera de allmänna funktionskrav och tekniska krav som ställs på informationssystemen. Det är fråga om ett brett spektrum av aktörer, och myndigheternas informationssystem skiljer sig från varandra, liksom behandlingen av och beslutsfattandet i de förvaltningsärenden som hör till olika myndigheters behörighetsområden. På grund av den snabba utvecklingen av den data- och kommunikationsteknologi som används i informationssystemen bör regleringen också vara tillräckligt flexibel och neutral med avseende på teknologin. Ett alternativ kunde vara att överväga att utöka informationshanteringslagen med allmänna principer om kravenlighet. Justitiekanslern ansåg att det med tanke på utvecklandet och användningen av informationssystemen även är av största vikt att klargöra frågor som berör fördelningen och realiseringen av tjänsteansvaret samt lagstiftningen om dessa frågor.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det också i samband med detta projekt är synnerligen viktigt att utreda frågor gällande tryggheten av informationssäkerheten och dataskyddet. Att trygga myndigheternas och de kritiska sektorernas information hör väsentligen samman med effektiva samhällsfunktioner och även med tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter. Justitiekanslern uppmärksammade därutöver även den allmänna samhälleliga betydelsen av data och information, samt vikten av informationsstyrning och informationsledning när det gäller beredskapen inför olika störningar. Han konstaterade i sitt utlåtande att det också är viktigt att både kravenligheten och informationssäkerheten bedöms och kan utvärderas i tillräcklig omfattning av kvalificerade externa

bedömare (OKV/2005/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Myndighetsrekommendationer

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den rekommendation som finansministeriet utarbetat om de principer som ska följas vid organiseringen av statsförvaltningens verksamhet. Enligt justitiekanslern skulle det vara motiverat att i rekommendationen starkare betona frågor anknutna till tryggheten och tillgodoseendet av god förvaltning samt utredningen av sådana frågor i samband med organiseringen av offentliga förvaltningsuppgifter och vid struktureringen av statens myndighetsorganisation. När det gäller branschövergripande myndighetshelheter finns det skäl att fästa uppmärksamhet vid att de uppgifter som föreskrivs för myndigheterna i lag är förenliga med varandra, så att förtroendet för förvaltningsorganisationens förmåga att objektivt sett sköta sina uppgifter opartiskt bevaras. Likaså bör uppmärksamhet fästas vid att styrnings- och utvecklingsuppgifterna samt tillsynsuppgifterna särskiljs från varandra på ett sätt som tryggar objektiviteten och opartiskheten.

Vid omorganiseringar inom förvaltningen bör även omställningsfasen uppmärksammas. Under övergångsfasen bör man på förhand trygga att ärendena kan behandlas på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål, samt även i övrigt trygga god förvaltning och behövlig handledning, behövliga resurser och lösningar för informationssystemen samt tillsynen över verksamheten. Ett flertal avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern visar att det i samband med olika organisationsreformer upprepade gånger har förekommit betydande problem på dessa punkter. Vid sidan av de konsekvenser för informationshanteringen som hör samman med informationshanteringslagen finns det skäl att i rekommendationen fästa vikt vid att de skyldigheter

som anges för personuppgiftsansvariga i EU:s dataskyddslagstiftning och i den allmänna dataskyddsförordningen utvisas tydligt också inom statens förvaltningsorganisation.

Enligt justitiekanslerns laglighetskontrollpraxis finns det vid sådant myndighetssamarbete som bedrivs enligt lagen om statsrådet och förvaltningslagen skäl att vid fördelningen av uppgifter mellan flera aktörer säkerställa att samarbetsparten har tillräcklig beredskap för uppgifterna och att organisationen av uppgifterna och ansvarsförhållandena är tillräckligt tydliga. Det hör till ministeriets styrningsuppgift och roll som uppdragsgivare att vid behov säkerställa också detta. I den rekommendation som är under beredning skulle det vidare finnas skäl att betona den rättsliga grund och det ändamål för styrningen som anges i grundlagen, samt även dess gränser. I rekommendationen skulle det dessutom vara motiverat att behandla frågor som hör samman med konkurrensneutraliteten samt den öppenhet och transparens som anknyter till den (OKV/1861/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde finansförvaltningen:

- Utkastet till delreformen av lagstiftningen om penningtvätt regleringen (delreform av penningtvätsregleringen) (OKV/2425/21/2021), se s. 95
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (certifikattjänsten som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) (OKV/2884/21/2020), se s. 98

- Utkastet till statsrådsförordning om ändring av 2 § 2 momentet i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (ändring av befolkningsdatasystemet) (OKV/873/21/2021), se s. 101
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om upphävande av lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen och om ändring av 6 § i polisförvaltningslagen (utvecklandet av lokalförvaltningen) (OKV/1590/21/2021), se s. 103

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Dröjsmål vid behandlingen av en begäran om omprövning

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Skatteförvaltningen på skyldigheten att behandla begäranden om omprövning av beskattningen utan obefogat dröjsmål. Han hade redan år 2020 uppmärksammat Skatteförvaltningen på denna skyldighet. Behandlingen av klagandens begäran om omprövning hade räckt drygt två år hos Skatteförvaltningen. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kunde behandlingstiden ur den skattskyldiges synvinkel inte anses vara skälig.

Av Skatteförvaltningens utredning framgick det att det uppkommit en anhopning av ärenden som berörde behandling av privatkunders begäranden om omprövning av inkomstbeskattningen. Den förväntade behandlingstiden var vid den aktuella tidpunkten 16-18 månader. De förväntade behandlingstiderna var långa också för andra ärendekategorier. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var situationen inte tillfredsställan-

de med tanke på den skattskyldiges rättssäkerhet. Han bad Skatteförvaltningen i september 2022 meddela justitiekanslersämbetet hur behandlingstiderna för begäranden om omprövning av beskattningen utvecklats samt redogöra för sina åtgärder för att främja en snabbare behandling av ärendena (OKV/33/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kostama).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN (RFV)

Behandlingstiden för en ansökan och givandet av en uppskattning av behandlingstiden

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade ett regionförvaltningsverk på den skyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen att på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut i ärendet kommer att ges samt att svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Regionförvaltningsverket hade inte besvarat klagandens förfrågning om behandlingstiden för hans ärende. Regionförvaltningsverket hade inte lyckats utreda vad orsaken till detta var.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav regionförvaltningsverket de synpunkter han framfört i sitt beslut om hur behandlingen av ärenden som föreskrivits för myndigheterna i lag ska organiseras. Han konstaterade att man bör sträva efter att beakta rättsskyddet för dem som utträttar ärenden inom förvaltningen och dra försorg om tillgodeendet av god förvaltning också då den tjänsteman som är föredragande för ett ärende anförtros andra uppgifter vid sidan av beredningen av de enskilda ärenden hen har till uppgift att behandla.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att den betydande ökning av ar-

betsmängden som coronaepidemin förorsakat i början av år 2020, som regionförvaltningsverket åberopat i sin utredning, utgjorde en sådan oförutsedd förändring av verksamhetsbetingelserna som regionförvaltningsverket inte kunde förväntas ha beredskap inför (OKV/340/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Jämlikheten i fråga om avgifter för båtplatser

Med anledning av ett klagomål gällande en stads avgifter för båtplatser delgav biträdande justitiekanslern staden sina synpunkter på saken, och bad staden bedöma sitt förfarande utifrån dessa synpunkter samt meddela om sina åtgärder.

I klagomålet, som gällde en stad vars hyresavgifter för båtplatser enligt stadens beslut från år 2015 var dubbelt så höga för icke-stadigvarande invånare som för stadigvarande invånare, bedömde biträdande justitiekanslern betydelsen av högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD:2016:189, som gällde en kommuns hyror för båtplatser. I årsboksbeslutet hade högsta förvaltningsdomstolen vid tillämpningen av 6 § 1 och 2 mom. i grundlagen bedömt de tillåtna grunderna för särbehandling. Högsta förvaltningsdomstolen hade bl.a. konstaterat att det faktum att kommunen tagit ut dubbel båtplatshyra hos personer som inte var stadigvarande bosatta i kommunen inte kunde anses stå i rätt proportion till målsättningen, som i och för sig var godtagbar med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och som kunde härledas från kommunallagen (OKV/146/10/2020; ärendet

avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En stadsdirektörs förfarande i ett ärende gällande hamnavgifter

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett ärende gällande hamnavgifter en stadsdirektör på vikten av att iakttä kommunallagen och förvaltningslagen.

I en gästhamn hade en hamnavgift på 50 euro tagits ut hos en gästande båtförare. Båtagaren hade hos stadsdirektören begärt återbetalning av avgiften. Stadsdirektören hade bitt direktören för den tekniska sektorn fatta ett tjänsteinnehavarbeslut om återbetalning av hamnavgiften. Begäran hade emellertid inte uppfyllts. Båtagaren hade upprepat sin begäran till stadsdirektören, som å sin sida hade upprepat sin begäran till direktören för den tekniska sektorn. Avgiften hade därefter återbetalats till båtagaren genom ett tjänsteinnehavarbeslut. Vid en senare behandling av ärendet vidmakthöll stadens tekniska nämnd tjänsteinnehavarbeslutet. Klaganden lämnade in en begäran om omprövning av den tekniska nämndens beslut, med anledning av vilken nämnden slutligen beslutade återkräva den returnerade hamnavgiften från båtagaren. Staden upprättade på grundval av detta beslut en faktura till båtagaren. Stadsdirektören betalade fakturan.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning ger kommunallagen inte stadsdirektören rätt att utöva rätten att överta ett ärende då det är fråga om ett beslut som en nämnd fattat med anledning av en begäran om omprövning. Ett beslut som en nämnd fattat med anledning av en begäran om omprövning kan överklagas endast genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade varken stadsdirektören eller någon annan med rätt att anföra kommunalbesvär i det aktuella fallet överklagat nämndens beslut.

Beslutet i fråga hade därmed vunnit laga kraft och stadsdirektören skulle inte ha haft rätt att åsidosätta det beslut som nämnden fattat i ärendet.

Enligt biträdande justitiekanslern ger kommunallagens bestämmelser inte stadsdirektören behörighet att åsidosätta de mekanismer för beslutsfattande och överklagande som regleras i kommunallagen. Inte heller de allmänna förvaltningsrättsliga principerna i kommunallagen som styr myndigheternas prövningsrätt kan tolkas eller tillämpas så att de skulle ha gett stadsdirektören rätt att avvika från det uttryckliga beslut som nämnden fattat i ärendet. Stadsdirektörens förfarande var därmed inte förenligt med vare sig kommunallagen eller förvaltningslagen (OKV/591/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

En kommuns förfarande vid en fastighetsaffär

Biträdande justitiekanslern delgav en kommun sin uppfattning om huruvida kommunens förfarande varit förenligt med god förvaltning. I ärendet fanns inga rättsliga grunder för att anse att kommunen skulle ha handlat lagstridigt vid den fastighetsaffär som klagomålet gällde. Myndigheterna är emellertid skyldiga att iaktta principerna om god förvaltning i all sin verksamhet.

Kommunen hade trots en planbeteckning rörande riktgivande tomtindelning beslutat sälja ett markområde till ägaren av klagandenas grannfastighet. Klagandena hade fått kännedom om köpet först då förrättningsingenjören kom för att utföra styckningen, efter att tidsfristen för begäran om omprövning hade löpt ut.

Biträdande justitiekanslern ansåg att kommunen på grundval av den riktgivande tomtindelningen i detaljplanen borde ha känt till att klagandena kunde ha varit intresserade av att själva köpa det markområde som avsågs i klagomålet. Det skulle

ha varit förenligt med god förvaltningssed att underrätta klagandena om den fastighetsaffär som var under beredning eller åtminstone informera dem om att affären genomförts, så att klagandena i tid skulle ha haft möjlighet att ty sig till ordinära rättsmedel. Biträdande justitiekanslern konstaterade att trovärdig och tillförlitlig myndighetsutövning förutsätter öppenhet, och att en myndighet vid behov ska kunna motivera ett beslut genom vilket den avviker från den riktgivande tomtindelningen. I det aktuella fallet hade kommunen inte alls redogjort för grunderna för sitt förfarande, vare sig i samband med behandlingen av klagandenas begäranden om omprövning eller i sin utredning till biträdande justitiekanslern. Kunderna inom förvaltningen kunde med fog ha fått en uppfattning om att kommunen inte i alla avseenden handlat i enlighet med ändamålsbundenhets- och objektivitetsprincipen i samband med beredningen av den fastighetsaffär som var föremål för klagomålet. Betydelsen av att motivera besluten är accentuerad i sådana situationer där ordinära rättsmedel inte längre är tillgängliga och ärendet inte kan föras till domstolen för prövning (OKV/1255/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Utredandet av ett hyresobjekts förenlighet med villkoren

Biträdande justitiekanslern delgav en kommun sin uppfattning om att kommunen borde ha utrett och bedömt huruvida bestämmelserna i 130 § i kommunallagen och EU:s bestämmelser om statsbidrag var tillämpliga på uthyrningen av en ungdomsgård till ett aktiebolag som hade för avsikt att använda gården som produktionslokal. Det var fråga om ett fortlöpande hyresavtal. Utredningen och bedömningen av frågan skulle i praktiken också ha förutsatt att staden skulle ha fattat beslut om saken.

Biträdande justitiekanslern delgav dessutom kommunen sin uppfattning om att kommunen i egenskap av hyresgivare borde ha känt till detaljplanbeteckningen rörande hyresobjektet då hyresavtalet ingicks, samt ha haft kännedom om markanvändnings- och bygglagens innehåll. I det aktuella fallet hade kommunen undertecknat ett hyresavtal gällande ungdomsgården som

vid den tidpunkt då rättshandlingen ingicks inte på grund av detaljplanebeteckningen kunde användas för det ändamål som avtalats i hyresavtalet, innan det beviljats tillstånd till undantag och bygglov för det ändrade användningsändamålet (OKV/1897/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtande som berörde undervisnings- och kulturförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen (ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen) (OKV/1309/21/2021), se s. 104
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om småbarnspedagogik (ändring av lagen om småbarnspedagogik) (OKV/1593/21/2021), se s. 104

Avgöranden

UNIVERSITETEN

Förfarandet vid ett universitetskollegium vid val av medlemmar i styrelsen

Justitiekanslern uppmärksammade ett universitetskollegium och dess ordförande på vikten av att iaktta det krav på sakligt och jämlikt bemötande som hör till god förvaltning och som föreskrivs i grund-

lagen och förvaltningslagen då kollegiet utser medlemmar till universitetets styrelse.

Universitetskollegiet hade i den beredningsgrupp som tillsatts av kollegiet förberett valet av externa medlemmar till styrelsen för den mandatperiod som skulle inledas 1.1.2022. Inför kollegiets möte som hölls i januari 2021 hade det på förhand utarbetats en lista med 30 kandidater. Vid mötet hade det också genomförts en provomröstning, där man hade valt ut tio av listans kandidater för att intervjuas. Klaganden hade inte inkluderats på kandidatlistan och inte heller i provomröstningen.

Klaganden var medlem i universitetets styrelse, där hen i egenskap av professor vid en fakultet representerade universitetssamfundets professorsgrupp. Klaganden hade framfört sin vilja att senare kandidera för en plats som extern styrelsemedlem. Professorn hade uppgett att hen skulle gå i pension 1.11.2021, då hen uppnådde den lagstadgade pensionsåldern. Universitetskollegiet hade bedömt de eventuella externa medlemmarnas behörighet enligt läget 15.9.2021 och konstaterat att det faktum att klaganden hörde till universitetspersonalen utgjorde ett behörighetshinder för uppdraget som extern styrelsemedlem, trots att klagandens anställningsförhållande skulle upphöra.

Enligt justitiekanslern har universitetets styrelse en så viktig ställning att man vid valet av externa styrelsemedlemmar på ett mångsidigt sätt ska beakta de kompetenta och meriterade personer som vill ställa upp som kandidater. Valet av medlemmar i de viktigaste lagstadgade beslutsorganen vid en offent-

ligrättslig inrättning som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och använder offentliga medel kan inte till någon del falla utanför de allmänna krav på god förvaltning som kan härledas från grundlagen. Detsamma gäller även grunderna för organens verksamhet. En sådan process för valet av styrelsemedlemmar som sker omsorgsfullt, öppet och korrekt främjar avsevärt skötseln av universitetets offentliga förvaltningsuppgifter och tryggar också den självstyrelse som föreskrivits för universiteten i grundlagen, liksom tillgodoseendet av principerna om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

I universitetslagen har det inte föreskrivits något om vid vilken tidpunkt universitetskollegiet ska bedöma huruvida de externa styrelsemedlemmarna uppfyller behörighetsvillkoren eller inte. Det finns inte heller vare sig i lagen eller i universitetets instruktioner exempelvis några sådana bestämmelser som skulle göra det omöjligt för en sådan person att kandidera som anser att hen uppfyller de behörighetsvillkor som uppställts för externa styrelsemedlemmar vid den tidpunkt då styrelsens mandatperiod inleds.

Justitiekanslern ansåg att universitetskollegiet på grundval av att klaganden 15.9.2021 i egenskap av universitetsprofessor hade hört till den grupp i styrelsen som representerade universitetspersonalen inte skulle ha haft rätt att avslå klagandens kandidatur eller att avvisa det försök att uppställa klaganden som kandidat som gjorts av de universitetskolleger som stödde klaganden. Man hade känt till att klaganden hade för avsikt att gå i pension vid den lagstadgade avgångsåldern. Till den del det gällde klaganden uppfyllde universitetskollegiets förfarande inte de krav på sakligt och jämlikt bemötande som hör till god förvaltning och som föreskrivs i grundlagen och förvaltningslagen (OKV/364/10/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Offentligheten och skyddet för personuppgifter i samband med ett universitetskollegiums förfarande vid valet av medlemmar i universitetets styrelse

Justitiekanslern delgav ett universitet och ett universitetskollegium sin uppfattning om tillämpningen av offentlighetslagen och lagstiftningen om skyddet för personuppgifter vid valet av medlemmar i universitetets styrelse. Justitiekanslern bad universitetet senast 31.3.2022 meddela vilka eventuella åtgärder som vidtagits när det gällde att utarbeta sådana närmare bestämmelser och anvisningar rörande offentligheten och dataskyddslagstiftningen som justitiekanslern uppmärksammat.

Universitetskollegiet hade valt externa medlemmar till universitetets styrelse för den mandatperiod som skulle inledas 1.1.2022. Valet av externa medlemmar hade varit upptaget som ett diskussionsämne på föredragningslistan för universitetskollegiets möte, och det hade också utförts en provomröstning i ärendet. Kollegiets medlemmar hade senare via e-post underrättats om att resultatet av provomröstningen var ett dokument som hade utarbetats för det interna arbetet hos myndigheten och som inte omfattades av handlingsoffentligheten. Dessutom hade det konstaterats att dokumentet innefattade sådana personuppgifter som får behandlas bara i enlighet med den lagstiftning som berör skyddet för personuppgifter.

Enligt justitiekanslern var det i det aktuella fallet fråga om processen för val av medlemmar i ett universitetsorgan som utövar betydande beslutanderätt och om dokument som utarbetats i anslutning till denna process. Då kunde det åtminstone inte vara fråga om dokument som i sin helhet föll utanför offentlighetslagens tillämpningsområde. Vid tolkningen av offentlighetslagen kan man å andra sidan också ta hänsyn till den självstyrelse

som föreskrivs för universiteten i grundlagen samt till det som i universitetslagen föreskrivs om innehållet i och syftet med universitetskollegiets beslutsfattande. Det hör till uppgifterna för det universitetskollegium som avses i universitetslagen att välja universitetets högsta beslutsfattande organ, dvs. universitetets styrelse. Universitetskollegiet och dess medlemmar ska ha möjlighet att göra preliminära överväganden och föra preliminära förhandlingar om vilka personer som eventuellt skulle kunna väljas till medlemmar i universitetets styrelse.

Provomröstningen kunde enligt justitiekanslern ur offentlighetslagens synvinkel betraktas som en sådan preliminär åtgärd som hörde samman med den interna diskussionen i förfarandets inledningsskede. I det skede då de egentliga kandidaterna slutligen väljs är en provomröstning emellertid av betydelse som en egentlig beredningsåtgärd, och då kan åtminstone de slutledningar som görs på grundval av provomröstningen vara sådana omständigheter som ska antecknas i ett myndighetsdokument.

Justitiekanslern framförde som sin uppfattning att det skulle vara motiverat att exempelvis i universitetets arkivbildningsplan och eventuellt också i instruktionerna för de olika organen ta in närmare anvisningar och bestämmelser dels för att göra det möjligt för universitetskollegiet att föra konfidentiella samtal i samband med processen för valet av medlemmar i universitetets styrelse, och dels för att tydligare belysa de krav som offentlighetslagen ställer på tillgodoseendet av en så omfattande rätt till information som möjligt. Likaså skulle det vara motiverat att på samma sätt tillgodose behovet av att definiera de dokument som hänför sig till myndighetens interna arbete så snävt som offentlighetslagen avser och samtidigt tillräckligt tydligt.

Beträffande skyddet för personuppgifter konstaterade justitiekanslern att EU:s allmänna dataskyddsförordning och den nationella dataskyddslagen, som kompletterar förordningen, gäller skyddet för uppgifter som berör individen och reglerar bl.a.

medborgarnas rätt till sina egna personuppgifter. Dataskyddslagstiftningen ställer däremot inte upp några begränsningar för personuppgifternas offentlighet, utan denna fråga regleras i offentlighetslagen. Enligt justitiekanslerns uppfattning var det e-postmeddelande som hade sänts till universitetskollegiets medlemmar korrekt till den del det gällde konstatandet om att uppgifterna om vilka personer som preliminärt kunde tänkas bli valda till styrelsemedlemmar och förteckningen över de personer som omfattades av provomröstningen innefattade sådana personuppgifter som avses i den allmänna dataskyddsförordningen. De bestämmelser i den allmänna dataskyddsförordningen som blev tillämpliga på ärendet utgjorde emellertid inte en sekretessgrund (OKV/353/10/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Karjalainen).

EXAMENSNÄMNDEN FÖR AUKTORISERADE TRANSLATORER

Examensnämndens förfarande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade examensnämnden för auktoriserade translatorer på att den som avlägger examen för auktoriserade translatorer har lagstadgad rätt att få information om hur bedömningsgrunderna har tillämpats på hans examensprestation. Dessutom uppmärksammade han examensnämnden på vikten av att iaktta principerna om god förvaltning. Vidare föreslog biträdande justitiekanslern att Utbildningsstyrelsen skulle överväga att gottgöra den skada som klaganden hade orsakats, genom att returnera avgiften för omprövningsbegäran till klaganden.

Examensnämnden hade sänt klaganden ett meddelande om dennes examensprestation, av vilket det framgick att klagandens prestation hade underkänts. De två bedömnarnas korrigeringsan-

teckningar rörande klagandens examensprestation, som hade bifogats till meddelandet, innefattade emellertid inte bedömarens uppfattning om vilken som skulle ha varit den korrekta översättningen eller formuleringen för ett visst ord eller ett visst ställe i texten, eller vilka eventuella alternativa översättningar som enligt bedömarens åsikt skulle ha varit korrekta.

Klaganden hade tillställt examensnämnden sin begäran om omprövning i enlighet med de anvisningar som gavs i meddelandet. Med anledning av begäran om omprövning hade en tredje bedömare gett ett utlåtande och därefter på klagandens begäran ytterligare ett tilläggsutlåtande om saken. Av utlåtandena framgick det dock inte vilka översättningar eller översättningsalternativ bedömaren hade betraktat som korrekta i förhållande till de ord och uttryck som konstaterats vara felaktiga i klagandens examensprestation. Klagandens prestation kvarstod som underkänd. För behandlingen av omprövningsbegäran uttogs en avgift på 100 euro av klaganden.

Klaganden hade även sänt ett e-postmeddelande till examensnämnden, där klaganden hade ställt nämnden frågor om besvärsrätten och besvärprocessen. Klaganden hade emellertid inte fått något svar på detta meddelande.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till den i grundlagen och förvaltningslagen föreskrivna skyldigheten att förse besluten med motiveringar. Betydelsen av tillbörliga motiveringar accentuerades i det aktuella fallet, där det på grund av det besvärsförbud som föreskrivs i lagen om auktoriserade translatorer inte var möjligt att överklaga det beslut som meddelats med anledning av omprövningsbegäran. Motiveringen till det beslut som meddelas med anledning av en omprövningsbegäran borde i ett dylikt fall till och med vara mer detaljerad än när det gäller ett vanligt förvaltningsbeslut. Med beaktande av att behandlingen av en begäran om omprövning vid examensnämnden väsentligen grundar sig på en tredje bedömarens utlåtande, finns det enligt biträdande

justitiekanslerns uppfattning skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att dessa utlåtanden förses med tillbörliga och tillräckligt detaljerade motiveringar. Klaganden hade inte fått ett sådant korrekt motiverat beslut som avses i förvaltningslagen med anledning av den begäran om omprövning som hen framställt till examensnämnden. Klaganden hade inte heller fått information om hur bedömningsgrunderna har tillämpats på hans examensprestation, vilket lagen om auktoriserade translatorer förutsätter. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det under dessa omständigheter skäligt att ersätta klaganden för den skada som uppkommit i sammanhanget.

Till den rådgivningsskyldighet som föreskrivs för myndigheterna i förvaltningslagen hör att kunden ska ges handledning och råd beträffande möjligheterna att överklaga ett beslut, också i den typ av situation som det var fråga om i det aktuella fallet, där det var förbjudet att överklaga det beslut som meddelats med anledning av begäran om omprövning. Biträdande justitiekanslern ansåg att examensnämnden inte hade gett klaganden råd på det sätt som rådgivningsskyldigheten förutsätter (OKV/616/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Ett daghems förfarande vid rapporteringen av uppgifter om ett barns hälsa

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade föreståndaren för ett daghem på vikten av att trygga integritetsskyddet för barn som deltar i småbarnspedagogik, på att uppgifter som berör ett barns hälsotillstånd ska hemlighållas samt på att sekre-

tessplikten ska iakttas i samband med daghemmets och daghemspersonalens uppgifter och verksamhet.

Av ett klagomål framgick det att klagandens äldre barn hade exponerats för coronaviruset och försatts i karantän fram till 23.4.2020. Stadens epidemiologiska enhet hade underrättat klaganden om att barnet kunde hämtas till daghemmet 24.4.2020. Enligt den information som daghemsföreståndaren fått gällde karantänen dock ännu 24.4.2020 såväl för den personal som för de barn som blivit exponerade.

Klaganden hade hämtat båda sina barn till daghemmet 24.4.2020. De hade först hämtats till det yngre barnets daghemsgrupp. Där hade en person som hörde till daghemspersonalen uppgett för klaganden att det äldre barnet inte ännu fick vara på daghemmet på grund av karantänen.

Daghemsföreståndaren och chefen för småbarnspedagogik vid stadens sektor för fostran och utbildning konstaterade i sina utredningar att man vid daghemmet inte hade nämnt barnens namn i samband med diskussionerna om de barn som försatts i karantän. Det hade endast först diskussioner om att det förekommit exponeringar i vissa delar av daghemmet. I daghemmets klientinformationssystem hade det inte antecknats någon orsak till barnets frånvaro.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att det faktum att en person som hörde till personalen i det yngre barnets daghemsgrupp hade information om att klagandens äldre barn, som hörde till en annan daghemsgrupp, hade blivit exponerat för coronaviruset och försatts i karantän stred mot det som framförts i utredningen. Det förblev oklart hur informationen hade överförts mellan de olika grupperna inom daghemmet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utgångspunkten i de tillämpliga bestämmelserna i grundlagen, offentlighetslagen och lagen om småbarnspedagogik, samt i förarbetena till dessa lagar, är att uppgifter som berör en persons integritet

och privatliv, såsom uppgifter om personens hälsotillstånd, omfattas av ett starkt skydd och av sekretess. Uppgifter som berör hälsotillståndet för ett barn som deltar i småbarnspedagogik omfattas av ovillkorlig sekretess- och tystnadsplikt. Daghemmet hade således handlat i strid med offentlighetslagen och lagen om småbarnspedagogik då hälsouppgifter rörande klagandens äldre barn på det ovan beskrivna sättet hade yppats och lämnats ut inom daghemmet (OKV/188/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Meddelandet av ett skriftligt överklagbart beslut

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade utbildningsenheten vid bildningssektorn i en stad på vikten av att meddela överklagbara skriftliga beslut, på det sätt som lagen om grundläggande utbildning och förvaltningslagen förutsätter.

Kravet på meddelandet av ett skriftligt motiverat beslut, så som förvaltningslagen förutsätter, uppfyller de grundlagsenliga kriterierna för god förvaltning och klientens rättsskydd. Meddelandet av ett skriftligt avgörande gör att den som är missnöjd med beslutet har faktiska förutsättningar att få kännedom om beslutets motivering och därmed kan överväga att överklaga beslutet.

Det är viktigt att besluten förses med korrekta motiveringar, förutom med tanke på parternas rättsskydd även med tanke på förtroendet för myndighetsverksamheten, eftersom motiveringarna möjliggör extern kontroll av myndighetsverksamheten. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att motiveringarna indirekt är av betydelse också med tanke på avgörandenas kvalitet, eftersom den som avgjort ärendet i samband med avfattandet av motiveringen blir tvungen att kontrollera att avgörandet är korrekt. Detta innebär en minskning

av risken för att avgörandet skulle basera sig på en uppfattning som är felaktig eller som inte grundar sig på lag.

I det aktuella fallet hade klaganden begärt att den undervisning som hörde till den grundläggande utbildningen för klagandens barn skulle ordnas som distansstudier på grund av barnets och klagandens eget hälsotillstånd, men denna begäran hade inte bifallits. Enligt den utredning som gavs av stadens bildningssektor hade man vid utbildningsenheten inte fattat något skriftligt beslut om distansundervisning med anledning av att eleven och vårdnadshavaren hörde till en riskgrupp för covid-19, utan klaganden hade bara getts en muntlig redogörelse för avgörandet i ärendet (OKV/2549/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Offentlighetslagens tillämpning på en skolas inomhusluftarbetsgrupp

Biträdande justitiekanslern delgav ordföranden och sekreteraren för en skolas inomhusluftarbetsgrupp sin uppfattning om att offentlighetslagen ska tillämpas på inomhusluftarbetsgruppens verksamhet. Staden hade utarbetat en inomhusluft-handbok, som innefattar beskrivningar av verksamhetsmodellerna för hantering och utredning samt lösande av inomhusmiljöproblem. I inomhusluft-handboken finns föreskrifter om stadens inomhusluftarbetsgrupps sammansättning, ansvar och uppgifter. Stadens inomhusluftarbetsgrupp ansvarar för att vid behov inrätta fastighetsspecifika inomhusluftarbetsgrupper för fastigheter med inomhusluftproblem, samt utser medlemmarna i dem.

Den fastighetsspecifika inomhusluftarbetsgruppen för en skola hade tillsatts och inlett sin verksamhet med anledning av de symptom som personalen och eleverna drabbats av i skolans utrymmen. Skolans rektor var ordförande för arbetsgruppen och

den verkställande direktören för två olika bolag var sekreterare för gruppen. Till arbetsgruppens övriga medlemmar hörde bl.a. representanter för skolans personal, personalhälsovården och hälsotillsynen samt för elevernas föräldrar. Arbetsgruppen bedrev mångprofessionellt samarbete och var till sin karaktär en arbetsgrupp med uppgifter som berörde beredning och informationsförmedling. Den hade inte självständig beslutanderätt och den fattade inte några överklagbara beslut. De ärenden som behandlades i arbetsgruppen var konfidentiella, men angående gruppens möten hade det utarbetats meddelanden till skolans personal och elever, till elevernas vårdnadshavare samt till medierna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sekreteraren för skolans inomhusluftarbetsgrupp inte omfattades av offentlighetslagens tillämpningsområde på grundval av sitt arbete som verkställande direktör för två bolag. Hens ställning som sekreterare för arbetsgruppen kunde däremot bedömas på ett annat sätt. En skolas inomhusluftarbetsgrupp är inrättad av stadens inomhusluftarbetsgrupp och den arbetar i enlighet med de riktlinjer som fastställts i statens anvisningar. Till den aktuella arbetsgruppens medlemmar hörde personal anställd hos staden, såsom skolans rektor, som var ordförande för gruppen, samt anställda vid skolan. Även om en dylik arbetsgrupp inte utövar formell beslutanderätt, behandlar den sådana frågor rörande skolan som är av betydelse för skolans personal, eleverna och deras familjer, och som kan vara av intresse också för stadens invånare. Med beaktande av de ovan beskrivna förhållandena och offentlighetslagens syfte att trygga rätten till information och myndighetsverksamhetens öppenhet ansåg biträdande justitiekanslern att ordföranden och sekreteraren i egenskap av representanter för arbetsgruppen i princip omfattades av offentlighetslagen (OKV/1078/10/2020, ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

DEN KYRKLIGA FÖRVALTNINGEN

Kyrkostyrelsens förfarande vid utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Kyrkostyrelsen och dess direktör och ett ecklesiastikråd på den i förvaltningslagen föreskrivna skyldigheten att behandla ärenden på ett tillbörligt sätt samt på tjänsteansvaret och på vikten av att iakttta grundlagens bestämmelser om tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Kyrkostyrelsen hade låtit utföra en psykologisk bedömning av klaganden, som hade sökt en prästtjänst. Bedömningen var avsedd enbart för Kyrkostyrelsens och klagandens bruk. En tjänsteinnehavare vid Kyrkostyrelsen hade emellertid lämnat ut dokumenten så att en utomstående person fick kännedom om dem. Kyrkostyrelsen och klaganden hade ingått ett privaträttsligt förlikningsavtal om ersättandet av den skada som hade orsakats av utlämnandet av de sekretessbelagda uppgifterna. Klaganden hade genom avtalet fransagt sig alla krav mot Kyrkostyrelsen som hänförde sig till den aktuella konflikten och eventuella andra konflikter med anknytning till integritetsskyddet. Avtalet hade godkänts av Kyrkostyrelsens ämbetskollegium.

Klaganden hade i privaträttsligt avseende genom att ingå avtalet på ett giltigt och bindande sätt avsagt sig senare krav mot Kyrkostyrelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att Kyrkostyrelsen i egenskap av kyrklig myndighet inte hade haft rätt att genom förlikningsavtalet på ett giltigt sätt förutsätta att klaganden skulle fransäga sig det grundlagsenliga privatlivsskyddet och integritetsskyddet, som utgör grunden även för den i offentlighetslagen föreskrivna skyldigheten att hemlighålla dokument som berör en persons privatliv.

Enligt biträdande justitiekanslern var det villkor i förlikningsavtalet som berörde anspråk i avslutning till övriga eventuella konflikter rörande integritetsskyddet ägnat att inskränka tillgodoseendet av klagandens integritetsskydd samt tillsynen över myndighetsverksamheten. Detta stred mot grundlagens och offentlighetslagens bestämmelser om integritetsskyddet, förvaltningslagens bestämmelse om skyldigheten att behandla ärendena på ett tillbörligt sätt samt grundlagens bestämmelser om tjänsteansvar. Agerandet stod också i strid med den skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som myndigheterna ålagts i grundlagen (OKV/2530/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Reglering av fisket i Tana älv

I klagomålet bedömdes jord- och skogsbruksförvaltningens och Närings-, trafik- och miljöcentralens förfarande vid regleringen av fisket i Tana älv. I klagomålet framfördes bl.a. en misstanke om att jord- och skogsbruksministeriet och Närings-, trafik- och miljöcentralen inte har agerat lagenligt då de godkänt användningen av fiskerätter och hyresavtal som är kopplade till lokalbefolkningens fastigheter vid reservation eller köp av fisketillstånd enligt Tanaavtalets specialtillståndskvot. Därtill har myndigheterna enligt klagomålet tillåtit vild försäljning av hyresavtal. Klagomålet innefattade också en begäran om utredning av innehållet i fiskerätten för de fisketillstånd som hör till specialtillståndskvoten. På basis av ett annat klagomål som behandlades i samma sammanhang bedömdes också tillämpningen och genomförandet av fiskeersättningslagen.

Biträdande justitiekanslern beaktade i sitt avgörande att förvaltningsdomstolen i april 2021 hade tagit ställning till Närings-, trafik- och miljöcentralens avgörande gällande den särskilda fisketillståndskvoten för Tana älv. Förvaltningsdomstolen hade delvis

avvisat besvären utan att ta dem till prövning och i övrigt förkastat dem. I biträdande justitiekanslerns avgörande uppmärksammades också att jord- och skogsbruksministeriet i mars 2021 överlämnat en regeringsproposition till riksdagen gällande en ändring av 12 § i Tanaavtalets ikraftträdandelag. Propositionens behandling har inte ännu slutförts vid riksdagen. I propositionen föreslås det att förutsättningarna för fastställandet av fisketillståndens totalmängd samt deras fördelning ska preciseras. Därtill föreslås det också att lagstiftningen gällande ägande av vattenområden ska preciseras.

Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande framgick det inte av klagomålen att jord- och skogsbruksministeriet eller Närings-, trafik- och miljöcentralen skulle ha förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter på ett sätt som skulle föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida.

Gällande fiskeersättningslagens tillämpning bad biträdande justitiekanslern jord- och skogsbruksministeriet senast 31.12.2021 meddela aktuella uppgifter om hur lagens verkställighet har fortskridit. Jord- och skogsbruksministeriet meddelade om situationen för ersättningsförrättningarnas del och om hur besvärshandlingarna framskred vid jorddomstolen och högsta domstolen. Ministeriet konstaterade i sitt meddelande bl.a. att NTM-centralen ansett att det med tanke på lagtillämpningen och rättspraxisens enhetlighet är viktigt att

få ett prejudikat av högsta domstolen i ärendet (OKV/1017/10/2020 och OKV/541/10/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Den nationella verkställigheten av förordningen om invasiva främmande arter

Det fanns ingen anledning för justitiekanslern att inom ramen för laglighetskontrollen vidta några åtgärder i fråga om den nationella verkställigheten av EU:s förordning om invasiva främmande arter.

I klagomålet konstaterades det att den nationella verkställigheten av förordningen om invasiva främmande arter inte uppfyller EU-förordningens mål, och att både de mål som uppställts av unionen och de mål som ingår i den nationella djurskyddslagen blivit åsidosatta. Enligt klagomålet hade det även förekommit försummelser vid beredningen av en ändring av jaktlagen. I klagomålet riktades därutöver kritik mot frågor i anslutning till utfärdandet av statsrådets förordning om hantering av risker orsakade av främmande arter.

Det lagförslag som var föremål för klagomålet hade granskats av justitiekanslersämbetet innan lagförslaget överlämnades till riksdagen. Justitiekanslern hade också varit närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde då det fattades beslut om att lagförslaget skulle överlämnas till riksdagen. Vid den tidpunkten hade inga omständigheter som kunde ha utgjort hinder för beslutet upptäckts. Enligt justitiekanslerns svar ger anvisningarna för utarbetandet av regeringspropositioner stor frihet för det berörda ministeriet när det gäller i vilken utsträckning regeringspropositionen ska omfatta en granskning av alternativen och en konsekvensbedömning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i sista hand är riksdagen som fattar beslut om

att godkänna ett lagförslag och dess innehåll. Riksdagen utreder vid behov huruvida den föreslagna lagens bestämmelser överensstämmer med grundlagen. Det hör inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att ingripa vare sig i behandlingen av regeringspropositioner vid riksdagen eller i hur riksdagen utövar sin lagstiftande makt.

Enligt avgörandet är det EU-domstolens uppgift att säkerställa att unionsrätten tolkas och tillämpas korrekt. Europeiska kommissionen bevakar å sin sida att unionens rättsakter verkställs korrekt i medlemsstaterna. Unionsrätten ger medlemsstaterna en omfattande prövningsrätt och utövningen av denna prövningsrätt hör i samband med lagberedningen till statsrådets och i sista hand till riksdagens uppgifter.

Principen om EU-rättens företräde leder till att en bestämmelse i EU-rätten som är oförenlig med nationell lagstiftning ska tillämpas istället för den nationella lagen i sådana fall där konflikten inte kan elimineras genom tolkning.

Förslaget till statsrådets förordning om hantering av risker orsakade av främmande arter, som uppmärksammades i klagomålet, hade granskats vid justitiekanslersämbetet i samband med den vanliga listgranskningen. I den föreslagna förordningen hade det inte upptäckts några sådana omständigheter som skulle ha utgjort hinder för utfärdandet av förordningen. Enligt justitiekanslerns svar visade också efterhandsgranskningen att förordningen faller inom ramen för statsrådets behörighet och prövningsrätt. Justitiekanslern tar inte i sin uppgift som laglighetsövervakare ställning till ifall en viss reglering utgör det bästa sättet att uppnå de mål som uppställts för den. Det hör till de allmänna uppgifterna för det ministerium som berett lagen att övervaka regleringens ändamålsenlighet och vid behov vidta lagstiftningsåtgärder (OKV/1777/10/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

Skyldigheten att lagra förmedlingsuppgifter vid elektronisk kommunikation samt användning av uppgifterna för myndighetsbruk

EU:s rättspraxis ställer krav på att medlemsstaterna i nationell lag ska införa reglering om skyldigheten att lagra uppgifter inom EU:s område. Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att detta krav ska uppfyllas så snart som möjligt, utan att invänta eventuella senare ändringsbehov, i avvikelse från den föreslagna tidtabellen i bedömningspromemorian. I samband med detta finns det skäl att utöka lagen med en bestämmelse med hjälp av vilken de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som förutsätts enligt rättspraxis säkerställs. Med hjälp av dessa åtgärder garanteras för uppgifternas del en särskilt hög nivå av skydd och säkerhet för dataintegriteten och datasäkerheten. Det skäl till att inte se över den nationella lagstiftningen som närmast kunde komma i fråga skulle utgöras av att ny unionslagstiftning gällande integritetsskyddet i samband med elektronisk kommunikation snabbt vore på väg att bli klar (OKV/896/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs följande utlåtande som berörde kommunikationsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av postlagen samt utkastet till förordning om tidsbundet understöd för tidningsutdelning (ändring av postlagen) (OKV/3158/21/2021), se s. 91

Avgöranden

MINISTERIET

Förfarandet vid lagberedning och vid rättelse av en författning samt kommunikationsverkets förfarande vid informerandet om tidpunkten för besiktning

Biträdande justitiekanslern fäste kommunikationsministeriets uppmärksamhet vid den omsorg och noggrannhet som krävs vid lagberedning. Han framförde också att ministeriet har en skyldighet att föra materiella ändringar av statsrådsförordningar till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande. Därtill fäste han transport- och kommuni-

kationsverket Traficoms uppmärksamhet vid den omsorgsfullhet som krävs då verket informerar om lagtillämpning och om ärenden som hör till dess behörighet.

Innehållet i förordningen om tillsyn över trafikdugligheten hos fordon, det vill säga förordningen om besiktning, avvek från det som hade framförts om förordningen i dess promemoria. Formuleringen i förordningen motsvarade inte formuleringen i promemorian, och detta hade inte uppmärksamats då förordningen utfärdades. Kommunikationsministeriet rättade en bristfällig övergångsbestämmelse i förordningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det inte var fråga om ett uppenbart skrivfel eller ett därmed jämförbart klart fel, utan att den rättade övergångsbestämmelsen avvek från den ursprungliga bestämmelsen i fråga om sitt sakinnehåll. Förordningens övergångsbestämmelse skulle därmed inte ha fått rättas, utan ändringen av övergångsbestämmelsen skulle ha krävt en ändring av förordningen.

Genom att på eget initiativ åtgärda felet genom att rätta det hade ministeriet överskridit sin behörighet samt ingripit i statsrådets behörighet att fatta beslut om lagstiftningens innehåll. Efter att klagomålet väckts hade fordonslagen ändrats så att bl.a. övergångsbestämmelsen hade inkluderats i den.

På grund av felet i förordningen var informationen gällande besiktningstidpunkter på transport- och kommunikationsverkets webbplats felaktig. Den inkorrekta tillämpningen av förordningen föranledde även felaktiga anteckningar i Traficoms trafik- och transportregister. I registret hade en treårig tidsfrist för besiktning antecknats också för sådana fordon som inte berördes av den. Enligt biträdande justitiekanslern hade Traficom inte haft någon rättslig grund för sitt förfarande. Verket hade därtill inte agerat tillräckligt omsorgsfullt då det fanns felaktig information om fastställandet av tidpunkten för besiktning på dess webbplats (OKV/816/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

Inom arbets- och näringsförvaltningen berörde de påföljdsavgöranden som meddelades med anledning av klagomål förfarandet vid arbets- och näringsbyråerna. I anslutning till statsrådsövervakningen gavs fyra utlåtanden som berörde arbets- och näringsförvaltningen.

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. I de ärenden som behandlades vid arbets- och näringsbyråerna var det fråga om rätten till utkomstskydd för arbetslösa och den rätt till oundgänglig försörjning under arbetslöshet som tryggas i grundlagen. Ärenden som berör utkomstskydd ska behandlas utan ogrundat dröjsmål, i enlighet med grundlagens bestämmelse om rättsskydd och god förvaltning.

Under våren 2020 undersökte justitiekanslern på eget initiativ hur arbets- och näringsbyråerna beredde sig på ökningen av antalet ärenden till följd av coronaepidemin och undantagsförhållandena (OKV/570/70/2020). I skrivande stund är detta initiativ fortfarande under behandling vid justitiekanslersämbetet. Arbets- och näringsministeriet har lämnat in tilläggsutredning i ärendet angående verkkningsfullheten av de åtgärder som nämnts i ministeriets första utredning och av eventuella övriga åtgärder, samt om arbets- och näringsbyråernas betjäningsförmåga då coronaepidemin fortgick under år 2021.

I de klagomål som berörde arbets- och näringsbyråerna riktades det oftast kritik mot negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden och mot förfarandet vid givandet av utlåtanden. Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande är av stor ekonomisk betydelse för en arbetssökande. I somliga av fallen anvisades klagandena att söka ändring i det beslut som utbetalaren av arbetslöshetsförmåner fattat med stöd av det arbetskraftspolitiska utlåtandet. I de klagomål som undersöktes fanns det anledning att misstänka att arbets- och näringsbyrån hade agerat felaktigt vid ärendets behandling.

I de påföljdsavgöranden som berörde arbets- och näringsbyråerna fäste man i likhet med åren innan vikt vid iakttagandet av principerna om god förvaltning. I klagomålsavgörandena konstaterades det ha förekommit brister och fel vid vissa arbets- och näringsbyråer när det gällde att tillhandahålla rådgivning för arbetssökande, utreda ärendena, höra arbetssökandena, motivera arbetskraftspolitiska utlåtanden, och generellt när det gällde att behandla ärendena korrekt och utan dröjsmål. Dyliga fel i kundbetjäningsprocessen är ägnade att äventyra arbetssökandenas rättsskydd och den rätt till grundläggande försörjning som föreskrivs i 19 § 2 mom. i grundlagen.

I klagomålsavgörandena uppmärksammades också tryggandet av integritetsskyddet vid uträttandet av ärenden vid arbets- och näringsbyråerna, behandlingen av informationsbegäranden i enlighet med offentlighetslagen samt förfarandet vid sän-

dandet av arbetsanbud och förfarandet i ett ärende rörande lönesubvention.

På grund av coronaepidemin utfördes inga laglighetskontrollbesök under verksamhetsåret.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde arbets- och näringsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om behandling av kunduppgifter inom arbets- och näringsförvaltningen och om en serviceplattform (behandling av kunduppgifter inom arbets- och näringsförvaltningen och en serviceplattform) (OKV/1881/21/2021), se s. 96
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmåner (serviceprocessen för arbetssökande) (OKV/1664/21/2021), se s. 105

Avgöranden

ARBETS- OCH NÄRINGSBYRÅERNA (TE-TJÄNSTER)

En informationsbegäran ska behandlas enligt offentlighetslagen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iaktta offentlighetslagen. Klagandens informationsbegäran borde ha behandlats på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagen, utan dröjsmål och senast två veckor efter att begäran framställdes.

Det hade tagit nästan en månad innan klagandens informationsbegäran hade bemötts. Arbets- och näringsbyrån hade inte i sin utredning anført att behandlingen av informationsbegäran eller avgörandet av ärendet skulle ha krävt några särskilda åtgärder eller en större arbetsmängd än normalt. Begäran borde i enlighet med offentlighetslagen ha behandlats utan dröjsmål och senast två veckor efter att begäran framställdes. Begäran hade inte behandlats inom den tidsfrist som föreskrivs i offentlighetslagens bestämmelse.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet alltid i samband med vägran att lämna ut ett begärt dokument eller begärd information ska höra sig för bl.a. om huruvida den som framställt begäran önskar föra ärendet till myndigheten för avgörande. Den som begärt dokumentet eller informationen ska ges ett överklagbart beslut om saken ifall hen önskar det. I sitt bemötande hade arbets- och näringsbyrån inte gett den information som klaganden begärt. Arbets- och näringsbyrån hade inte heller frågat den som begärt informationen och som inlett ärendet skriftligen huruvida hen önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande eller informerat om de avgifter som skulle tas ut med anledning av behandlingen. Förfarandet var därmed inte förenligt med offentlighetslagen.

Klaganden hade fått den begärda informationen och ett överklagbart beslut i ärendet först efter att ärendet blivit föremål för ny behandling med anledning av det klagomål som klaganden anført hos justitiekanslern (OKV/551/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Tryggande av integritetsskyddet vid uträttandet av ärenden

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att arbetssö-

kande kunders integritetsskydd tryggas, sekretessbelagda uppgifter skyddas och personuppgifter behandlas korrekt då ärenden utträttas vid arbets- och näringsbyrån.

Klaganden uppgav att hen hade blivit tvungen att redogöra för känsliga uppgifter, dvs. bytet av personbeteckning på grund av könskorrigering, i en offentlig lokal i andra kunders närvaro. Enligt arbets- och näringsbyråns utredning kan ändringar av personbeteckningen inte göras enbart genom en anmälan per telefon, utan den berörda personen måste besöka arbets- och näringsbyrån för att man ska kunna säkerställa uppgifternas korrekthet. Klaganden hade ombetts besöka arbets- och näringsbyråns öppna kundbetjäningssälle, där man i första hand handleder kunderna i användningen av webbtjänster samt i frågor som berör tjänsterna. Enligt den erhållna utredningen och utlåtandet hade man kunnat boka en personlig tid för klaganden vid arbets- och näringsbyrån.

Enligt biträdande justitiekanslern borde klaganden ha getts möjlighet att utträtta sitt ärende vid arbets- och näringsbyrån så att inte sekretessbelagda uppgifter som omfattades av kundens integritetsskydd kunde ha röjts för utomstående. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också klagandens beskrivning av kundbetjäningssituationen vid arbets- och näringsbyrån, där flera kunder kan vistas samtidigt och det i praktiken inte är möjligt att undgå att höra vad en annan kund utträttar för ärenden.

Enligt klaganden hade den anställda dessutom bett att hen skulle redogöra för sitt ärende under en paus som uppkom i samband med utträttandet av en annan kunds ärende som tagit lång tid. Ifall klaganden vid kundbetjäningen inte händelsevis skulle ha blivit betjänad av samma person som vid det tidigare telefonsamtalet, kunde klaganden dessutom ha blivit tvungen att yppa ännu mer sekretessbelagd information i den aktuella situationen. Klagandens personuppgifter hade behandlats i den öppna kund-

betjäningslokalen, vilket innebar att det var möjligt att sekretessbelagda uppgifter röjdes för utomstående. Av den ändring av personbeteckningen som det var fråga om i klagandens fall var det möjligt att indirekt sluta sig till att klaganden anlitat hälso- och sjukvårdstjänster och utläsa information om hens sexuella inriktning och beteende.

Biträdande justitiekanslern bad NTM-centralen senast 30.4.2021 lämna in de anvisningar som arbets- och näringsbyrån utarbetat med anledning av det skedda, och samtidigt bedöma om anvisningarna tryggar skyddandet av sekretessbelagda uppgifter som berör kunderna (OKV/557/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

NTM-centralen tillställde 28.4.2021 justitiekanslersämbetet den anvisning om skyddande av kundernas personuppgifter särskilt i samband med ändring av personbeteckningen som arbets- och näringsbyrån utarbetat för sina anställda (OKV/1274/90/2021). Enligt NTM-centralen ordnas dessutom introduktion i frågor som berör dataskyddet och skyddet av personuppgifter för alla nya anställda vid arbets- och näringsbyrån. Enligt NTM-centralen tryggas kundernas integritetsskydd och dataskyddet med hjälp av de nämnda anvisningarna och den nämnda introduktionen. På grundval av de uppgifter som NTM-centralen gett gav ärendet inte anledning till några åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida.

Förfarandet vid sändandet av ett arbetsanbud

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på sin uppfattning om att den tidsfrist inom vilken arbetssökandena ska bemöta ett arbetsanbud ska vara tillräckligt lång och om det sätt på vilket arbetssökandena ska kontaktas.

Av ett klagomål framgick det att det arbetsanbud som sänts till klaganden 1.7.2020 kommit

fram 6.7.2020 och att ansökningstiden hade löpt ut 8.7.2020. Arbetsanbudet hade sänts som en 1-klas-sig iPost-försändelse (f.d. eBrev).

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att arbetssökanden, med beaktande av den tid postgången krävt, hade getts en tidsfrist på bara några vardagar för att bemöta arbetsanbudet.

Enligt biträdande justitiekanslern ska arbets- och näringsbyrån kontakta arbetssökanden per telefon då den underrättar om dylika arbetsanbud. Därigenom kan man säkerställa att arbetssökanden har en faktisk möjlighet att söka jobbet. Detta är av särskild betydelse för arbetssökanden med tanke på de eventuella ekonomiska konsekvenser som medförs av att ett arbetsanbud inte bemöts. Detta framgår också av arbets- och näringsministeriets tillämpningsanvisning, där det anges att ett arbetsanbud är sådan individuell arbetsförmedlingsservice som baserar sig på sakkunnigbedömning.

Av den erhållna utredningen framgick det inte att man med anledning av det aktuella arbetserbudet skulle ha försökt kontakta klaganden per telefon eller med hjälp av textmeddelanden. Biträdande justitiekanslern ansåg att den tid på bara några vardagar som klaganden i det aktuella fallet getts för att bemöta det skriftliga arbetserbudet var otillräcklig (OKV/1359/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Förfarandet i ett ärende rörande lönesubvention

Enligt biträdande justitiekanslern hade en arbets- och näringsbyrå inte behandlat klagandens och hans arbetsgivares ansökan om lönesubvention utan dröjsmål på det sätt som förvaltningslagen förutsätter.

Ansökan hade tagits till behandling först över en månad från den dag då ansökan om lönesubventionen hade daterats. Av den utredning som

justitiekanslern erhållit framgick inte orsaken till dröjsmålet.

Arbets- och näringsbyrån hade inte iakttagit kraven på att ärendena ska behandlas på tillbörligt sätt eller den serviceprincip som gäller inom förvaltningen då byrån hade tillhandahållit klaganden felaktig rådgivning om förutsättningarna för beviljandet av lönesubventioner. Det beslut som hade meddelats med anledning av ansökan om lönesubvention var inte förenligt med den rådgivning som getts klaganden (OKV/585/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anna-Maarit Pimiä).

Bristfällig rådgivning för en arbetssökande

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på att myndigheternas rådgivningsskyldighet ska tillgodoses på ett tillbörligt sätt.

Klaganden hade avbrutit sina yrkesutbildningsstudier och deltagit i utbildning för omsorgsassistent. Klaganden hade blivit utexaminerad som omsorgsassistent och anmält sig som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån. Klaganden hade emellertid förvägrats utkomststöd för arbetslösa eftersom klaganden, som var en arbetssökande i åldern 17-24 år utan yrkesutbildning, inte hade sökt sig till yrkesutbildning.

Klaganden hade enligt utredningen utträttat ärenden hos arbets- och näringsbyrån via webben och en gång per telefon. Dessutom hade hen utträttat ärenden via Navigatorn, som är ett sektorövergripande serviceställe för personer som är yngre än 30 år. Enligt de anteckningar som gjorts i kundinformationssystemet hade klaganden inte getts rådgivning om studiefrågor eller om den gemensamma ansökan. För telefonsamtalets del hade det i kundinformationssystemet gjorts en anteckning om att klaganden inte hade sökt sig till fortsatta studier. Kla-

ganden hade haft en uppfattning om att hen hade en examen eftersom hen hade avlagt utbildningen för omsorgsassistenten. Av anteckningarna i kundinformationssystemet och de erhållna utredningarna framgick det inte att man skulle ha samtalat med klaganden om avsaknaden av en sådan examen som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. De frågor som berörde klagandens studier hade enligt anteckningarna utretts först senare, under klagandens intervju besök vid byrån.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det hade förekommit brister i den rådgivning som arbets- och näringsbyrån tillhandahållit klaganden. Klaganden hade inte fått klarhet om vilka omständigheter som påverkade hans rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Detta hade äventyrat klagandens rättsskydd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att arbets- och näringsbyrån inte hade gett klaganden råd i hans ärende rörande utkomstskydd för arbetslösa i enlighet med den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen (OKV/1659/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Givandet och motiverandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iakttä förvaltningslagens bestämmelser om tillbörlig behandling av ärendena och korrekt service samt om hörande av parterna. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byrån också på tillgodoseendet och främjandet av god förvaltning och rättsskyddet, så som det föreskrivs i förvaltningslagen, samt på de krav som ställs på tillbörlig behandling av ärendena och på korrekt service vid givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden och motiverandet av dem.

Klaganden hade riktat kritik mot det arbetskraftspolitiska utlåtande som arbets- och näringsbyrån hade gett hen i slutet av juni 2020. Klaganden hade redan därförinnan, i början av juni, fått ett arbetskraftspolitiskt utlåtande där det hade konstaterats att klaganden utan giltig orsak hade avgått från sitt arbete 25.5.2020. Efter att ha fått utlåtandet i fråga hade klaganden sänt arbets- och näringsbyrån ett e-postmeddelande samt olika utredningar om att det tidigare anställningsförhållandet hade löpt ut först 8.6.2020.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbets- och näringsbyrån trots de tilläggsuppgifter och utredningar som klaganden tillställt byrån i slutet av juni 2020 hade gett ett nytt arbetskraftspolitiskt utlåtande som innehöll felaktig information om det datum då klagandens anställningsförhållande hade upphört. I utlåtandet hade man inte bedömt eller tagit ställning till klagandens utredning och inte heller på något annat sätt motiverat vad uppgiften om datumet för anställningsförhållandets upphörande grundade sig på. Arbets- och näringsbyrån hade inte heller hört klaganden angående de arbetskraftspolitiska utlåtanden som klaganden getts i juli 2020, utan klaganden hade blivit hörd först i oktober 2020, efter att biträdande justitiekanslern hade framställt en begäran om utredning till byrån med anledning av klagomålet. Det hade även förekommit brister i motiveringarna till de arbetskraftspolitiska utlåtanden som arbets- och näringsbyrån hade gett klaganden.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till sin tidigare avgörandepraxis gällande arbetskraftspolitiska utlåtanden (OKV/663/1/2019, 31.3.2020 och OKV/93/1/2019, 13.2.2020), där han bl.a. konstaterat att arbetssökanden ska bli hörd i enlighet med förvaltningslagen innan ett arbetskraftspolitiskt utlåtande ges. Partens rätt att bli hörd har även i förvaltningslagens förarbeten uppmärksammats som en princip som främjar rättsskyddet. I avgörandepraxisen har också de arbetskraftspolitiska utlåtanden

denas principiella betydelse för arbetssökanden betonats. Det arbetskraftspolitiska utlåtande som arbets- och näringsbyrån ger är bindande för utbetalaren av arbetslöshetsförmåner. Utlåtandet är ett slags bindande ställningstagande som föregår beslutet om arbetslöshetsförmåner, som de facto innefattar ett avgörande rörande arbetssökandens rätt till arbetslöshetsförmåner och som har direkta och kännbara konsekvenser för arbetssökanden. Även om det inte är tillåtet att särskilt överklaga utlåtandet genom besvär, kan det bli föremål för bedömning hos ett fullföljdsorgan då Folkpensionsanstaltens eller arbetslöshetskassans beslut om en arbetslöshetsförmån överklagas.

Enligt biträdande justitiekanslern har ett arbetskraftspolitiskt utlåtande på de ovan beskrivna sättet en väsentlig inverkan på partens rättigheter och skyldigheter. I förvaltningslagens förarbeten har det betonats att rättsskyddsgarantierna förutsätter att parten har faktiska möjligheter att bevaka sina rättigheter och intressen. Även om ett arbetskraftspolitiskt utlåtande inte är ett sådant beslut som avses i förvaltningslagen, konstaterade biträdande justitiekanslern att de principer om god förvaltning och tillgodoseende och främjande av rättsskyddet som anges i förvaltningslagen, liksom lagens principer om tillbörlig behandling av ärendena och korrekt service, förpliktar myndigheterna att iakttä noggrannhet i ärendenas samtliga behandlingsfaser. Myndigheterna är därmed också förpliktade att se till att de arbetskraftspolitiska utlåtandena är korrekta i fråga om sitt innehåll och försedda med tillbörliga motiveringar.

På grundval av det som anförts ovan, och med beaktande av de synpunkter som berör partens rättsskydd, kan man enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kräva att de arbetskraftspolitiska utlåtandena förses med tillräckliga motiveringar. Vad detta konkret innebär kan man sluta sig till av de minimikrav som ställs på motiveringen i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen samt av de interna anvisningarna

inom förvaltningen (ANM/2414/03.01.04/2018 och den anvisning om tillämpningen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa som utfärdats för arbets- och näringsbyråerna).

Arbets- och näringsbyrån hade genom att handla på det ovan beskrivna sättet försummat den skyldighet som byrån åläggs i förvaltningslagen att höra parten och behandla hans ärende omsorgsfullt. Byrån hade också försummat att motivera sina arbetskraftspolitiska utlåtanden tillräckligt väl och på tillbörligt sätt (OKV/1283/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Arbetskraftspolitiska utlåtanden och e-tjänster

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iakttä förvaltningslagens bestämmelser om korrekt service och rådgivning samt skyldigheten att utreda ärendena och att höra parterna.

Klaganden hade anmält sig som heltidsstuderande vid ett öppet universitet. Klaganden hade via Mina e-tjänster anmält till arbets- och näringsbyrån att hen inte hade för avsikt att ansöka om sådana arbetslöshetsförmåner som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, och uppgett att hen hade ansökt om rehabiliteringspenning hos FPA. Arbets- och näringsbyrån hade i sitt arbetskraftspolitiska utlåtande konstaterat att klaganden kortvarigt avlade studier och hade rätt till utkomstskydd för arbetslösa.

Enligt biträdande justitiekanslern finns det alltid en risk för missförstånd och för att parterna tolkar saker på olika sätt då ärenden uträttas via e-tjänsterna. I webbtjänsten väljs ett av de alternativ som systemet erbjuder, och de färdigt formulerade frågorna besvaras antingen jakande eller nekande. Den som anlitar tjänsterna kan också vara osäker på vilka alternativ som motsvarar hans faktiska si-

tuation. Vid användningen av e-tjänster accentueras sådan kommunikation där man lyssnar till kunden, och man ska alltid sträva efter att utreda kundens faktiska vilja.

Klaganden hade i det aktuella fallet från första början konsekvent flera gånger uppgett för arbets- och näringsbyrån att hen inte skulle ansöka om sådana arbetslöshetsförmåner som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och att hen i egenskap av heltidss studerande inte ens är berättigad till arbetslöshetsförmåner. Klaganden hade också frågat arbets- och näringsbyrån bl.a. vilka dokument hen skulle lämna in och varför byrån begärde utredningar rörande en arbetslöshetsförmån som klaganden inte ens hade för avsikt att söka. Enligt biträdande justitiekanslern hade klaganden själv strävat efter att aktivt medverka till utredningen av det ärende hen inlett, på det sätt som avses i förvaltningslagen. Klagandens upprepade frågor, meddelanden och utredningar hade emellertid förbisetts vid arbets- och näringsbyrån.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att parten ska höras i enlighet med förvaltningslagen innan ett arbetskraftspolitiskt utlåtande ges, trots att utlåtandet inte är ett sådant beslut som avses i förvaltningslagen. Arbets- och näringsbyrån hade försummat de skyldigheter rörande serviceprincipen och korrekt service, rådgivning, utredning av ären-

det och hörande av parten som byrån ålagts i förvaltningslagen. Arbets- och näringsbyråns förfarande hade lett till att klaganden hade getts ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om att hen hade rätt till en arbetslöshetsförmån som hen inte ens hade ansökt om. Genom utlåtandet hade man i strid med klagandens intresse dessutom samtidigt förbrukat hans möjlighet att i ett senare skede avlägga kortvariga studier med hjälp av utkomstskydd för arbetslösa. Arbets- och näringsbyråns försummelser var redan i sig klandervärda, även om de inte skulle ha haft denna faktiska inverkan på klagandens rättigheter (OKV/1418/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande och behandlingen av en arbetssökandes ärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande (OKV/2115/10/2020) en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om tillbörlig behandling, korrekt service och hörande av parten. Han uppmärksammade även vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Läs mer på s. 222.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Delaktighet och öppenhet

Rättsskyddet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen, och förvaltningslagens därmed anknutna bestämmelser om förfarandet – såsom rätten att bli hörd – tryggar människors processuella rättigheter, och samtidigt tryggas också deras materiella rättigheter vid sådant beslutsfattande som berör dem som individer.

Grundlagens bestämmelser tryggar också människors rätt att i en representativ demokrati allmänt påverka samhället och samtidigt även frågor som berör dem själva, bl.a. genom utövning av rösträtten. Grundlagen förpliktar även i övrigt det allmänna att främja individens rätt att delta i samhällelig verksamhet och påverka det beslutsfattande som berör individen själv.

De ovan nämnda exemplen är exempel på delaktighet. Delaktighet kan ses som påverkan på olika nivåer och med olika medel. Begreppet delaktighet har en omfattande innebörd och det avser många olika saker och förekommer i många olika sammanhang. Dess innebörd och väsen har analyserats i ljuset av socialpolitik och socialpsykologi i studien ”Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehitystä rakentamassa”⁵⁵ publicerad av Institutet för hälsa och

välstånd. Enligt studiens sammandrag innebär delaktighet att höra till ett sammanhang där man har tillgång till olika källor för välfärd och kan stå i sådan växelverkan som ökar upplevelsen av mening med livet. Till delaktigheten hör också att påverka sitt eget livsförlopp, sina möjligheter, aktiviteter och tjänster samt vissa gemensamma frågor.⁵⁶

Delaktigheten och den därmed anknutna rätten att delta ger människan en känsla av att hen hör till en gemenskap och är en del av en helhet (samhället) och därmed inte är en utomstående som drabbas av saker utan att själv kunna förstå eller påverka dem. Samtidigt som det är fråga om en sådan upplevelse av mening som är viktig för människans välbefinnande är det också fråga om reella handlingsmöjligheter, möjligheter att delta i diskussioner, ta ställning och påverka. Upplevelsen av delaktighet förutsätter inte nödvändigtvis aktiv verksamhet. Kunskap om vad som händer i människans livsmiljö och om aktuella frågor samt en förståelse för dem kan också skapa delaktighet. Delaktigheten kan innebära ett tyst godkännande av det samhälleliga beslutsfattandet, men också leda till aktivt deltagande.

Man kan tänka sig delaktighet som en växelverkan och dialog mellan det allmänna och människor-

⁵⁵ Enligt studiens förord (s. 3) omfattar delaktighet engagemang (involvement), att ingå i relationer (relatedness), tillhörighet (belonginess) och gemenskap (togetherness). Till delaktigheten hör också anpassning (coherence) och inklusivitet (inclusion). Delaktigheten omfattar därutöver deltagande (participation) och därmed anknutet inflytande (representation) och demokrati. Delaktighet omfattar också organisering och ledning (governance) av allt det ovan nämnda.

⁵⁶ Enligt studien (s. 5) visar sig delaktighet 1) som beslutanderätt i det egna livet, som en möjlighet att reglera sitt varande och görande samt som en begriplig, kontrollerbar och förutsägbär omvärld; 2) som en påverkningsprocess där man kan inverka på saker utanför en själv, exempelvis i grupper, i samband med service, i boendekommissionen eller mer allmänt i samhället; 3) lokalt då man kan satsa på det gemensamma bästa, delta i att skapa och uppleva mening samt bli inlemmad i ömsesidiga sociala relationer.

na (medborgarsamhället).⁵⁷ I samband med denna växelverkan bedömer människorna bl.a. hur myndigheterna sköter sina uppgifter, och utövar med andra ord övervakning av hur uppgifterna sköts. Ju viktigare frågor det handlar om och ju mer omfattande konsekvenser de har, desto större betydelse har denna växelverkan mellan det allmänna och medborgarsamhället. Utan kunskap om myndigheternas verksamhet och om vad den grundar sig på kan myndigheterna och deras åtgärder te sig som en okontrollerbar helhet vars verksamhet styrs från någon onåbar plats.

Rätten att delta hör till utgångspunkterna för en parlamentarisk demokrati. Att ett samhälle är demokratiskt är inte en självklarhet. Ifall människor upplever att deras delaktighet och deras möjligheter att delta är svaga kan de förlora tilliten till det allmänna samt intresset för myndigheternas verksamhet och för övervakningen av verksamheten. Konsekvensen av detta kan vara att systemets legitimitet, alltså dess godtagbarhet, försvagas. Detta kan i sin tur leda till att det demokratiska systemet tynar bort och ytterst till och med upphör. Delaktigheten och upplevelsen av delaktighet bidrar därmed till att upprätthålla tilliten förutom till myndigheternas verksamhet också till det demokratiska systemet.

Det ovan nämnda förutsätter information om vad som för tillfället händer i människors livsmiljö. På basis av denna information kan människorna bedöma och vid behov ifrågasätta myndigheternas beslut och åtgärder. Ifall de inte vid denna bedömning har tillgång till information om beslutsfattandet och om de fakta som används vid beslutsfattandet kommer bedömningen att göras utifrån antaganden och gissningar. Då sker inte genuin eller jämlik växelverkan mellan myndigheterna och människorna.

Myndigheterna ska trygga rätten till information i enlighet med den offentlighetsprincip som framgår av grundlagen och offentlighetslagen. Myndigheterna ska uppfylla denna skyldighet aktivt och på eget initiativ. Genom att tillhandahålla information och hålla den tillgänglig kan myndigheterna främja människors delaktighet. Då myndigheterna på eget initiativ drar försorg om öppenheten blir det möjligt för människor att styra sin aktivitet mot att vara delaktiga istället för att använda sina resurser för att driva och försvara sådana rättigheter som hör samman med delaktigheten.

Delaktigheten och människors aktörskap, informationens öppenhet och tillgänglighet samt myndighetsverksamhetens legitimitet framträdde under verksamhetsåret som tydliga teman i justitiekanslerns avgöranden OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020 samt OKV/131/70/2020.

Avgörandena OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020 gällde det sätt på vilket social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd handlat vid beslutsfattandet rörande hanteringen av coronavirusepidemin. Förfarandet utvärderades särskilt i anslutning till statsrådets beslutsfattande, som i flera avseenden hade djupgående konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det var fråga om öppenheten och tillgängligheten för den information om epidemin som ministeriet och Institutet för hälsa och välfärd sammanställt som grund för beslutsfattandet. Information har under epidemin producerats bl.a. genom modelleringar som beskriver epidemins framskridande, vilka utarbetats av Institutet för hälsa och välfärd och av ministeriets modelleringsgrupp. I modelleringarna har man använt information t.ex. om virusets smittsamhet och om den sjukdomsbild det orsakat. Denna information har utgjort en del av kunskapsunderlaget för beslutsfattandet. Öppen tillgång till denna information har utgjort en förutsättning bl.a. för återgivning av modelleringarna

⁵⁷ Justitiekanslern konstaterade i sina avgöranden OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020 att delaktighet är interaktion mellan myndigheter och samhällets andra aktörer som myndigheterna har en skyldighet enligt grundlagen och offentlighetslagen att aktivt främja.

och för bedömning av de slutsatser som dragits på basis av modelleringarna.

Med tanke på beslutsfattandets legitimitet och beslutens faktiska verkningsfullhet⁵⁸ har det varit viktigt att möjliggöra växelverkan mellan det allmänna och medborgarsamhället i samband med hanteringen av epidemin. Justitiekanslern behandlade i sina avgöranden beslutsfattandets öppenhet på en allmän nivå. Han ansåg att beslutsfattandets öppenhet förutsätter omfattande tillgänglighet för den information som ligger som grund för det samhälleliga beslutsfattandet, i sådana fall där informationens offentlighet inte har begränsats. Tillgången till och delandet av information hör till dagens öppna samhälle, och i det aktuella fallet uppmärksammades starkt betydelsen av detta för delaktigheten, för den allmänna debatten och för tillsynen över myndigheterna. I avgörandet konstaterades det att ett aktivt tillgodosende av öppenheten bl.a. innebär att offentlighetslagens bestämmelser om informationens offentlighet ska tolkas så att de främjar delaktighet.

Justitiekanslerns avgörande OKV/131/70/2020 gällde FPA:s automatiserade beslutsfattande. I avgörandet betonades det att det rättskydd som enligt grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att människor får motiverade och begripliga förvaltningsbeslut, oavsett hur besluten fattats. I avgörandet betonades det automatiserade beslutsfattandets transparens⁵⁹ och öppenhet, vilket innebär att det ges information bl.a. om hur beslutet har fattats och om hur man vid den automatiserade behandlingen har kommit fram till det avgörande som framgår av beslutet. I avgörandet uppmärksammades särskilt sådan god förvalt-

ning⁶⁰ som är människofokuserad och som grundar sig på delaktighet och människors aktörskap. Sådan god förvaltning hindrar att myndighetsverksamheten alieneras från människorna och ökar tilliten till myndighetsverksamheten. Justitiekanslern betonade öppenhetens betydelse för att det ska vara legitimt och godtagbart att använda sig av automatisering vid beslutsfattandet och över lag inom förvaltningsverksamheten.

Förutom i de ovan nämnda avgörandena aktualiserades delaktigheten och anknytningen mellan informationens offentlighet och öppenheten på olika sätt även i andra åtgärdsavgöranden som gällde förvaltningsområdet under verksamhetsåret⁶¹. Delaktigheten uppmärksammades också i justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns utlåtanden om reformerna av lagen om utkomststöd och handikappservicelagen⁶².

Utlåtanden

Delaktighetsarbetsgruppens förslag gällande reformen av handikappservicelagen

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om delaktighetsarbetsgruppens förslag gällande reformen av handikappservicelagen att ar-

60 Med hjälp av bestämmelser om det förfarande som hör till god förvaltning tryggas andra rättigheter. Justitiekanslern konstaterade bl.a. att det i sista hand handlar om människans ställning och om det okränkbara människovärdet samt om att trygga betydelsefulla påverkningsmöjligheter i en digital verksamhetsmiljö där frågor som är av betydelse för individen behandlas med hjälp av automation.

61 Avgörandena berörde bl.a. hörande, rådgivning, handledning, delaktighet i utfärdande av anvisningar, besvarande av förfrågningar och bemötande av kontaktbegäranden samt meddelande av beslut med anledning av kontaktbegäranden.

62 I utlåtandena var det bl.a. fråga om hur man kunde använda sig av utkomststödsklienternas erfarenheter vid utvecklandet av utkomststödssystemet och om att man med hjälp av de föreslagna förändringarna i lagen om handikappservice kunde stärka handikappade personers delaktighet i sådana kundprocesser som berör dem, på det sätt som avses i FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning.

58 Genom de beslut som berörde hanteringen av epidemin strävade man efter att hindra epidemins spridning. Effekterna av besluten var beroende av hur människor förband sig vid att följa exempelvis olika restriktioner i sina egna liv.

59 Transparens innebär information om det automatiserade beslutsfattandet och om beslutsprocessen. Genuin transparens förutsätter att transparensen tillgodoses på ett sätt som är begripligt för den registrerade.

betsgruppens förslag kan bidra till att personer med funktionsnedsättning blir mer delaktiga i kundprocesserna för den service som berör dem. De förslag som berör handikappservicelagen bidrar till att fullfölja de allmänna målen med FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning, när det gäller att personer med funktionsnedsättning ska göras delaktiga i planeringen och i det praktiska beslutsfattandet angående ärenden som berör dem, på ett bindande sätt som är förenligt med konventionens syfte. Arbetsgruppens förslag kan också stärka rätten för personer med funktionsnedsättning att få service baserad på deras individuella behov.

Enligt den bestämmelse som föreslagits bli fogad till handikappservicelagen ska det endast av grundad anledning vara möjligt att avvika från det behov av hjälp och stöd som klienten uppgett eller från det sätt på vilket servicen tillhandahålls. Denna anledning ska antecknas i beslutet. Enligt utlåtandet är adekvata motiveringar för avslag viktiga med tanke på klientens rättsskydd och också för beslutsfattarens självkontroll och beslutens kvalitet.

Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anföras någon annan än en myndighet endast genom lag eller med stöd av lag. Bedömningen av servicebehovet har ansetts vara så starkt anknyten till det beslutsfattande som berör beviljandet av service att det har ansetts utgöra skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Bedömningen kan också anses vara förknippad med utövning av offentlig makt. Bedömningen av servicebehovet definierar nämligen i praktiken tillgodoseendet av klientens rättigheter.

I det utkast till regeringsproposition om lagstiftning om barnskyddets krävande vård utom hemmet som justitiekanslersämbetet likaså gav ett utlåtande om (OKV/2705/21/2020) hade det föreslagits att bedömning av servicebehovet inte ska kunna upphandlas hos en privat serviceproducent eller hos någon annan privat aktör. Också i den regeringsproposition som gällde en reform av social-

och hälsovården hade det ansetts att bedömningen av servicebehovet utgör skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift, och i propositionen hade det föreslagits att välfärdsområdet ska bära ansvaret för bedömningen av servicebehovet också då service upphandlas hos en privat aktör.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det på grundval av socialvårdslagens bestämmelse om bedömning av servicebehovet är oklart ifall den yrkesutbildade person inom socialvården som nämns i bestämmelsen ska vara anställd i ett tjänsteförhållande eller ifall personen kan vara anställd t.ex. hos en privat serviceproducent. I bestämmelsen förutsätts det uttryckligen att bedömningen ska göras av personer som lyder under tjänstemannaansvar endast då det är fråga om bedömning av servicebehovet för barn och andra som är i behov av särskilt stöd. Bestämmelsen kan därmed tolkas så att ett tjänstemannaförhållande inte är en förutsättning vid bedömning av servicebehovet i andra än de uttryckligen nämnda situationerna. Arbetsgruppen hade inte föreslagit att socialvårdslagens bestämmelse om bedömningen av servicebehovet skulle ändras till denna del. Därför framförde biträdande justitiekanslern i sitt utlåtande att det kunde finnas skäl att överväga ifall också socialvårdslagens bestämmelse om bedömning av servicebehovet borde preciseras till denna del.

De bedömningar och förslag av klienten eller hans närstående som ska registreras i kundplanen ska enligt den föreslagna bestämmelsen i handikappservicelagen på det ovan nämnda sättet utgöra grund för beslutsfattandet om servicen. Enligt biträdande justitiekanslern kan detta förslag förbättra kundens rättsskydd, men endast ifall det utarbetas omfattande klientplaner och bedömningar av servicebehovet, och anteckningarna i dem görs med omsorg. Inom laglighetskontrollen har det visat sig att det har förekommit brister vid utarbetandet av klientplaner. Detta bör enligt biträdande justitiekanslern uppmärksammas i samband med utbildningen, handledningen och tillsynen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i socialvårdslagen ska klientplanen vid behov ses över. Enligt motiveringen till bestämmelsen ska klientplanen i praktiken ses över då det uppkommer sådana förändringar i kundens behov av stöd som påverkar kundens servicebehov. Enligt bestämmelsen i den gällande handikappservicelagen ska serviceplanen ses över ifall den handikappades livssituation, funktionsförmåga, behov av hjälp eller omständigheter förändras, samt även annars vid behov. Enligt barnskyddslagen ska klientplanen ses över vid behov, dock minst en gång om året.

Biträdande justitiekanslern föreslog att man skulle överväga ifall det kunde finnas skäl att utöka också socialvårdslagen med en bestämmelse om en skyldighet att se över klientplanen exempelvis en gång om året. Genom skyldigheten att se över klientplanen en gång om året skulle man kunna se till att det fästs tillräcklig uppmärksamhet vid bedömningen av behovet av att uppdatera planen. Detta skulle också kunna trygga delaktigheten för personer med funktionsnedsättning, förutsatt att man i samband med översynen utreder deras åsikt (OKV/2922/21/2020; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Betänkandet gällande reformen av lagen om utkomststöd

Justitiekanslern förordade förslagen av den arbetsgrupp som berett reformen av lagen om utkomststöd. Syftet med arbetsgruppens förslag var att klargöra det grundläggande utkomststödet ställning och förbättra den individuella prövningen vid beslutsfattandet om stödet. Justitiekanslern ansåg emellertid att det vid den fortsatta behandlingen fanns skäl att noggrant bedöma arbetsgruppens förslag gällande förbättringen av den individuella prövningen genom ett remissförfarande. Enligt förslaget skulle den kommunala socialvården (i framtiden

välfärdsområdet) kunna ge FPA ett utlåtande om sin klients situation för behandlingen av en ansökan om grundläggande utkomststöd. Justitiekanslern konstaterade att det vid ärendets fortsatta behandling borde tas ställning till i vilka situationer utlåtandet ska användas och vilket förfarande som ska iaktas för utlåtandenas del, så att jämlikheten mellan utkomststöds klienterna tryggas. Därutöver ansåg han att det fanns skäl att noggrant bedöma frågor rörande fördelningen av tjänsteansvaret samt vilka oklarheter remissförfarandet eventuellt kan orsaka för kommunernas och FPA:s befogenheter gällande det grundläggande utkomststödet. Dessutom borde man enligt justitiekanslern också bedöma hurdana konsekvenser remissförfarandet kan ha för utkomststöds ärendenas behandlingstider. Enligt honom borde remissförfarandet inte få föranleda dröjsmål vid ärendenas behandling.

Beträffande arbetsgruppens förslag om förbättring av informationsutbytet mellan den kommunala socialvården och FPA konstaterade justitiekanslern att behandlingen av utkomststöds ärenden förutsätter behandling av känsliga uppgifter som hör till kärnområdet för sökandens integritet och för skyddet av personuppgifter. Han hänvisade till tillämpningen av EU:s allmänna dataskyddsförordning på utkomststöds ärenden och konstaterade att det med tanke på FPA:s oklara roll som verkställare av socialvården finns skäl att i lagstiftningen ta in en uttömmande och noggrant avgränsad definition av vilka känsliga och sekretessbelagda uppgifter om utkomststöds klienter som den kommunala socialvården ska lämna till FPA. Justitiekanslern ansåg att man också borde överväga att binda lämnandet av uppgifter vid ett krav på nödvändighet, eftersom de uppgifter som lämnas ut klassificeras som känsliga ur statsförfattningsrättslig synvinkel och/eller hör till en särskild kategori av personuppgifter i dataskyddsförordningen. Vid beredningen av lagstiftningen om informationsutbyte borde man enligt justitiekanslern också fästa vikt vid att

informationsutbytet ska trygga tillgodoseendet av utkomststödsklienternas självbestämmanderätt för informationens del, som är anknuten till skyddet av personuppgifter.

Enligt arbetsgruppens förslag ska det i lag föreskrivas om ett samarbetsorgan för utkomststödsärenden. Samarbetsorganet ska föra diskussion om samarbetet myndigheterna emellan i anslutning till utkomststödet och om principiella tolkningsfrågor, samt främja utvecklandet av utkomststödsfrågor. Justitiekanslern ansåg att det vid utvärderingen av samarbetsorganets sammansättning och dess verksamhetsmetoder skulle finnas skäl att vid den fortsatta beredningen uppmärksamma utkomststödsklienternas delaktighet och hur man kunde få information om kundernas erfarenheter så att denna information skulle kunna utnyttjas i utvecklingsarbetet. Vidare ansåg han att ett flexibelt utvecklande av utkomststödet och dess verkställighet under ledning av samarbetsorganet skulle förutsätta att det föreskrivs om tydliga uppgifter och befogenheter för organet. Dessutom bör det dras försorg om förfaranden med hjälp av vilka man t.ex. för vidare samarbetsorganets utvecklingsförslag för eventuellt beslutsfattande eller utfärdande av anvisningar.

Justitiekanslern förenade sig med arbetsgruppens uppfattning om att man borde välja en tydlig linje för utvecklandet av utkomststödet. Han konstaterade att ett gediget utvecklande av utkomststödet och dess verkställighet, som skulle utgå från utkomststödsklientens rättigheter, skulle kräva beslutsfattande om utkomststödet syfte, karaktär och ställning i förhållande till socialvården. Dessutom skulle det krävas lagstiftningslösningar och eventuella organisatoriska lösningar i anslutning till detta. Tydlig lagstiftning som är förenlig med den valda linjen skulle bäst främja förbättrandet av utkomststödsklienternas ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter (OKV/2221/21/2021; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret även följande utlåtanden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition om skärpning av vårdgarantin för primärvård (skärpning av vårdgarantin för primärvård) (OKV/3135/21/2021), se s. 91
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen bland personer över 55 år (lagstiftningen gällande främjandet av sysselsättningen i fråga om personer som fyllt 55 år) (OKV/3161/21/2021), se s. 92
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Genomcentret och om förutsättningarna för hälsorelaterade genetiska analyser (inrättandet av ett Genomcenter) (OKV/2870/21/2021), se s. 93
- Utkastet till regeringsproposition om lagstiftning om barnskyddets krävande vård utom hemmet (krävande vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet) (OKV/2705/21/2020), se s. 98
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen och till lagar som har samband med den ändring av barnskyddslagen) (OKV/1211/21/2021), se s. 99
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till biobankslag och till vissa lagar som har samband med den (biobankslagen) (OKV/2909/21/2020), se s. 99
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och temporär ändring av 44 kap. i strafflagen (nödvändig reglering för bekämpning av coronaviruset vid gränstrafiken) (OKV/1538/21/2021), se s. 102
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om

social- och hälsovårdstjänster för äldre samt vissa lagar som har samband med dem (ändring av socialvårdslagen och lagen om social- och hälsovårdstjänster för äldre) (OKV/1712/21/2021), se s. 105

Avgöranden

MINISTERIET

Öppenheten vid beslutsfattandet rörande hanteringen av coronavirus-epidemin

Justitiekanslern tog ställning till social- och hälsovårdsministeriets förfarande vid tillgodoseendet av offentligheten och öppenheten i fråga om den information som låg till grund för besluten om hanteringen av coronavirusepidemin.

Justitiekanslern undersökte på eget initiativ ministeriets förfarande, efter att det under våren 2020 i medierna hade riktats kritik mot hemlighållandet av den bakgrundsinformation som besluten om hanteringen av coronavirusepidemin baserade sig på. De beslut genom vilka man strävade efter att stävja epidemins spridning medförde kraftiga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid utredningen av ärendet framgick det att ministeriet under vårvintern och våren 2020 inte verkade ha haft en helt klar linje gällande offentligheten för den bakgrundsinformation som användes för de modelleringar som beskrev epidemins förlopp eller för utlämnandet av information till offentligheten. Linjen främjade därmed inte på bästa sätt öppenheten. Enligt offentlighetslagen blir modelleringarna och den bakgrundsinformation som de baserar sig på offentliga då de är klara för sitt användningsändamål, förutsatt att informatio-

nens offentlighet inte har begränsats. Informationen i fråga började offentliggöras i maj 2020.

Till ett öppet demokratiskt samhälle som främjar delaktighet hör tillsyn över den offentliga makttövningen samt offentlig diskussion om besluten och deras grunder. Justitiekanslern konstaterade att betydelsen av besluten om coronavirusepidemins hantering förutsätter att beslutsfattandet upplevs vara legitimt. Därigenom får besluten sin godtagbarhet, och syftet med dem kan nås i och med att människor och andra aktörer förbinder sig vid dem.

Särskilt i början av epidemin påverkades beslutsfattandet av omständigheter anknutna till bristen på information och informationens osäkerhet, som föranledde svårigheter vid beredningen av besluten. Beslutsfattandet påverkades också av omständigheter förknippade med arbetsmängden och tidtabellerna för statsrådets beslutsfattande. Riksdagens grundlagsutskott hade uppmärksammat problem i motiveringarna och konsekvensbedömningarna i regeringspropositioner som berörde hanteringen av epidemin samt problem vid riksdagens tillgång till information under åren 2020–2021. Man hade befattat sig med saken också inom justitiekanslerns laglighetskontroll.

På grund av sakens stora betydelse tog justitiekanslern i sitt avgörande ställning till utvecklandet av beslutsfattandets öppenhet i framtiden. Han betraktade det som viktigt att rätten till information och offentlighetsprincipen tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt vid det beslutsfattandet som berör hanteringen av coronavirusepidemin. Enligt honom kan man därmed säkerställa olika aktörers rättigheter och faktiska möjligheter att delta i det samhälleligt betydelsefulla beslutsfattandet om hanteringen av epidemin, liksom möjligheterna att utvärdera beslutsfattandet. Han ansåg att öppenheten borde förbättras när det gäller såväl modelleringarna som grunderna för de beslut som baserar sig på modelleringarna, för att trygga omfattande öppenhet

och delaktighet. Det är enligt justitiekanslern motiverat att tolka offentlighetslagens bestämmelser om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information samt om skyldigheten att lämna ut uppgifter i enlighet med bl.a. EU:s direktiv om öppen data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Avgörandet gällde också de riktlinjer av Institutet för hälsa och välfärd som berörde offentligheten för de uppgifter och utredningar som använts som grund för de ovan nämnda besluten och som institutet hade producerat med stöd av sitt sakkunniguppdrag.

Justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sina synpunkter på bedömningen av offentligheten av den information som använts för modelleringarna samt på myndighetsverksamhetens öppenhet och ett aktivt främjande av öppenheten.

Han bad social- och hälsovårdsministeriet meddela hur ministeriet, utifrån de synpunkter som framförts i avgörandet, agerat för att förbättra öppenheten för sin egen del och inom sitt förvaltningsområde i frågor rörande hanteringen av epidemin. Justitiekanslern bad också Institutet för hälsa och välfärd meddela vilka åtgärder institutet vidtagit till följd av de synpunkter han framfört i sitt avgörande. Dessutom bad justitiekanslern institutet meddela hur man i anslutning till den skyldighet att producera och sprida information som föreskrivs i offentlighetslagen drar försorg om principerna om öppen data, information och vetenskap (OKV/461/70/2020 och OKV/458/70/2020; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

Statsrådsförfordningar utfärdade med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar

Justitiekanslern bedömde i ett av sina avgöranden frågor som berörde beredningen och uppföljningen

av statsrådsförfordningar som utfärdats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar.

Enligt justitiekanslern ska EU-rätten i sin helhet beaktas vid lagtolkningen, så att det inte uppkommer motstridigheter mellan den nationella regleringen och unionsrätten. Som en del av unionsrätten ska också rekommendationer av Europeiska unionens råd beaktas, på ett sätt som är förenligt med deras betydelse och innehåll. Enligt justitiekanslern ska den statsförfattningsrättsliga proportionaliteten och de krav som unionsrättens proportionalitetsprincip ställer bedömas och motiveras varje gång statsrådet utövar ett i lag angivet bemyndigande att utfärda förfordningar i frågor som har anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de friheter som avses i unionsrätten.

Den statsrådsförfordning som avsågs i klagomålet hänförde sig till den paragraf i lagen om smittsamma sjukdomar som reglerar undantag från skyldigheten att uppvisa covid-19-intyg och delta i covid-19-test. Paragrafen innehåller ett bemyndigande att utfärda förfordningar, där det anges att närmare bestämmelser om länder och områden som är föremål för undantagsbestämmelserna utfärdas genom förfordning av statsrådet. Enligt klaganden var de uppgifter om incidensen (mindre än 10/100 000/14 dygn) som uppgavs i motiveringen till det förordningsutkast som behandlades av statsrådet i juli inte förenliga med riksdagens vilja eller med Europeiska unionens råds riktlinjer.

Enligt justitiekanslern hade de minimikrav som ställs på beslutsfattandets lagenlighet i statsrådet uppfyllts när det gällde den aktuella förordningens innehåll. I de motiveringspromemorior som social- och hälsovårdsministeriet utarbetat hade emellertid iakttagandet av bl.a. Europeiska unionens råds rekommendation (EU) 2020/1475 eller avvikelserna från rekommendationen inte varje gång bedömts i tillräckligt stor omfattning. Avvikelserna hade dessutom inte motiverats. Den föreslagna regleringens proportionalitet och nödvändighet hade inte hel-

ler motiverats i tillräckligt stor omfattning varje gång bemyndigandet att utfärda förordningar hade utövats.

Justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet på sin uppfattning om den statsförfattningsrättsliga och unionsrättsliga bedömning som statsrådsförordningarnas motiveringspromemorior ska innehålla (OKV/1960/10/2021; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Heli Honkapää).

TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN (VALVIRA)

Vikten av att ärenden rörande tillsynen över yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården behandlas utan dröjsmål

Biträdande justitiekanslern delgav Valvira det som han allmänt konstaterat om vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål.

Ett ärende som berörde tillsynen över en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården hade varit under behandling hos Valvira i drygt ett år och åtta månader. Valvira hade i sin utredning hänvisat bl.a. till sin utmanande arbetssituation i synnerhet i början av år 2020. Man hade då tvingats skjuta upp ärendets behandling och rikta resurserna till sådana tillsynsärenden som var mer brådskande med avseende på patient- och klientsäkerheten. Efter hörandet hade det räckt längre än normalt innan ärendet hade avgjorts. Behandlingstiden hade påverkats avsevärt av coronapandemin och av att fördraganden hade bytts ut till följd av en oförutsedd tjänstledighet.

Enligt biträdande justitiekanslern måste ärendets totala behandlingstid betraktas som lång. Vid bedömningen av saken fanns det skäl att ta hänsyn

bl.a. till att ärendet hade betydande konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna både för den yrkesutbildade personens del och för hans patienters del. Den först nämnda har rätt till arbete och näringsfrihet och de sist nämnda har rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, i sista hand till skydd för liv och hälsa. I dylika ärenden är det således synnerligen angeläget att ärendena behandlas utan dröjsmål, men rätten att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål hör även i sig till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet i ett sådant fall där behandlingen av ett ärende fördröjs inte på ett giltigt sätt kan åberopa arbetssituationen, resurserna eller omsättningen bland personalen som orsak till dröjsmålet, utan att myndigheten ska se till att den i varje situation har resurser att sköta sina uppgifter korrekt. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det aktuella ärendet över lag hade utretts utan ogrundade dröjsmål under de olika behandlingsfaserna. Ärendets behandling omfattade flera faser, varav en del var förknippade med utomstående aktörer, och materialet i ärendet var relativt omfattande. Även om coronapandemin inte hade kunnat inverka på behandlingen av det tillsynsärende som gällde klaganden mer än under några månader i behandlingens slutskede, hade pandemin tillsammans med det byte av fördragande som skett vid samma tid kunnat fördröja avgörandet av ärendet (OKV/2121/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN (RFV)

Dröjsmål i samband med en arbetarskyddsinspektion

Behandlingen av ett arbetarskyddsärende hade räckt ca ett år och två månader. Av denna tid hade det,

efter att utredningarna sammanställts, krävts mer än sex månader för att utarbeta inspektionsberättelsen. Enligt arbetarskyddsmyndighetens uppgifter hade behandlingstiden för ärenden som hörde till samma ärendekategori och som inlets under år 2019 omfattat i genomsnitt ca fem månader från det att en begäran om inspektion framställts till dess att inspektionsberättelsen färdigställts. I övriga fall hade utredandet av ärendet som kortast krävt ca en månad och som längst ca ett år och en månad.

Enligt arbetarskyddsmyndighetens bedömning hade arbetarskyddsinspektören inte behandlat ärendet utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern förenade sig med denna bedömning. Arbetarskyddsinspektören hade beklagat att ärendets behandling hade fördröjts och arbetarskyddsmyndigheten hade klandrat inspektören i fråga för saken samt diskuterat orsakerna till dröjsmålet med inspektören. Biträdande justitiekanslern hade inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen, utöver att han framförde sin uppfattning om saken (OKV/277/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Delgivning av ett avgörande

Biträdande justitiekanslern delgav ett regionförvaltningsverk sin uppfattning om att verkets förfarande inte varit förenligt med förvaltningslagens delgivningsbestämmelser, eftersom verket inte hade delgett avgörandet av det klagomål som klaganden riktat till regionförvaltningsverket förrän tio månader efter att klagomålet hade avgjorts och efter att klaganden hade frågat efter avgörandet. Förfarandet var inte heller förenligt med sådan omsorg som förutsätts i statstjänstemannalagen (OKV/1760/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

FOLKPENSIONSANSALTEN (FPA)

FPA:s automatiserade beslutsfattande

Justitiekanslern undersökte FPA:s automatiserade beslutsfattande i ärenden rörande social trygghet. Han delgav FPA sin uppfattning och sitt ställningstagande som gällde bl.a. den bristfälliga rättsliga grunden för det automatiserade beslutsfattandet, beslutsfattandets transparens och motiverandet av beslut som fattats på automatisk väg samt bedömningen av konsekvenserna av de handläggningsåtgärder som vidtas inom det automatiserade beslutsfattandet.

Justitiekanslern delgav också social- och hälsovårdsministeriet, som i huvudsak svarar för beredningen av lagstiftningen om FPA och den förmåslagstiftning som FPA tillämpar, sin uppfattning och sitt ställningstagande om bristerna i den rättsliga grunden för det automatiserade beslutsfattandet.

FPA har till uppgift att verkställa den rätt till social trygghet som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna genom att fatta förvaltningsbeslut rörande de förmåner som hör till den sociala tryggheten. Justitiekanslern konstaterade att dessa beslut och de beslutsförfaranden och beslutsprocesser som hänför sig till dem ska vara lagenliga och trygga klienternas rättigheter på det sätt som grundlagens grundläggande rätt till rättsskydd förutsätter, oavsett på vilket sätt besluten fattas. Enligt honom har den utvidgade digitaliseringen och utvecklandet av automationen samt de användningsområden som den möjliggör allmänt aktualiserat frågan om hur rättsskyddet tillgodoses i samband med utnyttjandet av automation inom förvaltningen och beslutsfattandet. När det gäller att tillgodose de processuella rättigheter som hänför sig till rättsskyddet är det i grunden fråga om att trygga människors materiella rättigheter, dvs. se till att människor kommer i åtnjutande av sina rättigheter och att deras ärenden avgörs i enlighet med lag.

Justitiekanslern konstaterade att det i sista hand är fråga om att dra försorg om människans okränkbara ställning och människovärde samt trygga möjligheterna till inflytande i viktiga sakfrågor i en digital verksamhetsmiljö där allt fler ärenden som är betydelsefulla för människor behandlas med hjälp av automation. Tillgodosendandet av de grundläggande rättigheter som hänför sig till god förvaltning och till dataskyddet förutsätter att lagstiftningen rörande automation och de datasystem som bygger på automation samt utnyttjandet av dessa inom förvaltningen tryggas i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning (nedan den allmänna dataskyddsförordningen), när det gäller standardiserat och inbyggt dataskydd, god förvaltning och tillgodosendandet av individens rättigheter. Han ansåg att grundlagens bestämmelser om människovärdets okränkbarhet och individens fri- och rättigheter samt myndigheternas skyldigheter att främja individernas möjligheter att påverka beslutsfattande som berör dem själva bidrar till att styra tolkningen av myndigheternas skyldigheter när de gäller att tillgodosätta människofokuserad god förvaltning som betonar människors aktörskap. Justitiekanslern granskade automationen i samband med FPA:s beslutsfattande rörande social trygghet ur den ovan nämnda synvinkeln.

Justitiekanslern konstaterade på grundval av de till buds stående uppgifterna att FPA:s beslut åtminstone delvis omfattade enskilda beslut som utarbetats genom sådant automatiserat beslutsfattande som avses i den allmänna dataskyddsförordningen, och som inte får meddelas ifall det inte finns en sådan rättslig grund för beslutsfattandet som dataskyddsförordningen förutsätter. FPA:s automatiserade beslutsfattande saknade en sådan grund som grundlagen och den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter.

Den allmänna lagstiftning om det automatiserade beslutsfattandet som är under beredning vid

justitieministeriet kommer enligt justitiekanslern att bidra till att lösa de problem som berör det automatiserade beslutsfattandet, men utifrån de uppgifter som justitiekanslern hade tillgång till då han meddelade sitt beslut i ärendet kommer denna inte i sig att vara tillräcklig för att lösa de problem som hänför sig till FPA:s användning av automation. Justitiekanslern ansåg att ändamålsenlig och tillräcklig lagstiftning är ett redskap för att säkerställa att god förvaltning och individens rättsskydd blir standardiserat och inkluderat i det automatiserade beslutsfattandet och i systemen i anslutning till det. För att åtgärda den oreglerade situationen och trygga möjligheterna att utveckla det automatiserade beslutsfattandet samt trygga klienternas rättigheter ansåg han att det är synnerligen viktigt att behovet av lagstiftning om FPA:s automatiserade beslutsfattande utreds i sin helhet. Därför fanns det enligt honom skäl att snabbt utreda också behovet av speciallagstiftning rörande FPA:s automatiserade beslutsfattande.

Även om den allmänna dataskyddsförordningen inte reglerar förvaltningsförfarandet, konstaterade justitiekanslern att den ställer krav på beslutsfattandet i sådana fall där beslutsfattandet omfattar behandling av personuppgifter, och i synnerhet i sådana fall där beslutsfattandet baserar sig enbart på automatiserad behandling av personuppgifter. Enligt justitiekanslern bygger förvaltningslagen och den allmänna dataskyddsförordningen på samma premisser rörande transparens och öppenhet, dvs. att information om sådan behandling av personuppgifter som påverkar individens rättigheter och skyldigheter i samband med beslutsfattandet ska delges klienten/den registrerade på ett öppet och begripligt sätt samt i enlighet med hens behov. För att klientens rättigheter ska tryggas bör hen få information om det automatiserade beslutsfattandet på det sätt som den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter, samt ett beslut som i enlighet med

förvaltningslagen är försett med en materiellrättslig motivering. Därför ska enligt justitiekanslern informationen om det automatiserade beslutsfattandet och om de regler för beslutsfattandet som iakttas i samband med det utgöra en del av en ändamålsenlig beslutshelhet, så att beslutet är förknippat med sådan transparens som den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter bl.a. i fråga om skyddsåtgärder, och samtidigt i språkligt avseende är tydligt och begripligt samt motiverat på det sätt som förvaltningslagen förutsätter i fråga om förvaltningsbeslut.

Justitiekanslern konstaterade att det automatiserade beslutsfattandets transparens och öppenhet betonar en människofokuserad god förvaltning som betonar människors aktörskap, vilket skapar förtroende för beslutsfattandet och för myndighetsverksamheten över lag. Förtroendet är enligt honom av central betydelse för att det ska vara berättigat och godtagbart att använda sig av automation inom beslutsfattandet och förvaltningsverksamheten.

Inom FPA:s automatiserade beslutsfattande tillgodoses det tjänsteansvar som föreskrivs i grundlagen enligt FPA:s utredning genom att den enhet och tjänsteman som ansvarar för beslutet alltid kan fastställas med hjälp av den dokumentation som baserar sig på den s.k. systemiska arbetsmetoden och genom de kriterier som fastställts för arbetsfördelningen, befogenheterna och verksamhetsmodellerna. Det faktum att ansvaret fastställs på ett dylikt sätt kan enligt justitiekanslerns uppfattning, beroende på det specifika fallet, fördunkla och skapa distans framför allt mellan en gärning som föranleder straffrättsligt ansvar och dess påföljd. Kausalförhållandet mellan dessa blir en så invecklad kedja att det i praktiken inte är möjligt att rikta ansvaret rätt eller att det åtminstone är mycket osannolikt att detta sker korrekt. I sådana fall blir det som bäst fråga om indirekt och snarast illusoriskt tjänsteansvar, som i praktiken inte alltid kan realiseras. Utgångspunkten i den grundlagsbestämmelse som gäller tjänsteansvaret är emellertid att ansvaret i praktiken ska

kunna realiseras också i sådana fall där förvaltningsbeslut fattas med hjälp av automation. Justitiekanslern konstaterade att man noggrant bör bedöma huruvida tjänsteansvaret realiseras i samband med det automatiserade beslutsfattandet.

Enligt den allmänna dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige visa att denne iakttar dataskyddslagstiftningen, som bygger på att de risker som behandlingen av personuppgifter medför för skyddet av personuppgifter ska kartläggas och på att man ska ha beredskap att hantera dem (riskbaserad infallsvinkel). Den konsekvensbedömning som förordningen förutsätter är en metod att utreda vilka risker behandlingen av personuppgifter eventuellt medför för den registrerades fri- och rättigheter. Genom att uppfylla sin ansvarsskyldighet visar den personuppgiftsansvarige att denne har uppfyllt den ovan avsedda utredningsskyldigheten. Enligt FPA:s utredning har det utförts mycket få konsekvensbedömningar av dess automatiserade beslutsfattande.

Enligt justitiekanslerns uppfattning förutsätter den allmänna dataskyddsförordningen att FPA ska utreda behovet av konsekvensbedömningar av de behandlingsåtgärder som hör till dess automatiserade beslutsfattande, ifall inte detta redan gjorts, samt utföra sådana bedömningar då det är påkallat. Situationen skulle för konsekvensbedömningarnas del eventuellt kunna ses över också genom speciallagstiftning som berör FPA:s automatiserade beslutsfattande, så att den blir förenlig med den allmänna dataskyddsförordningen. Justitiekanslern konstaterade att situationen bör bli förenlig med den allmänna dataskyddsförordningen, oavsett hur detta genomförs, såväl för att konsekvensbedömningar ska kunna utföras som för att den ansvarsskyldighet som föreskrivs i dataskyddsförordningen ska kunna uppfyllas.

Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet och FPA meddela vilka åtgärder hans ställningstaganden föranlett.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande att ministeriet har granskat behovet av speciallagstiftning rörande ministeriets eget förvaltningsområde i samband med sitt deltagande i justitieministeriets arbetsgrupp som bereder allmän lagstiftning om det automatiserade beslutsfattandet. Samtidigt granskas och utreds också behovet av speciallagstiftning rörande FPA:s automatiserade beslutsfattande, i samarbete med FPA.

FPA konstaterade i sin utredning med anledning av beslutet bl.a. att den allmänna lagstiftning om det automatiserade beslutsfattandet som är under beredning eventuellt kommer att motsvara de behov som hänför sig till det automatiserade beslutsfattandet vid FPA, och att behovet av att reglera saken i speciallagstiftning beror på hur omfattande den allmänna lagstiftningen blir. Enligt utredningen utfördes vid den aktuella tidpunkten en heltäckande konsekvensbedömning av de handläggningsåtgärder som vidtas hos FPA (OKV/131/70/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

Rådgivning till kunder

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på att myndigheternas rådgivningsskyldighet ska tillgodoses på ett tillbörligt sätt. Myndigheterna är skyldiga att se till att alla deras anställda är på det klara med vilka förfaranden som är förenliga med lag, god förvaltningssed och eventuella interna anvisningar.

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade fått ett negativt beslut med anledning av en ansökan. Klaganden hade besökt FPA:s kontor för att ställa frågor om beslutet och fått en uppfattning om att hen hade besvärat sig över beslutet. Klaganden hade lämnat in tilläggsutredningar i ärendet och begärt att beslutet skulle ses över. Klaganden hade emellertid inte tydligt upplysts om att det bör anföras skriftliga besvär över ett beslut inom

utsatt tid. FPA:s tjänsteman hade slutligen uppmanat klaganden att lämna in skriftliga besvär, men då hade besvärstiden redan löpt ut.

Enligt utredningen finns det anvisningar för FPA:s kundbetjäning om hur kundbetjäningen ska skötas i sådana fall som berör ändringssökande. I anvisningarna konstateras det entydigt att besvären ska anföras skriftligen. Detta innebär att kunderna vid behov ska upplysas om att besvär inte kan anföras på något annat sätt, exempelvis muntligen. På grundval av den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen ska myndigheten se till att kunden har en klar bild av hur hen ska utöva sina processuella rättigheter, och sträva efter att rätta till eventuella missförstånd. Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA inte på det sätt som förvaltningslagens rådgivningsskyldighet förutsätter hade gett klaganden råd i samband med uträttandet av ärenden och anförandet av besvär. FPA:s anvisningar för kundbetjäningen hade inte heller iakttagits i det aktuella fallet (OKV/539/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslern framförde även i ett annat fall sin uppfattning om myndigheternas serviceprincip och rådgivningsskyldighet, som hör till god förvaltning. I ett klagomål kritiserade klaganden FPA för otydlig rådgivning rörande en adressförändring enligt lagen om hemkommun.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde innehållet i ett meddelande som FPA sänt till sina kunder tolkas på det sätt som klaganden presenterat, dvs. så att det skulle göras en ändring av hemkommunen i samband med en adressförändring. I ett uppdaterat meddelande hade det nämnts att man kan göra antingen en permanent eller en tillfällig adressförändring, och att adressförändringen inte förutsätter ändring av hemkommun. Innehållet i det meddelande som var föremål för klagomålet

var inte tillräckligt tydligt, utan det kunde föranleda ovisshet hos FPA:s kunder.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rådgivningen ska vara korrekt och tydlig i fråga om sitt innehåll. Också serviceprincipen förutsätter att myndigheterna ska handla korrekt (OKV/1011/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Meddelande av en anvisning och förmedling av information om den

Biträdande justitiekanslern delgav FPA sin uppfattning om lagenligheten av de uttryck som fanns i FPA:s anvisningar och i ett meddelande om dem. Han uppmärksammade FPA på förvaltningslagens bestämmelse om ett gott språkbruk och på vikten av tydlighet, begriplighet och entydighet när det gäller det språk och de uttryck som används vid kommunikationen.

FPA gav i mars 2020 en anvisning om att tillhandahållandet av rehabiliteringstjänster på plats skulle avbrytas till följd av covid-19-epidemin, och informerade om anvisningen på sin webbplats. Syftet var att bl.a. tjänster rörande krävande medicinsk rehabilitering istället skulle tillhandahållas på distans. Uttrycken i anvisningen och anvisningens syfte stod emellertid i strid med varandra, och av formuleringarna kunde man få en bild av att rehabiliteringstjänsterna omedelbart skulle avbrytas helt och hållet. Av anvisningen kunde man också få ett intryck av att det snarare var fråga om ett beslut än en anvisning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade med anledning av klagomålen att det på grundval av de uttryck som använts i meddelandet om anvisningen var möjligt att detta kunnat leda till att rehabiliteringstjänsterna för enskilda klienter de facto upphört helt och hållet åtminstone för en viss tid. Han ansåg att de uttryck som använts i anvisningen inte var tillräckligt tydliga och begripliga, så som förvalt-

ningslagen förutsätter, och att de därför åtminstone kunnat försäkra ovisshet om hur rehabiliteringstjänsterna skulle fortgå under våren 2020. Detta kan ha påverkat tillhandahållandet av tjänster rörande krävande medicinsk rehabilitering, och därmed även rättigheterna för de personer som var berättigade till sådana tjänster. Det var även fråga om tillgodoseendet av dessa personers grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Dessutom var det fråga om delaktigheten för personer med funktionsnedsättning. Anvisningen gällde verkställigheten av sådana rehabiliteringstjänster som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och som föreskrivits i lag. De förpliktelser gällande hörande och rätt till inflytande som anges i konventionen borde ha iakttagits då anvisningen utarbetades. Biträdande justitiekanslern ansåg att tillgodoseendet av den delaktighet som avses i konventionen i samband med utarbetandet av anvisningen kunde ha påverkat bl.a. anvisningens tydlighet och begriplighet samt ha förebyggt de ovan beskrivna problemen i fråga om anvisningen och i fråga om förmedlingen av information om den.

Till följd av covid-19-epidemin var förhållandena i mars 2020 ytterst exceptionella. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att exceptionella förhållanden inte i sig utgör en godtagbar grund för försummelse av att iakttä bestämmelserna i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. FPA hade dock inte vid utarbetandet av den aktuella anvisningen försummat att iakttä skyldigheten rörande delaktighet på ett sådant sätt att det skulle ha funnits skäl att rikta kritik mot saken inom ramen för laglighetskontrollen. Därför delgav biträdande justitiekanslern bara FPA det som han i sitt beslut yttrat om delaktigheten för personer med funktionsnedsättning (OKV/283/10/2020 och OKV/286/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Betalning av förmåner till klienter som saknar bankkonto

Enligt biträdande justitiekanslern hade FPA inte handlat lagstridigt då FPA betalat ut förmåner till klienter som saknar bankkonto antingen i form av en betalningsanvisning eller på ett prepaid-kort. Biträdande justitiekanslern hade inte heller på grundval av den erhållna utredningen skäl att inom ramen för laglighetskontrollen befatta sig med hur FPA:s prepaid-kort är utformade eller med hur de kan användas, och inte heller med uppföljningen av kortets användning eller med de serviceavgifter som debiteras för uttag.

Ifall det inte är möjligt att betala in en FPA-förmån på ett bankkonto, använder sig FPA i regel av ett prepaid-kort som ges till förmånstagaren, och i undantagsfall av en betalningsanvisning. I samband med konkurrensutsättningen av banktjänster hade Y-banken utsetts till leverantör av betalningsanvisningar i FPA:s upphandlingsbeslut.

FPA hade per telefon kontaktat klagandens make, som skötte klagandens ärenden, och informerat om bytet av den bank som svarade för betalningsanvisningarna. Man hade samtalat med maken om de olika betalningsalternativen vid sidan av en betalningsanvisning (inbetalning på konto och prepaid-kort) samt utrett var Y-bankens närmaste kontor som tillhandahåller kassatjänster finns. Vid samtalet hade man också diskuterat prepaid-kort. Dessutom hade klaganden tillsänts information om bytet av bank per brev och även tillsänts information om saken i ett meddelande via e-tjänsten. Det hade senare beställts ett prepaid-kort till klaganden.

Biträdande justitiekanslern ansåg att FPA hade handlat i enlighet med den serviceprincip och rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen då FPA hade informerat klaganden om bytet av bank. Bytet av bank hade inte lett till att förmånstagarna över lag inte skulle ha erbjudits olika alternativ för att erhålla och ta emot förmåner. Enligt jus-

titiekanslerns bedömning var bytet av bank således inte heller ur jämlikhetssynvinkel förknippat med några problem (OKV/84/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende rörande sjukpension

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt FPA på att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som förvaltningslagen förutsätter.

Försäkringsdomstolen hade meddelat ett beslut i klagandens ärende som gällde sjukpension och återförvisat ärendet till FPA för åtgärder. Efter att försäkringsdomstolens beslut inkommit till FPA hade ärendets behandling under de följande 13 månaderna varit avstannad vid FPA:s handläggningscenter för sjukpensionsärenden. Behandlingen av ärendet hade räckt över 16 månader hos FPA. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets behandling hade fördröjts avsevärt utan godtagbar anledning.

I den utredning som FPA tillställt justitiekanslern konstaterade Handläggningscentret för sjukpensionsärenden att man på grund av den besvärliga arbetssituationen under de senaste åren kraftigt hade tvingats prioritera arbeten rörande förmånshandläggning. Biträdande justitiekanslern bad FPA sända statistiska uppgifter och en utredning över de ärenden som behandlats vid Handläggningscentret för sjukpensionsärenden under åren 2017–2020 samt om behandlingstiderna och om hur väl de eftersträlvade behandlingstiderna hade realiserats.

På grundval av de uppgifter som FPA tillställt till följd av beslutet gav saken inte anledning till några ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/535/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Korrekt behandling av ett ärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på förvaltningslagens bestämmelser om tillbörlig service och korrekt behandling av ärendena.

Klaganden hade i ett ärende som berörde rehabiliteringspenning blivit tvungen att framställa flera omprövningsbegäranden till FPA, och det hade meddelats flera olika beslut i ärendet. Då FPA fattade det första beslutet hade de arbetsinkomster som utgjorde grund för förmånen inte utretts tillräckligt väl. Vidare fanns det brister i beslutets motivering. FPA hade också skaffat uppgifter om lönen direkt från klagandens arbetsgivare, även om utredningen i första hand borde ha begärts av kunden. Dessutom hade ärendet rörande arbetslöshetsförmåner behandlats vårdslöst, eftersom det arbetskraftspolitiska utlåtande som getts av arbets- och näringsbyrån inte hade beaktats korrekt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheterna i alla ärendets behandlingsfaser ska iaktta noggrannhet, i enlighet med de principer om god förvaltning och förpliktelser rörande behandlingen av ärenden och adekvat service som föreskrivs i förvaltningslagen. Enligt honom hade FPA försummat dessa förpliktelser vid behandlingen av klagandens ärende (OKV/1547/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puu-malainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Meddelande av ett överklagbart beslut och besvarande av förfrågningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att iaktta de bestämmelser om skyldigheten att utreda ärendena och att meddela ett överklagbart beslut som ingår i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och i förvaltningslagen. Dessutom uppmärksammade han FPA på att kundernas förfrågningar och kontaktbegäranden ska bemötas

utan dröjsmål samt på att serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten ska iakttagas.

FPA hade meddelat klaganden ett beslut med anledning av en ansökan om arbetsmarknadsstöd. Klaganden hade därefter lämnat in en ny ansökan. FPA hade inte bett klaganden att lämna in utredning för behandlingen av den nya ansökan, utan hade per brev upplyst klaganden om att inget nytt beslut skulle meddelas.

Enligt biträdande justitiekanslerns bedömning var FPA:s brev till sin rättsliga karaktär ett beslut om att avvisa klagandens ansökan. Den rättsliga verkningen av brevet var att ansökan avslogs. Den faktiska verkningen av brevet var att klaganden inte fick den förmån hen sökt.

Enligt biträdande justitiekanslern borde FPA ha behandlat klagandens senare ansökan och sett till att ärendet blev tillräckligt grundligt och korrekt utrett, samt ha gett klaganden tillfälle att lägga fram sin egen utredning. FPA borde också ha meddelat klaganden ett överklagbart beslut.

FPA hade inte besvarat klagandens förfrågningar i ärendet rörande grundläggande utkomststöd. Klaganden hade senare lämnat in två begäranden/ansökningar om utkomststöd till FPA. FPA hade sedermera besvarat den senare förfrågningen och bett klaganden lämna in en ansökan om utkomststöd. FPA hade emellertid inte besvarat klagandens senare meddelande angående den nämnda begäran. Klaganden hade förblivit oviss om behandlingen av ärendet rörande hans ansökan och om ärendets behandlingsfaser. Klaganden hade slutligen inte beviljats grundläggande utkomststöd, eftersom klaganden inte hade lämnat in ansökan och de begärda bilagorna inom utsatt tid.

Enligt biträdande justitiekanslern hade FPA genom att handla på det ovan beskrivna sättet försummat att iaktta skyldigheten att behandla ärendet noggrant, korrekt och utan dröjsmål, samt serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten, vilka föreskrivs

i förvaltningslagen (OKV/3001/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredros av Tuula Karjalainen).

Bemötande av en informationsbegäran och meddelande av ett överklagbart beslut

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksamade FPA på att ärendena ska behandlas korrekt och på att besluten ska motiveras på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Dessutom uppmärksamade han FPA på att förvaltningslagens och offentlighetslagens bestämmelser ska iakttas vid bemötandet av informationsbegäranden och vid meddelandet av överklagbara beslut.

FPA och klaganden hade kommit överens om att FPA skulle betala klagandens elräkning direkt till faktureraren. Klaganden hade beviljats grundläggande utkomststöd och utkomststöd för betalning av elräkningen. Genom det justeringsbeslut som FPA meddelat senare hade klagandens ansökan om grundläggande utkomststöd emellertid avslagits. I samband med justeringen hade den utbetalda sjukdagpenningens belopp rättats i beräkningen, men det hade konstaterats att justeringen i övrigt inte påverkade det tidigare beslutet. Elräkningen hade beaktats som en utgift i justeringsbeslutets beräkning.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdarens bedömning hade det under de nämnda omständigheterna kunnat förbli oklart för klaganden hur hen skulle gå till väga vid betalningen av sin elräkning. Enligt lagen ska ett förvaltningsbeslut innefatta en motivering och detaljerade uppgifter om vad parten är berättigad till. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att FPA:s justeringsbeslut inte uppfyllde de nämnda kraven.

Klaganden hade i ett annat ärende bett FPA meddela priset på de glasögon som inkluderats i den betalningsförbindelse som klaganden beviljats

som utkomststöd, och meddela ett överklagbart beslut om saken ifall informationen inte gavs på annat sätt. FPA hade emellertid vägrat lämna ut den begärda informationen och meddelat att det inte heller var möjligt att meddela klaganden ett överklagbart beslut om saken. Klaganden hade därefter flera gånger begärt ett överklagbart beslut i ärendet och information om vem som hade vägrat lämna ut informationen, men FPA hade vägrat meddela ett beslut och ge informationen. FPA hade först drygt sju månader efter att informationsbegäran framställdes meddelat klaganden ett skriftligt överklagbart förvaltningsbeslut i ärendet, efter att klaganden hade gjort en brottsanmälan angående FPA:s förfarande och polisen hade begärt utredning av FPA.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att rätten att få ett motiverat beslut och att söka ändring i beslutet är sådana centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning och som tryggats i grundlagen. Den som framställer en dokumentbegäran har enligt offentlighetslagen rätt att få ett motiverat och överklagbart beslut om varför det begärda dokumentet eller information om dess innehåll inte lämnas ut. Rätten att få ett begärt dokument eller begärd information eller att få ett överklagbart beslut om saken är ovillkorlig, och en myndighet kan inte avvika från den. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det betydande dröjsmål som uppkommit i samband med meddelandet av ett överklagbart förvaltningsbeslut i det aktuella fallet var oskäligt ur klagandens synvinkel.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav FPA sin uppfattning om att både klagandens möjligheter att yrka på realisering av tjänsteansvaret för den person som behandlat hans ärende och myndighetsverksamhetens öppenhet talade för att namnet på den person som var ansvarig för myndighetens ställningstagande borde ha uppgetts redan i det svar som gavs klaganden och senast efter att klaganden

frågat efter det. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare framförde ytterligare som sin uppfattning att det faktum att namnet på den som behandlar ett ärende uppges också är ägnat att främja myndighetsverksamhetens kontrollerbarhet. Kunderna inom förvaltningen har t.ex. inte möjlighet att reagera på jäv hos den person som behandlar deras ärende ifall handläggaren förblir anonym (OKV/305/10/2020 och OKV/316/10/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Bemötande av en kunds kontaktbegäranden

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på att förfrågningar och kontaktbegäranden ska bemötas utan dröjsmål, på det sätt som förvaltningslagen och grunderna för god förvaltning förutsätter.

Klagandens ansökan om grundläggande utkomststöd hade varit under behandling hos FPA. FPA hade per telefon försökt nå klaganden i ärendet, och sedan sänt ett textmeddelande där det hade uppgetts att man skulle ringa upp klaganden på nytt. Eftersom det utlovade samtalet emellertid hade uteblivit, hade det förblivit oklart för klaganden vad syftet med samtalet var.

Klaganden hade därefter, under den tid ansökan var under behandling, sänt FPA tre meddelanden som gällde en betalningsförbindelse för läkemedel. Dessutom hade klaganden varit i kontakt med FPA per telefon, och uppgett att hen skyndsamt behövde den nämnda betalningsförbindelsen. Enligt klaganden hade man lovat att handläggaren skulle ringa upp hen snart, men det hade inte kommit något samtal. Klaganden hade nästa dag sänt ett meddelande till FPA, där hen hade frågat efter betalningsförbindelsen och uppgett att hen inte hade fått något samtal trots att detta hade utlovats. Eftersom man från FPA:s sida inte hade tagit kontakt, hade

klaganden ännu ringt upp FPA följande dag. Klaganden hade då fått information om att det meddelats ett beslut om grundläggande utkomststöd och en betalningsförbindelse för läkemedel, samt om att beslutet skulle synas i e-tjänsten följande dag.

Myndigheterna ska utan ogrundat dröjsmål besvara sådana tillräckligt specificerade och sakliga förfrågningar och andra kontaktbegäranden som riktas till dem. Klaganden hade i det aktuella fallet förblivit oviss om behandlingen av hens ansökan om grundläggande utkomststöd och betalningsförbindelsen för läkemedel, samt om huruvida ärendet gällande betalningsförbindelsen hade registrerats som brådskande på det sätt som hen begärt. Klaganden hade blivit tvungen att framställa flera förfrågningar angående sitt ärende, eftersom FPA inte tagit kontakt så som man lovat och klaganden inte hade fått svar på sina frågor. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömning hade FPA inte bemött klagandens kontaktbegäranden i enlighet med principerna om god förvaltning och förvaltningslagens rådgivningsbestämmelse (OKV/1857/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

FPA:s e-tjänst och ansökan om utkomststöd via webben

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att iaktta bestämmelserna i förvaltningslagen och i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster i fråga om sin e-tjänst.

Enligt ett klagomål krävde användningen och ifyllandet av blanketter i FPA:s e-tjänst egenskaper som kunde göra det svårt i synnerhet för personer med funktionsnedsättning och för sjuka att uträtta ärenden i e-tjänsten. Detta var fallet särskilt när det gällde blanketter rörande utkomststöd.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att man i lagen om tillhandahållande av digitala tjäns-

ter har betonat att den offentliga sektorns digitala tjänster ska vara tillgängliga, vilket hör samman med den jämlikhet som tryggas i grundlagen. Genom tillgängliga digitala tjänster främjas också tillgodoseendet av de garantier för god förvaltning som föreskrivs i grundlagen, vilka omfattar vars och ens rätt att få tillbörliga tjänster och adekvat rådgivning av myndigheterna.

Utkomststödet är det ekonomiska stöd inom socialvården som i sista hand är avsett att trygga en persons och familjs utkomst och hjälpa människor att klara sig på egen hand. Enligt biträdande justitiekanslern har FPA för denna stödforms del en särskilt accentuerad skyldighet och ett ansvar för att säkerställa att dess digitala tjänster och e-tjänst är tillgängliga med avseende på olika kundgruppers utmaningar, färdigheter och behov.

Enligt FPA:s utredning är den utkomststödsansökan som fylls i på webben förenad med en tidsgräns på 30 minuter per sida, varefter sessionen avbryts. Då sessionen avbryts går det som skrivits på blanketten förlorat. Enligt FPA informeras det om tidsgränsen i början av blanketten. Biträdande justitiekanslern ansåg att denna tidsgräns är alltför snäv, och att det är orimligt för användaren att de uppgifter som fyllts i på blanketten försvinner helt och hållet. Han ansåg att det är särskilt problematiskt att denna egenskap hos systemet i praktiken kan orsaka svårigheter och dröjsmål också när det gäller att ansöka om och erhålla utkomststöd.

FPA hänvisade i sin utredning till användarens möjlighet att tillfälligt avbryta ifyllandet av ansökan, spara texten som ett utkast, och sedan återvända till den under en månads tid. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att en längre tid än en månad bättre skulle motsvara de krav som tillgänglighetslagstiftningen ställer.

FPA uppmärksammade vidare att en kund som använder e-tjänsten alltid har möjligheter att sända ett meddelande till FPA via e-tjänsten, och att FPA i allmänhet kontaktar kunden ifall ärendets behand-

ling kräver det. Tillgänglighetslagstiftningen kräver dock att varje myndighet ska ordna tillräckligt med stöd för användningen av digitala tjänster och aktivt erbjuda stöd till kunderna inom förvaltningen. Ett förfarande där den som använder e-tjänsten får rådgivning bara i sådana situationer där ärendets behandling ur FPA:s synvinkel kräver det, motsvarar enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte den serviceprincip och rådgivningsskyldighet som hör till god förvaltning (OKV/1179/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Hörande i samband med behandlingen av ett utkomststöds- ärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att iakttä förvaltningslagens bestämmelser om korrekt behandling av ärenden och adekvat service samt de bestämmelser om hörande som ingår i lagen om utkomststöd och i förvaltningslagen. FPA hade försummat att behandla ett ärende omsorgsfullt och korrekt i det fall där FPA hade bett klaganden lämna in samma utkomststödsansökan tre gånger.

Klaganden hade beviljats grundläggande utkomststöd, vilket hade återkallats genom ett senare beslut. FPA hade försökt nå klaganden per telefon för att underrätta hen om saken, men klaganden hade inte nåtts. FPA hade försökt ringa klaganden bara en gång, och inte sänt något meddelande per telefon eller via e-tjänsten. Klaganden hade senare fått information om saken per post.

I det aktuella fallet var det fråga om justering av utkomststödsberäkningar, som väsentligen hade påverkat klagandens rättigheter och utkomst. Biträdande justitiekanslern ansåg att FPA hade försummat att höra klaganden på det sätt som lagen om utkomststöd och förvaltningslagen förutsätter. Det var inte fråga om någon sådan undantags-

situation som avses i förvaltningslagen, där ärendet kunde ha avgjorts utan hörande av parterna. Korrekt och tillräckligt hörande skulle åtminstone ha förutsatt att man lämnat ett meddelande till klaganden efter uppringningsförsöket, antingen per telefon eller via e-tjänsten, samt ha gett klaganden tillfälle att presentera sin uppfattning om saken (OKV/2254/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Skyldigheten att anmäla sig som arbetslös arbetssökande

Biträdande justitiekanslern delgav i två av sina beslut FPA sin uppfattning gällande FPA:s rådgivning om att en person skulle anmäla sig som arbetslös arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån under den tid hen var arbetsoförmögen. I båda fallen hade rådet getts i beslut om grundläggande utkomststöd, och i det ena fallet också i de meddelanden som hade sänts till klaganden. Klagandena hade lagt fram läkarutlåtanden om sin arbetsoförmåga.

Enligt lagen om utkomststöd är en person i åldern 17–64 år som ansöker om utkomststöd skyldig att anmäla sig som arbetslös arbetssökande vid Arbetskraftsbyrån, om han eller hon inte på grund av anstaltsvård eller på grund av sjukdom som en läkare konstaterat är förhindrad att ta emot arbete. FPA hade inte i sina utredningar tagit ställning till den aktuella bestämmelsen i lagen om utkomststöd eller till dess betydelse i de ärenden som gällde klagandenas grundläggande utkomststöd. Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA inte tillräckligt väl hade redogjort för varför FPA i klagandenas fall, som förutsättning för beviljande av grundläggande utkomststöd, hade krävt att klagandena skulle anmäla sig som arbetslösa arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån. Enligt biträdande justitiekanslern hade FPA inte haft rätt att agera på detta sätt.

I det ena avgörandet aktualiserades också arbets- och näringsbyråns förfarande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om tillbörlig behandling av ärendena samt korrekt service och hörande av parten. Han uppmärksammade även vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice.

Arbets- och näringsbyrån hade på FPA:s begäran gett ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande angående klaganden utan att höra hen. I förvaltningslagens förarbeten har det konstaterats att partens rätt att bli hörd främjar rättsskyddet. Hörandet främjar också utredningen av ärendet och myndighetsverksamhetens objektivitet samt en grundlig behandling av ärendena. Det Arbetskraftspolitiska utlåtandet har en väsentlig inverkan på rättigheterna och skyldigheterna för den som ansöker om arbetslöshetsförmåner, och sökandens rättsskydd förutsätter att hen har faktiska möjligheter att bevaka sina rättigheter och intressen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den arbetslös sökande ska höras i enlighet med förvaltningslagen innan det Arbetskraftspolitiska utlåtandet ges. Arbets- och näringsbyrån hade försummat denna skyldighet i klagandens fall, liksom skyldigheten att behandla klagandens ärende omsorgsfullt. Arbets- och näringsbyrån hade inte heller iakttagit de bestämmelser eller tidsfrister i lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice som berör förmedling av information och bedömning av servicebehovet (OKV/2115/10/2020 och OKV/1512/10/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Också avgörandet OKV/2254/10/2020 berörde bl.a. det förfarande där FPA uppmanat en person som ansökte om grundläggande utkomststöd att anmäla sig som arbetslös arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån trots att hen var arbetsoförmögen

(ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

SOCIALFÖRSÄKRING

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid försäkringsdomstolen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdomstolen på grundlagens bestämmelse om vars och ens rätt att utan dröjsmål få sin sak behandlad vid en behörig domstol.

Behandlingen av klagandens besvär hade räckt två år och en månad vid försäkringsdomstolen. De förberedande åtgärderna stod för en betydande del av behandlingstiden. Under den aktuella tiden hade klaganden flera gånger tillställt försäkringsdomstolen tilläggskrivelser och tilläggsutredningar, på grundval av vilka domstolen hade utfört höranden och inhämtat utlåtanden från Keva. Försäkringsdomstolen hade inte möjligheter att begränsa mottagandet av skrivelser och tilläggsutredningar med stöd av den förvaltningsprocesslag som då tillämpades.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att den tid på ca ett år och nio månader som krävts för de förberedande åtgärderna var anmärkningsvärt lång. Det framgick inte av de till buds stående uppgifterna eller utredningarna huruvida klaganden i samband med sina tilläggskrivelser och tilläggsutredningar hade uppgett för försäkringsdomstolen att hen skulle lämna in ytterligare tilläggsutredning i ärendet senare, eller om försäkringsdomstolen på grundval av deras innehåll redan tidigare skulle ha kunnat konstatera att det varit fråga om en sådan slutlig utredning efter vilken ärendet kunde överföras till föredraganden och därefter avgöras (OKV/121/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET (SAMU)

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade besvärsnämnden för social trygghet på den rätt att få sin sak behandlad utan dröjsmål som garanteras var och en i grundlagen.

Behandlingen av klagandens besvär ärende rörande arbetsmarknadsstöd hade räckt drygt 340 dagar vid besvärsnämnden. Den sammanlagda behandlingstiden avvek i tämligen hög grad från den genomsnittliga behandlingstiden för denna kategori av ärenden. Nämnden hade inte i sin utredning uppgett att ärendet skulle ha varit särskilt krävande till sin karaktär eller ha innefattat omfattande material.

Den erhållna utredningen visade att klagandens ärende hade tagits till behandling vid besvärsnämnden först drygt sju veckor efter att ärendet anhängiggjorts, på grund av den anhopning av ärenden som förekom vid nämnden vid den aktuella tidpunkten. Dessutom hade nämndens sammanträdespaus på en och en halv månad fördröjt ärendets behandling. Enligt nämndens utredning hade det även tagit längre än normalt för föredraganden att behandla ärendet, men orsaken till detta dröjsmål framgick inte av utredningen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att besvärsnämnden inte hade lagt fram någon godtagbar orsak till dröjsmålet i sin utredning. Han ansåg att det hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid ärendets behandling vid besvärsnämnden, och att behandlingstiden inte kunde betraktas som skälig ur klagandens synvinkel (OKV/420/10/2021; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Utläggning av offentlig maktutövning inom barnskyddet

Biträdande justitiekanslern avgjorde ett klagomål där det riktades kritik mot att kommuner lagt ut uppgifter inom barnskyddet, såsom att utföra bedömningar av servicebehovet, till privata företag som inte agerar under tjänsteansvar.

Av den utredning som erhållits från Valvira framgick det inte att utläggningen av socialarbetet inom barnskyddet eller mer allmänt inom socialvården skulle ha varit föremål för mer omfattande tillsyn. I det utlåtande som social- och hälsovårdsministeriet gett i ärendet hade det inte heller antytts att de aktuella problemen skulle ha varit föremål för utredning. Biträdande justitiekanslern ansåg att det är viktigt att inhämta information om saken mer systematiskt, vilket skulle göra det möjligt att befatta sig med problemet med de redskap som tillsynen och styrningen tillhandahåller samt att rikta in resurserna inom egenkontrollen på ett effektivt sätt. Biträdande justitiekanslern uppmanade ministeriet att överväga att låta utföra en utredning om utläggningen av uppgifter inom socialvården och om köp av tjänster hos privata aktörer samt om de missförhållanden som hänför sig till detta. Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet underrätta om sina åtgärder före utgången av februari 2022. Social- och hälsovårdsministeriet lämnade den begärda underrättelsen om sina åtgärder 18.2.2022 (OKV/515/80/2022). Ministeriet förenade sig med biträdande justitiekanslerns bedömning av att det finns skäl att låta utföra en utredning om utläggningen av uppgifter som hör samman med utövning av offentlig makt, så att man får en helhetsbild av situationen. Enligt ministeriet skulle det vara ändamålsenligast att låta utföra utredningen efter att verksamheten inom välfärdsområdena har inletts.

Ministeriet kommer även med hjälp av stark informationsstyrning att säkerställa kunnandet inom de kommande välfärdsområdena när det gäller utläggning av uppgifter som hör samman med utövning av offentlig makt.

Enligt biträdande justitiekanslern finns det skäl för social- och hälsovårdsministeriet och Valvira att i samband med sin tillsyn över barnskyddet och även mer allmänt i samband med tillsynen över socialvården på ett riksomfattande plan systematiskt övervaka vilka tjänster som köps hos privata aktörer samt vad dessa tjänster innefattar och hur de genomförs.

Biträdande justitiekanslern påminde i sitt avgörande om att anordnandet av socialvårdstjänster förändras i samband med social- och hälsovårdsreformen, men att problemen rörande utläggningen av socialvårdstjänster inte elimineras. Då tjänsterna anordnas inom välfärdsområdena behövs det fortsättningsvis gränser mellan myndighetsuppgifter och tjänster som tillhandahålls av privata aktörer. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är viktigt att tillsynen utvecklas och att det anvisas tillräckliga resurser för den, med beaktande av de förändringar som sker i samband med social- och hälsovårdsreformen.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut också till finansministeriet för kännedom.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets utlåtande innehåller den gällande socialvårdslagen eller barnskyddslagen inte bestämmelser med stöd av vilka bedömningen av servicebehovet skulle kunna delegeras till aktörer utanför myndighetsorganisationen. I samband med bedömningen av servicebehovet bedöms bl.a. behovet av att ett barn placeras i vård utanför hemmet. Bedömningen av servicebehovet innefattar därmed betydande utövning av offentlig makt, som inte kan anförtros privata aktörer ens med stöd av lag. Bedömningen av servicebehovet och behovet av barnskydd utgör en helhet där det är närapå omöjligt att särskilja myndighetsbeslutet och den därmed förknippade beredningen från varandra.

Regionförvaltningsverkens utredningar visade att det fanns ett stort antal fall där anställda hos privata serviceproducenter hade utfört bedömningar av servicebehovet, utarbetat klientplaner, berett beslut och arbetat i par med tjänstemän, eller där dessa anställda i praktiken hade arbetat som socialarbetare med ansvar för barns angelägenheter. Dessutom hade kommunerna anställt socialarbetare genom lagstridiga arrangemang. Enligt utredningen verkade rollerna för tjänsteinnehavare hos samkommunen och privata serviceproducenter fördunklas i anslutning till det mycket nära samarbetet mellan serviceproducenten och myndigheten. Exempelvis hade det hänt att beslutanderätten om var ett barn skulle placeras hade glidit över från myndigheten till serviceproducenten. I detta sammanhang är det inte bara fråga om god förvaltning eller om myndighetsverksamhetens integritet. De osunda konstellationerna äventyrar också socialvårdsklienternas tillgång till sådana tjänster som de är berättigade till. Enligt regionförvaltningsverkens utredning hade det även framgått att serviceproducenten ibland inte hade tillhandahållit klienten de tjänster som antecknats i klientplanen, efter att serviceproducenten gjort en ny bedömning av klientens servicebehov.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att ärendenas skötsel i många fall påverkas av det begränsade antalet socialarbetare som står i tjänsteförhållande till kommunen eller samkommunen. I praktiken är det då inte alltid möjligt att alla uppgifter som ankommer på myndigheten blir korrekt skötta. Det är dock inte bara fråga om resurser, utan också om hur klienternas grundläggande fri- och rättigheter tryggas inom socialvården, som tillhandahålls under tjänsteansvar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de strukturella problemen inom socialvården i sitt anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2019.

I början av oktober 2021 överläts en proposition med ett förslag till begränsning av antalet klienter per socialarbetare till riksdagen

(OKV/292/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Meddelande av ett beslut

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stad på att beslut ska meddelas på det sätt som förvaltningslagen och socialvårdslagen förutsätter.

Klaganden hade riktat kritik mot det sätt på vilket socialväsendet i en stad agerat i ett ärende rörande stödboende. Enligt klaganden hade det inte fattats något negativt beslut om stödboende, som hen skulle ha kunnat söka ändring i.

Orsaken till att klaganden inte hade beviljats stödboende och till att det inte hade fattats något överklagbart beslut om saken var enligt staden att klaganden hade beviljats social handledning, vilket är en tjänst som motsvarar stödboende.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den grundlagsenliga rätten till rättsskydd innebär att den behöriga myndigheten är skyldig att på eget initiativ meddela ett beslut i det ärende som den behandlar. Varken förvaltningslagen eller dess förarbeten ger stöd för en tolkning där en kund inom förvaltningen särskilt skulle behöva be om ett överklagbart beslut i sitt ärende. Socialvårdsklienterna är ofta personer som står i en sådan ställning som innebär att myndighetens skyldigheter accentueras, liksom vikten av att myndigheten fullföljer sina skyldigheter på eget initiativ.

Det avgörande som gällde vägran att bevilja stödboende innebar att ärendets behandling avslutades, och staden skulle ha varit skyldig att meddela ett beslut i ärendet, så att klaganden kunde ha sökt ändring i beslutet om hen hade önskat det. Den tjänst gällande social handledning som klaganden hade beviljats istället för stödboende hade inte eliminerat skyldigheten i fråga.

Biträdande justitiekanslern bad staden tillstålla honom uppgifter om översynen av dess praxis rörande

rande beslutsfattandet till den del det var fråga om beslut om att inte bevilja en kund en tjänst.

Staden meddelade att den hade sett över sina anvisningar om beslutsfattandet och beaktat den aktuella frågan bl.a. vid utarbetandet av modellfraser i samband med utvecklandet av sitt kundinformationssystem. Staden meddelade att det i sådana fall då en kund inte beviljas den tjänst som kunden ansöker om, utan en ersättande tjänst, utarbetas både ett positivt beslut om beviljande av förmånen och ett överklagbart negativt beslut med anledning av kundens ansökan. Biträdande justitiekanslern hade inte anledning att vidta några fortsatta åtgärder i ärendet (OKV/1711/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Det var fråga om meddelande av beslut också i det fall där biträdande justitiekanslern uppmärksammar barnskyddet i en stad förutom på vikten av att meddela beslut också på att besluten ska delges i enlighet med socialvårdslagen och förvaltningslagen.

Klagandens 17-åriga dotter hade flyttat till en egen bostad, och klaganden hade anhållit om stöd hos barnskyddet för dotterns boende. Stöd hade inte beviljats i form av en stödåtgärd inom öppenvården. Enligt klaganden hade hen trots sina upprepade begäranden inte fått ett skriftligt överklagbart beslut om saken. Socialarbetaren hade bemött klagandens första begäran om att få ett beslut med ett e-postmeddelande. Efter att klaganden en månad senare på nytt frågat efter beslutet, framgick det att beslutet hade fattats men att det inte hade sänts till klaganden utan bara till dottern.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kravet på att det ska meddelas ett överklagbart beslut, som enligt förvaltningslagen ska vara skriftligt och förses med en motivering, bidrar till att uppfylla de kriterier som grundlagen föreskriver för god förvaltning och klientens rättsskydd. I ett skriftligt beslut delges parten grunderna för beslutet, och par-

ten kan därmed bedöma behovet av att söka ändring i beslutet. Med stöd av förvaltningslagen hade både klagandens dotter och klaganden själv i egenskap av vårdnadshavare var för sig rätt att föra talan i ärendet och rätt att begära omprövning av beslutet. Beslutet borde därmed ha delgetts dem båda. Eftersom beslutet inte hade delgetts klaganden och hen därför inte hade kunnat söka ändring i det, hade klagandens rättsskydd inte tillgodosetts. Klaganden uppgav att hen av en händelse hade fått kännedom om beslutet via sin dotter. Efter att klaganden sänt e-post angående saken hade hens e-postmeddelande behandlats som en begäran om omprövning av beslutet. Behandlingen av ärendet med anledning av begäran om omprövning hade emellertid fördröjts till följd av försummelsen rörande beslutets delgivning (OKV/2508/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Rådgivning och stöd i ett ärende rörande anhörigvård

Biträdande justitiekanslern delgav social- och hälsovårdssektorn i en stad sin uppfattning om tillämpningen av socialvårdslagens och förvaltningslagens bestämmelser om rådgivning och handledning i ett ärende som berörde anhörigvård.

Klagandens make hade tagits in för vård på akutavdelningen vid ett vårdhem och senare sänts hem från vårdhemmets bedömnings- och rehabiliteringsavdelning. Klaganden riktade kritik mot stadens förfarande vid utskrivningen av maken och anordnandet av omsorgstjänster. Enligt klaganden hade man övertalat hen att mot sin vilja bli anhörigvårdare för maken.

Socialvårdslagen kräver att socialservice ska ordnas för att stödja anhöriga och närstående till personer som behöver stöd. Lagen innehåller också bestämmelser om rådgivning och handledning inom socialvården. Denna rådgivnings- och hand-

ledningsskyldighet kompletterar förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas rådgivningsskyldighet och om serviceprincipen.

Staden betonade i sin utredning att syftet med bedömnings- och rehabiliteringsperioden i första hand varit att kunden, dvs. klagandens make, skulle skrivas ut och att man skulle bedöma huruvida kunden hade tillräckliga resurser och tillräcklig funktionsförmåga för att klara sig hemma. På grundval av den till buds stående utredningen hade biträdande justitiekanslern inte anledning att misstänka att staden skulle ha utövat påtryckning på klaganden för att denne skulle samtycka till att bli anhängigvårdare för sin make. Det fanns inte heller anledning att misstänka att man vid utskrivningen av klagandens make till hans eget hem och vid anordnandet av omsorgs- och stödtjänster i hemmet inte skulle ha agerat korrekt och med iakttagande av lagstiftningen, i makens intresse och med beaktande av hans behov. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att klaganden inte hade fått tillräcklig rådgivning eller tillräckligt med stöd då hans make blev utskriven och då frågan om fördelningen av ansvaret för vården och om makarnas samboende samt anhängigvård blev aktuell. Det skulle ha funnits anledning att göra en mer omfattande utredning av klagandens resurser, handlingsförmåga och åsikt, och klaganden borde ha fått mångsidigare handledning om olika tjänster och stödformer (OKV/1052/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Lång behandlingstid för ett ärende som berörde ett underhållsavtal

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade enheterna för familjerättsliga tjänster i två städer på att ärenden som berör underhåll för barn ska behandlas korrekt och utan ogrundat dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut också till justitieministeriet för eventuella åtgär-

der och bad ministeriet meddela om sina åtgärder i ärendet. Den ena staden hade i sin utredning hänvisat till behovet av riksomfattande anvisningar om tidsbestämda underhållsavtal och i synnerhet om sådana situationer där det förekommer betalningsoförmåga.

De tidsbestämda underhållsavtal som berörde klagandens barn höll på att löpa ut, och klaganden hade blivit tvungen att vänta på en tid till barnatillsynsmannen i sin egen och barnens hemstad i över tre månader. Staden hade i sin utredning hänvisat till den ökade efterfrågan på tjänster som föranletts av coronapandemin samt till de svårigheter som pandemin orsakat för verksamheten. Biträdande justitiekanslern betraktade emellertid väntetiden som oskäligt lång.

Ärendet gällande underhållet för klagandens barn hade efter mötet med barnatillsynsmannen genom handräckning sänts till barnatillsynsmannen i den underhållsskyldige förälderns hemkommun. Det framgick inte av stadens utredning att man skulle ha frågat efter läget för handräckningens del, trots att handräckningsärendet hade återsänts först efter mer än tre månader.

Utredningen från den underhållsskyldige förälderns hemkommun visade inte varför man inte hade börjat sköta klagandens barns ärende efter att handräckning erhållits. Ärendet hade inletts först mer än två månader efter att den underhållsskyldige hade tagit kontakt. Då hade det bokats en tid för den underhållsskyldige som inföll tre veckor senare. Enligt biträdande justitiekanslern hade det till följd av denna försummelse uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid ärendets behandling. Staden hade i sin utredning hänvisat till att organisationen för stadens familjerättsliga tjänster hade förändrats samt till konsekvenserna av coronapandemin.

Enligt biträdande justitiekanslern hör det till myndigheternas skyldigheter att se till att deras organisation och uppgifter ordnas så att kunderna får tillbörliga tjänster inom förvaltningen och så att

myndigheterna kan utföra sina uppgifter med gott resultat. Inom laglighetskontrollpraxisen har man av hävd ansett att orsaker som hänför sig till myndigheternas resurser inte berättigar till avvikelser från sådana förpliktelser som föreskrivs i lag. Myndigheterna ska i mån av möjlighet sträva efter att iakttä framförhållning i samband med förändringar, så att de klarar av att sköta sina lagstadgade uppgifter trots att arbetet tidvis hopar sig. Det var på förhand känt att organisationen för stadens familjerättsliga tjänster skulle förändras, medan de exceptionella förhållanden som orsakades av coronapandemin däremot inte hade kunnat förutses (OKV/2042/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Agerandet vid hanteringen av begäranden om återuppringning inom hälso- och sjukvården

Biträdande justitiekanslern gav en stad en anmärkning för att staden hade agerat i strid med grundlagen, förvaltningslagen och hälso- och sjukvårdslagen. Han tilldelade också den ledande överläkaren för den öppna sjukvården i staden en anmärkning för det förfarande som stod i strid med grundlagen, förvaltningslagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare och hälso- och sjukvårdslagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom den överläkare som vikarierat den ledande överläkaren allvarligt på skyldigheten att i sina tjänsteåligganden handla i enlighet med grundlagen och förvaltningslagen, samt på skyldigheten att utföra de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på ett tillbörligt sätt, i enlighet med lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Staden bar ansvaret för att begärandena om återuppringning av de personer som ringt hälsovårdscentralerna under vintern och sommaren 2020 tre gånger hade raderats från telefonsystemet för hälso- och sjukvårdstjänsterna. Enligt biträdande

justitiekanslerns försiktiga bedömning hade tusentals uppringare blivit okontakade, och därmed hade ett stort antal människor inte fått hjälp hos hälsovårdscentralerna. Biträdande justitiekanslern betraktade det som mycket sannolikt att en del av dessa uppringare inte heller själva senare på nytt tagit kontakt med hälsovårdscentralerna, utan bara väntat på återuppringning. Han ansåg även att det var möjligt att stadens förfarande kunde ha äventyrat vissa uppringares hälsa.

Biträdande justitiekanslern ansåg att stadens förfarande stred bl.a. mot hälso- och sjukvårdslagens krav på att verksamheten inom hälso- och sjukvården ska vara högkvalitativ och säker och bedrivas på behörigt sätt. Likaså stred förfarandet mot samma lags krav på att en kommun ska ordna sin verksamhet så att en patient vardagar under tjänstetid omedelbart kan få kontakt med hälsovårdscentralen eller någon annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. I det aktuella fallet var det fråga om ett omfattande och systematiskt förfarande. Biträdande justitiekanslern betraktade stadens förfarande som otillbörligt och konstaterade att det allvarligt äventyrade hälsan hos de klienter som var i behov av hälso- och sjukvårdstjänster.

De samtal som stått i hälsocentralverksamhetens uppringningskö hade i praktiken raderats ("nollats") vid den kundbetjäningssentral som svarade för telefonverksamheten. Den ledande överläkaren för den öppna sjukvården i staden hade gett kundbetjäningssentralens chef ett förordnande om att uppringningsköerna skulle raderas. Därutöver hade den ledande överläkaren samtalat med den överläkare som vikarierat hen om radering av uppringningsköerna, varefter överläkaren hade gett ett förordnande om radering av köerna.

Biträdande justitiekanslern gav den ledande överläkaren för den öppna sjukvården en anmärkning på grund av det ovan beskrivna förfarandet. Med beaktande av omständigheterna ansåg biträdande justitiekanslern att den överläkare som vika-

rierat den ledande överläkaren inte i lika hög grad hade agerat klandervärt (OKV/1597/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tuula Karjalainen).

Dröjsmål i samband med beslut om karantän

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en samkommun på förvaltningslagens krav på att ett muntligt beslut utan dröjsmål också ska ges skriftligen. Samkommunen hade gett de beslut om karantän som avsågs i klagomålet och som fattats i februari 2020 i skriftlig form först efter att karantänen upphört.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tog vid prövningen av påföljden för samkommunens förfarande hänsyn till de exceptionella förhållanden som rådde vid den aktuella tidpunkten samt till att samkommunen genom sina åtgärder hade strävat efter att försnabba meddelandet av skriftliga beslut. Av den till buds stående utredningen framgick det inte heller att samkommunens förfarande i de enskilda fall som avsågs i klagomålet skulle ha orsakat parterna någon skada, vilket samkommunen med sina övriga åtgärder i ärendet hade försökt förebygga.

Det tillvägagångssätt som samkommunen tillämpat våren 2020, där besluten gavs först efter att karantänen och isoleringen hade upphört, hade enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i praktiken hindrat överklagande av besluten om karantän och isolering, eftersom överklagandet de facto skulle ha varit verkningslöst då karantänen eller isoleringen redan upphört. På grund av detta tillvägagångssätt hade de som berördes av besluten inte heller haft möjlighet att i samband med överklagandet hos besvärsmyndigheten framställa yrkanden på att verkställigheten av besluten skulle förbjudas eller avbrytas.

Samkommunen hade genom att fatta besluten om karantän och isolering muntligen strävat efter att i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar förhindra spridningen av coronavirusepidemin och de skador som den orsakade människor och samhället. Denna förpliktelse hör samman med den skyldighet som det allmänna åläggs i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, samt med skyldigheten att främja befolkningens hälsa.

I den aktuella situationen var det emellertid fråga om en inbördes avvägning mellan flera olika grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Då olika grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter står i strid med varandra bör det tillvägagångssätt väljas som innebär att samtliga rättigheter tillgodoses så väl som möjligt. För de personer som besluten om karantän och isolering riktade sig mot hade besluten mycket betydande konsekvenser för rörelsefriheten, den personliga friheten och självbestämmanderätten samt privatlivsskyddet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom den rätt till överklagande som likaså hör till de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen i praktiken hade förhindrats för de aktuella besluten del på grund av samkommunens förfarande, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det tillvägagångssätt som samkommunen valt inte på ett balanserat sätt hade tryggt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som stod i strid med varandra. Därför var samkommunens förfarande inte lagenligt eller godtagbart, trots de undantagsförhållanden som rådde vid den aktuella tidpunkten. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav samkommunen denna uppfattning (OKV/419/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Tillställande av undersökningsresultat till patienten och registrering av resultaten i Kanta-tjänsten

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stad på att de uppgifter som anges i klientuppgiftslagen ska registreras i Kanta-tjänsten.

Klaganden riktade kritik mot att hen inte hade tillställts information om undersökningsresultat och mot att resultaten inte hade registrerats på Mina Kanta-sidorna. Det har redan under flera års tid förelegat en skyldighet att registrera uppgifter om remisser och vårdrespons i Kanta-tjänsten. Då remiss- och vårdresponsdokumenten registreras i Kanta-tjänsten kan medborgarna ta del av dem på Mina Kanta-sidor.

I det aktuella fallet fick varken klaganden eller den läkare som vårdat hen information om klagandens undersökningsresultat, eftersom dessa inte hade registrerats i Kanta-tjänsten. Klaganden hade fått information om undersökningsresultaten först efter att ha anfört klagomål om saken hos justitiekanslern.

Stadens datasystemleverantör hade gjort en felaktig tolkning av anvisningarna från Institutet för hälsa och välfärd, vilket hade lett till att alla de uppgifter som lagen kräver inte hade registrerats i Kanta-tjänsten, på grund av de verksamhetsmodeller

och den praxis som hörde samman med stadens datasystem. Enligt biträdande justitiekanslern är staden ansvarig för att den iakttar tillämpliga bestämmelser och skaffar sådana datasystem som gör det möjligt att registrera de uppgifter som lagen kräver i Kanta-tjänsten. Staden meddelade justitiekanslern att man tillsammans med datasystemleverantören skulle rätta det fel som uppdragats i datasystemet (OKV/1783/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Dröjsmål vid bemötandet av en anmärkning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en samkommun för social- och hälsovård på att anmärkningar ska behandlas utan dröjsmål.

Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande kunde behandlingstiden på mer än tre och en halv månad för klagandens anmärkning om den vård hen fått inte betraktas som skälig. Behandlingen av anmärkningar vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården ska organiseras så att anmärkningar bemöts på ett tillbörligt sätt och inom en rimlig tid (OKV/22/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde miljöförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till plan- och bygglag (plan- och bygglagen) (OKV/2639/21/2021), se s. 92
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ny klimatlag (den nya klimatlagen) (OKV/1924/21/2021), se s. 96
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen (ändring av naturvårdslagen) (OKV/1930/21/2021), se s. 108

Avgöranden

MINISTERIET

Undantagslov för förhindrande av skador orsakade av vitkindade gäss och skarvar

Till det rättsskydd som var och en garanteras i grundlagen hör att man har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Enligt biträdande justitiekanslern blev denna rätt inte tillgodosedd i samband med förfarandet för beviljande av undantagslov för förhindrande

av skador orsakade av vitkindade gäss och skarvar. Behandlingstiderna för ansökningar om undantagslov hade förlängts avsevärt vid Närings-, trafik och miljöcentralen i Egentliga Finland i jämförelse med läget förut. Också vid Vasa förvaltningsdomstol var behandlingstiderna för besvär rörande dessa ärenden långa, och i vissa fall blev ärendenas sammanlagda behandlingstider synnerligen långa.

Biträdande justitiekanslern bad miljöministeriet senast 31.5.2022 lämna en utredning om hur avvecklandet av fridlysningen och utvecklandet av undantagslovsförfarandet har framskridit. Han började dessutom på eget initiativ utreda de sammanlagda behandlingstiderna för de ansökningar om undantagslov som behandlats vid Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland och som med anledning av överklagande hade överförts till Vasa förvaltningsdomstol (OKV/2511/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Byggnadstillsynsmyndigheternas förfarande vid behandlingen av en omprövningsbegäran och vid vidtagandet av tillsynsåtgärder

Biträdande justitiekanslern tilldelade byggnadstillsynen i en stad en anmärkning på grund av dess

förfarande som stred mot bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen, kommunallagen och förvaltningslagen. Av ett klagomål framgick det att man inom byggnadstillsynen hade försummat att se till att utan dröjsmål föra en omprövningsbegäran till den byggnads- och tillståndsnämnd som fungerade som byggnadstillståndsmyndighet för behandling. Nämnden hade därför inte kunnat behandla omprövningsbegäran och det ärende som avsågs i den på det sätt som lagen förutsätter, skyndsamt och utan ogrundat dröjsmål. Dessutom delgav biträdande justitiekanslern byggnadstillståndsmyndigheterna de synpunkter han framfört om vikten av effektiv och trovärdig myndighetstillsyn.

Det hade tagit ett år och sex månader innan omprövningsbegäran hade överförts till byggnads- och tillståndsnämnden för behandling. Därmed uppfylldes inte lagens krav på att omprövningsbegäranden ska behandlas skyndsamt. Tillsynsärendet hade inte heller behandlats utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i lagen föreskrivits att en omprövningsbegäran ska behandlas skyndsamt bl.a. därför att ärendets sammanlagda behandlingstid inte ska bli onödigt lång. En begäran om omprövning är ett nödvändigt mellanskede innan ärendet kan föras till förvaltningsdomstolen för bedömning genom besvär. Stadens uppfattning om att det var möjligt att skjuta upp behandlingen av omprövningsbegäran för den tid förvaltningsdomstolsprocessen pågick i ett annat ärende var inte förenlig med lagens krav på att omprövningsbegäranden ska behandlas skyndsamt.

I klagomålet riktades det också kritik mot byggnadstillsynens verksamhet i samband med vidtagandet av tillsynsåtgärder. Tillståndsansökan hade lämnats in först mer än fem månader efter att

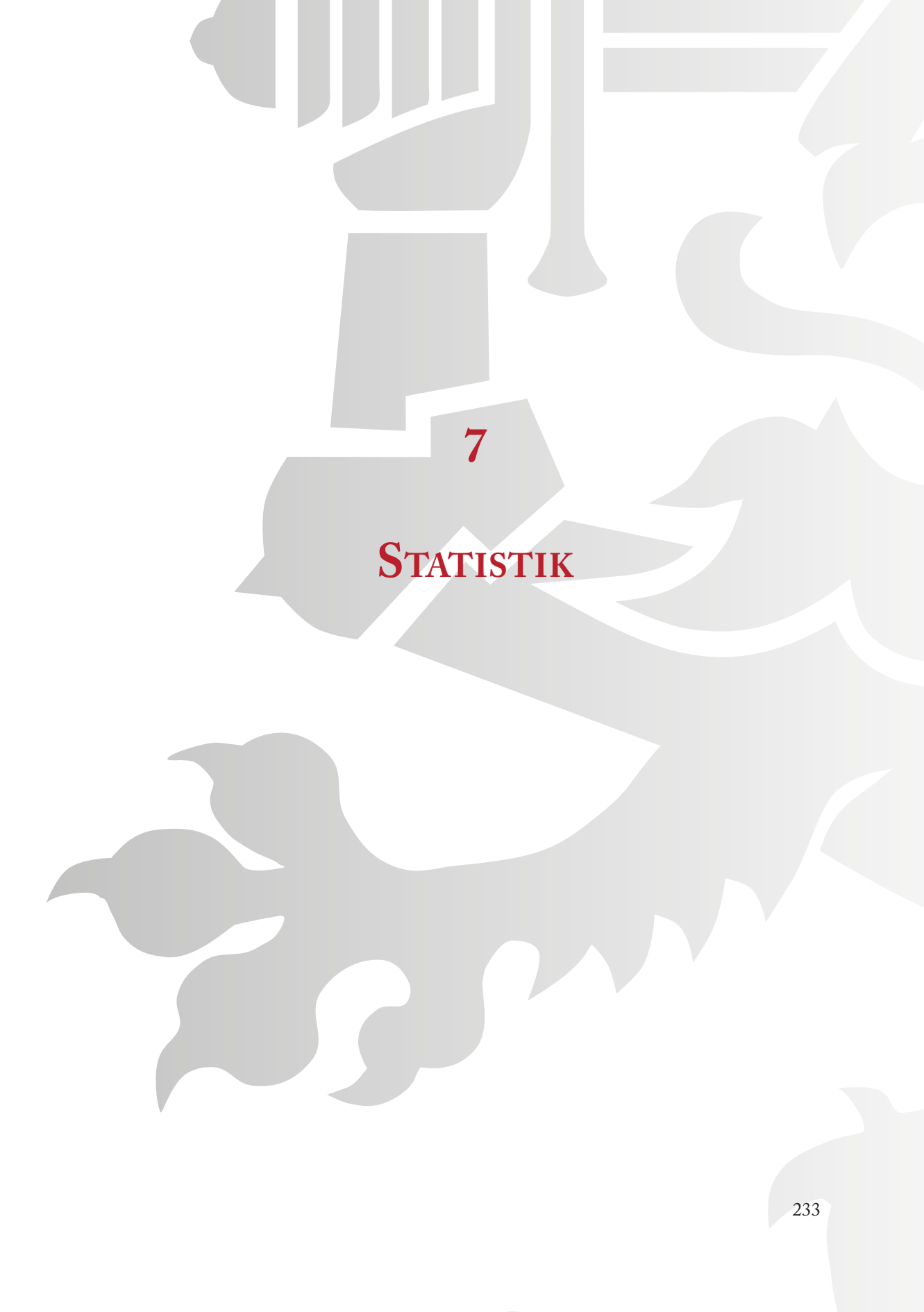
tidsfristen för inlämnandet av planen hade löpt ut. Biträdande justitiekanslern konstaterade att effektiv och trovärdig myndighetstillsyn förutsätter att man aktivt följer att de angivna tidsfristerna iakttagas och att man ingriper då det sker försummelser (OKV/1416/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Behandlingen av ett yrkande på förvaltningstvång inom byggnadstillsynen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byggnadstillsynen i en stad på skyldigheten att behandla de tillsynsyrkanden som inkommer till den i enlighet med grundlagen och förvaltningslagen. Dessutom ska byggnadstillsynen utan ogrundat dröjsmål bemöta dem som på ett sakligt sätt tar kontakt i frågor som hör till dess behörighet.

Stadens byggnadstillsyn hade inte behandlat klagandenas skriftliga tillsynsyrkande i enlighet med lag och inte heller i enlighet med de närmare anvisningar som beskriver god förvaltningspraxis. Yrkandet borde ha registrerats och ärendet borde ha beretts och förts till den nämnd som fungerade som byggnadstillsynsmyndighet för behandling och avgörande, så att det skulle ha fattats ett överklagbart beslut i ärendet. Från byggnadstillsynens sida hade man inte heller på ett tillbörligt sätt bemött klagandena eller deras ombud då de tagit kontakt.

Beslutet sändes också till stadsstyrelsen för kännedom och för att beaktas framdeles (OKV/646/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).



7

STATISTIK

UPPGIFTER OCH ÅTGÄRDER

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

STATSRÅDETS ALLMÄNNA SAMMANTRÄDEN SAMT FÖREDRAGNINGAR FÖR REPUBLIKENS PRESIDENT

Sammanträden

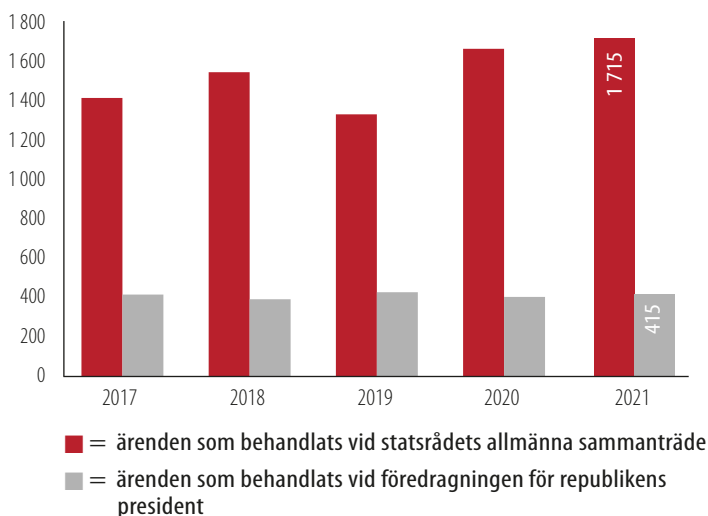
Statsrådets allmänna sammanträde	109
Föredragning för republikens president.....	36

Behandlade ärenden

Statsrådets allmänna sammanträde	1 715
Föredragning för republikens president.....	415

Granskade protokoll

Statsrådets allmänna sammanträde	46
Föredragning för republikens president.....	16



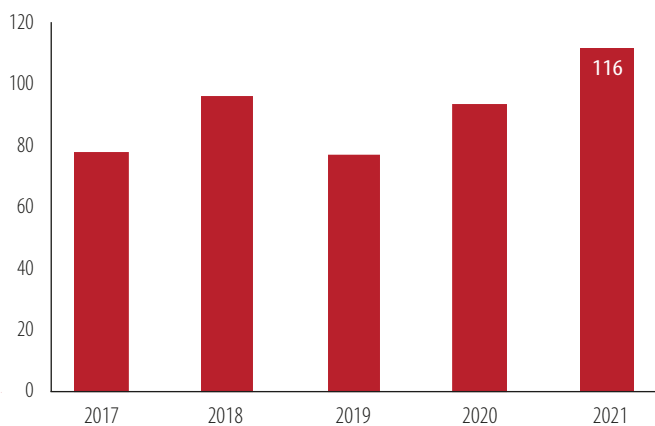
BEGÄRANDE OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Inledda ärenden

Statsrådet och ministerierna	116
Begäranden om hörande i riksdagens utskott	19
Sammanlagt	135

Avgjorda ärenden**Åtgärder**

1) skriftliga utlåtanden	72
2) inget behov av åtgärder.....	46
Sammanlagt	118



■ = begäranden om utlåtanden och ställningstaganden som framställts av republikens president, statsrådet och ministerierna

(siffrorna innefattar inte sådana begäranden om upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen)

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

KLAGOMÅL

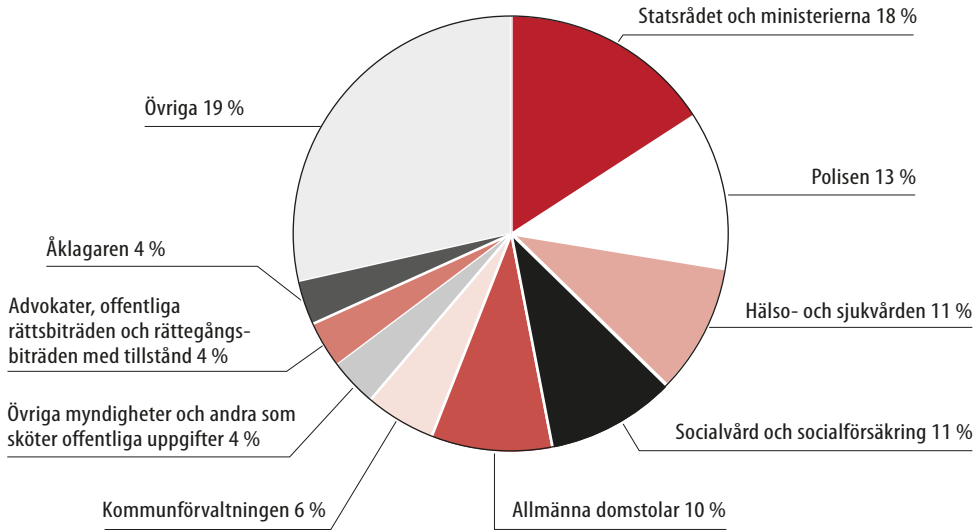
Mottagna klagomål 2 304

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

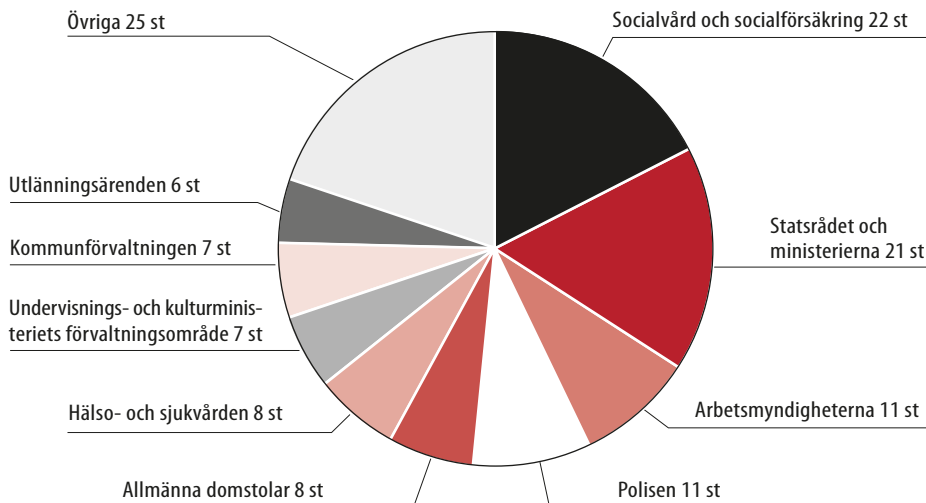
1) statsrådet eller ministerierna	417
2) utrikesministeriets förvaltningsområde	4
3) justitieministeriets förvaltningsområde	64
4) allmänna domstolar	237
5) förvaltningsdomstolarna	50
6) specialdomstolarna	19
7) åklagaren	85
8) utsökningen	49
9) advokater eller offentliga rättsbiträden	92
10) rättegångsbiträden med tillstånd.....	9
11) inrikesministeriets förvaltningsområde	25
12) polisen	309
13) utlänningsärenden	34
14) försvarsministeriets förvaltningsområde	2
15) finansministeriets förvaltningsområde	45
16) kommunförvaltningen	138
17) skatteförvaltningen.....	39
18) undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	72
19) jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	19
20) kommunikationsministeriets förvaltningsområde	33
21) arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde.....	14
22) arbetsmyndigheterna	66
23) social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.....	35
24) socialvård och socialförsäkring	254
25) hälso- och sjukvården.....	256
26) miljöministeriets förvaltningsområde	4
27) miljömyndigheterna	31
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	93
29) övriga ärenden	137

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier) 2 632

Klagomålen riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Klagomålen som föranledde åtgärder riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Avgjorda klagomål	2 373
--------------------------------	-------

Klagomålsärenden som föranledde utredningsåtgärder

Åtgärder

1) anmärkningar	8
2) uppfattning	104
3) förslag till utveckling av rättsreglerna	1
4) andra ställningstaganden	13
5) felaktigt förfarande, ingen åtgärd	6
6) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	1 196

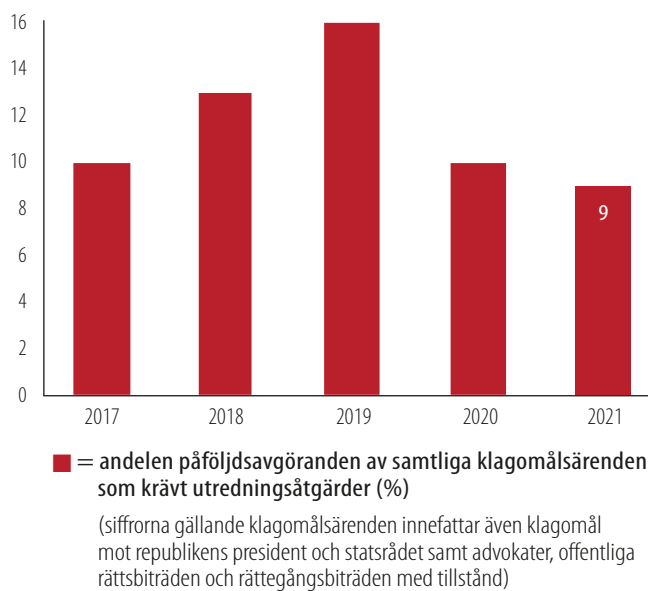
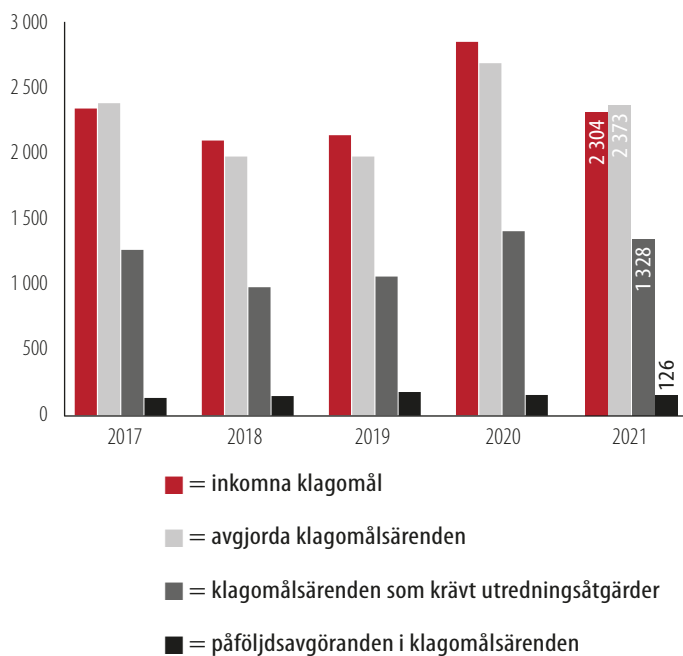
Sammanlagt	1 328
------------------	-------

Klagomålsärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	217
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas	228
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	93
4) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund (tillsynsnämnd)	14
5) ärendet överfördes till en behörig myndighet	62
6) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas (ospecificerad)	197
7) förföll på annan grund	148
8) togs inte för behandling (ad acta)	295
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	73

Sammanlagt	1 327
------------------	-------

Ett och samma klagomål kan föranleda flera åtgärder.



**GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH ÄRENDEN SOM BERÖR
DOMARES TJÄNSTEBROTT**

Granskning av straffdomar

Granskade domar	3 930
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	65

Avgöranden

Åtgärder

1) anmärkning	22
2) uppfattning	37
3) inget behov av åtgärder (ad acta)	13
4) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	4

Sammanlagt	76
------------------	----

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från

1) hovrätterna	8
2) polisen	23

Sammanlagt	31
------------------	----

Avgöranden

Åtgärder

1) anmärkning	10
2) uppfattning	3
3) inget behov av åtgärder (ad acta)	28
4) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	3

Sammanlagt	44
------------------	----

ÖVERVAKNING AV ÅKLAGARNA

Anhängiggjorda tjänstebrottsärenden som gäller åklagare 15

Avgjorda tjänstebrottsärenden som gäller åklagare

Åtgärder

1) anmärkning	2
2) uppfattning	1
3) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	2
4) inget behov av åtgärder (ad acta)	13
Sammanlagt	18

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH
LAGLIGHETSKONTROLLBESÖK

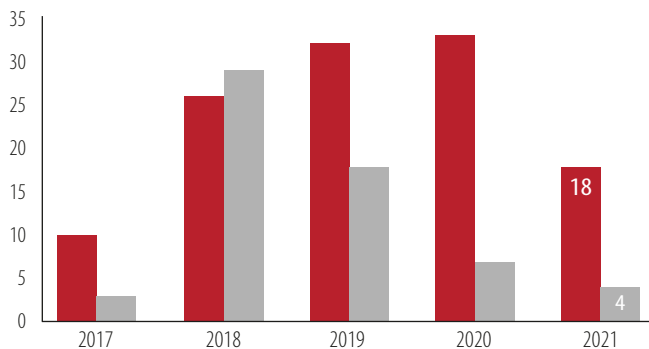
Ärenden som inlett på eget initiativ 18

Avgöranden

Åtgärder

1) åtal	1
2) anmärkning	12
3) uppfattning	26
4) andra åtgärder	2
5) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	1
6) inget behov av åtgärder (ad acta)	3
7) förföll på annan grund	1
Sammanlagt	46

Inspektioner och laglighetskontrollbesök 4



■ = ärenden som tagits till prövning på eget initiativ
 ■ = laglighetskontrollbesök

Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

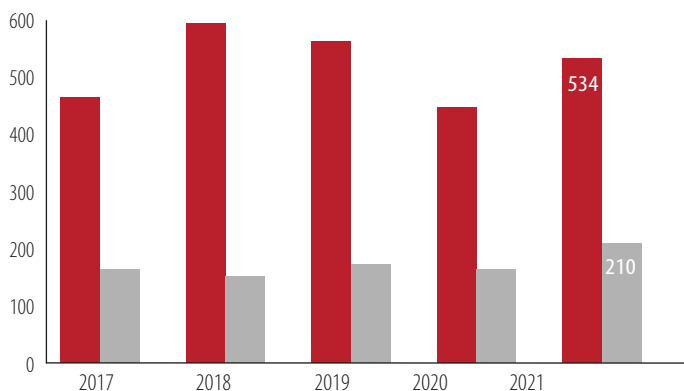
Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	534
2) annan övervakning av advokater (bl.a. rättegångsbiträdesnämndens beslut, Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och åklagarnas underrättelser)	210
Sammanlagt	744

Avgöranden

Åtgärder

1) ärenden som gäller ändringssökande	14
2) andra åtgärder	4
3) överfördes till tillsynsnämnden	3
4) ärendet var anhängigt	1
5) inget behov av åtgärder (ad acta)	718
Sammanlagt	740



■ = beslut som tillsynsnämnden i anslutning till Finlands Advokatförbund fattat i tillsynsärenden och arvodestvister och som inkommit till justitiekanslern för granskning

■ = annan övervakning av advokater
(bl.a. rättegångsbiträdesnämndens beslut, Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och åklagarnas underrättelser)

KLAGOMÅL I ANSLUTNING TILL COVID-19-EPIDEMIN

Antal anhängiggjorda

Statsrådet eller ministerierna	197
Övriga myndigheter	178
Sammanlagt	375

Avgjorda

Föranledda åtgärder

1) uppfattning	7
2) annan åtgärd	1
3) felaktigt förfarande konstaterades inte	264
4) överfördes till riksdagens justitieombudsman	33
5) överfördes till den behöriga myndigheten	5
6) hörde inte till justitiekanslerns befogenheter	39
7) var anhängigt eller möjlighet till ansökan om ändring	20
8) var så otydligt att det var omöjligt att utreda (ospecificerad)	25
9) togs inte för behandling (ad acta)	26
10) förföll på annan grund	27
Sammanlagt:	447

En stor del av klagomålen i anslutning till covid-19-epidemin riktar sig till flera myndigheter. Då är också åtgärderna på grund av klagomålsavgörandena fler än det sammanlagda antalet klagomål. Ett klagomål kan också annars orsaka flera åtgärder i olika avgörandeskedan.

ARBETSSITUATIONEN

Ärenden som inlett under år 2021

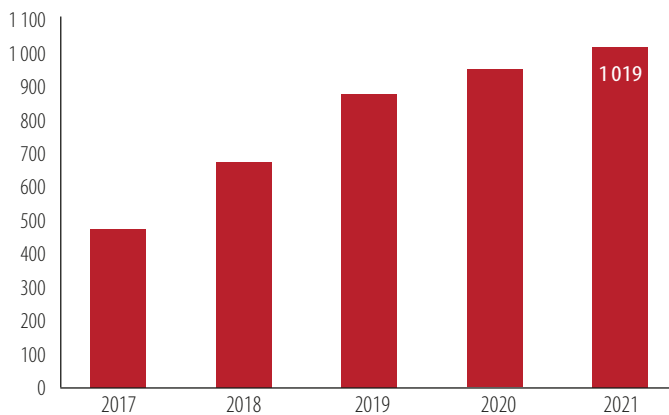
Klagomålsärenden	2 304
Övriga laglighetskontrollärenden	1 010
Sammanlagt	3 314

Ärenden som avgjorts under år 2021 3 417

Ärenden under behandling vid utgången av år 2021

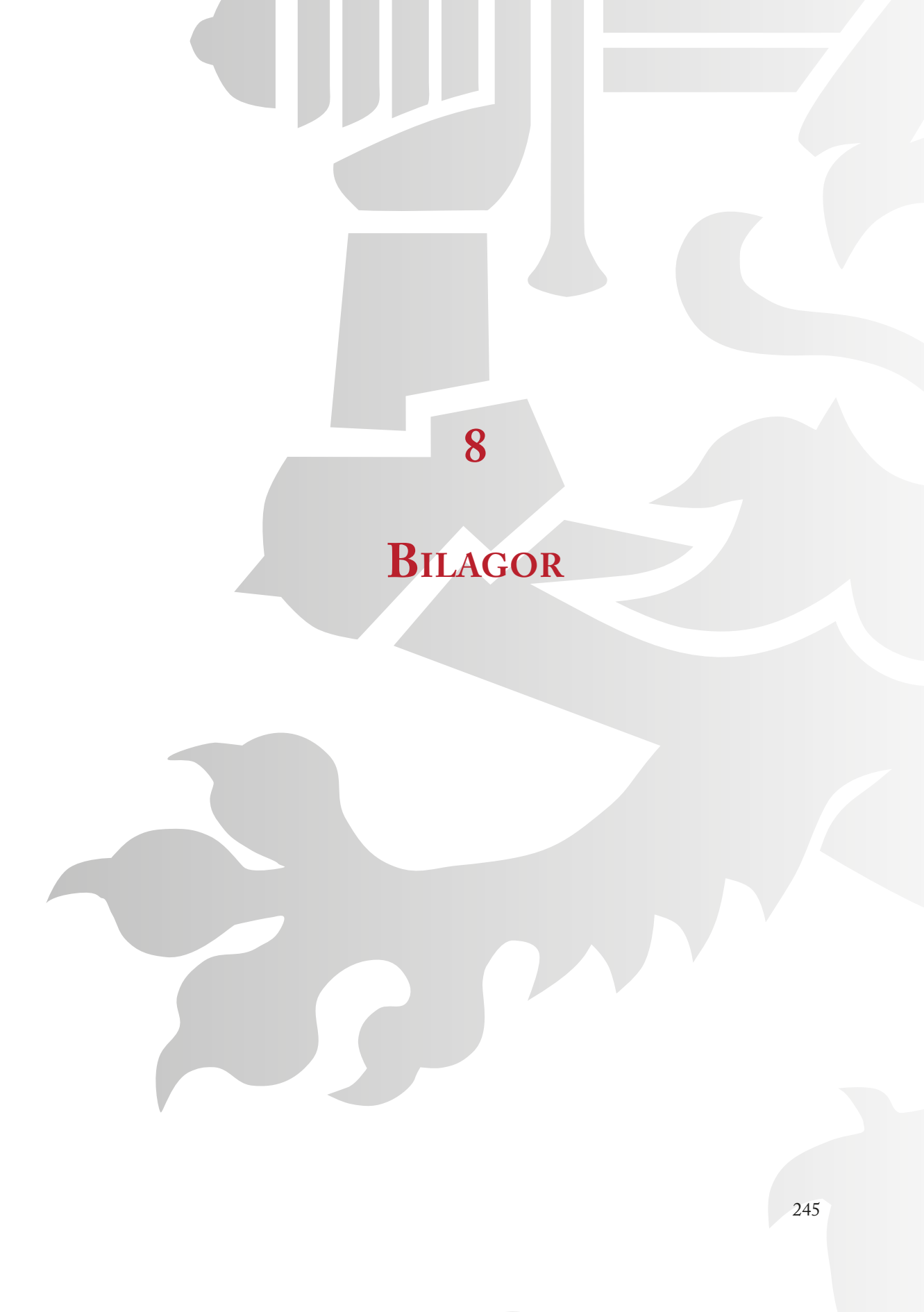
Klagomålsärenden som inkommit år 2019	1
Övriga laglighetskontrollärenden som inkommit år 2019	2
Klagomålsärenden som inkommit år 2020	108
Övriga laglighetskontrollärenden som inkommit år 2020	41
Klagomålsärenden och andra laglighetskontrollärenden som inkommit år 2021	857

Sammanlagt 1 019



■ = ärenden som var under behandling vid utgången av året
(klagomålsärenden och andra laglighetskontrollärenden)

Vid utgången av år 2021 var 1019 klagomålsärenden under behandling vid justitiekanslersämbetet, varav 109 hade varit under behandling i mer än ett år.



8

BILAGOR

BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER OM JUSTITIEKANSLERN OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets ställning, uppgifter och befogenheter regleras i:

- 27 § 3 mom., 48 § 2 mom., 69 §, 108 §, 110–113 §, 115 § 1 mom. 1 punkten och 117 § i grundlagen,
- 2 § i riksdagens arbetsordning,
- 1 § och 10 § i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden,
- 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet,
- lagen om justitiekanslern i statsrådet
- statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet,
- lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman,
- 6 § 3 mom., 7 c § 1 mom. och 10 § i lagen om advokater, samt
- 9 §, 10 §, 14 § 1 mom., 25 § och 28 § 4 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslern har fastställt justitiekanslersämbetets arbetsordning med stöd av 12 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 3 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet.

UTLÅTANDEN

Utkastet till regeringsproposition med förslag till självstyrelselag för Åland
(OKV/1965/21/2021) – Se närmare s. 90

Utkastet till regeringsproposition om skärpning av vårdgarantin för primärvård
(OKV/3135/21/2021) – Se närmare s. 91

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av postlagen samt utkastet
till förordning om tidsbundet understöd för tidningsutdelning (OKV/3158/21/2021)
– Se närmare s. 91

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen
bland personer över 55 år (OKV/3161/21/2021) – Se närmare s. 92

Utkastet till regeringsproposition om uppdatering av bestämmelserna om besvärsgång
i vissa lagar och vissa tekniska bestämmelser (OKV/3011/21/2021) – Se närmare s. 92

Utkastet till regeringsproposition med förslag till plan- och bygglag (OKV/2639/21/2021)
– Se närmare s. 92

Utkastet till regeringsproposition om ändring av lagen om övervakning av underrättelse-
verksamheten (OKV/3201/21/2021) – Se närmare s. 93

Utkastet till regeringsproposition om inrättandet av ett Genomcenter
(OKV/2870/21/2021) – Se närmare s. 93

Arbetsgruppsbetänkandet om nationella bestämmelser som kompletterar den nya
Bryssel IIa-förordningen (OKV/1833/21/2021) – Se närmare s. 94

Arbetsgruppsbetänkandet om ändring av lagen om skuldsanering (OKV/1343/21/2021)
– Se närmare s. 94

Betänkandet av kommittén som berett en ändring av sametingslagen (OKV/1502/21/2021)
– Se närmare s. 94

Delreformen av lagstiftningen om penningtvätt (OKV/2425/21/2021) – Se närmare s. 95

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ny klimatlag (OKV/1924/21/2021)
– Se närmare s. 96

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om behandling av kunduppgifter inom arbets- och näringsförvaltningen och om en serviceplattform (OKV/1881/21/2021) – Se närmare s. 96

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa andra lagar som gäller handräckning (OKV/2413/21/2020)
– Se närmare s. 97

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (OKV/2884/21/2020) – Se närmare s. 98

Utkastet till regeringsproposition om lagstiftning om barnskyddets krävande vård utom hemmet (OKV/2705/21/2020) – Se närmare s. 98

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen och till lagar som har samband med den (OKV/1211/21/2021) – Se närmare s. 99

Utkastet till regeringsproposition med förslag till biobankslag och till vissa lagar som har samband med den (OKV/2909/21/2020) – Se närmare s. 99

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen (OKV/171/21/2021) – Se närmare s. 100

Statsrådets redogörelse för underrättelselagstiftningen (OKV/565/21/2021)
– Se närmare s. 100

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och lagen om centralen för utredning av penningtvätt (OKV/412/21/2021) – Se närmare s. 101

Utkastet till statsrådsförordning om ändring av 2 § 2 momentet i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (OKV/873/21/2021) – Se närmare s. 101

Utkastet till regeringsproposition om temporär ändring av lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia (OKV/1163/21/2021) – Se närmare s. 102

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och temporär ändring av strafflagen (OKV/1538/21/2021) – Se närmare s. 102

Utkastet till bestämmelser om användningsområde och öppenhet för automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen (OKV/1698/21/2021) – Se närmare s. 103

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om upphävande av lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen och om ändring av 6 § i polisförvaltningslagen (OKV/1590/21/2021) – Se närmare s. 103

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen (OKV/1309/21/2021) – Se närmare s. 104

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om småbarnspedagogik (OKV/1593/21/2021) – Se närmare s. 104

Utkastet till regeringsproposition med förslag till översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmåner (OKV/1664/21/2021) – Se närmare s. 105

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt vissa lagar som har samband med dem (OKV/1712/21/2021) – Se närmare s. 105

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning för att utveckla beredskapen för massinvandring (OKV/1976/21/2021) – Se närmare s. 106

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar överträdelse av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den (OKV/1937/21/2021) – Se närmare s. 107

Genomförandet av visseblåsardirektivet gällande externa rapporteringskanaler (OKV/893/21/2021) – Se närmare s. 108

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen (OKV/1930/21/2021) – Se närmare s. 108

Den periodiska rapporten om genomförandet av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (OKV/1743/21/2021) – Se närmare s. 150

Omorganiseringen av stöd- och förvaltningsfunktionerna vid specialmyndigheterna inom justitieministeriets förvaltningsområde (OKV/2811/21/2020) – Se närmare s. 153

Arbetsgruppsbetänkandet om mottagande av muntlig bevisning genom en upptagning (OKV/2871/21/2020) – Se närmare s. 154

Kommunalvalet 2021 (OKV/630/21/2021) – Se närmare s. 155

Myndigheters och andra offentliga aktörers erfarenheter av offentlighetslagens ändamålsenlighet och iakttagandet av offentlighetsprincipen (OKV/1182/21/2021) – Se närmare s. 156

Bedömningspromemorian om rättegångskostnader i tvistemål (OKV/1342/21/2021) – Se närmare s. 156

Förslaget till strategiska mål för utnyttjande och öppnande av information (OKV/827/21/2021) – Se närmare s. 177

Bedömningspromemorian om projekt för att utveckla den digitala identiteten (OKV/819/21/2021) – Se närmare s. 178

Bedömningspromemorian om behoven av att utveckla lagstiftningen om informationssystem inom den offentliga förvaltningen (OKV/2005/21/2021) – Se närmare s. 179

Myndighetsrekommendationer (OKV/1861/21/2021) – Se närmare s. 180

Bedömningspromemorian om skyldighet att lagra förmedlingsuppgifter för myndigheternas behov med hänsyn till EU-domstolens rättspraxis (OKV/896/21/2021) – Se närmare s. 194

Arbetsgruppsbetänkandet om förslag som gäller reformen av lagstiftningen om funktionshindervisnare (OKV/2922/21/2020) – Se närmare s. 205

Arbetsgruppsbetänkandet om en reform av lagen om utkomststöd (OKV/2221/21/2021) – Se närmare s. 207

Utkastet till regeringsproposition om förvaltning av fonderna inom området för inrikes frågor och dess detaljmotivering (OKV/1192/21/2020)

Utredningen om inrättandet av en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet 2020:19 (OKV/2808/21/2020)

Arbetsgruppsbetänkandet om granskning av regleringen gällande rekrytering av specialister som utnämns i enlighet med lagen om civil krishantering (OKV/486/21/2021)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (OKV/422/21/2021)

Utkastet till inrikesministeriets förordning om ändring av 6 § i inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer 2021 (OKV/999/21/2021)

Bedömningspromemorian om kompetensen och noggrannheten hos jurister som biträder asylsökande (OKV/956/21/2021)

Utkastet till regeringsproposition med förslag om ändring av lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (OKV/1858/21/2021)

Arbetsgruppsbetänkandet om möjligheterna att ta in medling i förvaltningsprocesser (OKV/1693/21/2021)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om överensstämmelse för skodon och textilprodukter, ändring av lagen om marknadskontrollen av vissa produkter och ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter (OKV/1938/21/2021)

De rättsliga tolkningsproblemen rörande ordalydelsen i 16 c § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar (OKV/2275/21/2021)

Utkastet till regeringsproposition om ändring av medborgarskapslagen (OKV/2710/21/2021)

Kontantbetalningen av skatter utan serviceavgifter (OKV/1374/21/2021)

Utvecklandet av efterhandsutvärderingen av lagstiftningen (OKV/1974/21/2021)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om grundandet av ett bolag med specialuppgifter för sysselsättning av partiellt arbetsföra och till vissa lagar som har samband med den (OKV/1837/21/2021)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (OKV/907/21/2021)

LAGLIGHETSKONTROLLBESÖK

17.03.2021	Riksfogdens kansli (OKV/241/71/2021)
02.12.2021	Dataombudsmannens byrå (OKV/226/71/2021)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2021

Kanslichef

Majuri Tuula, vicehäradshövding

Hakonen Kimmo, juris kandidat (tjänstledig)

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef

Salo Maija, vicehäradshövding

Referendarieråd

Koivisto Johanna, vicehäradshövding

Äldre justitiekanslerssekreterare

Honkapää Heli, J.D. (USA), juris magister,
ekonomie magister

Kuosmanen Taru, vicehäradshövding

Luikku Laura, juris kandidat

Ruuskanen Minna, juris doktor,
vicehäradshövding

Notarier

Ahotupa Eeva, vicenotarie

Rouhiainen Minna, vicehäradshövding

Ledningens assistent

Tolvanen Heidi, tradenom

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef

Martikainen Petri, juris licentiat,
vicehäradshövding

Referendarieråd

Karjalainen Tuula, juris kandidat

Kostama Outi, vicehäradshövding

Löfman Markus, juris licentiat,
vicehäradshövding

Mustonen Marjo, vicehäradshövding

Äldre justitiekanslerssekreterare

Harjutsalo Linda, vicehäradshövding
Kuosmanen Susanna, vicehäradshövding
Lehtimäki Juho, LL.M, vicehäradshövding
Lehvä Outi, vicehäradshövding
Pulkkinen Minna, vicehäradshövding
Rouhiainen Petri, vicehäradshövding
Räty Anu, vicehäradshövding
Salmi Lipiäinen Maija, vicehäradshövding
Sihto Juha, juris licentiat, vicehäradshövding
Tolmunen Irma, vicehäradshövding
Tulkki-Ansinn Pia, vicehäradshövding
Välinen Henna-Riikka, vicehäradshövding
Lahtinen Leo, juris magister
Pimiä Anna-Maarit, vicehäradshövding

Justitiekanslerssekreterare

Föredragande

Administrativa enheten

Kanslichef

Majuri Tuula, vicehäradshövding
Hakonen Kimmo, juris kandidat (tjänstledig)

Äldre justitiekanslerssekreterare

Informatör

Liesivuori Pekka, vicehäradshövding
Kukkanen Krista, filosofie magister

Resurshanteringsexperter

Näveri Anu, tradenom (högre YH)

Palonen Eija, merkonom

Registrator

Snabb Tuula

Byråsekreterare

Lehtonen Joel, tradenom

Nyberg Ira (tjänstledig)

Savela Sari

Högskolepraktikanter

Niemi Rasmus, rättsnotarie

Tarvainen Jenna, ekonomie kandidat



9

REGISTER

FÖRTECKNING ÖVER MYNDIGHETER

Arbets- och näringsbyråerna		Kyrkostyrelsen	191
(TE-tjänster)	197–202	Migrationsverket	172, 173
Besvärnämnden för social trygghet		Miljöministeriet (MM)	231
(SAMU)	223	Polisstyrelsen	165–166
Dataombudsmannens byrå	160	Polisväsendet	164–165, 167–168, 170–171
Finansministeriet (FM)	84, 87	Regionförvaltningsverken	
Folkpensionsanstalten		(RFV)	181, 211–212
(FPA)	212, 215, 216–222	Skatteförvaltningen	181
Försvarsmaktens forskningscentral	175	Social- och hälsovårdsministeriet	
Försäkringsdomstolen	223	(SHM)	86, 209–210
Förvaltningsdomstolarna	130	Tillstånds- och tillsynsverket för	
Hovrätterna	123	social- och hälsovården (Valvira)	211
Högsta domstolen	130	Tillsynsnämnden i anslutning till	
Inrikesministeriet (IM)	163	Finlands advokatförbund	144–145
Jord- och skogsbruksministeriet		Tingsrätterna	118–119, 121–129, 131
(JSM)	86, 192–193	Universiteten	185–186
Justitieministeriet (JM)	158	Utrikesministeriet (UM)	150–151
Kommunerna	182–183, 188–190, 224–232	Åklagarväsendet	134–136
Kommunikationsministeriet	194	Åland	160

SAKREGISTER

A

Advokat

besvär över tillsynsnämndens avgörande _____ 145

Advokatförbundet

Finlands Advokatförbunds förra
generalsekreterares förfarande _____ 143

Anhörigvård

rådgivning och stöd _____ 226

B

Barnatillsyningsman

lång behandlingstid för ett ärende som
berörde ett underhållsavtal _____ 227

Barnskydd

krävande vård utom hemmet inom ramen
för barnskyddet (utlåtande) _____ 98
utläggning av offentlig maktutövning _____ 224
ändring av barnskyddslagen (utlåtande) _____ 99

Beslutsfattande

öppenheten vid beslutsfattandet rörande
hanteringen av coronavirusepidemin _____ 209

Byggnadstillsyn

behandling av ett yrkande på förvaltnings-
tvång _____ 232
förfarandet vid behandlingen av en
omprövningsbegäran _____ 231

D

Dataskydd

behandling av kunduppgifter inom arbets- och
näringsförvaltningen (utlåtande) _____ 96
ett universitets val av styrelsemedlemmar _____ 186
utvidgning av åtkomsten till kontouppgifter
(utlåtande) _____ 101
ändring av befolkningsdatasystemet
(utlåtande) _____ 101

ändring av lagen om certifikattjänster som till-
handahålls av Myndigheten för digitalisering
och befolkningsdata (utlåtande) _____ 98

Digitalisering

behoven att utveckla regleringen av den
offentliga förvaltningens informations-
system (utlåtande) _____ 179
projektet för att utnyttja och öppna
information (utlåtande) _____ 177
utvecklingen av en digital identitet
(utlåtande) _____ 178

Domstolarna

avgörande av ett brottmål utan beslutanderätt _ 122
beaktande av ett tidigare villkorligt
fängelsestraff som en strafflindringsgrund _ 122
bestämmande av prövotid _____ 123
brottsofferavgift _____ 126
coronaviruspandemins inverkan på
behandlingstiden _____ 131
dröjsmål vid behandlingen av ett besvärssärende 130
dröjsmål vid utfärdandet av en stämning _____ 118
felaktigt belopp för brottsofferavgiften _____ 125
förfarandet vid utarbetande av en expedition _ 130
informerande av verkställighetsmyndigheten
om återbrytande av en brottmålsdom _____ 123
noggrannhet vid bifogandet av en
stämningsansökan _____ 124
oaktsamhet vid utarbetandet av en dom _____ 127
rättelse av prövotiden _____ 124
skyldigheten att låta översätta dokument _____ 124
straff för ett preskriberat brott _____ 119
straff som ådömdes svaranden trots
utevaro _____ 121–122
tvångsmedelsärendenas offentlighet _____ 128
underskridande av minimistraflet _____ 122
översändande av handlingar _____ 122

Dröjsmål

behandling av en ansökan	181
behandling av en ansökan om uppehålls- tillstånd	172
behandling av en begäran om omprövning av beskattningen	181
föredragning av riksdagsskrivelser	85
förfarandet vid lotteriförvaltningen	166

E**Efterlysning**

underrättelse till polisen	173
----------------------------	-----

EU-lagstiftning

den nationella verkställigheten av förordningen om invasiva främmande arter	193
--	-----

F**Fiske**

reglering av fisket i Tana älv	192
--------------------------------	-----

Förordning

förordningar utfärdade med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar	86, 210
---	---------

Förundersökning

dröjsmål	165, 167–168, 170
motiverandet av ett beslut	170
omnämmande av den tillämpade bestämmelsen	171

Förvaltningsbeslut

dröjsmål i samband med beslut om karantän	229
---	-----

G**God förvaltning**

behandling av begäranden om återupprättning	228
bemötande av en informationsbegäran	219
bemötande av kontaktbegäranden	220
besvarande av meddelanden	136
dataombudsmannens byrås förfaranden	160
en kommuns förfarande vid en fastighetsaffär	183
examensnämndens förfarande	187
FPA:s automatiserade beslutsfattande	212
förfarandet för förordnande till en uppgift inom utrikesförvaltningen	151

förfarandet hos en statssekreterare som fungerade som kanslichef och en understats- sekreterare som svarade för förvaltnings- tjänster	150
hörande i samband med behandlingen av ett utkomststödsärende	221
korrekt behandling	218
meddelande av en anvisning och förmedling av information om den	216
meddelande av ett överklagbart beslut	189
rådgivning till kunder	215
vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål	211
överklagbart beslut	218
Grundläggande utbildning ändring av lagen om grundläggande utbildning (utlåtande)	104

H**Handräckning**

Försvarsmaktens och Gränsbevaknings- väsendets handräckning till polisen (utlåtande)	97
--	----

Härader

utvecklande av lokalförvaltningen (utlåtande)	103
---	-----

I**Ikraftträdandet av en lag**

fastställande av tidpunkten för en lags ikraftträdande	84
---	----

Integritetsskyddet

tryggande av integritetsskyddet vid uträttandet av ärenden	197
---	-----

Internationella konventioner

FN avskaffande av alla former av rasdis- kriminering (utlåtande)	150
---	-----

Invandrare

avvisande av en asylsökande	164
-----------------------------	-----

J**Jämlikhet**

i samband med båtplatsavgifter	182
--------------------------------	-----

Jäv

jäv vid inrikesministeriets laglighetskontroll av skyddspolis	163
--	-----

L**Lagberedning**

automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen (utlåtande) _____	103
biobankslagen (utlåtande) _____	99
delreform av penningtvättsregleringen (utlåtande) _____	95
den nya klimatlagen (utlåtande) _____	96
inrättandet av ett Genomcenter (utlåtande) _____	93
lagstiftningen om främjande av sysselsättningen bland personer som fyllt 55 år (utlåtande) _____	92
plan- och bygglagen (utlåtande) _____	92
rättelse av författning _____	194
skyldigheten att lagra förmedlingsuppgifter vid elektronisk kommunikation (utlåtande) _____	194
uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor (utlåtande) _____	100
utvecklande av beredskapen för massinvandring (utlåtande) _____	106
utvecklande av lokalförvaltningen (utlåtande) _____	103
utvidgning av åtkomsten till kontouppgifter (utlåtande) _____	101
ändringar i postlagen (utlåtande) _____	91

Laglighetskontroll

genomförandet av visselblåsardirektivet gällande externa rapporteringskanaler (utlåtande) _____	108
omorganisering av specialmyndigheternas stöd- och förvaltningsuppgifter (utlåtande) _____	153
risker i samband med arrangerandet av kommunalvalet under coronapandemin (utlåtande) _____	155
skydd för personer som rapporterar överträdelser av EU-rätten och den nationella rätten (utlåtande) _____	107
uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor (utlåtande) _____	100

Legitetsprincipen

temporär lagändring gällande nya undersökningsåtgärder i fråga om M/S Estonias förlisning (utlåtande) _____	102
---	-----

Lotteri och penningsspel

behandling av ett penninginsamlingsärende _____	166
---	-----

N**Naturvård**

behandlingstider för ansökningar om undantagslov _____	231
ändring av naturvårdslagen (utlåtande) _____	108

O**Offentlighetslagen**

behandling av ett ärende rörande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter _____	191
bemötande av en dokumentbegäran _____	175
erfarenheter av offentlighetslagens ändamålsenlighet (utlåtande) _____	156
tillämpning _____	190

R**Riksdagen**

beslutsfattande gällande stödinstrument till följd av pandemikrisen _____	87
dröjsmål vid överlämnandet av en statsrådsskrivelse _____	84
ministrars förfarande vid beredningen av EU:s återhämtningsplan _____	89

Rättvis rättegång

mottagande av muntlig bevisning genom upptagning (utlåtande) _____	154
rättegångskostnader i tvistemål (utlåtande) _____	156

Rörelsefrihet

reglering om bekämpning av coronaviruset vid gränstrafiken (utlåtande) _____	102
--	-----

S**Sametinget**

revidering av sametingslagen (utlåtande) _____	94
--	----

Sekretessplikten

Hälsouppgifter rörande ett barn _____	188
---------------------------------------	-----

Självstyrelse

förslaget till ny självstyrelselag för Åland (utlåtande) _____	90
--	----

Skrivelse

dröjsmål vid överlämnandet av en statsrådsskrivelse _____	84
---	----

Skuldsanering

ändring av lagstiftningen om skuldsanering (utlåtande) _____	94
--	----

Social- och hälsovården

förslagen rörande en reform av handikapp- servicelagen (utlåtande) _____	205
reformen av lagen om utkomststöd (utlåtande) _____	207
skärpning av vårdgarantin inom primär- vården (utlåtande) _____	91
ändring av socialvårdslagen och lagen om social- och hälsovårdstjänster för äldre (utlåtande) _____	105

Social trygghet

dröjsmål vid behandlingen av ett ärende rörande sjukpension _____	217
e-tjänst _____	220
FPA:s automatiserade beslutsfattande _____	212
serviceprocessen för arbetssökande (utlåtande) _____	105
skyldigheten att anmäla sig som arbetslös arbetssökande _____	222

Statsåklagare

förfarandet i ett åtalstillståndsärende _____	136
---	-----

T**Tjänsteutnämning**

meritjämförelse i en tjänsteutnämningsspromemoria _____	136
Ålands landskapsregerings förfarande i samband med en tjänsteutnämning _____	160

Tjänsteåtal

tjänsteåtal mot en polisman _____	164
-----------------------------------	-----

Tvångsmedel

polisens förfarande _____	170
---------------------------	-----

U**Universiteten**

offentligheten och skyddet för personuppgifter _____	186
val av styrelsemedlemmar _____	185

Utkomstskydd för arbetslösa

förfarandet vid en arbets - och närings- byrå _____	198–199
givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden _____	200
rådgivning för en arbetssökande _____	199

Utsökning

fastställandet av en skriftlig betalningsplan vid utsökning _____	159
--	-----

V**Val**

förmedlingen av information om framflyttning av kommunalvalet _____	158
--	-----

Å**Åklagare**

motiverande av ett beslut om åtalseftergift _____	135
preskription av åtalsrätten _____	134–135
ändringssökande _____	135

Åland

förslaget till ny självstyrelselag (utlåtande) _____	90
--	----

Ä**Ändringssökande**

besvär över avgöranden av den tillsynsmynd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund _____	145
uppdatering av regleringen om möjligheterna att överklaga (utlåtande) _____	92



PB 20
00023 STATSRÅDET

justitiekanslern.fi

ISSN 0356-3219