

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRAÅDET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 1999



HELSINGFORS 2000

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

**OM JUSTITIEKANSLERNS ÄMBETSÅTGÄRDER
OCH IAKTTAGELSER RÖRANDE LAGARNAS
EFTERLEVNAD**

AVGIVEN

FÖR ÅR 1999



HELSINGFORS 2000

ISSN 0356-3219

OY EDITA AB, HELSINGFORS 2000

TILL RIKSDAGEN OCH STATSRADET

I enlighet med 108 § 3 mom. i den nya grundlagen överlämnar jag vördsamt till Riksdagen och Statsrådet berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts 1999.

Enligt 48 § regeringsformen skulle berättelsen avges till Republikens president och Riksdagen. Denna berättelse är den första som i enlighet med den nya grundlagen förutom till Riksdagen riktas till Statsrådet och inte längre till Republikens President.

Under året sköttes justitiekanslersämbetet av undertecknad, juris licentiat, vicehäradshövding Paavo Nikula. Vicehäradshövding Jukka Pasanen verkade som justitiekanslersadjoint (enligt den nya grundlagen: biträdande justitiekansler) och skötte mina uppgifter då jag hade förhinder.

Medan jag var tjänstledig på grund av sjukdom 26.6—21.8.1999 sköttes mina uppgifter av justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen.

Republikens President utsåg 1.4.1998 kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, juris licentiat Klaus Helminen till justitiekanslersadjointens suppleant (fr.o.m. 1.3.2000: ställföreträdare för biträdande justitiekanslern). Under verksamhetsåret skötte kanslichef Helminen på kallelse av justitiekanslerns uppgifterna som justitiekanslersadjointens suppleant i sammanlagt 71 dagar.

I denna berättelse redogörs för justitiekanslerns verksamhet huvudsakligen utgående från de olika verksamhetsformerna. I varje avsnitt ingår en översikt av respektive sektor och en

redovisning för de bestämmelser som gäller verksamheten. Härvid beaktas den revidering av lagstiftningen om justitiekanslerns verksamhet och justitiekanslersämbetet som har föranletts av den nya grundlagen.

Efter den allmänna översikten av justitiekanslerns verksamhet följer en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet i statsrådet. I följande avsnitt behandlas övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. I avsnitten om laglighetsövervakningen redogörs först för tillsynen över de allmänna domstolarna, åklagar-, polis- och utökningsväsendet samt den övriga rättsvården, därefter särskilt för laglighetsövervakningen av statsförvaltningen och den övriga förvaltningen, ett förvaltningsområde i sänder. Ett avsnitt handlar om övervakningen av advokatväsendet.

Efter avsnitten om laglighetsövervakningen följer vissa av justitiekanslerns och justitiekanslersadjointens avgöranden som har ansetts vara av allmän och principiell betydelse och som på grund av sin omfattning inte har tagits in i de tidigare avsnitten.

Berättelsens sista avsnitt är en bilaga med statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet och tjänsteätalsärenden samt de nya bestämmelserna gällande justitiekanslern.

Slutligen ingår i berättelsen ett sakregister samt en förteckning över de anställda vid justitiekanslersämbetet.

Helsingfors den 31 mars 2000

Justitiekansler **Paavo Nikula**

Kanslichef *Klaus Helminen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
Till Riksdagen och Statsrådet	3	2.3. Uppgifter i samband med granskningen av listorna	24
1. Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet	9	2.3.1. Åtgärder som granskningen för- anlett	24
1.1. De förnyade författningarna om justitie- kanslern	9	2.3.2. Vissa klagomål i anslutning till granskningen av listorna	27
1.2. De viktigaste verksamhetsområdena	9	2.4. Skriftliga utlåtanden och framställning- ar	28
1.2.1. Övervakningen av statsrådet	10	2.5. Övriga utlåtanden och ställningstagand- en	42
1.2.2. Utlåtanden	10	3. De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	45
1.2.3. Övervakningen av de grundlägg- ande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	11	3.1. Allmänna synpunkter	45
1.2.4. Åklagaruppgifterna	11	3.1.1. De i Finland gällande bestämmel- serna	45
1.2.5. Prövningen av klagomål	11	3.1.2. Förslaget till stadga för de grund- läggande rättigheterna i Euro- peiska unionen	46
1.2.6. Granskningen av straffdomar	12	3.2. Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	46
1.2.7. Övervakningen av advokaterna	12	3.3. Övervakningen av hur övriga myndighe- ter beaktar de grundläggande fri- och rät- tigheterna samt de mänskliga rättigheter- na	47
1.2.8. Uppgiftsfördelningen mellan jus- titiekanslern och justitieombuds- mannen	12	4. Laglighetsövervakningen av domstolarna	55
1.3. Sifferuppgifter om verksamheten	12	4.1. Allmän översikt	55
1.4. Inspektionsresor och besök	13	4.1.1. Klagomål	55
1.5. Internationella kontakter	17	4.1.2. Granskningsverksamhet	55
1.5.1. Besök i utlandet	17	4.1.3. Uppföljning av lagen om rätte- gång i brottmål	57
1.5.2. Besök hos justitiekanslersämbe- tet	18	4.2. Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder	58
1.6. Verksamhet och ekonomi	19	4.2.1. Tjänsteåtalsärenden	58
1.6.1. Ekonomin	19	4.2.2. Framställningar	59
1.6.2. Utbildning	19	4.2.3. Anmärkningar	60
1.6.3. Information	19	4.2.4. Meddelanden	60
1.6.4. Övrig verksamhet	20	4.2.5. Övriga ställningstaganden	63
1.7. Ämbetsverkets organisation och perso- nal	21		
1.7.1. Organisationen	21		
1.7.2. Personalen	21		
2. Justitiekanslern i statsrådet	22		
2.1. Allmän översikt	22		
2.2. Granskningen av föredragningslistor	23		
2.2.1. Inspektionsobjekten	23		
2.2.2. EU-medlemskapet	24		

	Sida		Sida
4.3. Granskning av straffdomar	64	6.3.1. Framställningar	82
4.3.1. Allmänt	64	6.3.2. Meddelanden	82
4.3.2. Anmärkningar	64	6.3.3. Övriga ställningstaganden	83
4.3.3. Meddelanden	65	6.4. Finansförvaltningen	84
4.4. Framställningar till högsta domstolen om återbrytande av domar	66	6.4.1. Framställningar	84
4.4.1. Till följd av granskning av straff- domar	66	6.4.2. Meddelanden	85
4.4.2. Högsta domstolens svar	66	6.4.3. Övriga ställningstaganden	86
5. Laglighetsövervakningen av den övriga rätts- vården	67	6.5. Undervisningsförvaltningen	87
5.1. Allmän översikt	67	6.5.1. Meddelande	87
5.1.1. Klagomål	67	6.5.2. Övriga ställningstaganden	87
5.1.2. Häradsreformen	67	6.6. Jord- och skogsbruksförvaltningen	88
5.2. Laglighetsövervakningen av åklagarvä- sendet	70	6.6.1. Tjänsteåtalsärenden	88
5.2.1. Åtalsförordnanden	70	6.6.2. Framställning	88
5.2.2. Framställning	70	6.6.3. Anmärkningar	88
5.3. Laglighetsövervakningen av polisväsen- det	70	6.6.4. Meddelanden	89
5.3.1. Anmärkningar	70	6.6.5. Övriga ställningstaganden	91
5.3.2. Anvisningar och meddelanden ...	71	6.7. Trafikförvaltningen	93
5.3.2.1. Klagomål mot polisen ...	71	6.7.1. Meddelanden	93
5.3.2.2. På justitiekanslersämbe- tets eget initiativ	73	6.7.2. Övriga ställningstaganden	93
5.3.3. Övrigt ställningstagande	73	6.8. Handels- och industriförvaltningen	94
5.4. Laglighetsövervakningen av utsöknings- väsendet	74	6.8.1. Meddelande	94
5.4.1. Ett tjänsteåtalsärende	74	6.9. Social- och hälsovårdsförvaltningen	94
5.4.2. Framställningar	74	6.9.1. Framställningar	94
5.4.3. Meddelanden	75	6.9.2. Anmärkning	96
5.5. Den övriga rättsvården och justitieför- valtningen	77	6.9.3. Meddelanden	97
5.5.1. Framställning	77	6.9.3. Övrigt ställningstagande	100
5.5.2. Meddelande	77	6.10. Arbetsförvaltningen	100
5.5.3. Övrigt ställningstagande	78	6.10.1. Meddelanden	100
6. Laglighetsövervakning av statsförvaltningen ...	79	6.11. Miljöförvaltningen	100
6.1. Allmän översikt	79	6.11.1. Meddelanden	100
6.1.1. Övervakningsmetoderna	79	6.11.2. Övriga ställningstaganden	102
6.1.2. Behandlingen av klagomål	79	7. Laglighetsövervakningen av den övriga förvalt- ningen	103
6.1.3. Fördelningen av klagomål	80	7.1. Allmän översikt	103
6.2. Utrikesförvaltningen	81	7.2. Kommunförvaltningen	104
6.2.1. Meddelanden	81	7.2.1. Allmän förvaltning	104
6.3. Inrikesförvaltningen och försvarsför- valtningen	82	7.2.1.1. Meddelanden	104
		7.2.1.2. Övriga ställningstagan- den	105
		7.2.2. Undervisningsförvaltningen	106
		7.2.2.1. Meddelanden	106
		7.2.3. Social- och hälsovårdsförvalt- ningen	106
		7.2.3.1. Framställning	106
		7.2.3.2. Anmärkning	106

	Sida		Sida
7.2.3.3. Meddelanden	106	9.4. Flygtrafikledningens skiftcheferers arbetsgivarställning	128
7.2.3.4. Övrigt ställningstagande	107	9.5. En avdelningschefs förfarande i ett utnämningsärende	132
7.2.4. Miljöförvaltningen	107	9.6. Reglering av björnbeståndet så att människor går säkra	141
7.2.4.1. Anmärkning	107	9.7. Skötseln och övervakningen av frökontrollärenden	145
7.2.4.2. Meddelanden	107	9.8. Grunderna för beviljande av fronttjänstecken	149
7.2.4.3. Övrigt ställningstagande	109	9.9. Felaktigheter i samband med kungörelse om nätverket Natura	156
7.3. Kyrkoförvaltningen	109	9.10. Bedömning av en byggnadsinspektörs förfarande	159
7.3.1. Övrigt ställningstagande	109	9.11. Jävsfrågor i samband med utövande av statens ägarmakt	164
7.4. Ålands självstyrelse	110	9.12. Av den nya grundlagen orsakade lagändringsbehov	168
7.4.1. Meddelande	110		
7.5. Andra som sköter offentliga uppdrag	110		
8. Övervakningen av advokatväsendet	111	10. Bilaga	
8.1. Allmänna synpunkter	111	10.1. Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet	174
8.1.1. Medlemskap i Advokatförbundet	111	10.2. Statistiska uppgifter om tjänsteåtal	178
8.1.2. En advokats förpliktelser samt god advokatsed	111	10.3. De nya bestämmelserna gällande justitiekanslern	179
8.2. Övervaknings- och disciplinsystemet	111	10.3.1. Bestämmelserna om justitiekanslern i Finlands grundlag	179
8.2.1. Disciplinnämnden	111	10.3.2. Lag om justitiekanslern i statsrådet	181
8.2.2. Övervaknings- och disciplinära ärenden	112	10.3.3. Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet	184
8.2.3. Det disciplinära systemet	112	Sakregister 1999	186
8.2.4. Uppgifter från de allmänna åklagarna	112	Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.1999	194
8.3. Innebörden av justitiekanslerns övervakning av advokaterna	112		
8.3.1. Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	112	Figurer	
8.3.2. Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater	114	1. Inkomna och avgjorda klagomål 1990—1999	13
8.3.3. Inledande av disciplinärt förfarande	114	2. Av klagomålen föranledda åtgärder 1999	14
8.3.4. Övriga åtgärder	115	3. Regeringspropositioner och EU-ärenden 1997—1999	22
8.4. Allmänna rättsbiträden	116	4. Klagomål mot domstolar 1997—1999 ...	56
8.5. Statistik	117		
9. Ärenden som behandlats vid justitiekanslersämbetet	118		
9.1. Utlåtande om förslaget till ändring av självstyrelselagen för Åland	118		
9.2. Statsministerns förfarande i samband med en överenskommelse om skadestånd	121		
9.3. Jäv för en stadsstyrelsemedlem	125		

	Sida		Sida
5. Klagomål mot åklagar-, polis- och utskökningsmyndigheter 1997—1999	68	8. Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden 1997—1999	113
6. Klagomål mot statsförvaltningen, förvaltningsområdesvis 1997—1999	81	9. Åtgärder föranledda av klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden 1999	115
7. Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1995—1999	104		

1. Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

1.1. De förnyade författningarna om justitiekanslern

Regeringsformen för Finland (94/1999) gällde ännu under verksamhetsåret. Bestämmelserna om justitiekanslern och dennes uppgifter fanns i 37 och 46—49 § regeringens formen. Regeringsformen upphävdes genom Finlands grundlag (731/1999) som gavs 11.6.1999 och trädde i kraft 1.3.2000. I 10 kap. grundlagen finns bestämmelser om laglighetskontrollen, bl.a. om justitiekanslerns uppgifter och viktigaste befogenheter. I kapitlets 108—113, 115 och 117 § föreskrivs om justitiekanslern. Vissa paragrafer reglerar såväl justitiekanslerns som justitieombudsmannens verksamhet.

Den nya grundlagens 69 § innehåller grundläggande bestämmelser om utnämning av justitiekanslern samt om behörighetsvillkoren för denne. I samma paragraf föreskrivs också om biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare. Dessa benämningar ersätter de tidigare benämningarna, dvs. justitiekanslersadjointen och dennes suppleant. Enligt 6 § i lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (732/1999) blir justitiekanslersadjointens suppleant när lagen träder i kraft ställföreträdare för biträdande justitiekanslern.

Till följd av grundlagsreformen måste också de övriga författningarna om justitiekanslern revideras. Till denna kategori hör det som förordning utfärdade reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992), som gällde till dess att grundlagen trädde i kraft. Justitieministeriet tillsatte 19.12.1999 den s.k. justitiekanslersarbetsgruppen under ledning av kanslichef Klaus Helminen. Arbetsgruppens uppdrag var att utreda behoven att revidera bestämmelserna om justitiekanslern och lägga fram ändringsförslag. Justitiekanslersarbetsgruppens 16.9.1999 daterade betänkande innehöll ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om justitiekanslern i statsrådet och vissa lagar i samband därmed samt ett utkast till förordning om justitiekanslersämbetet. Arbetsgruppen ansåg det inte finnas

något akut behov av ytterligare revidering av författningarna om de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet. Arbetsgruppens ordförande redogör i sin promemoria för vissa synpunkter som ligger till grund för betänkandet. Se nedan, avsnitt 9.12, s. 168.

Efter fortsatt beredning vid justitieministeriet överlämnades 9.12.1999 till riksdagen regeringens proposition 175/1999 rd med förslag till lagar om justitiekanslern i statsrådet och vissa lagar som har samband med den. Lagen gavs 25.2.2000 (193/2000) och trädde i kraft 1.3.2000. Genom lagen upphävdes reglementet för justitiekanslern i statsrådet. I lagen finns bestämmelser om hur justitiekanslern genomför sin laglighetsövervakning, upptar ärenden till prövning och utreder ärenden, om de åtgärder som justitiekanslern kan vidta, om justitiekanslerns rätt att få handräckning och upplysningar samt om justitiekanslerns beslutanderätt. Vidare finns i lagen grundläggande bestämmelser om justitiekanslersämbetet samt vissa andra bestämmelser. Med stöd av det i lagens 12 § ingående bemyndigandet gavs 1.3.2000 statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000).

Grundlagens bestämmelser om justitiekanslern samt lagen om justitiekanslern i statsrådet och förordningen om justitiekanslersämbetet har som bilagor fogats till denna berättelse. Se avsnitt 10.3, s. 179.

1.2. De viktigaste verksamhetsområdena

De under verksamhetsåret gällande bestämmelserna om justitiekanslern och dennes uppgifter fanns i 37 och 46—48 § regeringens formen samt i det som förordning utfärdade reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992). I enlighet med 46 § 1 mom. regeringens formen övervakade justitiekanslern lagligheten i statsrådets verksamhet och även i övriga myndigheters och offentligt anställdas verksamhet. I den nya grundlagens 108 § finns motsvarande bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter.

Justitiekanslern är enligt den nya grundlagens 110 § alltså specialåklagare när det gäller tjänstebrott, och kan således utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas för sådana brott i ärenden som omfattas av hans laglighetskontroll.

Justitiekanslerns uppgifter kan skötas också av biträdande justitiekanslern (tidigare: justitiekanslersadjointen), som vid förhinder för justitiekanslern sköter dennes uppgifter. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare (till 1.3.2000 suppleanten för justitiekanslersadjointen) sköter vid förhinder för biträdande justitiekanslern dennes uppgifter.

Enligt 108 § 1 mom. i den nya grundlagen skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Motsvarande bestämmelser fanns i 46 § 1 mom. och 47 § regeringsformen. Specialbestämmelser om justitiekanslerns övervakning av advokaternas verksamhet ingår i lagen om advokater (496/1958).

Laglighetsövervakningen av myndigheterna och den offentliga verksamheten sker i olika former. Den omfattar statsrådets verksamhet, utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna, prövning av klagomål samt granskning av straffdomar.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs närmare om övervakningen av statsrådet med stöd av grundlagen samt om övervakningen av lagligheten av myndigheternas verksamhet och den offentliga verksamheten. I lagen finns bestämmelser om avgöranden av ärenden samt om ställföreträdarrangemang vid förhinder för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. I lagens 12 § finns en grundläggande bestämmelse om justitiekanslersämbetet.

I 10 § 3 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Enligt denna bestämmelse avgör justitiekanslern speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern. Mera detaljerade

bestämmelser om uppgiftsfördelningen finns i arbetsordningen för justitiekanslersämbetet.

Berättelsens avsnitt 1.3 och 10.1 innehåller statistiska uppgifter om ärenden som har behandlats vid justitiekanslersämbetet under verksamhetsåret.

1.2.1. Övervakningen av statsrådet

Bestämmelser om justitiekanslerns skyldighet att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents verksamhet finns i 108 § 1 mom. och 112 § grundlagen. Motsvarande bestämmelser fanns i 47 § regeringsformen. Kompletterande bestämmelser finns i 2 § lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt 111 § 2 mom. grundlagen skall justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och föredragning för republikens president i statsrådet. Justitiekanslerns närvaro är dock ingen lagstadgad förutsättning för statsrådets eller republikens presidents beslutsfattande.

I 112 § grundlagen samt i 2 § lagen om justitiekanslern i statsrådet, som i vissa avseenden kompletterar grundlagen, föreskrivs om de åtgärder som justitiekanslern kan vidta i samband med övervakningen. I praktiken är det främst fråga om förhandsövervakning som går till så att justitiekanslern före statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningarna granskar föredragningslistorna jämte bilagor. Övervakningen omfattar också de skrivelser i EU-ärenden som statsrådet sänder till riksdagen. Bestämmelserna om sådana skrivelser, som tidigare ingick i 4 a kap. riksdagsordningen, har tagits in i 96 § grundlagen. Beredningen av dessa ärenden sköts av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden.

En närmare redogörelse för övervakningen av statsrådet ges i berättelsens avsnitt 2.

1.2.2. Utlåtanden

Justitiekanslerns utlåtanden är nära förknippade med den ovan nämnda övervakningsuppgiften. Enligt 108 § 2 mom. grundlagen, som motsvarar 48 § 2 mom. regeringsformen, skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Det är oftast ministerierna som ber justitiekanslern om utlåtanden.

Utöver de utlåtanden som avses i regeringsformen kan justitiekanslern på begäran ge utlåtanden också om lagberedningsprojekt, i synnerhet på straff-, process-, förvaltnings- och statsförfattningsrättens område. I dessa fall avgör justitiekanslern själv om han ger utlåtande. Utlåtanden ges framförallt om beredningsprojekt som är viktiga från laglighetsövervakningens synpunkt.

Justitiekanslerns utlåtanden och ställningstaganden refereras nedan i avsnitt 2 och även i avsnitt 9.

1.2.3. De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

Enligt 108 § 1 mom. grundlagen, liksom tidigare enligt 46 § 1 mom. regeringsformen, skall justitiekanslern också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna förpliktelse beaktas särskilt i ärenden som hänför sig till övervakningen av statsrådet samt när det gäller klagomål och ärenden som justitiekanslern upptar till prövning på eget initiativ.

På motsvarande sätt beaktas de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland. Här avses särskilt europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, dvs. Europarådets människorättskonvention, men också vissa konventioner med snävare tillämpningsområde, t.ex. konventionen mot diskriminering och konventionen om barnets rättigheter.

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt betänkande om grundrättighetsreformen (GruUB 25 — 1994 rd) anfört att det är förenligt med reformens anda att i laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga verksamhetsberättelser ta in särskilda avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har respekterats. Dessa ärenden behandlas i berättelsens avsnitt 3.

1.2.4. Åklagaruppgifterna

Justitiekanslern är i enlighet med den nya grundlagens 110 § 1 mom. specialåklagare i fråga om tjänstebrott. En särskild undergrupp utgörs av tjänstebrott där en domare är misstänkt. Enligt 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare (199/1997) skall beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman.

Enligt 23 § 2 mom. hovrättsförordningen (211/1994) skall hovrätten underrätta justitiekanslern om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Mot domare riktade misstankar om tjänstefel behandlas i avsnitt 4.2.1.

I samband med att riksåklagarämbetet inledde sin verksamhet överfördes i enlighet med 15 § 5 mom. förordningen om riksåklagarämbetet (209/1997) de vid justitiekanslersämbetet anhängiga ärendena som ankom på riksåklagaren genom justitiekanslerns beslut till riksåklagarämbetet. Enligt samma praxis har också därefter till riksåklagarämbetet överförts klagomål som gäller åtalsprövning i fråga om av privatpersoner begångna brott. Under verksamhetsåret överfördes 16 klagomål till riksåklagarämbetet.

1.2.5. Prövningen av klagomål

Justitiekanslern övervakar lagligheten i myndigheternas verksamhet och i annan offentlig verksamhet bl.a. genom att behandla klagomål som gäller denna verksamhet. Under verksamhetsåret tillämpades 6—8 § i reglementet för justitiekanslern i statsrådet i fråga om förutsättningarna för upptagande av klagomål till prövning samt i fråga om de åtgärder som klagomål kunde föranleda. Motsvarande bestämmelser finns i 4—6 § lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enskilda personer och institutioner kan klaga hos justitiekanslern om de anser att någons lagliga rättigheter har kränkts. År 1999 inkom sammanlagt 1 239 klagomål.

Enligt 6 § i reglementet för justitiekanslern i statsrådet skulle justitiekanslern undersöka ett ärende om ett skriftligt klagomål framställdes hos justitiekanslern med anledning av en sådan persons eller en sådan institutions förfarande som omfattades av hans övervakningsbehörighet och det fanns grund att misstänka att ett lagstridigt eller felaktigt förfarande hade ägt rum, eller om justitiekanslern annars ansåg det föreligga skäl att ingripa i förfarandet. I ärenden som inkommit till handläggning inhämtades de upplysningar som justitiekanslern ansåg behövliga.

Enligt samma paragraf undersökte justitiekanslern dock inte utan särskilda skäl klagomål över ärenden som var äldre än fem år. Eftersom denna preskriptionstid inte var ovillkorlig, utgjorde den inget hinder för prövning av äldre ärenden än så, om detta var motiverat på grund av ärendets allvarighet eller karaktär i övrigt. År

1999 avvisades med stöd av detta stadgande 77 klagomål utan prövning.

Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman kan sinsemellan överföra ärenden, så som i avsnittet 1.2.8. redogörs. Även den europeiska ombudsmannen har ibland till justitiekanslern överfört enstaka klagomål som hör till den nationella laglighetsövervakarens kompetensområde.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet också ta emot enskilda medborgares telefonförfrågningar i olika ärenden. Enskilda medborgare gjorde förfrågningar i egna ärenden och som utomstående i aktuella ärenden. Råd ges om justitiekanslerns behörighet samt om anhängiggörandet och behandlingen av klagomål som riktas till justitiekanslern. Om ett ärende inte hör till justitiekanslerns behörighet informeras medborgarna om vilken myndighet eller instans ärendet ankommer på. Förfrågningar som inte hör till justitiekanslerns behörighet är bl.a. sådana som gäller bankernas och andra finansmarknadsaktörers förfarande samt privaträttsliga frågor.

I berättelsens avsnitt 4—7 samt 9 redogörs för de avgöranden som givits med anledning av klagomålen samt för de åtgärder som dessa föranlett.

1.2.6 Granskningen av straffdomar

Till justitiekanslerns uppgifter hörde enligt 9 § i reglementet för justitiekanslern att låta granska anmälningar som gjorts om ådömda straff. En motsvarande bestämmelse finns i 3 § 3 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet. För granskningen skall till ämbetet sändas doms- och verkställighetshandlingar. I avsnitt 4 redogörs närmare för de åtgärder som granskningen av handlingarna har föranlett.

1.2.7. Övervakningen av advokaterna

I lagen om advokater (496/1958) föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter vid övervakningen av advokater. I 1 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet hänvisas till lagen om advokater, vilket innebär att denna övervakning fortsätter som förr. Övervakningen omfattar granskning av de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattar i s.k. tillsynsärenden samt granskning av de disciplinära beslut som förbundets disci-

plinnämnd fattar, inklusive prövning av ändringssökande, samt prövning av klagomål mot advokater.

I avsnitt 8 redogörs för övervakningen av advokaterna.

1.2.8. Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen

Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (den s.k. uppgiftsfördelningslagen, 1224/1990) trädde i kraft 1.1.1991.

I uppgiftsfördelningslagens 1 § räknas de ärenden upp som justitiekanslern överför till justitieombudsmannen om han inte av särskilda skäl anser det vara ändamålsenligt att saken avgörs vid justitiekanslersämbetet. Ärenden som i regel överförs är sådana som gäller: 1) försvarsmakten samt personer som tjänstgör i militära uppgifter och inom gränsbevakningsväsendet, 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/1987), tagande i förvar eller annat frihetsberövande samt 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja. Också klagomål från fångar och andra som har berövats sin frihet hör till dem som överförs. Däremot överförs till justitieombudsmannen inte ärenden som gäller övervakning av statsrådets verksamhet, även om det är fråga om försvarsministeriets förfarande.

Med stöd av uppgiftsfördelningslagens 3 § kan justitiekanslern och justitieombudsmannen sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådars behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat.

Under verksamhetsåret överfördes sammanlagt 36 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 18 klagomål till justitiekanslern.

1.3. Sifferuppgifter om verksamheten

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 1998).

Under verksamhetsåret inkom 1 239 (1 330) och avgjordes 1 190 (1 180) klagomål. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upp-

togs 17 (32) ärenden till prövning, medan 86 (80) ärenden anhängiggjordes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 102 (133) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning var 14 % (15 %). Enligt en utredning som gjordes år 1999 var mediantiden för avgörande av samtliga klagomål ca 16 veckor och den genomsnittliga tiden ca 25 veckor.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 25 (17).

Antalet anhängiga klagomål 31.12.1999 var 628 (573) och antalet övriga anhängiga ärenden under beredning 51 (50), dvs. sammanlagt 679 (623) ärenden.

Figur 1 visar hur antalen inkomna och avgjorda klagomål har utvecklats under de senaste tio åren. I figur 2 framgår åtgärdenas procentuella fördelning år 1999.

I början av verksamhetsåret gjordes vissa ändringar i ämbetsverkets diarieföring, vilket i början av 2000 också föranledde ändringar i statistikföringen. Statistiken för verksamhetsåret är uppgjord enligt det nya systemet. Vissa statistiska siffror för verksamhetsåret och tidigare år är följaktligen inte jämförbara sinsemellan. Mera detaljerad statistik över årets verksamhet finns i bilageavsnittet 10.1.

1.4. Inspektionsresor och besök

1) Statens revisionsverk

Justitiekansler Paavo Nikula besökte 18.10.1999 Statens revisionsverk. Revisionsverket har som uppgift att övervaka och inspektera statsförvaltningens enheter, statens affärsverk, affärsdrivande ämbetsverk och inrättningar samt statsbidragstagare. Uppgifterna omfattar såväl revision som granskning av verksamhet.

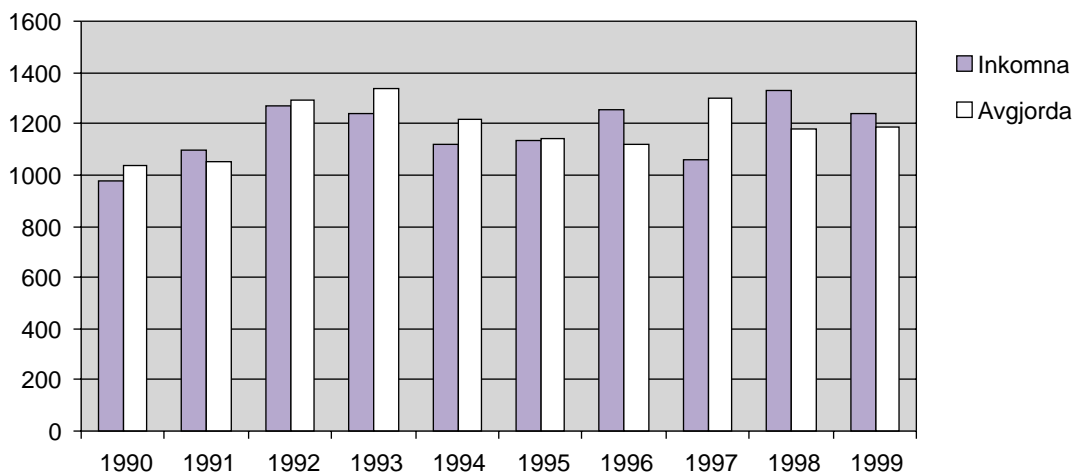
Under besöket fick justitiekanslern en redogörelse för revisionsverkets verksamhet och EU-relationer. Vidare diskuterades revisionsverkets laglighetsanmärkningar samt överföringen av revisionsverket till riksdagen. Revisionsverket planerade att i vissa fall tillställa justitiekanslersämbetet preliminära versioner av sina revisionsberättelser i ett tidigare skede än hittills (30/51/99).

2) Dataombudsmannens byrå

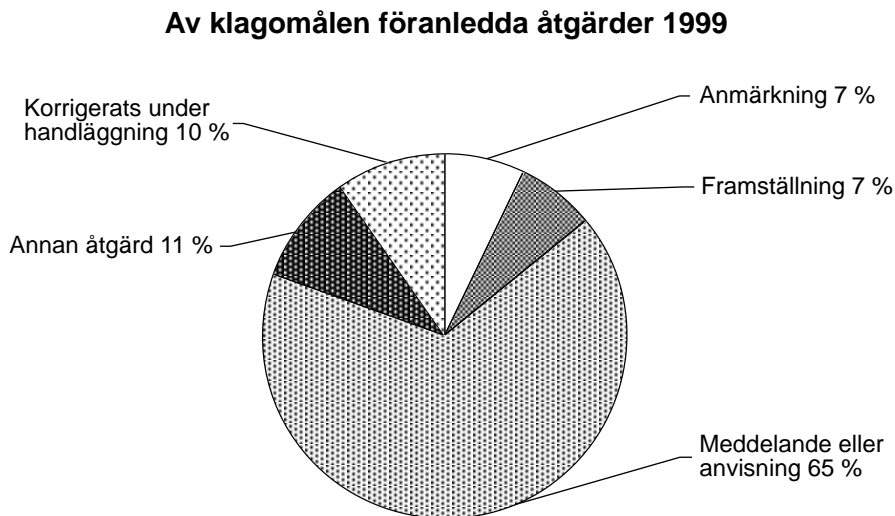
Justitiekanslern besökte 18.10.1999 dataombudsmannens byrå. Dataombudsmannen behandlar ärenden som har samband med den nya personuppgiftslagen och ca 300 speciallagar. Dataombudsmannen deltar också i lagstiftnings-

Figur 1.

Inkomna och avgjorda klagomål 1990—1999



Figur 2.



projekt som berör personuppgifter och datasekretess.

Under besöket behandlades dataombudsmannens verksamhet och grunderna för den samt dataombudsmannens roll när det gäller att styra utvecklingen och råda medborgarna. Vidare diskuterades dataombudsmannens inspektionsverksamhet och behandling av klagomål. Under besöket diskuterades också den nya personuppgiftslagens betydelse och verkningar. Den nya offentlighetslagen konstaterades ha ökat dataombudsmannens arbetsbörda (31/51/99).

3) Finnvera Abp

Justitiekanslern besökte 21.9.1999 Finnvera Abp:s huvudkontor i Helsingfors. Specialfinansieringsbolaget Finnvera Abp fortsätter Kera Abp:s, Statsgarantcentralens och föregångaren Exportgarantianstaltens verksamhet. Bolagets syfte är att genom tillhandahållande av finansiering främja och utveckla framförallt små och medelstora företags verksamhet samt företagens internationalisering och exportverksamhet. Under diskussionerna behandlades bolagets verk-

samhet, dotterbolag, förvaltningsråd och styrelse samt bolagets kundunderlag (29/51/99).

4) Information om undervisningsväsendet

Justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen 13.9.1999 besökte Lapplands universitet och bekantade sig framförallt med de särdrag i universitetets verksamhet som beror på universitetets nordliga läge samt med den juridiska fakulteten. Förvaltningsdirektören redogjorde för den nya förvaltningsmodell som införts med den nya universitetslagstiftning som trädde i kraft 1.8.1998.

Då justitiekanslersadjointen 22.11.1999 besökte Åbo yrkeshögskola redogjorde högskolans rektor för det nya systemets historiska bakgrund samt för yrkeshögskolans utvecklingsskeden, organisation och förvaltning. Särskild uppmärksamhet ägnades undervisningen, examina och studerandenas ställning.

I samband med Åboresan bekantade sig justitiekanslersadjointen 23.11.1999 också med bildningsavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län, Åbo stads skolväsende och Pargas stads bildningsväsende (23 och 33—35/51/99).

5) Trafikministeriet och järnvägstrafiken

Justitiekanslersadjointens besök hos Banförvaltningscentralen 25.1.1999 inleddes med att en representant för trafikministeriet redogjorde för den förändringsprocess som organisations- och styrningsstrukturen inom ministeriets förvaltningsområde undergick på 1990-talet, för järnvägarnas organisationsreform samt för ministeriets roll som övervakare av järnvägarna och järnvägstrafiken. Vidare redogjordes för den aktuella lagstiftningen samt framförallt för EU-lagstiftningens inverkan på Finlands järnvägar.

Banförvaltningscentralens överdirektör redogjorde för centralens organisation och uppgifter. Särskild uppmärksamhet ägnades de offentligt-rättsliga uppgifterna. VR-Group Ab:s vice verkställande direktör redogjorde för VR-koncernens organisation och verksamhet. Trafiksäkerhetsfrågor diskuterades utgående från ett inledningsanförande som hölls av bolagets säkerhetschef.

Justitiekanslersadjointen bekantade sig 19.2.1999 med VR-bolagens distriktsförvaltning i Kouvolan. Cheferna för trafik- och distriktsenheter samt bancentralen presenterade sina organisationer och deras verksamhet (7/51/99).

6) Information om postens verksamhet

Då justitiekanslersadjointen 26.1.1999 besökte och inspekterade Teleförvaltningscentralen träffade han representanter för trafikministeriet, Posten Finland Ab och Teleförvaltningscentralen. Syftet med besöket var att dryfta erfarenheterna av delningen av Post- och televerket i en myndighet och ett aktiebolag. I början av 1990 blev Post- och televerket ett statligt affärsverk. Detta ombildades 1.1.1994 till ett aktiebolag. Förvaltningen och laglighetsövervakningen av postverksamheten överfördes på Teleförvaltningscentralen.

Trafikministeriets representanter berättade om den allmänna ledningen och utvecklingen av postverksamheten samt redogjorde för statens ägarställning, vissa lagstiftningsprojekt och postverksamhetens internationella kontakter. Ministeriet övervakar att postalbasservice finns tillgänglig i hela landet. En representant för Teleförvaltningscentralen redogjorde för dennas uppgifter i samband med postförvaltningen och rättssäkerheten samt för de tvångsmedel som föreskrivs i postlagen.

Representanter för Posten Finland Ab redogjorde för PT Finland Ab:s organisationsreform 1.1.1999 och för den nya koncernens affärsområden samt för Posten Finland Ab:s bolagsgrupper och deras uppgifter. Frågor som diskuterades var de postanställdas ställning under och efter reformerna samt framtidsutsikterna och de förestående utmaningarna. Bland de andra frågor som diskuterades kan nämnas utvecklingsutsikterna och konkurrenssituationen. Under diskussionen berördes vidare den snart aktuella ändringen av postens koncession samt frågan om hur postens offentliga uppgift skall definieras.

Justitiekanslersadjointen bekantade sig 1.3.1999 med Posten Finland Ab:s distriktsorganisation för Östra Finland. Postanstalts-, företagsförsäljnings- och produktionsgrupperna presenterade sin verksamhet. Justitiekanslersadjointen samtalade också med representanter för personalorganisationerna (3/51/99).

7) Information om sjukhusförvaltningen

Justitiekanslersadjointen besökte och inspekterade 12.4.1999 social- och hälsovårdsministeriets avdelning för social- och hälsovårdstjänster och träffade då avdelningschefen och några tjänstemän från hälsovårdsgruppen, socialvårdsgruppen samt planerings- och statsandelsgruppen. Avsikten med besöket var att inhämta information om sjukhusförvaltningen, genomförandet av lagen om ändring av lagen om specialiserad sjukvård (241/1999), hälso- och sjukvårdens funktion samt om övervakningen av verksamheten.

Tjänstemännen från avdelningen för social- och hälsovårdstjänster redogjorde för avdelningens uppgifter, bl.a. ministeriets övervakningsuppgifter och samarbetet med länsstyrelserna samt för de talrika ändringar som skedde under 1990-talet, både med avseende på organisationen och inom den lagstiftning som reglerar området. En specialfråga som togs upp till behandling var omorganiseringen av den specialiserade sjukvården i Nyland, efter att riksdagen antagit lagen om ändring av lagen om specialiserad sjukvård och upphävt lagen om Helsingfors universitetscentralsjukhus. Vidare diskuterades det årliga mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården och resursbeslutet, läkarbristen, patienternas rätt till vård inom skälig tid samt tillgången på mentalvårdstjänster och den psykiatriska vården av minderåriga.

Närmare information om omorganiseringen av den specialiserade sjukvården i Nyland och om det nya sjukvårdsdistrikt för Helsingfors och Nyland som skulle inleda sin verksamhet i början av 2000 gavs 13.4.1999 i sjukvårdsdistriktets centralförvaltnings lokaliteter i Esbo. I informationsmötet deltog representanter för Nylands sjukvårdsdistrikt, Helsingfors sjukvårdsdistrikt och Helsingfors universitetscentralsjukhus (8 och 10/51/99).

8) Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO)

I samband med inspektionen av social- och hälsovårdsförvaltningen besökte justitiekanslersadjointen 16.4.1999 också rättsskyddscentralen för hälsovården. Besöket började med en allmän presentation av rättsskyddscentralens verksamhet, dvs. dess tillkomst- och utvecklingsskeden efter indragningen av medicinalstyrelsen. Därefter redogjordes för övervakningen av de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården, för behandlingen av klagomål samt för abort-, kastrerings- och steriliseringsbeslut. Vidare erhöles utredning om anlitaandet av nämnder och sakkunniga samt om rättsskyddscentralens internationella uppgifter.

Bland de teman som diskuterades kan nämnas övervakningen av bristfälligheter i patienthandlingar som tillställts rättsskyddscentralen samt vissa problem som rättsskyddscentralen haft vid avspelning av bandade vittnesutsagor från rättegångar. Slutligen behandlades möjligheterna att i Finland och framförallt inom EU jämföra hälsovårdarexamina med sjukskötarexamina samt de problem som detta innebär för rättsskyddscentralen i egenskap av den myndighet som för register över yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården samt möjligheterna att göra ändringar i systemet för utbildning av personal för hälso- och sjukvårdsbranschen (9/51/99).

9) Inspektionsresa till Kuopioregionen

Under sin inspektionsresa 1—2.3.1999 bekantade sig justitiekanslersadjointen med polisväsendet i Östra Finlands län. Inbjudna till besöket var förutom länets polisledning också representanter för polisinspektionen i Kuopioregionens härad samt från Östra Finlands polisenheter. Mellan länets polisledning och enheter hade ingåtts ett antal samarbetsavtal.

Vid diskussionerna med representanter för Kuopio stad togs framförallt upp frågor som hade samband med Kuopiokoncernen. Till koncernen hörde dotterbolag, samkommuner och intressebolag. Dessas verksamhet styrdes genom koncerndirektiv som godkänts av stadsstyrelsen.

Vid diskussionerna med representanter för Suonenjoki stad togs bl.a. upp frågor som gällde ordnandet av statliga funktioner inom stadens område (4 och 6/51/99).

10) Inspektionsresa till Uleåborgsregionen

Justitiekanslersadjointen företog 10—11.5.1999 en resa för att bekanta sig med och göra inspektioner i Uleåborgsregionen. Under resan besökte han Statens revisionsverks filial i Uleåborg, Norra Finlands miljöcentral, Uleåborgs vägdistrikt, länsstyrelsen i Uleåborgs län, Limingovikens naturcenter samt Karlös trafikförbindelser.

Under besöket diskuterades länsstyrelsens roll som sakkunnigämbetsverk, länsreformens verkningar samt vissa problem i samband med serviceproduktionen. Vid Norra Finlands miljöcentral behandlades bl.a. Naturprogrammets betydelse för miljöcentralens verksamhet samt de uppgifter som sköttes av avdelningen för Kalajoki älvdal.

I samband med informationen om Uleåborgs vägdistrikt och Norra Finlands produktionsområde, som hör till distriktet, diskuterades vägförvaltningen och serviceproduktionen. Ett genomgående diskussionstema var den 1.1.1998 genomförda interna indelningen av vägdistriktet i förvaltningsfunktioner, dvs. en myndighets- och beställarorganisation, och i produktionsfunktioner, dvs. en serviceorganisation. I fråga om vägförvaltningen diskuterades också distriktssammanslagningar, indragningen av vissa anslag för enskilda vägar, vägförvaltningens tyngdpunktsområden, väghållningsprinciper och konkurrensfrågor samt trafikservicefrågor. I ett anförande om vägverkets produktion redogjordes för affärsprinciperna och vissa kärnfrågor i produktionsprocessen i samband med att vägverket år 2002 övergår till ett entreprenadsystem som bygger på fri konkurrens. Målet är att vägverkets produktion år 2001 skall skötas som ett affärsverk (11—14/51/99).

11) Inspektionsresa till Lahtisregionen

Under sin inspektionsresa till Lahtis grannkommuner 16.8.1999 fick justitiekanslersadjointen först information om Mäntsälä kommuns förvaltning. Under ett sammanträffande med representanter för kommunen behandlades allmänna kommunala frågor, trafik- och planläggningsärenden samt den information som riktas till kommuninvånarna (17/5/99).

I Heinola bekantade sig justitiekanslersadjointen med skattebyråns och arbetskraftsbyråns verksamhet. Vid skattebyrån dryftades de senaste ändringarna i skattelagstiftningen. I det sammanhanget diskuterades också relationen mellan skattebyråerna och de nuvarande skatteverken. Vidare gavs information bl.a. om skatterättsnämndernas uppgifter. Vid arbetskraftsbyrån diskuterades nyttan av olika stödformer, sysselsättningslägets och ungdomsarbetslöshetens utveckling, sysselsättningsplaner som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, arbetskraftsbyråns samarbete med arbetslöshetskassorna samt vilka möjligheter det finns att förebygga dagpeningsfusk (18 och 19/51/99).

12) Granskning av domstolar

Justitiekanslersadjointen granskade följande domstolar: Rovaniemi hovrätt 13.9, Kotka tingsrätts filialkansli i Fredrikshamn 18.1, Nilsia tingsrätt 1.3, Juva tingsrätt 17.8 samt de i Åbo rättscenter verksamma tingsrätterna, jorddomstolen och förvaltningsdomstolen 22.11.1999 (1/51/99 m.fl.). Rättegången i brottmål behandlas närmare i en särskild promemoria i avsnitt 4.1, s 57.

13) Besök i häradena

Justitiekanslersadjointen besökte under verksamhetsåret följande häradensambeten: Haukipudas härad och Limingo härad 11.5, Pieksämäki härad 17.8, Sodankylä härad och Kittilä härad 14.9, Ranua-Posio härad och Pudasjärvi härad 28.9 samt Åbolands härad i Pargas 23.11.1999 (15/51/99 mm.)

Promemorian om häradreformen, avsnitt 5.1.2, s. 67, behandlar också besöket i länsstyrelsen i Lapplands län 13.9.

1.5. Internationella kontakter och besök

1.5.1. Besök i utlandet

1) Seminariet för EU-ländernas justitieombudsmän

Europeiska ombudsmannen och Frankrikes justitieombudsman hade sammankallat EU-ländernas justitieombudsmän till seminariet "Ombudsmen, the Amsterdam treaty and European integration" i Paris 9—10.9.1999. Under seminariet behandlades Amsterdamfördragets betydelse för laglighetsövervakningen utgående från fyra aspekter, dvs. de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionen, principerna för en god förvaltning, rättigheter som tillkommer medborgare i tredje länder och EU-medborgares fria rörlighet. Justitiekansler Paavo Nikula behandlade i sitt inledningsanförande frågan om hur Amsterdamfördraget stöder EG-fördragets bestämmelser som riktar sig mot diskriminering genom att utvidga tillämpningsområdet för den allmänna antidiskrimineringsprincipen och förstärka bestämmelserna om jämställdhet mellan könen. Justitiekanslern behandlade också frågan om hur förebyggandet av diskriminering och jämställdhetsprincipen har förverkligats inom laglighetsövervakningen. Justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen redogjorde för den utveckling som den finländska förvaltningslagstiftningen undergått samt för den innebörd som begreppet god förvaltning har givits inom doktrinen. Justitiekanslersadjointen behandlade begreppet också med laglighetsövervakningen som utgångspunkt, genom att referera ett antal klagomålsavgöranden. I seminariet deltog justitiekanslern, justitiekanslersadjointen, referendarierådet Eva-Brita Björklund och yngre justitiekanslerssekreteraren Kaisa Hallenberg-Roine (2/6/99).

2) Justitiekanslersadjointens resa till Rumänien, Ungern och Österrike

Justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen och referendarierådet Olli Saloranta reste 9—16.10.1999 till Rumänien, Ungern och Österrike för att bekanta sig med ländernas rättsordning, närmast med laglighetsövervakningen som utgångspunkt. Rumänien och Ungern har ansökt om EU-medlemskap. Österrike blev EU-medlem samtidigt som Finland. Alla tre länder är medlemmar i Europarådet.

Det konstaterades att ett viktigt element i den europeiska integrationen är de förväntningar och krav som ställs på ansökarländernas rättsordning. I samband med att Rumänien och Ungern blev marknadsekonomier inrättade de sina egna människorättsdomstolar och parlamentariska ombudsmannasystem. De bägge ländernas ombudsmannasystem avviker från varandra i vissa avseenden. Rumäniens ombudsmannaämbete består av en justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän. I Ungern är justitieombudsmännen fyra till antalet, alla inom samma ämbete. Av de ungerska justitieombudsmännen behandlar två främst ärenden som gäller mänskliga rättigheter medan de två andra sköter datasekretess- och minoritetsärenden.

I Bukarest besökte justitiekanslersadjointen justitieombudsmännens kansli, högsta domstolen, konstitutionsdomstolen och justitieministeriet samt träffade representanter för Rumäniens advokatförbund. I Budapest besökte han justitieombudsmännens kansli och justitieministeriet. I Wien besökte justitiekanslersadjointen justitieministeriet, förbundskanslersämbetets juridiska avdelning samt EU:s centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet. Justitiekanslersadjointen träffade också generalprokuratorn.

Under resan bekantade sig justitiekanslersadjointen med Finlands ambassader i Bukarest och Wien samt med Finlands i Wien stationerade ständiga representation vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och OSSE:s sekretariat (6—8/6/99).

3) Justitiekanslerns resa till Strasbourg, Luxemburg och Bryssel

Justitiekansler Nikula, kanslichef Klaus Helminen, äldre justitiekanslerssekreterare Jorma Snellman och yngre justitiekanslerssekreterare Kaija Kääriäinen-Malkoc företog 1—5.11.1999 en resa för att bekanta sig med vissa av Europarådets och Europeiska unionens verksamhetsenheter i Strasbourg, Luxemburg och Bryssel.

I Strasbourg bekantade sig justitiekanslern med Finlands ständiga representation samt med Europarådets direktorat och domstol för de mänskliga rättigheterna. Han förde diskussioner bl.a. med domstolsledamoten Matti Pellonpää. I Luxemburg bekantade sig justitiekanslern med EG-domstolens och framförallt dess översättningsenhets verksamhet.

I Bryssel besökte justitiekanslern EU-parlamentet och ministerrådet samt Finlands EU-representation och Nato-representation. Med representanter för EU-parlamentet, rådet och kommissionen diskuterade justitiekanslern framförallt frågor i samband med beredningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Ärendet refereras närmare i avsnitten 1.6.4. och 3.1.2, s. 46.

1.5.2. Besök hos justitiekanslersämbetet

1) En grupp från Burundis parlament besökte justitiekansler Nikula 18.1. 1999.

2) En 11-personers grupp av medlemmar i Unga Jurister rf besökte justitiekanslersämbetet 24.5.

3) Europeiska ombudsmannen Jacob Söderman besökte justitiekanslersämbetet 1.6 och berättade om sin verksamhet under ett seminarium som var avsett för hela personalen.

4) Estlands justitiekansler Eerik-Juhan Truuväli och 17 tjänstemän från hans kansli var justitiekanslersämbetets och justitieombudsmannens kanslis gemensamma gäster 10—12.6. I riksdagens auditorium hölls ett gemensamt seminarium under vilket man behandlade Estlands och Finlands grundlagsreformer samt olika aspekter på laglighetsövervakningen. Åbo och Nådendal besöktes 11—12.6, med bl.a. Åbo rättscenter och en redogörelse för Finlands domstolssystem på programmet.

5) En åttapersoners delegation från republiken Kinas (Taiwan) övervakningsorgan Control Yuan besökte 2.7. under ledning av viceordförande Mr. Chen Meng-Ling justitiekanslersämbetet och bekantade sig med vårt lands laglighetsövervakningssystem.

6) Verksamhetsledare Pirkko Lahti från Föreningen för mental hälsa i Finland rf besökte justitiekanslersämbetet 6.10. Hon höll ett inledningsanförande vid en för hela personalen avsedd diskussion om svåra klientkontakter.

7) En rysk 14-personers delegation ”Seminar for Russian Academy of Civil Service” besökte ämbetsverket 21.10. Justitiekansler Nikula höll ett anförande om Finlands system för laglighetsövervakning.

8) Estlands nyutnämnde andre biträdande justitiekansler Enn Markvart och tre juristföredragande från Estlands justitiekanslersämbete besökte 1.12. justitiekanslersämbetet. Under ledning av justitiekanslersadjointen Pasanen hölls

ett seminarium om förfarandet vid behandling av klagomålsärenden samt om särdragen i klagomål mot poliser, åklagare och socialmyndigheter.

1.6. Verksamhet och ekonomi

1.6.1. Ekonomin

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I 1999 års budget anvisades på moment 21 för ämbetsverkets verksamhetsutgifter sammanlagt 12 100 000 mark (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och det från föregående år överförda anslaget användes 9 544 995 mark för löner till 31 ordinarie tjänsteinnehavare och 7 personer i tjänsteförhållanden av olika längd. För övriga verksamhetsutgifter användes 2 747 241 mark.

Dessutom beviljade finansministeriet justitiekanslersämbetet ett anslag för integrationsutbildning, för löneutgifterna för en EU-assistent.

Statsrådets kansli sköter delvis justitiekanslersämbetets bokförings- och betalningsfunktioner. Statsrådets kanslis ekonomistadga innehåller bestämmelser som gäller justitiekanslersämbetet och som justitiekanslern har godkänt. Enligt ekonomistadgan anvisas ämbetsverkets avdelningar vissa anslag, om vilkas användning avdelningschefen beslutar.

Justitiekanslersämbetet använder ekonomiförvaltningsprogrammet Prosit/Open för budgetering och uppföljning av anslagsanvändningen samt för dataöverföringar till statsrådets kansli.

1.6.2. Utbildning

Under verksamhetsåret baserades ämbetsverkets personalutbildning på justitiekanslersämbetets personalutbildningsplan, som inkluderar allmänna principer för utbildningen samt en utbildningsplan för år 1999. Justitiekanslern godkände planen 22.1.1999.

Syftet med justitiekanslersämbetets personalutbildning är att

- trygga verksamhetens effektivitet och kontinuitet samt personalens yrkeskompetens
- förbättra verksamhetens resultatorientering
- främja organisationens utveckling och förnyelse

- stödja personalens karriärutveckling och ambitioner att utveckla sig själv samt
- stödja cirkulationsmöjligheterna.

Utbildningsbehoven uppkommer i och med den utveckling som den juridiska och övriga yrkesskickligheten inom olika uppgiftssektorer undergår, justitiekanslersämbetets utvecklingsplaner och de allmänna utvecklingssträvandena inom förvaltningen samt genom nödvändigheten att följa forskningen och utnyttja forskningsresultaten inom de vetenskapliga områden som är väsentliga för justitiekanslersämbetets verksamhet, utvecklingen av automatisk databehandling och andra arbetssätt samt utveckling av personalförvaltningen och säkerhetsfrågor. EU-ärendena och internationaliseringen utgör också viktiga områden som förutsätter särskild sakkunskap. Eftersom justitiekanslern enligt regeringsformen skall övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras, har man utnyttjat utbildningsutbudet kring dessa frågor.

Justitiekanslersämbetet har ordnat utbildning med anledning av strafflagsreformen, revideringen av offentlighetslagstiftningen och grundlagsreformen. Stora delar av personalen har deltagit i fortbildningskurser och andra evenemang inom sitt eget område samt i studieresor. Anställda vid justitiekanslersämbetet har deltagit i ministeriernas gemensamma utbildning i föredragningsförfarande och EU-frågor. Dessutom ordnades under året kurser i användning av ämbetsverkets datasystem.

Språkkurser bekostades för tjänstemän som behöver språkkunskaper i sitt arbete. Dessutom stöddes språkstudier på egen hand.

Några av justitiekanslersämbetets föredragande deltog i den i Helsingfors 8.10.1999 ordnade 36:e juristdagen.

1.6.3. Information

Justitiekanslersämbetet producerar information för att förse medborgarna, medierna och andra intresserade med fakta om verksamheten. Målet är öppenhet samt en tillförlitlig, opartisk och effektiv informationsförmedling. Det anses också viktigt att bygga upp goda kontakter till medierna och en god serviceanda.

En ny lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet trädde i kraft 1.12.1999. Syftet med lagen är att öka öppenheten i myndigheternas verksamhet och effektivare genomföra offentlig-

hetsprincipen vid skötseln av offentliga uppgifter. Myndigheterna är skyldiga att tillgodose rätten till information genom att sammanställa datamaterial som beskriver deras beslutsfattande och övriga verksamhet samt utvecklingen inom deras verksamhetsområde.

Justitiekanslersämbetet informerar om sin verksamhet på många olika sätt. Varje år publiceras justitiekanslerns berättelse på finska och svenska samt i en förkortad version på engelska. Det primära syftet med berättelsen är att informera riksdagen och statsrådet om justitiekanslerns verksamhet. Berättelsen skall också fungera som en informationskälla för myndigheterna, allmänheten och massmedierna.

Berättelsen innehåller allmän information om justitiekanslersämbetet samt korta referat av alla avgöranden som under året har föranlett åtgärder. Också andra avgöranden, utlåtanden och dokument av intresse kan tas med i berättelsen. Under verksamhetsåret publicerades berättelsen för andra gången i sammandrag på engelska. Den sändes bl.a. till Europarådets och Europeiska unionens organ, till beskickningar samt till vissa internationella organisationer. Den internationella responsen visar att den engelska versionen av berättelsen blivit väl emottagen.

Under det gångna året gavs 16 pressmeddelanden. Dessa distribuerades av statsrådets informationsenhet samt med elektronisk post direkt till massmediernas redaktioner. Omedelbart efter publiceringen har allmänheten kunnat läsa meddelandena på justitiekanslersämbetets webbsidor. Under året utökades distributionen av meddelandena vid behov. Informationsförmedlingen kommer i allt större utsträckning att läggas ut på Internet.

Till ämbetsverket inkommande förfrågningar per telefon och elektronisk post besvarades av registraturen och informationsenheten samt, beroende på ärendets natur, av annan personal.

Också de i statens författningsdatabas Finlex intagna avgörandena är tillgängliga för envar. I databasen Foka tas varje år in referat av ämbetsverkets avgöranden. Foka innehåller för närvarande över 1 300 referat.

1.6.4. Övrig verksamhet

Justitiekansler Paavo Nikula utsågs av Finlands regering till representant i ett EU-organ med uppdrag att bereda en stadga om de grundläggande rättigheterna. Europeiska rådet beslöt

tillsätta organet vid sitt möte i Tammerfors 15—16.10.1999. Nikula var ordförande vid det konstituerande mötet i Bryssel 17.12.1999, där företrädaren för Tysklands regering, förre förbunds-presidenten Roman Herzog valdes till ordförande för beredningsorganet. Nikula representerar fortfarande Finlands regering i detta och hans suppleant är avdelningschefen Holger Rotkirch från utrikesministeriet. Riksdagen valde till sina representanter i beredningsorganet riksdagsmännen Tuija Brax och Gunnar Jansson, (samt till supleanter riksdagsledamöterna Johannes Leppänen och Tuija Brax). Jansson är beredningsorganets viceordförande.

Justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen verkade som ordförande för en av justitieministeriet 27.9.1999 tillsatt arbetsgrupp med uppdrag att avfatta en proposition med förslag till lag om ändring av bestämmelser om forum för vissa tjänsteåtal. Till grund för arbetet lades ett betänkande som år 1997 överlämnades av arbetsgruppen för förnyande av bestämmelserna om tjänsteåtalsforum, som även den leddes av justitiekanslersadjointen Pasanen. Också utlåtandena om betänkandet beaktades. Den först nämnda arbetsgruppens betänkande är daterat 28.12.1999. På basis av betänkandet avläts RP 57/2000 rd.

Referendarierådet Eva-Brita Björklund var medlem i den av utrikesministeriet 1.10.1998 tillsatta statsfördragsarbetsgruppen. Arbetsgruppen hade i uppdrag att kartlägga vissa rättsliga frågor kring godkännande- och ikraftträdandepraxis i fråga om internationella förpliktelser som följer av den nya grundlagen, uppgöra ett förslag till enhetliga förfaranden i ärenden som gäller godkännande och ikraftträdande av sådana förpliktelser samt klarlägga behovet att justera bestämmelserna om offentliggörande av internationella förpliktelser och på den grunden lägga fram ett förslag till ändring av lagstiftningen. Arbetsgruppen överlämnade 31.1.2000 sitt betänkande till utrikesministern.

Statsrådet utsåg 12.1.1995 till ordinarie medlem av kommittén för EU-ärenden kanslichef Klaus Helminen och till suppleant referendarierådet Eva-Brita Björklund. Kommittén för EU-ärenden är ett i anslutning till utrikesministeriet inrättat rådgivande organ för samordning av beredningen av EU-ärenden (reglementet för statsrådet 49 §). Björklund är dessutom medlem av rådets beredningssektion för rättsliga ärenden. Hon är även medlem i en av finansministeriet 17.4.1996 tillsatt lagstiftningsarbetsgrupp för

EMU-projektet. Som justitiekanslersämbetets EU-koordinator fungerar yngre justitiekanslerssekreterare Irma Tolmunen.

1.7. Ämbetsverkets organisation och personal

1.7.1. Organisationen

Enligt 2 § i den under verksamhetsåret gällande förordningen om justitiekanslersämbetet (984/1997) fanns vid ämbetsverket en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Som chef för de två avdelningarna fungerar referendarieråd som avdelningschefer. Justitiekanslern och justitiekanslersadjointen, som utövade den beslutanderätt som tillkom justitiekanslern, stod utanför indelningen i avdelningar. I dessa avseenden innebär den nya statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) inga förändringar.

Detaljerade bestämmelser om organisationen och enheternas uppgifter ingick i den av justitiekanslern 14.11.1997 utfärdade arbetsordningen för justitiekanslersämbetet. Avdelningen för statsrådsärenden behandlade enligt arbetsordningen ärenden som gäller övervakning av statsrådet och beredde utlåtanden i samband med denna uppgift, behandlade ärenden som gällde övervakning av advokater och allmänna rättsbiträden samt internationella ärenden och ärenden som gällde nationell beredning av EU-ärenden. Avdelningen för rättsövervakning behandlade klagomål samt ärenden som gällde övervakning av domstolarna och annan laglighetsövervakning, om de inte ankom på avdelningen för statsrådsärenden, åtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet och granskning av straffdomar samt beredde utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde. Administrativa enheten behandlade ärenden som gällde ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning och information samt ämbetsverkets internationella samarbete.

I justitiekanslersämbetets arbetsordning fanns närmare bestämmelser om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitiekanslersadjointen, om tjänstemännens uppgifter och vikariat, om avgörande av ärenden samt om ämbetsverkets ledningsgrupp.

1.7.2. Personalen

Justitiekanslersämbetet omfattade vid utgången av verksamhetsåret, utöver justitiekanslern och justitiekanslersadjointen, en kanslichef, två referendarieråd som avdelningschefer, tre referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, fyra äldre justitiekanslerssekreterare, fyra yngre justitiekanslerssekreterare, en föredragande, en personalsekreterare, en informationsplanerare, fyra avdelningssekreterare, en ADB-planerare, en registrator, två byråsekreterare, två textbehandlare, en vaktmästarchef, en kanslivaktmästare och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet en EU-assistent och en föredragande i bisyssla samt, i tremånaders perioder 17.5—31.8.1999, som praktikanter två juris studerande vid Helsingfors och Åbo universitet.

Vid utgången av verksamhetsåret fanns det vid ämbetsverket sammanlagt 34 tjänstemän. Utöver justitiekanslern och justitiekanslersadjointen var 17 jurister anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande, en EU-assistent och en avdelningssekreterare. Avdelningen för rättsövervakning hade tio juristföredragande, en deltidsanställd juristföredragande och tre avdelningssekreterare. Administrativa enheten hade två juristföredragande, en personalsekreterare, en informationsplanerare och nio andra tjänstemän. Justitiekanslern beslutar om placeringen av tjänstemännen på avdelningar och enheter.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.

2. Justitiekanslern i statsrådet

2.1. Allmän översikt

Justitiekanslern skall i statsrådet övervaka att den lagliga behandlingsordningen och gällande bestämmelser iakttas. Justitiekanslern skall även ge republikens president och statsrådet upplysningar och utlåtanden.

Med tanke på övervakningsuppgiften tillställs justitiekanslern på förhand för granskning föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Också föredragningslistorna för statsrådets finansutskotts sammanträden granskas med avseende på de rättsliga aspekterna. Genom det ADB-baserade stödsystemet för beslutsfattandet inom statsrådet kan justitiekanslersämbetet ta pappersutskriften av föredragningsdokumenten. Granskningen förutsätter ofta underhandlingar med ministerierna och deras tjänstemän samt förhandslåtanden om de rättsliga frågor som sammanhänger med föredragningsärendena.

På grund av det stora antalet föredragningsärenden har justitiekanslersämbetets viktiga

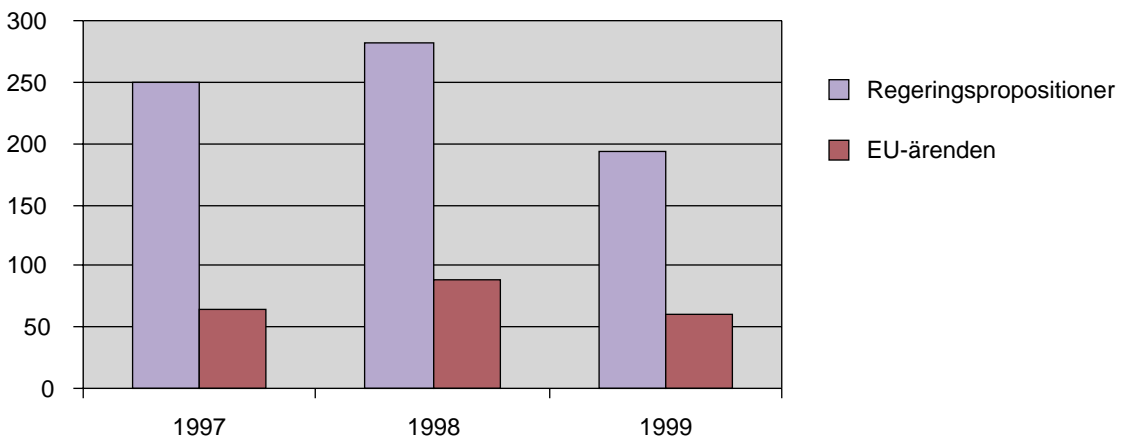
granskningsfunktion blivit både arbetsdryg och tidskrävande.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 1999 sammanlagt 1 752 (föregående år 1980) ärenden. Republikens president fattade 1 145 (1 346) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 69 (65) och antalet presidentföredragningar 47 (47). Regeringen avlät sammanlagt 194 (282) propositioner. Till avgörandena hänförde sig 61 (89) statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling. Övervakningen av statsrådets verksamhet tar således varje vecka i anspråk en ansevärd del av justitiekanslerns och de vid avdelningen för statsrådsärenden anställda föredragandenas arbetstid. Figur 3 visar antalet regeringspropositioner och EU-ärenden vid statsrådets allmänna sammanträden åren 1997—1999.

Justitiekanslern eller hans ställföreträdare justitiekanslersadjointen har under verksamhetsåret i regel varit närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningar-

Figur 3.

Regeringspropositioner och EU-ärenden 1997—1999



na samt vid regeringens förhandlingar och den s.k. aftonskolan.

Justitiekanslerns och justitiekanslersadjointens skriftliga utlåtanden och andra ställningstaganden relateras i avsnitt 2.4. och 2.5.

I berättelsens avsnitt 9.2. ingår ett transumt av justitiekanslerns avgörande i ett ärende som gällde statsminister Paavo Lipponens förfarande i ett ärende som gällde överenskommelse om f.d. bankdirektören Ulf Sundqvists skadestånd.

2.2. Granskningen av föredragningslistor

I samband med granskningen av föredragningslistorna har ingripanden i enskilda fall skett i såväl materiella som formella fel och brister. Varje vecka har föredragande kontaktats ett antal gånger. Ofta har justitiekanslersämbetet fått tillfälle att redan före föredragningsveckan ta ställning till föredragningslistorna.

2.2.1. Inspektionsobjekten

I fråga om regeringens propositioner till riksdagen har liksom tidigare fästs avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. På grund av den korta tid som står till förfogande finns det inga möjligheter till en grundlig granskning av författningsförslagen. I första hand granskas om lagstiftningsordningen har behandlats vederbörligen och om detta uttryckligen anges i tolkbara fall. Typiska exempel är propositioner som förutsätter grundlagsordning. Vid granskningen uppdagades flera fall där frågan om lagstiftningsordningen blivit bristfälligt eller inte alls behandlad, trots att så borde ha skett. I vissa fall har det ansetts motiverat att föreslå att en proposition kompletteras med ett yttrande, enligt vilket det vore skäl att inhämta utlåtande om propositionen av riksdagens grundlagsutskott. Vidare har ikraftträdelsebestämmelser och med dem sammanhängande retroaktivitetsproblem ägnats uppmärksamhet.

Beträffande föredragningslistor som gäller internationella överenskommelser har det i vissa fall varit nödvändigt att påpeka att föredragningspromemorian bör innehålla ett ställningstagande till frågan om godkännandet av överenskommelsen förutsätter riksdagens medverkan.

Listorna över riksdagens svar med anledning av regeringens propositioner har granskats också för att kontrollera att svaren har föredragits

inom den lagstadgade tiden och att riksdagens yttranden har blivit beaktade.

I fråga om förordningsförslag granskas att förordningarna inte står i konflikt med bestämmelser på lagnivå. I vissa situationer prövas också frågan om en författnings hierarkiska nivå, dvs. om en reglering överhuvudtaget kan ske i form av en förordning eller om det krävs att ett lagförslag avfattas och sänds till riksdagen för behandling. När det gäller förslag till förordningar och statsrådsbeslut uppmärksammas också delegeringsbestämmelser. De föredragningspromemrior som ansluter sig till förordningsförslagen är av varierande kvalitet. Det har även konstaterats att förordningsförslag inte alltid blivit granskade vid justitieministeriets granskningsbyrå.

I vissa utnämningssärenden har det varit nödvändigt att ingripa i föredragningspromemorians innehåll till följd av att det saknats en saklig bedömning av huruvida sökandena uppfyller behörighetsvillkoren eller till följd av att jämförelsen mellan sökandena varit bristfällig. Justitiekanslersämbetet har inte tillgång till de ansökningshandlingar som ligger till grund för utnämningssärendena. Av den anledningen måste bedömningen av föredragningslistorna göras på grundvalen av respektive lista och promemoria, medan föredraganden ansvarar för att uppgifterna är korrekta. Om det i ett utnämningssärende anförs klagomål, vanligen över behandlingen av en sökandes meriter eller jämförelsen mellan sökandena, kan detta leda till att tilläggsutredning, t.ex. ansökningshandlingarna rekvireras för granskning.

Enligt 8 a § statstjänstemannalagen skall en person som föreslås bli utnämnd till en tjänst som avses i 26 § före utnämningen lämna en redogörelse för sådana i det först nämnda lagrummet uppräknade bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till den tjänst som skall besättas. Justitiekanslern har förutsatt att till föredragningspromemorian skall fogas ett omnämnande om eventuella bindningar och huruvida de påverkar den till tjänsten föreslagnes förutsättningar att sköta tjänsteuppgifterna. I vissa fall har justitiekanslern förutsatt att vederbörande avstår från bindningarna, om denne eljest kunde mista sin trovärdighet.

Enligt 4 § (206/1995) lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män skall i statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande organ kvinnor och män vara representerade till minst

40 procent vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat. Kvoteringsprincipen är ständigt aktuell i samband med granskningen av listorna. I många fall aktualiseras också frågan om statsrådet då det föreslår att medlemmar skall utses till ett ämbetsverks eller en inrättnings lednings- eller förvaltningsorgan har iakttagit det i jämställdhetslagens 4 § 3 mom. stadgade kravet att i ett organ skall finnas en jämn representation av kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat.

Frågan om ministrar varit jäviga har även under det gångna verksamhetsåret tämligen ofta varit föremål för ställningstaganden.

2.2.2. EU-medlemskapet

Statsrådet har under året behandlat ärenden som har samband med Europeiska unionen. Det har ofta varit fråga om växelverkan mellan statsrådet och riksdagen samt om att trygga riksdagens möjligheter att utöva inflytande. I 4 a kap. riksdagsordningen ingick bestämmelser om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen.

I ärenden som har samband med det förfarande som reglerades i 4 a kap. (särskilt 54 b §) riksdagsordningen har det fästs avseende vid att Europeiska gemenskapens rättsakts- och fördragsförslag vederbörligen tillställs riksdagen. Föredragandena har upprepade gånger uppmärksammat på att de skrivelser som avses i bestämmelserna utan dröjsmål skall tillställas riksdagen. Dessutom har avseende fästs vid att de medföljande promemoriorna är så klart och tydligt avfattade att av dem framgår hur förslaget relaterar till Finlands lagstiftning. Av promemoriorna skall dessutom framgå statsrådets ställningstagande till förslaget. Vid behov har det också övervakats att riksdagens samtycke nämns i promemoriorna.

Beträffande vissa nationella författningsförslag har dessas förhållande till EG-rättsakter klarlagts. I vissa fall har vederbörliga preciseringar krävts i föredragningspromemoriorna.

2.3. Uppgifter i samband med granskningen av listorna

2.3.1. Åtgärder som granskningen har föranlett

Följande fall kan nämnas som exempel på åtgärder.

1) En expeditonsministärs rätt att besluta om bindningsfullmakter gällande utvecklingssamarbete (UM)

I statsbudgeten för 1999 beviljades bindningsfullmakter på 1 412 miljoner mark, som gjorde det möjligt att planera utvecklingssamarbetet på medellång sikt. Utrikesministeriet kunde inom ramen för bindningsfullmakterna ingå nya avtal om utvecklingssamarbete och ge förbindelser som medförde utgifter under kommande år. I utrikesministeriets förslag till beslut om inriktning av bindningsfullmakterna hade beaktats statsrådets principbeslut från år 1996 om utvecklingssamarbetet samt beslutet från år 1998 om utlandspolitisk linjedragning. Den huvudsakligen utgående från politiska styrkeförhållanden sammansatta delegationen för utlandsrelationer lyfter i sitt utlåtande till utrikesministeriet fram vissa frågor som kan anses indikera en konflikt mellan beslutsförslaget och motiveringen till moment 24.30.66 i statsbudgeten för 1999.

Justitiekanslern konstaterade i sin 7.4.1999 daterade promemoria till utrikesministeriet att frågan om avgränsningen av expeditonsministärens beslutanderätt i första hand var politisk. Vår statsförfattningsrättsliga praxis och de ståndpunkter som framförts om saken i den juridiska litteraturen förefaller ha förstärkt de parlamentariska aspekterna och således tala för återhållsamhet i fråga om expeditonsministärens beslutanderätt. Det var emellertid inte fråga om beslutets rättsligt förpliktande verkan. Utrikesministeriet drog tillbaka ärendet från statsrådets allmänna sammanträde.

2) Republikens presidents beslut om subdelegering (UM)

Med beaktande av 33 § regeringsformen var det inte möjligt att godkänna ett beslutsförslag enligt vilket republikens president då han befullmäktigade utrikesministeriet att underteckna överenskommelser med två stater dessutom skulle ha befullmäktigat ministeriet att fatta egna beslut om eventuella senare överenskommelser om utvecklingssamarbete med dessa stater. Om de sistnämnda överenskommelserna i ett senare skede blev aktuella skulle beviljandet av underteckningsfullmakter på normalt sätt föredras för republikens president.

3) Mandatperioden för en länsrätts sakkunnig-ledamot (JM)

Enligt 11 a § 1 mom. (242/1989) länsrättslagen (1021/1974) utnämner statsrådet för tre år för de ärenden som nämns i 11 § 1 mom. ett tillräckligt antal sakkunnigledamöter i länsrätten och suppleanter för dem. Om en ledamots eller suppleants plats blir ledig under mandatperioden, skall en efterträdare utses för återstoden av denna. I övrigt gäller om ledamöternas och suppleanternas rätt att kvarstå i uppdraget vad som stadgas om innehavare av domartjänst.

Vid Kymmene länsrätt utnämndes för mandatperioden 1.11.1998—31.10.2001 en sakkunnigledamot och två suppleanter. Det föreslogs att för den nämnda mandatperioden, utöver de tidigare utnämnda ledamöterna, skulle utses en andra ledamot och en tredje suppleant. Med beaktande av vad som i 11 a § 1 mom. länsrättslagen bestäms om mandatperiodens längd kunde förslaget inte godkännas. Sakkunnigledamoten och suppleanten skulle utnämnas för tre år.

4) Mandatperioden för en domstols sakkunnig-ledamot (JM)

Efter att en personlig suppleant för en domstols sakkunnigledamot avgått under mandatperioden skall en ny personligt suppleant utses för återstoden av den ordinarie ledamotens mandatperiod. Det var fråga om att utse tre nya suppleanter för en hovrätts sakkunnigledamot.

5) Landskapet Ålands extra anslag (FM)

Statsrådet beslöt 18.2.1999 att Ålandsdelegationens beslut om extra anslag skall föredras för republikens president för stadfästelse. Ett anslag som avses i 48 § självstyrelselagen för Åland är beroende av prövning. Eftersom anslaget inte hade tagits in i statsbudgeten skulle vid samma statsrådssammanträde, som ett annat ärende, fattas ett principbeslut om att ta in det ifrågasvarande extra anslaget i följande tilläggsbudgetproposition.

6) Ställföreträdare för ett ministeriums kanslichef (JSM)

Kalevi Hemilä hade sedan 1995 varit jord- och skogsbruksminister. Republikens president ut-

nämnde 11.6.1999 Hemilä till kanslichef för jord- och skogsbruksministeriet räknat från 1.7.1999. Med stöd av 23 § 2 mom. statstjänstemannalagen (750/1994) var Hemilä tjänstledig under den tid han var medlem av statsrådet.

Regeringen konstaterade att Hemilä fortsätter som minister tills vidare, åtminstone under Finlands EU-ordförandeskap. Justitiekanslern tillfrågades därför om förfarandet vid utnämning av kanslichef för jord- och skogsbruksministeriet. I det skedet var frågan om vikariatets längd ännu öppen.

Justitiekanslern tog ställning till frågorna och gav följande svar.

Utnämningen och ledigförklaringen

Enligt 20 § 1 mom. statstjänstemannaförordningen (971/1994) skall beslut om utnämning av en person till tjänsteman för viss tid om högst ett år (t.ex. en ställföreträdare), när det är fråga om ett ministeriums kanslichef, fattas av vederbörande ministerium. I det fall att förordnandet av en ställföreträdare varar över ett år eller om ett kortare förordnande förlängs till sammanlagt över ett år, skall beslutet om utnämningen med stöd av 20 § 2 mom. tjänstemannaförordningen och 6 § 4 punkten reglementet för statsrådet (1522/1995) fattas av statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt gällande praxis är det inte nödvändigt att offentligt ledigförklara vikariat som är kortare än ett år. Däremot skall längre vikariat ledigförklaras. Det är i viss mån tolkbart vilket förfarande som skall iakttas om vikariatet till att börja med är kortare än ett år och därefter förlängs till över ett år. I fråga om kanslichefstjänsten ansåg justitiekanslern det vara ändamålsenligast att redan i samband med det första beslutet om att utnämna en ställföreträdare meddela hur lång tid det var frågan om. Det kan i vilket fall som helst vara i rättsligt hänseende befogat att från första början offentligt meddela om vikariatet så som föreskrivs i statstjänstemannaförordningen.

Eftersom det var fråga om ett ärende som väckt så stor uppmärksamhet att det t.o.m. hade betydelse för regeringsarbetet och som dessutom var principiellt viktigt för organiseringen av regeringsarbetet och ett centralt ministeriums högsta ledning, var det skäl att låta statsrådets allmänna sammanträde avgöra utnämningen av ställföreträdaren, även om förordnandet var kortare än ett år, i den ordning som avses i 8 § 1 mom. lagen om statsrådet (78/1922).

Det fanns inget rättsligt hinder för att Hemilä var minister under hela valperioden. Om Hemilä hade utnämnts till kanslichef för något annat ministerium hade det varit nödvändigt att ta ställning till frågan hur länge tjänsten kunde skötas av en ställföreträdare. I detta fall stod Hemiläs kunskaper och erfarenhet till jord- och skogsbruksministeriets förfogande.

Jävsfrågan

Minister Hemilä var, för undvikande av att hans opartiskhet äventyrades, jävig att behandla utnämningen av en ställföreträdare för sin egen kanslichefstjänst. Både ärendet som gällde det första kortvariga förordnandet och ärendet som gällde utnämning av en ställföreträdare för längre tid skulle således avgöras av den minister som var ställföreträdare för minister Hemilä.

Statsrådets allmänna sammanträde 22.7.1999

Det tidsbestämda tjänsteförhållandet som kanslichef hade ledigförklarats i Officiella tidningen, på statsrådets och jord- och skogsbruksministeriets anslagstavlor samt i dagstidningen Helsingin Sanomat.

Enligt föredragningslistan skulle statsrådet till det tidsbestämda tjänsteförhållandet som kanslichef för jord- och skogsbruksministeriet utnäma vicehäradshövding Jarmo Ratia räknat från 1.8.1999, likväl högst för den tid som den ordinarie tjänsteinnehavaren var medlem av statsrådet.

Statsrådet utnämnde Ratia till det tidsbestämda tjänsteförhållandet som kanslichef endast till 29.2.2000. Justitiekanslersadjointen, som var närvarande vid sammanträdet, ansåg att det inte fanns något hinder för att statsrådets allmänna sammanträde med avvikelse från 8 § 1 mom. lagen om statsrådet fattade beslutet om att utnäma ställföreträdaren för kortare tid än ett år.

7) Ledigförklaring av en tjänst (TM)

En regeringssekreterartjänst vid sjöfartsenheten under trafikministeriets avdelning för trafikekonomi hade ledigförklarats på trafikministeriets anslagstavlor, statsrådets kanslis anslagstavlor och statsrådets elektroniska arbetsplatsforum. Tjänsten söktes av endast en person, som hade skött tjänsten i tidsbestämt tjänsteförhållande.

Listan 28.7.1999 som gällde tillsättningen av tjänsten drogs tillbaka eftersom tjänsten enligt långvarig praxis skulle ledigförklararas också i Officiella tidningen.

8) Ministerjäv (FSM, TM, HIM)

I följande fall var det fråga om ministrars aktieinnehav.

8.1. Försvarsminister Jan-Erik Enestam ägde aktier till ett värde av 16 000 mk i UPM-Kymmene Abp. Aktieinnehavet var inte så betydande att han var jävig att föredra ett ärende som gällde områdesbyte mellan finska staten (Forststyrelsen) och UPM-Kymmene Abp, i samband med genomförandet av ett program för skydd av stränder, gamla skogar och kärr. Bytet gjordes närmast i naturvårdssyfte.

8.2. Av en anmälan om en statsrådsmedlems bindningar framgick det att trafikminister Kimmo Sasi ägde 76 stycken aktier i Alma Media - bolagets serie I och 18 stycken aktier i serie II. Aktiernas sammanlagda marknadsvärde var ca 20 000 mk. Enligt uppgift hade bolaget genom ett televisionsbolag som det ägde ett betydande ekonomiskt intresse i vissa koncessionsärenden som skulle avgöras av trafikministeriet.

Frågan om trafikminister Sasi var jävig att i egenskap av minister och beslutsfattare bereda och föredra koncessionsärendena skulle bedömas i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande. Enligt 10 § 1 mom. 2 punkten i den nämnda lagen är en tjänsteman jävig om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller en nära släkting till honom. Med beaktande av vad minister Sasi uppgivit om arten och omfattningen av sin förmögenhet hade aktieinnehavet i Alma Media inte en sådan betydelse för hans förmögenhetsställning att han på denna grund kunde anses vara jävig.

Vid bedömningen av jävsfrågan måste emellertid också 6 punkten i det ovan nämnda lagrummet beaktas. Enligt den är en minister jävig om tilltron till hans opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras. I synnerhet efter att grundrättsreformen trätt i kraft har denna jävsgrund med avseende på en god förvaltning och en rättvis rättegång den betydelsen, att ett förfarande både skall vara opartiskt och se opartiskt ut för en utomstående betraktare. Med denna utgångspunkt har justitiekanslern dragit den slutsatsen

att trafikminister Sasis aktieinnehav i Alma Media — även om det ekonomiskt sett var relativt obetydligt — likafullt var ägnat att äventyra hans opartiskhet i samband med beredningen, fördragningen och avgörandet av koncessionsärendena. Efter att minister Sasi avyttrat med sitt innehav i Alma Media var han inte längre jävig att behandla de nämnda ärendena.

8.3. Handels- och industriminister Erkki Tuomioja ägde aktier till ett värde av 500 000 mk i UPM-Kymmene Abp. Bolaget ägde tillsammans med ett annat bolag (Stora Enso) ett företag som hos handels- och industriministeriet hade ansökt om bidrag för en sammanlagt 19,3 Mmk:s investering i en gasturbinanläggning. Ansökan avsåg ett bidrag på ca 18 % av investeringskostnaderna. Utan bidraget skulle investeringen inte göras.

Ministerns aktieinnehav gjorde honom jävig att avgöra ärendet.

2.3.2. Vissa klagomål i anslutning till granskningen av listorna

1) Beslutsordningen då Finlands Bank anslöts till Europeiska centralbanken

Justitiekanslern har i ett klagomål ombetts undersöka om Finlands Banks anslutning till Europeiska centralbanken var förenlig med Finlands grundlag. Regeringen har avlåtit en proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands Bank och till vissa lagar i samband därmed. I propositionens motiveringsavsnitt om lagstiftningsordningen konstateras att flera av ändringsförslagen grundar sig direkt på EG-fördraget eller på stadgan om Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades i s.k. inskränkt grundlagsordning. Detta kan anses innefatta också de föreslagna ändringarna, som således inte längre påverkade behandlingsordningen för lagförslaget om Finlands Bank.

Riksdagens grundlagsutskott ansåg i sitt utlåtande nr 7/1998 rd att lagförslagen i propositionen kunde behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, dvs. i vanlig lagstiftningsordning. Lagarna godkändes i överensstämmelse med grundlagsutskottets ställningstagande som vanliga lagar (219/1/98).

2) Ett förslag till förordning om fartygs konstruktion (TM)

Finlands Rederiförening r.f. och Ålands Redarförening r.f. ansåg i sitt skriftliga klagomål att trafikministeriets förslag till förordning om konstruktion och arrangemang i fråga om den förliga rampen på rorofartyg stred mot den för Finland bindande internationella SOLAS-konventionen.

Enligt 1 § i förslaget skall förordningen tillämpas på finska rorofartyg och utländska roropassagerarfartyg som går i regelbunden trafik från eller till en hamn i Finland. Enligt 2 § 1 mom. i den föreslagna förordningen skall den förliga ramp som leder till bildäcket på ett rorofartyg till konstruktion och arrangemang vara sådan att den inte skadas om den förliga bordläggningporten går sönder eller lossnar. Enligt 2 mom. i den nyssnämnda paragrafen kan sjöfartsverket vid behov utfärda närmare föreskrifter om konstruktion och arrangemang i fråga om den förliga rampen.

Avsikten var att den ifrågavarande förordningen skulle utfärdas med stöd av bemyndigandet i 1 kap. 8 § 2 mom. (369/1995) sjölagen (674/1994). Enligt bestämmelsen skall om fartygs konstruktion, utrustning, bemanning, säkra drift och ledningsarrangemang i anknytning till en säker drift samt om fartygs besiktning stadgas genom förordning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om samtliga staters fartyg har rätt att ostört färdas på territorialhavet, hör de inre territorialvattnen inklusive hamnområden till strandstatens territorium och underlyder således denas suveränitet. SOLAS-konventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att ett fartyg alltid skall ha tillträde till en avtalsslutande stats hamn, om fartyget har ett i enlighet med konventionen utfärdat certifikat som visar att det uppfyller de i konventionen angivna tekniska föreskrifterna och säkerhetskraven. Sålunda kunde den tolkningen motiveras att för fartyg som anlöper en hamn kan gälla hamnstatens föreskrifter som är strängare.

Enligt föredragningspromemorian för den föreslagna förordningen hade SOLAS-konventionens föreskrifter om den förliga porten och vattentäta skott ändrats efter m/s Estonia-olyckan. Vid ändringen av konventionen hade man emellertid inte beaktat att arrangemangen och konstruktionen i fråga om den förliga rampen borde vara sådana att den inte skadas om visiret

går sönder eller lossnar. Vid tidpunkten för SOLAS-konferensen var det känt att detta krav redan för nya fartygs vidkommande hade tagits in i klassificeringsinstitutens internationella samarbetsorganisation IACS:s nya regler för förliga portar. För nya fartyg har den konstruktion som visat sig vara farlig således förbjudits. Enligt fördragningspromemorian hade ärendet inte beaktats i samband med att SOLAS-konventionen ändrades, eftersom man trodde att existerande fartyg med denna farliga konstruktion skulle byggas om. Den föreslagna förordningen skulle gälla tre fartyg. I vissa fall hade man också frivilligt ändrat konstruktionerna.

Enligt erhållen utredning har man i Sverige med stöd av artikel 21 i havsrättskonventionen ansett att hamnstatens föreskrifter kan tillämpas också på utländska fartyg som anlöper svenska hamnar.

Den rättsliga enheten vid Europeiska unionens råd har i sitt 8.6.1998 daterade utlåtande till sjötrafikarbetsgruppen konstaterat att enligt internationell havsrätt skall principen om statlig suveränitet tillämpas på hamnar. Enligt utlåtandet är syftet med SOLAS-konventionen inte att internationellt reglera förutsättningarna för regelbunden passagerartrafik. Därför ansåg den rättsliga enheten i sitt utlåtande att rådets föreslagna direktiv om förutsättningarna för regelbunden rorottrafik och passagerartrafik med höghastighetsfartyg, som regelbundet anlöper eller avgår från en hamn i en medlemsstat, skall kunna tillämpas oberoende av vilken flagga fartyget seglar under. Avsikten med direktivet är bl.a. att understryka de säkerhetsföreskrifter som de i direktivet angivna fartygen skall uppfylla.

Enligt justitiekanslerns avgörande föreföll det inte finnas några rättsliga hinder för att utfärda förordningen, med beaktande av principen om statlig suveränitet över hamnar, de gällande internationella konventionerna och den inom EU utformade tolkningen av SOLAS-konventionen. Tillämpningspraxis för de internationella konventionerna har inte heller påvisats utgöra något ovillkorligt hinder för en sådan tolkning att en hamnstat har rätt att utfärda nationella föreskrifter om de fartygs konstruktion som anlöper dess hamnar. I Sverige har man ansett det vara möjligt att utfärda motsvarande föreskrifter och att ge en på befintliga fartyg tillämplig förordning om sjösäkerheten. Justitiekanslern hade ingen orsak att ingripa i den förordning som trafikministeriet föreslagit (839/1/98).

2.4. Skriftliga utlåtanden och framställningar

1) En promemoria om republikens presidents förordningar (SRK)

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till statsrådets kansli 7.4.1999, dnr 14/20/99

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Statsrådets kansli har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om en promemoria som en arbetsgrupp avfattat om republikens presidents förordningar. Promemorian innehåller ett utkast till en proposition med förslag till lag om republikens presidents rätt att ge förordningar och fatta beslut i vissa ärenden. Propositionen är baserad på regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) och på riksdagens grundlagsutskotts betänkande om lagförslaget (GrUB 10/1998 rd). Enligt lagförslaget, som lämnats vilande i riksdagen, skall republikens president inte längre ha s.k. allmän behörighet att utfärda förordningar, utan presidentens behörighet att utfärda förordningar skall alltid grunda sig på lag. Under riksdagsbehandlingen ändrades lagförslagets rubrik till Finlands grundlag.

Enligt arbetsgruppens lagförslag kan genom förordning som utfärdas av republikens president bestämmas om de riddarordnar som instiftats för förlänande av utmärkelseecken och förtjänstecken samt om riksdagsceremonielet. Lagförslaget innehåller också bestämmelser om ärenden som republikens president avgör i statsrådet, utan att de behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde, eller utanför statsrådet.

I lagförslaget ingår vidare ändringar i lagen om republikens presidents kansli (1382/1995). Ändringarna föranleds av grundlagens bestämmelser om presidentens rätt att utfärda förordningar och om presidentens beslutsfattande.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Det av arbetsgruppen avfattade lagförslaget innebär att republikens president också efter att grundlagen har trätt i kraft får utfärda förordningar om riddarordnarna samt om olika utmärkelseecken och förtjänstecken, förordningar

som gäller vissa titlar samt förordningar om riksdagsceremonielet. Dessa beslut skulle presidenten fatta utan att de behandlats i statsrådet. Detta gäller dock inte själva utfärdandet av förordningarna.

Jag delar arbetsgruppens åsikt om att det är motiverat att republikens president bemyndigas att utfärda förordningar, eftersom dessa ärenden är förenade med presidentens särskilda traditionella befogenheter och med presidentens ställning som statsöverhuvud.

Enligt 58 § 1 mom. grundlagen fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Enligt 3 mom. 3 punkten i samma paragraf fattar presidenten med avvikelse från vad som sägs i 1 mom. beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande när det gäller benådning samt sådana andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde. Det kan anses vara motiverat att beslut i ärenden av det nämnda slaget, på grund av deras natur, fattas utan behandling i statsrådet.

Enligt 58 § 5 mom. grundlagen fattar presidenten i ärenden som gäller republikens presidents kansli beslut på det sätt som bestäms genom lag. Enligt gällande 4 § 1 mom. 1 punkten lagen om republikens presidents kansli utfärdar republikens president kanslistadgan för republikens presidents kansli som en förordning och enligt 2 punkten utnämner presidenten kanslichefen och föredragandena vid kansliet samt förordnar ställföreträdare för kanslichefen.

Arbetsgruppen föreslår att 4 § 2 mom. lagen om republikens presidents kansli ändras så att presidenten fattar de i 1 mom. 1 och 2 punkten avsedda besluten i statsrådet, utan föregående behandling i statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt min åsikt är förslaget, som överensstämmer med gällande rätt, motiverat. Det innebär att förordningar utfärdas enligt huvudregeln, dvs. 58 § 1 och 2 mom. grundlagen.

Den i det sistnämnda lagförslagets ingress ingående hänvisningen till 2 § 1 mom. lagen om republikens presidents kansli bör korrigeras så att den avser 2 mom.

2) Benämningar på ministrar (SRK)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till statsrådets kansli 25.2.1999, dnr 6/20/99

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Statsrådet anför i ett brev att den av statsrådet tillsatta arbetsgruppen för utredning av statens förvaltningspolitik (23/97) har föreslagit en sådan ändring av praxis att republikens president vid utnämningen av statsrådsmedlemmar skall ge dem benämningar som anger respektive ministers uppgift. Riksdagen har redan länge, också i officiella sammanhang, använt s.k. inofficiella benämningar på ministrar. Också i EU-sammanhang används i regel inofficiella benämningar.

Frågan aktualiserades 1997, då undervisningsministeriet föreslog att benämningen kulturminister skulle användas officiellt på den minister som förordnats sköta undervisningsministeriets ärenden. Statsrådets kansli inhämtade utlåtanden om saken från justitieministeriet (19.12.1997 dnr 614/02/97) och justitiekanslern (27.2.1997, dnr 4/20/97). Justitieministeriet såg inget hinder för att ändra praxis. Ministeriet ansåg det emellertid vara befogat att presidenten fastställde ministerns ställning i ett öppet brev. Justitiekanslern övervägde närmast om det var skäl att ändra 1 a § lagen om statsrådet. I det skedet vidtogs emellertid inga åtgärder för att ändra praxis.

Statsrådets kansli har därefter förhandlat om saken med justitieministeriet. Enligt justitieministeriets åsikt behövs det i detta fall inga lagstiftningsåtgärder.

Statsrådets kansli har bett om justitiekanslerns åsikt i ärendet. Statsrådets kansli har också hänvisat till en till brevet fogad promemoria om nuvarande praxis och den s.k. andra ministerns ställning. I promemorian behandlas preliminärt frågan om vad det i praktiken skulle innebära att officiellt börja använda de benämningar som nu används inofficiellt.

JUSTITIEMINISTERIETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Justitieministeriet hänvisar i sitt 8.2.1999 daterade utlåtande till statsrådets kansli (dnr 330/02/99) till sina tidigare utlåtanden till statsrådets kansli (19.12.1997 dnr 614/02/97) och finansmi-

nisteriet (10.12.1997 dnr 3410/43/97) och anför att det inte fanns några juridiska hinder för att ändra benämningsspraxis på det sätt som beskrivs i brevet från statsrådets kansli.

I justitieministeriets 19.2.1997 daterade utlåtande anför bl.a. att sammansättningen av de ministerutskott som nämns i reglementet för statsrådet delvis bestäms utgående från benämningarna på ministerierna. Denna praxis kunde således inte ändras i fråga om de i reglementet angivna ministerbenämningarna, om inte reglementet för statsrådet samtidigt ändrades i överensstämmelse med den nya praxisen. I justitieministeriets 10.12.1997 daterade utlåtande anses det vara viktigt att ministerier med två eller flera ministerier också i fortsättningen har en s.k. chefsminister. En minister skall i varje ministerium bära det politiska och juridiska ansvaret också då det på grund av ministeriets interna arbetsfördelning är tolkbart vem som ansvarar för ett visst ärende.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Jag förenar mig om justitieministeriets ovan relaterade anförande om ministerutskotten samt om förslaget att en minister i varje ministerium skall ha en generell behörighet, vilket innebär att denna minister behandlar och avgör sådana ärenden som inte klart kan hänföras till någon bestämd ministers verksamhetsområde. Detta anser jag vara viktigt från rättslig synpunkt, eftersom inget ärende som hör till ett ministerium får lämnas oavgjort till följd av att det är oklart eller enighet inte uppnås om vem det ankommer på.

Exakthetskravet förutsätter i sista hand att det också i samband med organisationsreformer inom ministerier fästs avseende vid att nya enheter blir inrättade enligt klara principer samt vid att enheterna hänförs till respektive minister.

När det gäller benämningarna på ministrarna är det emellertid skäl att beakta de synpunkter som min föregångare, justitiekansler Jorma S. Aalto framhåller i sina utlåtanden till statsrådets kansli (27.2.1997 dnr 4/20/97 och 24.11.1997 dnr 47/20/97), dels i fråga om republikens presidents kompetens att utnämna ministrar, dels i fråga om statsrådets kompetens att fördela behörigheten mellan ministrarna. Eftersom särskilda benämningar emellertid har föreslagits i samband med grundlagsreformen (RP 1/1998 s. 119) och riksdagen för sin del har godkänt att förslaget lämnas vilande och eftersom det inte finns några

bestämmelser som uttryckligen förbjuder presidenten att använda särskilda benämningar i öppna utnämningssbrev, kan den slutsatsen dras att det inte finns någon orsak att motsätta sig den reform som statsrådets kansli har planerat. Det är emellertid skäl att betrakta frågan ur många synvinklar. Om avsikten är att ändra benämningsspraxis, förefaller det nödvändigt att ta in en bestämmelse om saken t.ex. i 3 § reglementet för statsrådet. I den kan det föreskrivas att ministrarna ges tjänstebenämningar som beskriver deras verksamhetsområde och uppgifter, enligt vad republikens president beslutar. Därefter följer den gällande bestämmelsen om arbetsfördelningen.

Presidentens beslut om tjänstebenämningar skall enligt förslaget publiceras i författningssamlingen i samband med statsrådets utnämningssbeslut samt vid behov också när en ny minister tillträder eller ministrarnas verksamhetsområden ändras. Det är motiverat att beslutet publiceras eftersom tjänstebenämningen skall användas i alla officiella sammanhang, t.ex. i förordningsingresser och kontrasignering av presidentens beslut.

Det är fullt möjligt att benämningarna på (chefs)ministrarna används också i andra författningar än reglementet för statsrådet. Det torde således vara befogat att hålla kvar de nuvarande ministerbenämningarna som är avledda från respektive ministeriums namn (och t.ex. inte dela upp handels- och industriministeriet mellan en handelsminister och en industriminister). — I detta sammanhang kan det nämnas att riksdagen i sitt uttalande föreslagit att det några år gamla begreppet ”vederbörande ministerium” frångås (GrUB 10/1998).

Förslagsvis kan de specialbenämningar tas i bruk som redan har slagit igenom i talspråket. Vissa problem kan uppkomma i sådana fall då en ministerbenämning är avledd från ett visst ministeriums namn, men ministerns uppgifter till betydande del hänför sig till ett annat ministeriums verksamhetsområde (kombinationer som t.ex. social- och hälsovårdsminister/bostadsminister samt miljöminister/utvecklingssamarbetsminister). Med hänvisning till justitieministeriets utlåtande ställer jag mig negativ till denna typ av benämningar.

I detta sammanhang är det också befogat att ta ställning till frågan om det är skäl att utveckla nya benämningar för samtliga ministrar — en lösning som förefaller en aning långsökt — eller om det är skäl att låta nuvarande praxis fortgå.

Utöver de benämningar som används i presidentens öppna brev kan det bli aktuellt att använ-

da också sådana skraddarsydda benämningar som t.ex. jämställdhetsminister. Under den fortsatta beredningen är det skäl att ta ställning till frågan om denna typ av benämningar fortsättningsvis skall få bildas och användas. I så fall kommer det att finnas tre typer av benämningar, dvs. avledningar från ministeriernas namn, de benämningar som används i presidentens öppna utnämningssamtal samt nybildade benämningar. Ett alternativ är också att inta en restriktiv ståndpunkt till nybildningar. — Det kan i detta sammanhang konstateras att benämningen minister utan portfölj redan länge har använts i utnämningssamtal och nämns också i lagstiftningen.

En förutsättning för införandet av en ny benämningsspraxis är att det blir möjligt att ändra benämningarna och justera arbetsfördelningen mellan ministrarna i en sittande regering eller i samband med ministerbyten. Eftersom ministrarna utnämns i enlighet med statsministerns förslag faller det sig naturligt att republikens president godkänner eventuella benämningssändringar på förslag av statsministern.

3) Statsrådets principbeslut (SRK)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till statsrådets kansli 19.2.1999, dnr 7/20/99

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Statsrådets kansli anför i en 9.2.1999 skrivelse (105/00/99) att det ingenstans finns klart definierat hur statsrådets principbeslut relaterar till den sittande regeringens program eller vilken giltighet dessa beslut överhuvudtaget har. I synnerhet med beaktande av att statsrådet enligt 36 a § regeringsformen skall överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande, vore det befogat att definiera förhållandet mellan principbesluten och det gällande regeringsprogrammet. Överhuvudtaget är det skäl att fastställa gemensamma principer för olika slags principbeslut, program och anvisningar.

Statsrådets kansli har för avsikt att med tanke på dem som sätter upp nästa regeringsprogram utreda t.ex. vilka gällande program av politisk karaktär som eventuellt kan beaktas då regeringsprogrammet utformas. Statsrådets kansli har bett om justitiekanslerns ställningstagande till förslaget i den till skrivelsen fogade promemorian.

I promemorian anförs bl.a. att enligt 5 § 5 punkten i reglementet för statsrådet är det statsrådets allmänna sammanträde som utfärdar

princip- och planeringsbeslut som gäller styrning och organisering av uppgifter och verksamhet. Genom principbesluten ges anvisningar om att ett visst ärende eller vissa ärenden skall beredas enligt givna riktlinjer.

En del av principbesluten är s.k. politiska principbeslut som preciserar regeringsprogrammets målsättningar, medan andra är ställningstaganden till eller endast anvisningar om hur förvaltningen skall organiseras eller finansieras. Som principbeslut har också rubricerat program som antingen är baserade på internationella överenskommelser eller lagstiftning eller slår fast vissa målsättningar för kommande decennier.

Ett principbeslut som preciserar regeringsprogrammet har ansetts binda endast den regering som utfärdat det. Vissa principbeslut och program är emellertid av en sådan karaktär att de uppenbarligen är avsedda att vara i kraft också under följande regeringar, trots att de innehåller målsättningar som är klart politiska till sin natur. Frågan om hur de relaterar till den följande regeringens program blir problematisk i synnerhet då regeringsprogrammet skall överlämnas till riksdagen som ett meddelande.

För att bringa klarhet i giltigheten och tillämpningen av dessa som principbeslut givna program, anvisningar mm. är det skäl att fastställa principer för framtida behov.

Principbesluten kan grovt indelas i fyra grupper. Statsrådets kansli föreslår att de hittills som principbeslut givna besluten, programmen och anvisningarna delas in på följande sätt samt att också deras förhållande till den sittande regeringen och dess program anges som följer:

I. Ställningstaganden i ärenden som gäller organisering eller finansiering av förvaltning

Som exempel kan nämnas principbeslut om att anslag skall tas in i följande budget.

De till denna grupp hänförliga besluten utgör inget problem, eftersom de i allmänhet är av engångsnatur och omedelbart förverkligas som egentliga beslut.

II. S.k. politiska principbeslut som preciserar regeringsprogrammet

Till denna kategori hör t.ex. energipolitiska principbeslut.

Principbeslut av politisk natur föreslås vara bindande endast för den regering som givit dem.

Den följande regeringen måste således förnya dem om den vill hålla dem i kraft. Detta innebär att deras förhållande till den nya regeringens program måste kontrolleras.

III. Program

Som exempel kan nämnas programmet för en hållbar utveckling, jämställdhetsprogrammet och vattenskyddsmålen till år 2005.

Ett program som hör till denna kategori skall enligt förslaget vara i kraft också under den nya regeringen, om det inte uttryckligen upphävs. Då regeringsprogrammet uppgörs skall också de gällande programmen justeras så att de i politiskt hänseende följer samma riktlinjer.

IV. Administrativa anvisningar

Som exempel kan nämnas principbeslut om att författningar skall översättas till främmande språk och anvisningar om bedömning av de ekonomiska verkningarna av författningsförslag.

Administrativa anvisningar eller anvisningar om hur förvaltningen skall organiseras skall däremot ges som sådana föreskrifter som avses i 5 § 6 punkten reglementet för statsrådet. Enligt denna bestämmelse skall statsrådets allmänna sammanträde utfärda allmänna föreskrifter om beredning av ärenden i statsrådet. Dessa anvisningar och föreskrifter är i kraft till dess att de upphävs eller ändras och deras giltighet är inte bunden till regeringens mandatperiod.

I promemorian ingår också en förteckning över de beslut som Lipponens regering fram till 5.2.1999 utfärdat som principbeslut eller program. Enligt promemorian har i förteckningen i detta skede inte strukits "bordlagda ärenden" och inte heller Finlands förslag till EU-program. Av förteckningen framgår tydligt att de som principbeslut rubricerade besluten och programmen är av varierande slag samt att det är svårt att bedöma hur länge de är avsedda att vara i kraft.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Till att börja med konstaterar jag att statsrådets principbeslut har karaktäriserats som regeringens politiska ställningstaganden, som inte i rättsligt hänseende är bindande för statsrådet.

Ett principbeslut har i allmänhet inte heller några direkta rättsliga återverkningar för enskilda personer och kan således i regel inte heller överklagas. Åtminstone i ett fall har emellertid högsta förvaltningsdomstolen ansett att statsrådets principbeslut hade en sådan rättslig status att ändring kunde sökas i det (HFD 1992 A 1, statsrådets principbeslut om godkännande av ett riksomfattande strandskyddsprogram).

Jag förenar mig om den i promemorian framförda synpunkten att principbeslut som preciserar regeringsprogrammet (föreslagna grupp II) i vissa fall kan vara problematiska när det gäller att bestämma om de är avsedda att vara i kraft också under kommande regeringar. Enligt min åsikt kan samma problem gälla åtminstone vissa principbeslut som gäller organisering eller finansiering av förvaltning (föreslagna grupp I).

För undvikande av oklarhet kan samma förfarande iakttas som i promemorian har föreslagits i fråga om programmen (föreslagna grupp III), dvs. att man i samband med avfattandet av regeringsprogrammet ser över också tidigare regeringars principbeslut. Förfarandet kan motiveras med att de myndigheter som genom principbeslut åläggs t.ex. beredningsuppgifter skall vara informerade om den fortsatta beredningen av ärendena. När en ny regering eller minister inleder sitt arbete skall tjänstemannaledningen redogöra för de viktigaste anhängiga ärendena och då kan också tidigare principbeslut omprövas. Enligt mitt förmenande är det i första hand fråga om ärenden som sammanhänger med respektive regeringars politiska agerande.

4) Förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet (SRK)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande
13.9.1999, dnr 32/20/99

Statsrådets kansli har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet (78/1922). Kansliet anförde i sitt brev att propositionsutkastet upptog endast de ändringar som Finlands grundlag (731/1999) förutsatte. Dessutom beaktades vissa omständigheter som framförts i grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/1998 rd — RP 1/1998 rd. Som mitt utlåtande anför jag följande.

Paragrafen om justitiekanslersämbetet

Enligt propositionsutkastet skall 2 a § lagen om statsrådet upphävas. Enligt paragrafen finns vid statsrådet justitiekanslersämbetet som leds av justitiekanslern. Om justitiekanslersämbetet stadgas särskilt. Paragrafen och dess rubrik föreslås bli ersatt med en bestämmelse om statsrådets föredragande.

I den allmänna motiveringen konstateras att avsikten är att stifta en lag om justitiekanslern i statsrådet och om justitiekanslerns uppgifter. Lagen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen. I samma lag skulle också bestämmas om justitiekanslersämbetet.

Det oaktat att en lag skall stiftas om justitiekanslersämbetet är det enligt min mening motiverat att i lagen om statsrådet hålla kvar en hänvisning till justitiekanslersämbetet. Den paragraf som föreslås bli upphävd fogades till lagen 10.12.1993 (1120/1993). I regeringens proposition om lagändringen (RP 184 — 1992 rd) anfördes att justitiekanslersämbetet inte utgör en del av statsrådet i samma bemärkelse som allmänna sammanträdet, ministerierna och statsrådets kansli. Eftersom justitiekanslersämbetets verksamhet emellertid står i ett nära samband med statsrådets arbete, ansågs det vara befogat att i den föreslagna allmänna lagen ta in en bestämmelse också om justitiekanslersämbetet. Samma motivering kan anföras också i dagens läge. Enligt den nya grundlagen (111 § 2 mom.) skall justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Denna närvaroplikt, som nu för första gången är inskriven i grundlagen, understryker justitiekanslersämbetets organisatoriska samband med statsrådet.

Hänvisningsbestämmelsen om justitiekanslersämbetet kan vara av samma innehåll som den nuvarande. Det faller sig naturligt att den tas in i lagens 1 §, som reglerar statsrådets sammansättning.

Statsrådets föredragande

Enligt 2 a § 1 mom. i propositionsutkastet är föredragande vid statsrådets allmänna sammanträde de tjänstemän vid ministerierna som utnämns av republikens president och statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt den nya grundlagen utnämner presidenten endast ministeriernas kanslichefer. Övriga ministerietjänstemän utnämns av statsrådets

allmänna sammanträde eller vederbörande ministerium. Närmare bestämmelser om utnämningsbefogenheterna kommer att tas in i reglementet för statsrådet samt i förordningarna om respektive ministerium.

När det gäller lednings- och ansvarsförhållandena har principen för regleringen av utnämningssammanträdet varit den att utnämningen ankommer på den myndighet till vars behörighetsområde de ärenden som tjänstemannen bereder hör.

I den allmänna motiveringen anförs att det vore naturligt om statsrådets allmänna sammanträde gavs behörighet att utnämna de tjänstemän som är föredragande vid statsrådets allmänna sammanträde och som också bereder de ärenden som presidenten avgör i statsrådet. Då statsrådets allmänna sammanträde enligt förslaget skall utnämna alla ministerietjänstemän som är föredragande i statsrådet, utom kanslicheferna som utnämns av presidenten, kan samtidigt begreppet extraordinarie föredragande avskaffas. I motiveringen till föreslagna 2 a § anförs att ministeriet skall utnämna de tjänstemän som verkar som föredragande endast i ministeriet.

Jag konstaterar att föreslagna 2 a § 1 mom. i fråga om de tjänstemän som verkar som föredragande vid statsrådets allmänna sammanträde överensstämmer med den ståndpunkt som grundlagsutskottet intagit i fråga om utnämningssammanträdet (GrUB 10/1998 rd — RP 1/1998 rd). Grundlagsutskottet anför att statsrådet utnämner kanslicheferna vid ministerierna med undantag för statsrådets tjänstemän liksom cheferna vid statliga verk och de övriga högsta tjänstemännen inom centralförvaltningen, om det inte av särskilda skäl är motiverat att presidenten eller någon annan myndighet utnämner tjänstemannen. Med beaktande av 126 § 2 mom. Finlands grundlag och grundlagsutskottets hänvisning till särskilda skäl förefaller det inte finnas några hinder för att ministerierna utnämner en del av sina tjänstemän. Av motiveringen till 126 § i regeringens proposition med förslag till grundlagen (RP 1/1998 rd) framgår dessutom att avsikten varit att reglera utnämningssammanträdet i överensstämmelse med den rådande situationen.

Med stöd av 30 § 2 mom. i reglementet för statsrådet har ett stort antal ministerietjänstemän utnämnts till extraordinarie föredragande vid statsrådet. En del av dessa har utnämnts av statsrådets allmänna sammanträde medan andra har utnämnts av vederbörande ministerium. Antalet extraordinarie föredragande är särskilt stort

vid utrikesministeriet, inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt handels- och industriministeriet. De extraordinarie föredragandena har i stor utsträckning utnämnts av ministerierna själva. Som exempel kan nämnas att utrikesministeriet har utnämnt en tredjedel, medan jord- och skogsbruksministeriet har utnämnt en ännu större andel av sina extraordinarie föredragande.

Den föreslagna lagens 2 a § 1 mom. innebär i fråga om de extraordinarie föredragande som utnämns av ministerierna att om avsikten är den att föredragningen av ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde skall skötas av tjänstemän på samma hierarkiska nivå som hittills, bör allmänna sammanrådets utnämningsoch utsträckas till ett antal lägre tjänster som hittills har tillsatts av ministerierna.

Ett problem förefaller bli att de nuvarande extraordinarie föredragande som ministerierna utnämnt inte längre kan föredra ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde. Åtminstone till en början kommer detta sannolikt att komplicera beredningen och föredragningen av ärendena. Med beaktande av det stora antal extraordinarie föredragande som ministerierna utnämnt är det skäl att ytterligare överväga om denna fråga kunde lösas t.ex. genom att i den föreslagna lagen ta in en övergångsbestämmelse om de nuvarande extraordinarie föredragandena.

Övriga synpunkter

Av de ändringar som föreslås i lagen om statsrådet överensstämmer 5 § 1 punkten, som gäller presidentens beslutsfattande, med grundlagsutskottets ställningstagande. Förslaget att precisera statsministerns behörighet är välmotiverat. Jag har ingenting att anmärka heller mot de övriga bestämmelserna i lagförslaget.

5) Revidering av lagstiftningen om Finlands författningssamling (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 8.11.1999, dnr 40/20/99

Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att i samband med grundlagsreformen bereda en revidering av lagstiftningen om författningssamlingen. Arbetsgruppen utgick i sitt förslag från att två lagar stiftas, dvs. 1) en lag om Finlands för-

fattningssamling och 2) en lag om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar.

Den nya grundlagen innebär att ministeriernas normgivningsmakt ökar och får ett nytt innehåll. Därför är det skäl att utfärda bestämmelser på lagnivå också om publicering av myndigheternas rättsnormer. Ingenting hindrar att alla bestämmelser på lagnivå om publicering av bestämmelser och föreskrifter tas in i en och samma lag. Arbetsgruppen föreslår emellertid att separata lagar stiftas om Finlands författningssamling och de författningar som skall publiceras i den samt om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar och de bestämmelser och föreskrifter som skall publiceras i dem. Detta finner jag bättre även med tanke på klarheten av lagstiftningen.

De grundläggande bestämmelserna om publicering av internationella överenskommelser finns numera i en separat lag, men bestämmelser om publicering av internationella överenskommelser har också utfärdats på förordningsnivå, så att i förordningen om publicering av internationella överenskommelser hänvisas till förordningen om Finlands författningssamling. Eftersom bestämmelserna om publicering av författningar och internationella överenskommelser lyfts upp till lagnivå är det inte motiverat att stifta en särskild lag om publicering av internationella överenskommelser, som antingen består av upprepningar av bestämmelserna i lagen om författningssamlingen eller ett antal hänvisningar till dem. Också arbetsgruppens förslag om att den gällande lagen inte skall ersättas med en lag om publicering av internationella överenskommelser kan således anses motiverad.

Den i arbetsgruppens betänkande (2 och 4 § lagen om Finlands författningssamling) föreslagna principen att författningarna och föreskrifterna skall publiceras antingen i författningssamlingen eller i ministeriernas föreskriftssamlingar är ändamålsenlig och rationell. Det är skäl att utgå ifrån att alla förordningar liksom för närvarande skall publiceras i samma författningssamling samt från att vederbörande ministerium dock kan besluta att en förordning som inte är av något större allmänt intresse skall publiceras i ministeriets föreskriftssamling. I och med att Europeiska gemenskapernas lagstiftning sätts i kraft nationellt ökar antalet författningar och bestämmelser som innehåller för vissa näringsgrenar och yrkesområden eller andra specialgrupper avsedda tekniska normer. Sådana för-

ordningar, statsrådsbeslut och av ministerier utfärdade normbeslut föredras och utfärdas av ett flertal ministerier. Det är ändamålsenligt att den "egentliga" författningssamlingen inte belastas med sådana i och för sig viktiga, men till en begränsad användargrupp riktade specialbestämmelser. Också för näringsidkare och yrkesutövare är det enklast att kunna inhämta heltäckande information om de tekniska och andra föreskrifter som gäller deras specifika bransch från ett enda ställe, dvs. vederbörande ministeriums föreskriftssamling.

De i lagförslaget 4 § ingående begreppen "av särskilda skäl" och "som har en liten allmän betydelse" ger rum för tolkning, likväl så att utgångspunkten bör anses vara att ministeriernas förordningar skall publiceras i författningssamlingen. Varje ministerium bör ha en tolkningsmarginal, eftersom också de bestämmelser som utfärdas genom ministeriernas förordningar kan ha ytterst varierande innehåll och målgrupper. I den nya lagstiftningens begynnelsekedje kan det emellertid förekomma avvikelser i ministeriernas praxis, när det gäller att avgöra i vilkendera samlingen deras förordningar publiceras. Det är därför skäl att justitieministeriet följer publiceringspraxis och koordinerar denna t.ex. genom att ordna utbildning.

Arbetsgruppen föreslår att i lagen tas in en bestämmelse om att författningarna kan hållas tillgängliga på ett datanät (12 §), vilket de i praktiken varit redan några år. Från kundernas synpunkt är det ett stort framsteg att författningarna snabbt och avgiftsfritt finns tillgängliga i elektronisk form via Internet. Det måste emellertid konstateras att följden av denna enkla metod att söka information är att det bland användarna finns personer som inte har tillräckliga kunskaper om lagstiftningens systematik och den elektroniska informationsservicens uppdatering. Det förekommer att lekmän som använder sig av den rättsliga informationsservicen via Internet tror att "uppdateringen" också i detta sammanhang innebär att föråldrat material avlägsnas och ersätts med ny information som i alla avseenden är aktuell. Då allmänheten ges tillträde till databaserna uppstår det också vissa andra problem som är relaterade till användningen av den rättsliga informationen och författningsmaterialets systematik. Det är klart att denna basservice, dvs. distributionen av författningsdata över Internet, innebär att materialet publiceras i samma form som motsvarande tryckt material, kompletterat med ett lättanvänt register över de ändringar som

gjorts i författningarna. Den elektroniska servicens offentliga tillförlitlighet förutsätts vara av samma klass som den i tryckt form publicerade officiella författningssamlingens. Det är skäl att fortgående utveckla den elektroniska informationsservicen och att vid sidan av den lagstadgade basservicen tillhandahålla de växande användarskarorna serviceformer som anpassas till deras behov och kunskaper. Både bland jurister och bland lekmän har det uttryckts önskemål om att den allmännaste lagstiftningens avgiftsfritt skall distribueras över nätet, redigerad och uppdaterad på samma sätt som lagböckerna Suomen Laki och Finlands Lag.

Efter bolagiseringen och privatiseringen av statens tryckeri- och publikationsservice kommer det efter den i lagens 21 § nämnda övergångsperioden att gå så att de special- och tilläggstjänster, som kompletterar den lagstadgade basservicen i samband med publiceringen och distributionen av författningarna och bestämmelserna, i stor utsträckning tillhandahålls på kommersiella grunder. Denna utveckling är inte nödvändigtvis ägnad att främja den under beredningen av grundlagen om lagen om författningssamlingen angivna målsättningen, enligt vilken medborgarna på lika grunder skall ha tillgång till information om författningar som berör dem. Också i detaljmotiveringen till 12 § i lagförslaget om författningssamlingen (arbetsgruppens betänkande, s. 37) konstateras att de tillbudsstående ekonomiska resurserna ställer begränsningar för att tillhandahålla allmänheten en mera avancerad och mångsidig elektronisk informationsservice. Det är emellertid skäl att ge justitieministeriet tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att tillhandahålla alla medborgare och användargrupper modern elektronisk informationsservice, också avgiftsfri tillgång till författningssamlingen.

Lagförslaget 13 § 1 mom. är direkt baserat på 79 § 2 mom. grundlagen. Också i detaljmotiveringen till det nämnda lagrummet och 95 § grundlagen (RP 1/1998 rd) konstateras uttryckligen att skyldigheten att publicera lagar "utan dröjsmål" gäller också lagar genom vilka internationella förpliktelser sätts i kraft. I detaljmotiveringen till 79 § grundlagen konstateras att bestämmelsen är problematisk när det gäller lagar om internationella förpliktelser ikraftträdande, eftersom det vid den tidpunkt då en lag publiceras inte alltid är känt när ett visst avtal träder i kraft internationellt. Det är också möjligt att ett avtal som avses i en ikraftträdelselag aldrig träder i kraft. Det

kunde i praktiken göras lättare att hålla kontroll på internationella avtals ikraftträdelseidpunkter och informera om dessa, på så sätt att det i samband med upprätthållandet av den service som avses i lagförslaget 12 § dras försorg om att till de elektroniskt publicerade internationella avtalen och ikraftträdelselagarna fogas hänvisningar och länkförbindelser till motsvarande ikraftträdelseförordningar.

6) Promemoria om beredning av åtgärder i samband med grundlagens ikraftträdande (JM)

Den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen för beredning av åtgärder i samband med grundlagens ikraftträdande behandlade i sin promemoria lagändringsbehoven i samband med den nya regeringsformen. Enligt förslaget till ny regeringsform kan genom förordning utfärdas rättsnormer endast med stöd av ett uttryckligt bemyndigande i regeringsformen eller i någon annan lag. Av denna anledning är det skäl att utfärda rättsnormer på lagnivå om justitiekanslerns uppgifter och laglighetsövervakning, som för närvarande är normerade i reglementet för justitiekanslern i statsrådet. Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslersämbetet och dess förvaltning föreslås med stöd av ett lagstadgat bemyndigande fortsättningsvis bli utfärdade på förordnings- och arbetsordningsnivå.

Dessutom ansåg justitiekanslern i sitt utlåtande 14.10.1999, att kanslichefen vid justitiekanslersämbetet alltså kan utnämnas av republikens president, som också utnämner ministeriernas kanslichefer (39/20/98).

7) Konkurrensdomstolskommissionens och marknadsdomstolsarbetsgruppens betänkanden (JM)

I sitt 18.3.1999 daterade utlåtande till justitieministeriet konstaterar justitiekanslern i fråga om de betänkanden som överlämnats av konkurrensdomstolsarbetsgruppen och marknadsdomstolsarbetsgruppen (KB 1999:1) att en sammanlagning av de ifrågavarande funktionerna förutsätter en omprövning av handläggningsordningen och ändringssökandet för vardera ärendegruppens vidkommande och likaså en grundlig utredning av vilka kompetenskrav som skall ställas på de sakkunniga samt av vissa sammansättningsfrågor.

De förslag som konkurrensdomstolen och marknadsdomstolsarbetsgruppen lägger fram i sina betänkanden borde utvecklas så att de resulterar i funktionella lösningar. Det finns inga hinder för att inrätta en självständig konkurrensdomstol (11/20/99).

8) Militäråklagararbetsgruppens betänkande (JM)

Justitiekanslersadjointen gav 20.8.1999 justitieministeriet ett utlåtande om militäråklagararbetsgruppens betänkande. I betänkandet föreslås att åklagaruppgifterna i militära rättegångsären den överförs på de allmänna åklagarna samt att militära disciplinlagen ändras bl.a. så att en åklagare kan utföra åtalsprövning i ärenden som har förundersökts på hans förordnande.

I utlåtandet konstateras att militäråklagararbetsgruppen tillsattes på justitiekanslerns initiativ 24.2.1997, dnr 10/51/97. Justitiekansler Jorma S. Aalto framställde att justitieministeriet omprövar militärjuristernas ställning som specialåklagare och att de framställningar som görs i saken förverkligas så snart som möjligt (se justitiekanslerns berättelse 1997, s. 47—48).

Utlåtandet tar upp vissa frågor som berör enskilda paragrafer samt motiveringen till de ändringar som föreslås i militära disciplinlagen. I detaljmotiveringen betonas upprepade gånger åklagarens ställning, dock utan några för tolkningen viktiga exempel (23/20/99).

9) Utkast till en proposition med förslag till ändring av utlänningslagen (IM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till inrikesministeriet 27.10.1999, dnr 39/20/99

Inrikesministeriet har bett justitiekanslern ge utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen. I propositionen föreslås att till utlänningslagen fogas en bestämmelse om tillfälligt skydd.

Propositionens övergripande mål, dvs. att myndighetsbeslut skall kunna fattas i massflyktsituationer av det slag som beskrivs i propositionen, kan anses vara motiverat och i praktiken behövligt. I motiveringsavsnittet beskrivs utförligt innebörden av sådana myndighetsbeslut. Besluten skulle ges med stöd av en statsrådsförordning som utfärdats enligt den nya 31 a § som

föreslås bli fogad till utlänningslagen. Ett utkast till förordningen kunde fogas till propositionen redan inför riksdagsbehandlingen. Sålunda vore det t.ex. möjligt att bedöma de föreslagna bestämmelsernas förhållande till internationella fördrag som är förpliktande för Finland.

Enligt propositionens motivering kan lagändringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I avsnitten om lagstiftningsordningen behandlas emellertid inte propositionens förhållande till internationella fördrag som är förpliktande för Finland. Det vore framförallt skäl att klarlägga på vilket sätt det föreslagna systemet för tillfälligt skydd kan anordnas med de av fördragen följande förpliktelser som förutsätter att beslutsfattandet baseras på individuell prövning. Från denna synpunkt är det också befogat att fästa avseende vid lagförslaget 31 a § 3 mom., enligt vilket en asylansökan automatiskt förfaller om det tillfälliga skyddet har upphört och sökanden inte meddelar myndigheterna sin önskan att anhängiggöra ansökan på nytt och inte heller myndigheterna vidtar åtgärder för att avvisa sökanden. Av propositionen framgår t.ex. inte hur man skulle förfara om sökanden efter att det tillfälliga skyddet upphört stannar i landet och avvisningsförfarandet inleds först flera månader efter att det tillfälliga skyddet upphört.

Ordalydelsen i 31 a § 2 mom. är oklar med beaktande av att det enligt förslaget skall vara möjligt att på grundvalen av tillfälligt skydd bevilja uppehållstillstånd för viss tid ”under den tid förordningen är i kraft”. För läsaren blir det inte klart om avsikten med bestämmelsen är att beslut skall kunna fattas under eller för förordningens giltighetstid. Det är skäl att förtydliga förslaget till denna del.

I begäran om utlåtande anförs att avseende skall fästas vid eventuella behov att med anledning av propositionen göra ändringar i annan lagstiftning. Till denna del nämns i propositionen (s. 4) vissa lagar om social trygghet. Det kan överhuvudtaget konstateras att det på personer som får tillfälligt skydd är skäl att tillämpa samma författningar om grundläggande social trygghet och ge dem de förmåner som tillkommer andra som lyder under utlänningslagen.

Enligt förslaget skall de nya bestämmelserna tillämpas också på personer som har anlänt till landet innan lagen trätt i kraft. Till denna del är förslaget problematiskt, om den sociala tryggheten eller levnadsförhållandena för personer som får tillfälligt skydd trots allt inte når upp till samma nivå som för andra personer som lyder

under utlänningslagen. Det kan inte anses tillbörligt att en lag träder i kraft med retroaktiv verkan så att den rättsliga ställningen försämrats för personer som redan vistas i vårt land.

10) Utkast till en proposition med förslag till ändring av utlänningslagen (IM)

I propositionen föreslogs bestämmelser om DNA-analys i sådana fall då uppehållstillstånd söks med åberopande av familjeband. Utlänningsverket kan hänvisa sökanden till DNA-analys om den på annat sätt erhållna utredningen om familjebanden inte kan anses vara tillräcklig. En förutsättning är att den som undersöks har gett sitt samtycke. Undersökningskostnaderna betalas med statens medel.

I sitt 3.8.1999 daterade utlåtande anförde justitiekanslersadjointen att han inte hade någonting att anmärka mot den föreslagna lagändringen, som stämde överens med statsrådets 16.7.1997 daterade principbeslut om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program. Med beaktande av 5 och 6 § regeringsformen ansåg justitiekanslersadjointen det vara motiverat att det i propositionsutkastet togs in ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande skall inhämtas om lagstiftningsordningen (29/20/99).

11) Myndighet som är berättigad att tillverka körkort (IM och TM)

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till inrikesministeriet och trafikministeriet 27.9.1999, dnr 16/20/99

BEGÄRDA UTLÅTANDEN

Med hänvisning till fordonsförvaltningscentralens 15.4.1999 daterade promemoria bad trafikministeriet 21.4.1999 justitiekanslern ta ställning till frågan om polismyndigheterna hade rätt att få direkt tillgång till fordonsförvaltningscentralens körkortsregister. Polismyndigheterna hade för avsikt att ingå avtal med leverantören om tillverkning, postning och fakturering av körkort.

Inrikesministeriet bad i samband med en 12.5.1999 daterad utredning justitiekanslern ta ställning till frågan om trafikministeriets beslut om fordonsförvaltningscentralens avgifter

(1605/1995) var lagenligt till den del som körkortsprestationer hänfördes till fordonsförvaltningscentralens offentlighetsrättsliga prestationer.

UTREDNING

Utöver fordonsförvaltningscentralens ovan nämnda promemoria och inrikesministeriets utredning har justitiekanslersämbetet tillställts följande handlingar: trafikministeriets 28.5.1999 daterade bemötande jämte bilagor, ett 3.6.1999 daterat utlåtande från finansministeriets budgetavdelning, inrikesministeriets 23.6.1999 daterade bemötande jämte bilagor och trafikministeriets 9.7.1999 daterade bemötande.

Trafikministeriets ståndpunkt

Enligt trafikministeriets och fordonsförvaltningscentralens uppfattning kan ett körkort betraktas som en självständig utskrift ur körkortsregistret, inte som polisens intyg över sitt beslut om någons körrätt. Körkortsregistret förs av fordonsförvaltningscentralen, som i egenskap av innehavare och användare av registret med ensamrätt också med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) har rätt att uppbära avgift för tillverkning av körkort.

Inrikesministeriets ståndpunkt

Enligt inrikesministeriets uppfattning är ett körkort ett körrättsintyg som polisen utfärdat med stöd av ett beslut som den fattat enligt sin lagstadgade behörighet. Polisen har med stöd av lagen om ett datasystem för vägtrafiken (819/1989) rätt att ur körkortsregistret få de uppgifter som behövs för tillverkning av körkort. Enligt polislagen (493/1995) har polisen rätt att avgiftsfritt få de uppgifter som den behöver. Fordonsförvaltningscentralen har inte ensamrätt att tillverka körkort, och polisen har rätt att själv beställa körkort av en utomstående leverantör.

Finansministeriets ståndpunkt

Finansministeriet tar inte ställning till frågan om körkortsförvaltningscentralen enligt lagen om grunderna för avgifter till staten har ensamrätt att tillverka körkort. Finansministeriet anför

att det är skäl att vid behov vidta lagstiftningsåtgärder för att avgöra ärendet på ett sådant sätt att fordonsförvaltningscentralens verksamhet inte behöver finansieras med budgetmedel.

Under beslutsprocessen blir det också nödvändigt att avgöra hur man i framtiden skall förhålla sig till de kostnader för bl.a. upprätthållandet av körkortsregistret som för närvarande genom de avgifter som uppbärs för körkortsprestationer i sista hand uppbärs hos körkortsinnehavarna. Finansministeriet anser det vara varken godtagbart eller motiverat att den andel av registerkostnaderna som tidigare uppbärs genom inkomsterna från den avgiftsbelagda verksamheten, i fortsättningen skulle bli beroende av statens budgetfinansiering.

UTLÅTANDE

Både trafikministeriet och inrikesministeriet anför beaktansvärda argument för sina respektive ställningstaganden. Frågan om ett körkort skall betraktas som ett intyg som polisen utfärdar över förvaltningsbeslut eller som ett självständigt dokument som tillverkats utgående från körkortsregistret har emellertid inte i lagstiftningen definierats så noggrant att det vore möjligt att lägga fram ett entydigt tolkningsavgörande om vilken myndighet som har rätt att tillverka körkort eller om polisens rätt att direkt använda körkortsregistrets uppgifter för tillverkning av körkort. Detta beror åtminstone delvis på det faktum att körkortsärenden handhas av två ministerier, vilkas behörighetsfördelning i detta avseende inte är entydigt reglerad.

Det har i ärendet inte framkommit några omständigheter som tyder på att trafikministeriets beslut om fordonsförvaltningscentralens avgifter, till den del som körkortsprestationerna hänförs till fordonsförvaltningscentralens offentlighetsrättsliga prestationer, skulle strida mot den gällande lagstiftningen.

Med hänvisning till det som jag anfört ovan framställer jag att trafikministeriet och inrikesministeriet vidtar vederbörliga åtgärder för att förtydliga lagstiftningen om körkort med avseende på de behörighetsfrågor som har samband med tillverkningen av körkort. Frågan om förtydligande av lagstiftningen är till stor del beroende av ändamålsenlighetsprövning, men från rättslig synpunkt kan utgångspunkten anses vara den att hos dem som ansöker om körkort inte kan

uppbäras en avgift som är större än tillverkningskostnaderna, inklusive förvaltningskostnaderna, och att de sålunda debiterade beloppen fördelar sig mellan olika myndigheter i förhållande till deras insatser i verksamheten för beviljande av körkort.

12) Betänkande av arbetsgruppen för militära kommandomål (FSM)

Den av försvarsministeriet tillsatta arbetsgruppen för militära kommandomål lägger i sitt betänkande 30.9.1999 fram ett förslag till sådan lagstiftning som det i 58 § 5 mom. i den nya grundlagen nämnda systemet för beslut i militära kommandomål förutsätter. I betänkandet föreslås vissa ändringar i lagen om försvarsmakten och i lagen om gränsbevakningsväsendet.

I justitiekanslerns 25.10.1999 daterade promemoria anförs bl.a. följande. En granskning av den i betänkandet ingående förteckningen över militära kommandomål visar att det är fråga om en relativt heterogen grupp av ärenden. Vissa militära kommandomål är generella till sin karaktär och vittsyftande medan andra gäller enskilda personer (befordringar) eller truppvavdelningar (beteckningar). Militära kommandomål innebär också normativa beslut (reglementen). Det vore lättare att bilda sig en uppfattning om beslutssystemet i militära kommandomål, om det i motiveringsavsnittet skulle ingå uppgifter om de militära kommandomål som presidenten de facto har avgjort under en viss period.

I den 8 a § som föreslås bli fogad till lagen om försvarsmakten ingår en definition av begreppet militära kommandomål. Paragrafen är tämligen allmänt utformad, men det kan vara svårt att definiera begreppet närmare. Det kan anses var på sin plats att i förslaget särskilt nämna befordran till militär grad, som av hävd anses vara ett militärt kommandomål, även om denna kategori av ärenden sakligt sett har beröringspunkter också med utnämningssärenden.

Presidenten kan enligt förslaget överta avgörandet av ett militärt kommandomål som skall avgöras av kommandören för försvarsmakten eller någon annan militär förman. En förutsättning är emellertid att presidenten på förhand underrättas om de militära kommandomål som hör till de militära förmännens behörighet. Därför är det på sin plats att, såsom föreslagits, bestämma att presidenten och försvarsministern skall informeras om dessa saker. För tydlighetens

skull är det skäl att föreskriva att kommandören för försvarsmakten skall informera om militära kommandomål som är ”under beredning”.

I paragrafen föreslås också en bestämmelse enligt vilken om fördelningen av behörigheten mellan kommandören för försvarsmakten och lägre militära förmän i militära kommandomål kan bestämmas genom en förordning som utfärdas av republikens president. Det finns inga hinder för den föreslagna regleringen.

I den 8 b § som föreslås bli fogad till lagen om försvarsmakten föreskrivs om förfarandet då presidenten fattar beslut i militära kommandomål. Föredragningen och avgörandet sker i regel utanför statsrådet, vid en separat s.k. kabinettföredragning. För klarhetens skull borde detta eventuellt uttryckligen nämnas i paragraf-texten.

Enligt förslaget sköts föredragningen av kommandören för försvarsmakten, medan försvarsministern har rätt att närvara och uttala sin uppfattning om saken. Enligt grundlagens ordalydelse är det möjligt att bestämma om föredragningen på det föreslagna sättet och ställningstagandet står inte heller i strid med den ståndpunkt som grundlagsutskottet har intagit i sitt betänkande. I vissa fall kan också statsministern ha intresse av att vara närvarande vid föredragningen. Detta kan beaktas på så sätt att till den föreslagna paragrafen görs ett tillägg enligt vilket samma rätt tillkommer statsministern eller den minister som statsministern har förordnat.

Presidenten kan överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet. Av de skäl som nämns i föregående stycke är det befogat att göra ett sådant tillägg att detta kan ske även på framställning av statsministern. Det finns ingenting att invända mot förslaget att kommandören för försvarsmakten ges rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken när presidenten avgör ett militärt kommandomål i statsrådet.

I promemorian ifrågasätts det i paragrafens detaljmotivering angivna förslaget att ärenden som avses i föregående stycke inte skall undergå förberedande behandling av statsrådets allmänna sammanträde. Sannolikt förekommer det endast i undantagsfall att militära kommandomål överförs till avgörande av republikens president i statsrådet. Detta förfarande blir sannolikt aktuellt endast när det gäller principiellt ytterst viktiga avgöranden. Det förefaller inte finnas några sakliga skäl att vid beredningen av sådana ärenden frångå behandlingen i statsrådets allmänna sammanträde.

I promemorian framför dessutom vissa anmärkningar när det gäller de ändringar som föreslås i lagen om gränsbevakningsväsendet (41/20/99).

13) Betänkande av territorieövervakningskommissionen 1998 (FSM)

Justitiekanslersadjointen gav 12.8.1999 försvarsministeriet ett utlåtande över det betänkande som givits av territorieövervakningskommissionen 1998 (kommittébetänkande 1999:4). Betänkandet innehåller ett förslag till totalrevidering av lagstiftningen om territorieövervakningen. I utlåtandet konstateras att kommissionen i betänkandet vederbörligen har beaktat de omständigheter som justitiekanslersadjointen nämner i sin 2.1.1998 daterade framställning till statsrådet (se berättelsen 1998, 6.3.1) och att det inte fanns någonting att anmärka mot betänkandet heller i andra avseenden (28/20/99).

14) Utlåtande om tillämpningen av de i en internationell överenskommelse ingående bestämmelserna om skattefrihet och tullfrihet (FM)

Finansministeriet anförde i sin begäran om utlåtande bl.a. att Finland genom en 22.3.1995 i Paris undertecknad överenskommelse anslutit sig till konventionen om Europeiska rymdorganet (ESA) och därtill hörande villkor. Enligt 1 § i den 5.1.1995 daterade förordningen (10/1995) var den mellan Finlands regering och ESA ingångna överenskommelsen om anslutning av Finland till konventionen om ESA och därtill hörande villkor i kraft från den 1 januari 1995 så som därom avtalats.

I ikraftträdelseförordningen hänvisas inte till lagen om godkännande av vissa stadganden i konventionen rörande Förenta Nationernas privilegier och immunitet och konventionen rörande privilegier och immunitet för Förenta Nationernas fackorgan samt om privilegier och immunitet även för vissa andra internationella organ (386/1958), den s.k. fullmaktslagen. Det var av denna anledning oklart huruvida de i konventionen och i de därtill hörande villkoren ingående bestämmelserna om skattefrihet och tullfrihet för import hade blivit bindande för Finland och om de nämnda bestämmelserna var direkt tillämpliga.

Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande 9.6.1999 att finansministeriet ansett att det saknas förutsättningar för tillämpning av de i ESA-konventionen ingående bestämmelserna om skattefrihet och tullfrihet för import, av den anledningen att det i förordningen om konventionens ikraftträdande inte ingår någon hänvisning till fullmaktslagen. Finansministeriet anser på denna grund att det saknas rättslig grund för tillämpning av de nämnda konventionsbestämmelserna. Däremot anser finansministeriet inte att tillämpningen också skulle förutsätta att det utfärdas materiella bestämmelser om saken. Det råder inte heller någon oenighet om att de i ESA-konventionen avtalade privilegierna och immuniteterna till sin karaktär och omfattning är sådana att de kan sättas i kraft med stöd av den ifrågavarande fullmaktslagen.

I regeringens proposition med förslag till lag om Finlands anslutning till ESA-konventionen konstateras uttryckligen att de i konventionen angivna privilegierna och immuniteterna med stöd av bemyndigandet i lagen om privilegier och immunitet för Förenta Nationernas fackorgan samt om privilegier och immunitet även för vissa andra internationella organ kan sättas i kraft genom en förordning. Avsikten bör således anses ha varit att genom en förordning sätta i kraft bestämmelserna om skattefrihet och tullfrihet enligt konventionen och de därtill hörande villkoren. Av de under riksdagsbehandlingen uppkomna handlingarna framgår inte att riksdagen skulle ha godkänt det ifrågavarande förordandet.

I den juridiska litteraturen har framförts åsikten att de i internationella organisationers stadgar ingående bestämmelserna om organisationernas privilegier och immuniteter inte längre i den bemärkelse som avses i 33 § regeringsformen hör till lagstiftningens område (Ilkka Saraviita, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, 1973).

Med stöd av den nämnda fullmaktslagen (386/1958) har ett flertal protokoll och konventioner om privilegier för organisationer som är jämförbara med ESA satts i kraft. I dessa fall har bestämmelserna om privilegierna ingått i separata protokoll och konventioner. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om den europeiska organisationen för användning av meteorologiska satelliter (EUMETSAT). Förordningen om ikraftträdandet av protokollet om denna organisations privilegier och immuniteter utfärdades 11.7.1986. Konventionen har varit i kraft sedan

19.6.1986 och förordningen sedan 20.7.1986 (553/1986). Förordningen om ikraftträdandet av protokollet om organisationens privilegier och immuniteter gavs 29.12.1988. De i protokollet avtalade privilegierna trädde i kraft samma dag som förordningen, dvs. 5.1.1989 (1328/1988). I den sistnämnda förordningens ingress hänvisas uttryckligen till fullmaktslagen om privilegier och immunitet för Förenta Nationerna och dess fackorgan samt om privilegier och immunitet även för vissa andra internationella organ (386/1958).

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande 1981 att FN-lagen kan tillämpas på INTELSAT-konventionen, under förutsättning att det utfärdas en förordning vari Internationella satellitorganisationen nämns som en sådan internationell organisation som avses i det ifrågavarande lagrummet. Utlåtandet avsåg frågan om konventionen om organisationens privilegier och immuniteter kunde sättas i kraft genom en förordning eller om ikraftträdandet eventuellt förutsatte att en lag stiftades.

De praktiska exempel som hittills anförts visar i förening med de rättsliga ställningstagandena obestriddligen att privilegierna och immuniteterna för organisationen ESA kan sättas i kraft i Finland genom en förordning. Återstår endast frågan om det är nödvändigt att i förordningen uttryckligen hänvisa till FN-lagen eller inte. I de tidigare rättsliga ställningstagandena har denna fråga enligt min mening inte blivit slutgiltigt besvarad. Justitiekanslerns utlåtande från 1981 gällde författningsnivån, inte -tekniken.

Det hade uppenbarligen varit lämpligt att förfara så att också i förordningen om ESA, för tydlighetens skull och för undvikande av missuppfattningar, intogs en hänvisning till FN-lagen. Härav kan emellertid inte dras den slutsatsen att avsaknaden av en sådan hänvisning innebär att privilegierna och immuniteterna för ESA föll utanför ramen för Finlands rättsordning. Vår rättsordning måste i den bemärkelsen uppfattas som en helhet att i enskilda fall skall beaktas samtliga tillämpliga bestämmelser, oavsett att det saknas hänvisningar som eventuellt vore befogade men inte absolut nödvändiga.

Det bör observeras att bestämmelser om privilegier för ESA ingår i den av riksdagen behandlade överenskommelsen om anslutning av Finland till konventionen om Europeiska rymdorganet och därtill hörande villkor. Överenskommelsen sattes i kraft genom en förordning som gavs 5.1.1995 och trädde i kraft 10.1.1995.

Med stöd av det som anføres ovan kan den slutsatsen dras att bestämmelserna om de privilegier som gäller för ESA har blivit såtillvida bindande för Finland och integrerade med Finlands lagstiftning, att myndigheterna direkt kan tillämpa dem i ärenden som gäller enskilda personers och andra rättssubjekts rättigheter. Detta rättsläge har varit rådande sedan förordningen om ESA trädde i kraft, eftersom FN-lagen redan vid den tidpunkten skulle iakttas (28/20/98).

15) Tillsättning av Alko Ab:s förvaltningsråd (SHM)

Social- och hälsovårdsministeriet har begärt ett utlåtande om huruvida det enligt 1994 års alkohollag är möjligt att det i samband med en fusion överlåtande bolaget Alko Ab:s förvaltningsråd, utan något nytt tillsättningsbeslut kan fortsätta att verka som förvaltningsråd för det vid fusionen övertagande bolaget. Också det övertagande bolagets namn kommer att vara Alko Ab. Justitiekanslern anser i sitt utlåtande 18.11.1999 att det förefaller uppenbart att förvaltningsrådet också efter fusionen kvarstår som det överlåtande bolaget Alko Ab:s förvaltningsråd. Enligt utlåtandet vore det säkrast att genom statsrådets beslut välja ett i alkohollagen avsett förvaltningsråd för det övertagande bolaget Alko Ab. Enligt utlåtandet kan det inte konstateras något hinder för att vardera förvaltningsrådet helt eller delvis består av samma personer (45/20/99).

16) Statsrådets behandling av ett hamnprojekt (MM)

Justitiekanslern konstaterar i sitt brev 23.11.1999 till miljöministeriet att detta i sitt 6.9.1999 daterade brev till justitiekanslersämbetet har bett om ett ställningstagande i ett ärende som gällde behandlingen av ansökan dnr 1869/99 som Nylands förbund 26.4.1999 riktat till statsrådet. Nylands förbund hade hos statsrådet ansökt om ett i 66 § 2 mom. naturvårdslagen (1096/1996) avsett beslut som gjorde det möjligt att godkänna en regionplan och regionplaneändring för Nordsjö hamn och dess trafikförbindelser. Enligt ansökan var det oklart om hamnprojektet avsevärt försämrade de naturvärden på grund av vilka lunden vid Svarta backen och fågelskyddsområdet i Östersundom hade ingått i statsrådets beslut 20.8.1998 om godkännande av Finlands

förslag till nätverket Natura 2000. Miljöministeriet tillställde 3.11 och 9.11.1999 justitiekanslern begärd tilläggsutredning och under förhandlingarna 18.11.1999 frågade ministeriets företrädare hur justitiekanslern förhöll sig till att ett beslut om Natura-området fattades innan högsta förvaltningsdomstolen hade avgjort de besvär som anförts över statsrådets Natura-beslut, bl.a. ett krav på utvidgning av det ifrågavarande Natura-området.

Som sitt utlåtande anförde justitiekanslern bl.a. att statsrådets allmänna sammanträde av rättssäkerhetsskäl inte kan fatta beslut som de facto påverkar grunderna för beslut som högsta förvaltningsdomstolen skall fatta i ärenden som gäller förvaltningsrättskipning. Det oaktat kan emellertid sådana åtgärder vidtas som inte konkret påverkar de områden som besvären hänför sig till och som således innebär att besvären över en utvidgning av Natura-området inte blir onödiga.

Med hänvisning till det som konstateras ovan är det således möjligt att i enlighet med 66 § 1 mom. (371/1999) naturvårdslagen behandla frågan om hamnprojektet avsevärt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000. Om så är fallet kan efter statsrådets beslut vidtas sådana fortsatta åtgärder som avses i 66 § 2 mom. naturvårdslagen. I samband med att åtgärderna övervägs är det också skäl att ta ställning till frågan om EG-kommissionens utlåtande skall inhämtas enligt 66 § 3 mom. naturvårdslagen.

Statsrådets slutliga avgörande skall i så fall fattas efter att de ovan nämnda fortsatta åtgärderna har vidtagits och högsta förvaltningsdomstolen har avgjort besvären samt efter att beslutet om Natura-området har vunnit laga kraft.

Med beaktande av principen om besvärshörsdomens okränkbarhet kan i statsrådets ovan avsedda beslut inte tas in ett omnämnande om att beslutet kan verkställas oavsett att besvär har anförts.

2.5. Övriga utlåtanden och ställningstaganden

1) En proposition om konsulära tjänster (UtU)

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande 4.2.1999 till riksdagens utrikesutskott om regeringens proposition med förslag till lag om konsulära tjänster (RP 283/1998) att målet att på

lagnivå reglera de konsulära tjänsterna var motiverat och överensstämde med de synpunkter som justitiekansler Jorma S. Aalto anförde i sitt beslut 24.1.1996 (dnr 3/51/96). Avsikten med propositionen, som justitiekanslern kunde omfatta, var att klarlägga behörighetsfördelningen mellan utrikesministeriet och beskickningarna. I utlåtandet anfördes dessutom anmärkningar om vissa detaljer i lagförslaget (4/21/99).

2) Behandlingen av arbetskollektivavtal i statsrådet (SRK)

Statsrådets kansli har på begäran meddelats 6.9.1999 justitiekanslerns ståndpunkt att 89 § i den nya grundlagen är såtillvida något öppnare till sin ordalydelse än 65 § 3 mom. regeringsformen, att den inte förutsätter att statsrådets allmänna sammanträde beslutar sända också statens arbetskollektivavtal till riksdagen för godkännande, utöver statens tjänstekollektivavtal (31/20/99).

3) Behandlingen av medborgarbrev som är adresserade till statsministern (SRK)

I samband med prövningen av ett klagomål väcktes frågan om hur medborgarbrev som är adresserade till statsministern skall behandlas. Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande 27.12.1999 att det var skäl att klarlägga de till statsministern riktade medborgarbreven karaktär och syfte, t.ex. om de uttryckte politiska åsikter, om de var personligt hållna eller om de tog upp ärenden som hade samband med statsministerns offentliga ställning och uppgifter. Justitiekanslern kan inte befatta sig med hur ministrarna eller deras medarbetare förhåller sig till privata brev som är adresserade till statsministern eller till skriftligt framförda politiska åsikter. Brev som klart gäller statsrådets tjänsteangelägenheter, något ministerium eller någon annan myndighet, borde överföras till respektive ministerium eller myndighet. God förvaltningssed förutsätter att brev som hänför sig till en myndighets verksamhetsområde och uppgifter besvaras. Statsrådets kansli utreder och utvecklar förfarandet när det gäller bl.a. klassificeringen, registreringen, förvaringen och arkiveringen av brev som är adresserade till ministrarna. Justitiekanslern har meddelat statsrådets kansli sina synpunkter i ärendet för kännedom och för att beaktas vid planeringen av förfarandet (36/1/99).

4) Förfarandet vid utnämning av landshövdingen på Åland (IM)

Enligt 52 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland (1144/1991) utnämns till landshövding en person som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att landskapet förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas. Enligt 2 mom. i samma paragraf utnämns landshövdingen av republikens president efter överenskommelse med lagtingens talman. Om samförstånd inte uppnås skall presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget.

Enligt 10 § länsstyrelselagen (22/1997) gäller beträffande länsstyrelsen på Åland i tillämpliga delar vad som stadgas i denna lag samt vad som stadgas särskilt. Enligt 6 § länsstyrelseförordningen (120/1997) är behörighetsvillkor för landshövdingen högre högskoleexamen, i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap samt sådan förtrogenhet med förvaltningen som uppgifterna förutsätter.

I sitt utlåtande 14.1.1999 till inrikesministeriet har justitiekanslern kommit till samma slutresultat som justitieministeriet och inrikesministeriet, dvs. att beredningen och föredagningen av utnämningens ärendet ankom på inrikesministeriet och att tjänsten skulle tillsättas med iakttagande av anmälningsförfarandet och den som utnämndes till landshövding skulle uppfylla villkoren i 52 § självstyrelselagen samt de behörighetsvillkor som anges i länsstyrelseförordningen.

Det har i offentligheten förekommit spekulationer om att lagtingens dåvarande talman eventuellt anmäler sig till landshövdingstjänsten. I det sammanhanget har också den åsikten framförts att talmannen ändå kunde vara part vid utnämningförhandlingarna med republikens president. Justitiekanslern anser det härvidlag vara klart, med beaktande av bl.a. de jävsprinciper som är baserade på den för Finland bindande Europeiska människorättskonventionen, att talmannen inte kan delta i en överenskommelse om att han själv skall utnämnas till landshövding.

I utlåtandet behandlas dessutom det sekundära förfarandet, dvs. att landstinget föreslår fem personer för presidenten som utnämner en av dessa. Också i skedet med fem kandidater kan det vara skäl att öppna en anmälningsmöjlighet, för den händelse att landstinget inte nöjer sig med att föreslå fem personer av dem som anmält sig redan tidigare eller om färre än fem har anmält sig (3/20/99).

5) Myndighet som beviljar uppehållstillstånd (IM)

Justitiekanslern meddelade 26.5.1999 utlänningsverket sitt ställningstagande till frågan om vilken myndighet som är behörig att avgöra ärenden som gäller beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en sådan i 18 a § (511/1996) utlänningslagen avsedd, i Finland bosatt person som kommer från det forna Sovjetunionens område.

Ställningstagandet begärdes på grund av den ändring av bl.a. 19 § 2 mom. utlänningslagen (537/1999) som trädde i kraft 1.5.1999. Den ändrade bestämmelsens ordalydelse om utlänningsverkets behörighet var i någon mån oklar. Före lagändringen beviljades uppehållstillstånd för ifrågavarande familjemedlemmar enligt 17 § utlänningslagen av en finsk diplomatisk beskickning eller av ett konsulat som förestods av en utsänd konsul. Med beaktande av att det i regeringens proposition med förslag till ändring av utlänningslagen anförs att avsikten är att beslutanderätten när det gäller det första uppehållstillståndet på grund av familjeband skall uteslutande överföras till utlänningsverket, anser justitiekanslern det vara sakligt att förfara på detta sätt också i fråga om familjemedlemmar till personer som avses i 18 a § utlänningslagen (21/20/99).

6) Utlämnande av uppgifter som omfattas av bankhemligheten och/eller affärshemligheten (FM)

Finansministeriet/statens säkerhetsfond har frågat om sådana uppgifter om egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Abp:s verksamhet som omfattas av bankhemligheten och/eller affärshemligheten kunde lämnas till ett av riksdagsmän bestående utskott som tillsatts för att granska bolaget. Granskningsutskottet hade tillsatts av bolagsstämman, som också godkänt ett reglemente för utskottet.

Justitiekanslern konstaterade 11.1.1999 att enligt 19 a § 3 mom. (245/1996) lagen om statens säkerhetsfond skall finansinspektionen utöva tillsyn över iakttagandet av stadgandena om kundskydd och tystnadsplikt. Med beaktande av att det i första hand är finansinspektionen som är behörig att utöva tillsyn över egendomsförvaltningsbolaget ansåg justitiekanslern sig inte vara

behörig att uttala sig närmare om tystnadsplikten. Justitiekanslern hänvisade också till det utlåtandet som finansministeriet i detta ärende fått från finansinspektionen (2/20/99).

7) Jäv för en stadsstyrelsemedlem (UVM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till undervisningsministeriet i ett ärende som gällde jäv för en medlem av Helsingfors stadsstyrelse refereras i avsnitt 9, s. 125 (10/20/99).

3. De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

3.1. Allmänna synpunkter

3.1.1. De i Finland gällande bestämmelserna

Justitiekanslern behandlar ärenden som berör de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna såväl inom den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet som inom laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet.

Grundrättighetsbestämmelserna i II kap. regeringsformen totalreviderades genom lagen om ändring av Regeringsformen för Finland (969/1995) som trädde i kraft 1.8.1995. Då moderniserades och preciserades grundlagssystemet, samtidigt som det utökades med ett antal nya fri- och rättigheter. Bestämmelsernas personella tillämpningsområde utvidgades i överensstämmelse med de krav som internationaliserings- och integrationsutvecklingen ställer. De grundläggande fri- och rättigheterna gäller i regel, utöver finska medborgare, också alla andra som omfattas av Finlands jurisdiktion.

Från II kap. regeringsformen flyttades grundrättighetsbestämmelserna i praktiken oförändrade till 2 kap. i Finlands nya grundlag (731/1999). Enligt regeringens proposition om den nya grundlagen (RP 1/1998 rd) har det efter grundrättighetsreformen inte förekommit behov att göra materiella ändringar i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. I propositionen konstateras att när det gäller detaljmotiveringen till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna kan därför i detta sammanhang allmänt hänvisas till regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) samt till grundlagsutskottets betänkande med anledning av regeringens proposition (GrUB 25/1994 rd). Tolkningen av grundrättighetsbestämmelserna kan vidare stödjas på den praxis som utvecklats efter 1995 års grundrättighetsreform. Detta konstaterar också riksdagens grundlagsutskott i sitt

betänkande med anledning av regeringens proposition med förslag till ny grundlag (GrUB 10/1998 rd). Enligt regeringens proposition kan stiftandet av en ny grundlag i och för sig ha indirekta verkningar på tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. 106 § om grundlagens företräde) och tolkningen av dem.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd) att var och en i egenskap av samhällsmedlem inte bara har rättigheter utan också en mängd skyldigheter. Av dessa nämner grundlagen skyldigheten att försvara landet (127 §) medan skyldigheterna i övrigt regleras i lag. I 80 § 1 mom. grundlagen föreskrivs att bestämmelser om grunderna för individens skyldigheter skall utfärdas genom lag och får följaktligen inte ingå i förordning eller andra författningar på lägre nivå.

Det allmänna skall dels trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, dels se till att de tillgodoses. Enligt denna målsättning ingår också i 108 § 1 mom. i den nya grundlagen en bestämmelse om att justitiekanslern skall övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslerns uppgifter som övervakare av medborgarnas rättssäkerhet har sedan gammalt innefattat de grundläggande fri- och rättigheterna samt de principer som härleds från dessa. I enlighet härmed fokuseras övervakningen på sådana krav som är relaterade till lagenlighet samt till god rättsskipnings- och förvaltningssed. Våra nationella grundrättigheter harmoniserades med de internationella mänskliga rättigheterna. Dessa båda dimensioner kan således vid tillsynen kombineras på ett otvunget sätt. I justitiekanslerns avgöranden hänvisas till grundrättighetsbestämmelserna eller till människorättskonventionerna i alla sådana ärenden där deras tillämpning dryftats.

Riksdagens grundlagsutskott har förutsatt att justitiekanslern i sin berättelse tar in ett avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna samt

de mänskliga rättigheterna. I följande avsnitt redogörs för justitiekanslerns uppgifter och åtgärder med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

3.1.2. Förslaget till stadga för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen

Europeiska rådet beslöt vid sitt toppmöte i Köln i juni 1999 att upprätta ett förslag till stadga för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. I beslutet anfördes att respekten för de grundläggande rättigheterna är en fundamental princip för Europeiska unionen och en avgörande förutsättning för dess legitimitet. Unionens skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna har genom EG-domstolens rättspraxis fått sin bekräftelse och utformning. Enligt Europeiska rådet är det i unionens nuvarande utvecklingsstadium nödvändigt att utarbeta en stadga med dessa rättigheter för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt.

Europeiska rådet anser att stadgan om de grundläggande rättigheterna skall omfatta rätten till frihet och jämlikhet samt de grundläggande procedurrättigheter som garanteras i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och som framkommer genom medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner som allmänna principer i gemenskapsrätten. Stadgan skall dessutom innehålla de grundläggande rättigheter som endast tillkommer unionens medborgare och vid dess utarbetande skall de ekonomiska och sociala rättigheter som föreskrivs i Europeiska sociala stadgan och i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter beaktas.

Vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999 kom Europeiska rådet överens om sammansättningen av beredningsorganet liksom om vilka arbetsmetoder detta skall använda och hur det skall fungera i praktiken. Till sammansättningen hör företrädare för de 15 stats- och regeringscheferna (från Finland justitiekansler Paavo Nikula) samt en företrädare för kommissionen (kommisariern António Vitorino), 16 europaparlamentariker (och lika många suppleanter, varav en är europaparlamentariker Ulpu Iivari) och 30 nationella parlamentsledamöter (från Finland riksdagsledamöterna Tuija Brax och Gunnar Jansson samt deras suppleanter riksdagsledamöterna Johannes Leppänen och Riitta Prusti). Bland

deltagarna finns två observatörer från EG-domstolen, två från Europarådet och en från Europeiska människorättsdomstolen. Arbetsgruppen kommer att höra Ekonomiska och sociala kommittén, Regionala kommittén och Europeiska ombudsmannen. — Utrikesministeriet tillsatte i december 1999 en sakkunnigarbetsgrupp för den nationella beredningen av EU-stadgan.

Beredningsorganet höll sitt första möte i Bryssel 17.12.1999. Mötet bereddes av representanten för det dåvarande ordförandelandet Finland. Till ordförande valdes representanten för Förbundsrepubliken Tysklands regering, förre förbunds-presidenten Roman Herzog, Till en av tre vice ordförande valde företrädarna för de nationella parlamenten riksdagsledamot Jansson. Vid mötet behandlades preliminärt också arbetsprogrammet och de olika beredningsgrupperna samt medborgarorganisationernas yttranden.

Toppmötet i Köln har beslutat att beredningsorganet skall lägga fram sitt förslag för Europeiska rådet innan detta sammanträder i december 2000. Europeiska rådet föreslår för sin del för Europaparlamentet och kommissionen att dessa tillsammans med rådet högtidligen skall överlämna den på basis av förslaget utarbetade stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. Därefter skall det övervägas om stadgan skall tas med bland grundfördragen och hur detta skall ske.

3.2. Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Vid övervakningen av statsrådet har justitiekanslern bl.a. uppmärksammat 16 § regeringsformen (21 § grundlagen), dvs. bestämmelsen om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Statsrådet skall inom sin egen verksamhet iaktta de principiella krav på laglighet och opartiskhet samt objektiv behandling inom sin ämbetsutövning, som sammanhänger med de rättigheter som tryggas genom bestämmelsen. Därutöver skall statsrådet dra försorg om att dess beslut, t.ex. om sammansättningen av olika organ, inte leder till att ämbetsutövningens opartiskhet kan ifrågasättas.

I praktiken aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna oftast i samband med övervakningen av författningsberedning. Det blir då fråga om att övervä-

ga innebörden av och kraven i dels regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, dels de internationella människorättskonventionerna. Vid granskningen av statsrådets förordningslistor har det uppmärksamats att även lagförslagets förhållande till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna vid behov skall utredas i propositionsmotiveringarna. Vid misstanke om att ett lagförslag inte i alla avseenden är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har justitiekanslern krävt att förordningslistan kompletteras med ett uttalande om att det vore skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande.

Legalitetsprincipen, som framgår av 6 a § regeringsformen (8 § grundlagen), har aktualiserats i samband med övervakningen av statsrådet. Som exempel kan nämnas de tydlighetskrav som ställs på utformningen av straffbestämmelser. Dessutom har det förekommit vissa problem i anslutning till besvärsförbud och eventuell retroaktiv tillämpning av bestämmelser. I samband med besvärsförbud har det varit fråga om enskilda människors rätt att få rättskipningsavgöranden också i ärenden av offentligrättslig natur. Frågan om författningsnivån kräver kontinuerligt ställningstaganden. Individens rättigheter och skyldigheter skall regleras på lagnivå.

I samband med övervakningen aktualiseras också tillgodoseendet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med beslutsfattande som gäller beredning och godkännande av EG-lagstiftning. I detta sammanhang är det skäl att observera att Amsterdamfördraget har utvidgat EG:s behörighet i rättsliga och inrikes frågor. De tjänstemän som i dessa sammanhang företräder Finland vid beredningen av EG-rättsakter skall beakta också de krav som Finlands grundlag ställer. Vid övervakningen uppmärksammas dels förpliktelser som följer av EG-rätten, dels vissa krav som sammanhänger med Finlands rättsordning och gäller individens rättssäkerhet. När EG-rättsakter verkställs nationellt måste utöver dessa målsättningar beaktas också tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

I samband med behandlingen av straffbestämmelser som förutsätts i EG-rättsakter aktualiseras de krav som legalitetsprincipen ställer i dessa avseenden. En bestämmelse som innehåller en kriminalisering skall ge en adekvat beskrivning av den straffbara gärningen. I samband med

rättsakter har det förekommit problem med blankokriminaliseringar som inte varit närmare individualiserade. För ministerierna har påpekats att envar har rätt att få ett rättskipningsorgans beslut när det är fråga om rättigheter och skyldigheter som följer av EG-rätten.

3.3. Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

Vid övervakningen av myndigheter och tjänstemän samt andra som utför offentliga uppdrag blir frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ofta behandlade i samband med klagomålsavgöranden. I följande avsnitt refereras ett antal avgöranden och ställningstaganden som berör de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. jämlikhet, rörelse-, yttrande-, mötes- och föreningsfrihet, personlig integritet, grundtrygghet samt garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning.

Den senaste tidens internationella och nationella utveckling i rättsligt hänseende har lett till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har fått en klarare innebörd. De har integrerats i vårt traditionella rättssystem och åberopas numera som subjektiva rättigheter. I förarbetena till grundrättighetsreformen förutsätts det uttryckligen att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna motiverar sina avgöranden med hänvisningar till grundrättighetsbestämmelserna, om dessa är tillämpliga i det enskilda fallet.

Den utveckling som beskrivs ovan har lett till att övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har fått en mera framträdande roll i justitiekanslerns allmänna myndighetsövervakning, speciellt i samband med behandlingen av klagomål. I motiveringen till klagomålsavgöranden i samband med myndighetsövervakningen hänvisas ofta till bestämmelserna och konventionerna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt till tillämpningspraxis gällande dessa.

En granskning av klagomålsavgöranden med avseende på de i dessa behandlade frågorna om vissa grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter visar att den i 16 § regeringsformen (21 § grundlagen) ingående bestämmelsen om garantier för en rättvis rättegång och

god förvaltning ofta har åberopats och tillämpats. Också den i 5 § regeringsformen (6 § grundlagen) fastställda jämlikhetsprincipen förefaller ge upphov till en hel del tillämpningsproblem.

Jämlikhet inför lagen

1) Förhandsröstningsställen i glesbydsområden

Justitiekanslern fick ett klagomål över det ringa antalet förhandsröstningsställen i Utsjoki kommun. Tidigare hade det i kommunen funnits två röstningsställen, sedermera endast ett. Justitiekanslern konstaterade att Utsjoki kommun är vidsträckt till sin areal. Detta kan anses vara ett sådant i 9 § vallagen avsett särskilt skäl som kan förutsätta flera än ett förhandsröstningsställe. Då det bestäms var förhandsröstningsställena skall finnas bör landets samtliga kommuner och deras invånare så långt som möjligt behandlas enligt enhetliga principer, utgående från situationen i landet som en helhet. Även om antalet förhandsröstningsställen i sista hand är en kostnadsfråga, får alltför stort avseende inte fästas vid kostnaderna eftersom röstningen vid allmänna val hör till de grundläggande rättigheterna och det allmänna enligt grundlagen skall se till att dessa tillgodoses. Justitieministeriet har vidtagit åtgärder för att utöka möjligheterna att förhandsrösta i glesbydområden (539/1/99).

2) Jämlikheten i valprogram

I fyra olika klagomål påstods det att partier som inte var representerade i riksdagen samt småpartier och obundna grupperingar hade blivit diskriminerade i Oy Yleisradio Ab:s riksdagsvalprogram.

I sitt avgörande hänvisade justitiekanslern till grundlagsutskottets utlåtande GrUB 6/1992 rd om behandlade bestämmelsen i 10 § 2 mom. partilagen. Bestämmelsen lyder "När Oy Yleisradio Ab tillämpar 1 mom. på sina valprogram kan bolaget även beakta programmässiga synpunkter". Justitiekanslern anser det vara klart att Yleisradio inom ramen för 10 § partilagen har kunnat organisera sina valprogram så att småpartier och partier som inte är representerade i riksdagen samt gemensamma listor och valmansföreningar har haft mindre möjligheter att föra fram sina synpunkter än de stora partierna och de partier som är representerade i riksdagen.

Vid prövningen av frågan om hur jämlikheten förverkligats i fråga om de partier och grupperingar som ställt upp kandidater var det skäl att inte enbart beakta något enskilt televisionsprogram utan hela programutbudet, dvs. både radions och televisionens valprogram. Till dessa skulle hänföras dels de i förvaltningsrådets utredning nämnda "särskilda valprogrammen" dels andra program som behandlade valfrågor. (197, 217, 226 och 292/1/99).

3) Beskattningsförfarandet i samband med varuimport till Åland

I tre klagomål kritiserades tullverkets förfarande i samband med beskattningen av varuimport till Åland. Enligt klagomålen förhöll sig tullverket diskriminerande till import som skedde från andra delar av EU:s beskattningsområde till Åland, jämfört med import som skedde från andra delar av Finland till Åland.

I sitt avgörande hänvisade justitiekanslern till regeringens proposition med förslag till lag om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (RP 184/1996 rd). I propositionens motivering konstateras att enligt gemenskapens tullagstiftning kan de behöriga myndigheterna ta i bruk förenklade förfaranden vid införseln och utförseln. De nu föreslagna bestämmelserna förhindrar inte tillämpning av dessa förfaranden på transaktioner mellan Åland och övriga Finland och inte heller på transaktioner mellan Åland och andra medlemsstater. Eftersom det således fanns godtagbara grunder för tullverkets förfarande stod detta inte i strid med diskrimineringsförbuden i 5 § regeringsformen eller i Romfördraget (1032/1/97, 1051/1/97 och 54/1/98).

4) En ändring av studiestödsförordningen och dess förenlighet med grundlagen

I två klagomål aktualiserades den jämlikhetsprincip som framgår av 5 § regeringsformen. Enligt klagomålen ledde förordningen 971/1997 om ändring av förordningen om studiestöd till en kränkning av sådana studerandes rättigheter som bor i en bostad som ägs av en förälder, eftersom en sådan studerande inte får fullt bostadstillägg utan högst 350 mark i månaden. Klagandena ansåg att den ifrågavarande reformen dessutom hade lett till vissa oförutsedda former av spekulation.

Justitiekanslern tog i sitt avgörande inte ställning till förordningens innehåll men ansåg det vara skäl att granska förordningsändringen med hänsyn till grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om jämlikhetsprincipen. Eftersom den ovan nämnda begränsningen av rätten till bostadstillägg sparade in medel som gjorde det möjligt att höja studiepenningen för studerande som fyllt 18 och inte bor hos sina föräldrar till samma nivå som studiepenningen för studerande som fyllt 19 år, förenade sig justitiekanslern om undervisningsministeriets åsikt såtillvida att reformen ledde till att jämlikheten mellan studerandena blev betydligt bättre, om man såg till studiestödssystemet som helhet. Vad beträffar de i klagomålen nämnda spekulationsformerna konstaterades det i avgörandet vara svårt att leda dem i bevis, med om missförhållanden uppdagades var det skäl att vidta erforderliga åtgärder för att rätta till dem. Detta konstaterar också riksdagens kulturutskott i samband med revideringen av lagen om studiestöd (392 och 429/1/98).

5) Misstanke om åldersdiskriminering

Den i 5 § regeringsformen fastställda jämlikhetsprincipen skulle vid tillsättning av tjänster beaktas bl.a. på så sätt att personer som fyllt 50 år inte utan godtagbart skäl fick ges en annan ställning än andra sökande. En kommunstyrelses ordförande samt kommunens ledande tjänsteinnehavare hade i uttalanden till pressen konstaterat att kommunstyrelsen när den på nytt förklarade kommundirektörstjänsten ledig att sökas hade hänvisat till att sökande som fyllt 50 år eventuellt hade ett sämre utgångsläge än andra när tjänsten skulle tillsättas.

Enligt tjänstestadgan kunde tjänsten på nytt förklaras ledig att sökas om det fanns grundad anledning. I sin utredning inte ens påstod kommunstyrelsen att sökandena i den första omgången inte uppfyllde behörighetsvillkoren. Sökandenas relativt höga genomsnittsålder kunde inte utan klart redovisade och med tanke på tjänsteuppgifterna relevanta skäl vara en sådan grundad anledning att på nytt förklara tjänsten ledig att sökas, som förutsätts i grundrättighetsbestämmelsen och tjänstestadgan.

Justitiekanslern ansåg att den nämnda bestämmelsen förutsatte att kommunstyrelsen och kommunens ledande tjänstemän förfor på ett sätt som inte gav anledning till misstanke om åldersdiskriminering (5/59/99).

Trygghet

6) Reglering av björnbeståndet och människors trygghet

I ett klagomål anfördes att man i en viss kommun i flera års tid gjort björnobservationer.

Björnarna hade gjort skador på husdjur och miljön. En person som joggat i närheten av kommunens tätbebyggelse hade dödats av en björn sommaren 1998. Man bad justitiekanslern undersöka om jord- och skogsbruksministeriet genom sina beslut som lett till ökning av björn- och vargbeståndet hade brutit mot 6 § regeringsformen (7 § i den nya grundlagen) och kränkt kommunbornas mänskliga rättigheter och eventuellt också mot andra bestämmelser.

Vid prövningen av klagomålet kunde det inte konstateras att myndigheterna gjort sig skyldiga till sådana försummelser eller felaktigheter som skulle föranleda rättsliga åtgärder. Justitiekanslern uttalade att det är skäl att förhålla sig allvarligt till de talrika björnobservationer som gjorts i närheten av bebyggelse, på grund av den betydelse som dessa har på människornas trygghetskänsla samt på grund av risken för personskador. Enligt justitiekanslerns åsikt ger EU:s habitatdirektivs undantagsbestämmelser möjlighet att justera lagstiftningen så att det i praktiken blir möjligt att vidta åtgärder för att avvärja av rovdjur orsakade hot mot den allmänna säkerheten.

Justitiekanslern uppmärksammade jord- och skogsbruksministeriet på de förpliktelser att se till att grundrättigheterna tillgodoses som följer av 16 a § 1 mom. regeringsformen (22 § grundlagen) och framställde att ministeriet utreder och överväger möjligheterna att vidta lagstiftnings- och andra åtgärder för att normalisera situationen i den ifrågavarande kommunen och förhindra uppkomsten av liknande faromoment på andra orter. I beslutet fästes även uppmärksamhet vid stadgandet i 25 § polislagen enligt vilket en polisman har rätt att avliva ett djur bl.a. om det orsakar fara för människors liv eller hälsa. Justitiekanslerns beslut ingår i avsnitt 9.6. s. 141 (11/21/98).

Rörelsefrihet

7) Gatuunderhåll och övervakning

Kommuner, myndigheter och fastighetsägare har lagstadgade förpliktelser när det gäller underhåll och renhållning av gator. Syftet är att

värna om människornas säkerhet och hälsa. Förpliktelseerna tryggar också den grundläggande rättigheten till rörelsefrihet. Erfarenheterna visar att det tydligen finns en risk för att myndigheterna inte till fullo inser sitt ansvar i dessa avseenden. Se även punkt 7.2.4.2.6. (11/50/99).

Personlig integritet

8) Polisens förfarande i samband med husrannsakan

I ett klagomålsavgörande som gällde husrannsakan konstaterade justitiekanslersadjointen att då det vid husrannsakan alltid är fråga om ett ingrepp i den grundläggande rättighet som medborgarna tillförsäkras i 8 § 1 mom. regeringsformen, är det skäl att i alla situationer noga överväga förutsättningarna för husrannsakan och förfarandet i samband därmed. Samtidigt uppmärksammades polisen på att vikten av att avslutande åtgärder efter en husrannsakan vidtas utan dröjsmål. Se även punkt 5.3.2.1.1. (261/1/98).

9) Bestämmelserna om stämmingsdelgivning

Justitiekanslersadjointen har i ett klagomålsärende konstaterat att bestämmelserna om förfarandet vid stämmingsdelgivning är till vissa delar bristfälliga. Myndighetspraxis är att delgivning sker där mottagaren anträffas. Justitiekanslersadjointen föreslog att justitieministeriet överväger om ärendet föranleder lagstiftningsåtgärder med avseende på bestämmelsen om skydd för hemfriden. Se även avsnitt 5.5.1. (875/1/97).

10) Brevhemligheten vid postförmedling

Posten Finland Ab iakttog när det gällde utlämning av vanliga försändelser från poste restante punkt 6.4 i Allmänna leveransvillkor för posttjänsterna. Denna lyder "Försändelser som lämnas ut utan kvittering ges på postkontoret till den person som där frågar efter dem, om det inte finns skäl att anta att de råkar i händerna på någon annan än adressaten." Justitiekanslersadjointen har konstaterat att Posten Finland Ab genom att handla i enlighet med föreskriften inte brutit mot sin skyldighet att i enlighet med 5 § 1 mom. postlagen trygga brevhemligheten (153/1/98).

Yttrandefrihet

11) Polisens förfarande i samband med en demonstration

I ett klagomål kritiserades polisens förfarande i samband med en demonstration mot en militärparad. Klaganden och en annan person hade demonstrerat genom att höja en banderoll med texten "Sotilassaappaat pois sivistyskaupungista" (Bort med soldatstövlar från kulturstan). Den kommissarie som svarade för den allmänna ledningen av polisen vid paraden hade givit polismännen anvisningar med tanke på demonstrationer. Medan paraden pågick hade den överkonstapel som förordnats till fältchef beordrat demonstranterna att avlägsna sig, eftersom han ansåg att banderolltexten var olämplig att visa upp på en plats i närheten av de inbjudna gästernas loge.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att demonstrationer är ett sätt att utöva mötes- och yttrandefriheten, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt avgörandet var kommissariens anvisningar med tanke på demonstrationer sådana att de kunde äventyra demonstrationsrätten och yttrandefriheten. Ett förbud mot osakliga banderoller är inte förenligt med de principer som gäller friheten att demonstrera och uttrycka åsikter. Kommissarien fattade sitt beslut om att hålla demonstranterna i förvar utgående från de uppgifter som han hade om människens tidigare verksamhet.

I avgörandet ansågs det att det ställningstagande som demonstrationen gav uttryck för hade påverkat överkonstapelns handlande. De åsikter som framförs under en demonstration får inte påverka polisens förfarande. I det aktuella fallet kan banderolltexten inte anses ha stridit mot lag eller god sed. Av den utredning som erhållits i fallet kan inte dras den slutsatsen att demonstranterna stört paraden eller de inbjudna gästerna. Det kan således ifrågasättas om överkonstapeln i enlighet med 20 § 2 och 3 mom. polislagen hade rätt att avlägsna demonstranterna eller gripa dem.

I sitt avgörande gav justitiekanslersadjointen kommissarien en anmärkning för att denne förfor felaktigt då han gav anvisningarna om demonstrationer och bestämde att demonstranterna skulle hållas i förvar. Justitiekanslersadjointen gav också överkonstapeln en anmärkning för dennes förfarande i samband med att demon-

stranterna avlägsnades och greps. Dessutom uppmärksammade justitiekanslersadjointen polisinsättningen på vikten av att personalen instrueras om hur den skall förfara i situationer som denna. Det var fråga om tillämpning av bl.a. bestämmelserna om mötes- och yttrandefriheten i samband med demonstrationer. Se även punkt 5.3.1.1. (1266/1/98).

12) Begränsning av yttrandefriheten i ett ärekränkingsmål

En person som dömts till bötesstraff för ärekränkning anförde i sitt klagomål att domen kränkte hans rätt till yttrandefrihet och därmed hans rätt till personliga åsikter.

I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern att enligt artikel 10.1 i Europeiska människorättskonventionen skall envar äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Enligt artikel 10.2 kan yttrandefriheten underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga t.ex. för att skydda någon annans goda rykte eller rättigheter. Enligt regeringsformens bestämmelse om yttrandefriheten (10 §) utfärdas närmare stadganden om yttrandefriheten genom lag. Enligt motiveringen till lagrummet bibehålls i stadgandet fortfarande möjligheten att i efterskott övervaka utövningen av yttrandefriheten genom straff- och skadeståndslagstiftningen (RP 309/1993 rd, s. 61) (938/1/98).

Föreningsfrihet

13) Flygtrafikledningens skiftchefer arbetsgivarställning

Finansministeriets personalavdelning ställde till justitiekanslern frågan om flygtrafikledningens skiftchefer kunde fogas till den förteckning över arbetsgivartjänstemän som avses i 10 § förordningen om statens tjänstekollektivavtal. Frågan om en ändring av förordningen hade samband med flygledarnas strejkhot. Enligt uppgifter från luftfartsverket och finansministeriets personalavdelning hade skiftcheferna bl.a. loka-

la förhandlings- och förmansuppgifter i anslutning till flygtrafikledningens arbetsskiftsarrangemang samt arbetsledningsuppgifter inom sina enheter.

I justitiekanslerns utlåtande till finansministeriets personalavdelning hänvisas till föreningsfriheten, som i 10 a § 2 mom. regeringsformen tryggas som en av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till denna hör också den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andras intressen. I utlåtandet hänvisas dessutom till de för Finland bindande internationella människorätts- och andra konventionerna, som innehåller bestämmelser om arbetstagares rätt att organisera sig och förhandla kollektivt. Eftersom arbetsgivartjänstemän enligt lagen inte får delta i arbetsstridsåtgärder ansågs det inte möjligt att ändra förordningen om statens kollektivavtal så att flygtrafikledningens skiftchefer skulle ha blivit arbetsgivartjänstemän. Justitiekanslerns utlåtande har i sin helhet tagits i berätselsens avsnitt 9, s. 128 (5/20/99).

14) Regeringens proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott

En organisation anförde ett klagomål enligt vilket regeringens proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott var riktat framförallt mot motorcykelklubbar. Organisationen var dessutom missnöjd över att den inte hade ombetts ge utlåtande i det skedet då lagförslaget bereddes.

I sitt svar på klagomålet konstaterade justitiekanslern för det första att det huvudsakligen är en prövningsfråga vilka som hörs under lagberedningen. Remissförfarandet är inte strikt reglerat i lag. Det kan också anses att inkallande av en viss organisation för att höras i samband med beredningen av bestämmelserna om deltagande i kriminella organisationers verksamhet skulle stämpla organisationen i fråga. Den nya 1 a § som föreslås bli fogad till 17 kap. strafflagen kan bli tillämplad i det fall att ett sådant allvarligt brott som avses i lagrummet faktiskt begås. Föreningsfriheten, som tryggas i 10 a § regeringsformen (13 § grundlagen) inbegriper också verksamhet som bedrivs i form av oregistrerade föreningar och andra motsvarande frivilliga sammanslutningar som arbetar för gemensamma mål. Utövandet av föreningsfriheten kan enligt artikel

11.2 i Europeiska människorättskonventionen inskränkas bl.a. med hänsyn till förebyggande av oordning eller brott och även annans fri- och rättigheter.

Justitiekanslern konstaterade att det varken i den föreslagna straffbestämmelsen eller under dess beredning har kunnat konstateras någonting som skulle föranleda justitiekanslern att inom ramen för sin behörighet ingripa i överlämnandet av lagförslaget till riksdagen för godkännande (1208/199).

Grundtrygghet

15) Tillämpning av grundrättsbestämmelserna i utkomststödsärenden

Enligt 5 § regeringsformen är alla lika inför lagen och enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen har var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig utkomst och omsorg. Myndigheterna inom socialväsendet hade utgående från gällande anvisningar gått in för en sådan praxis att utkomststöd förvägrades eller minskades om sökanden ägde en telefonaktie eller hade sålt en sådan. Enligt ett klagomål var förfarandet lagstridigt bl.a. på den grunden att de kränkte de grundläggande fri- och rättigheterna och var oförenligt med lagstiftningen.

I sitt avgörande granskade justitiekanslern bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt lagen om utkomststöd och dennas beredningsskeden. Riksdagens grundlagsutskott ansåg i fråga om förslaget till den sistnämnda lagen att detta, till den del som det innebar att sökandens disponibla medel beaktades som en omständighet som minskade behovet av utkomststöd, kunde behandlas och godkännas av riksdagen i vanlig lagstiftningsordning. Såväl grundlagsutskottet som social- och hälsovårdsutskottet betonade att utkomststödet var den stödform som kom i sista hand. Syftet med de tolknings- och behandlingsanvisningar som socialmyndigheterna hade fått gällande telefonaktier var att ärenden som gällde utkomststöd skulle avgöras med iakttagande av jämlikhetsprincipen. Anvisningarna begränsade inte tjänsteinnehavarnas rätt att enligt prövning avgöra ärenden som baserades på författningar eller bestämmelser på högre nivå. Av dessa orsaker kränkte anvisningen inte de av riksdagen fastställda grundläggande fri- och rättigheterna (179/198).

Rättvis rättegång

16) Rätten att söka ändring

I 16 § 2 mom. regeringsformen tryggas rätten att söka ändring som en garanti för en rättvis rättegång. En tingsdomare uppmärksammades på vikten av att bedöma förutsättningarna för rätten att söka ändring då han till en skrivelse som inkommit till tingsrätten inom den utsatta besvärstiden hade fogat akten i målet och antecknat i handlingarna att avgörandet vunnit laga kraft.

Justitiekanslersadjointens avgörande refereras utförligare i punkt 4.2.4.8. (440/198).

17) Prövningsnämndens ställning inom förvaltningsrättsskipningen

Enligt artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen skall rättegångsförfarandet ske inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. Också andra organ av domstolstyp än sådana som hör till de avtalslutande staternas egentliga domstolsorganisation kan komma i fråga, förutsatt att de är lagenliga, oavhängiga och opartiska.

Med oavhängighet avses oavhängighet i förhållande till den verkställande makten, parterna och lagstiftaren.

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna sattes hos oss i kraft genom en förordning som utfärdades 18.5.1990 (439/1990). Eftersom Finland inte i enlighet med konventionen kunde garantera rätten till muntlig förhandling, gjordes en reservation till konventionen i fråga om rätten till muntlig förhandling. Reservationens 4 punkt gäller behandling i enlighet med 8 § förordningen om prövningsnämnden. Finland har inte kunnat garantera att konventionens bestämmelse om laglig rättegång iakttas i prövningsnämnden (236/198).

18) Tryggande av besvärsrätten

Hos statsrådet hade ansökts om ett i 66 § 2 mom. naturvårdslagen avsett beslut som gjorde det möjligt att godkänna en regionplan och regionplaneändring för ett hamnområde och dess trafikförbindelser. I ärendet var det oklart om hamnprojektet avsevärt försämrade de naturvärden på grund av vilka ett område hade intagits i statsrådets Natura-beslut. Miljöministeriet frågade hur justitiekanslern förhöll sig till att beslut

om Natura-området fattades innan högsta förvaltningsdomstolen hade avgjort de besvär som anförts över Natura-beslutet.

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern att enligt 16 § regeringsformen hör rätten att söka ändring till de grundläggande rättigheterna och att det allmänna enligt 16 a § regeringsformen skall se till att denna rätt respekteras på samma sätt som de övriga grundläggande fri- och rättigheterna. Av rättssäkerhetsskäl kan statsrådet inte fatta beslut som de facto påverkar grunderna för beslut som högsta förvaltningsdomstolen skall fatta i ärenden som gäller förvaltningsrättsskipning. Det oaktat kan emellertid sådana åtgärder vidtas som inte konkret påverkar de områden som besvären hänför sig till och som således innebär att besvären över en utvidgning av Natura-området blir onödiga.

Statsrådet kan således behandla frågan om hamnprojektet avsevärt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området avses bli införlivat i nätverket Natura 2000.

Med beaktande av principen om besvärshöjnings oönskbarhet skall statsrådets slutliga avgörande i så fall fattas efter att de ovan nämnda fortsatta åtgärderna har vidtagits och högsta förvaltningsdomstolen har avgjort besvären samt efter att beslutet om Natura-området har vunnit laga kraft. Ett transumt ur justitiekanslerns utlåtande ingår i punkt 2.4.16. (35/20/99).

Garantier för en god förvaltning

19) Ett ministeriums förfarande

Efter att justitiekanslern bett ett ministerium ge utlåtande bl.a. om en klagandes påstående att ett ärende som nämndes i klagomålet stred mot 5 § regeringsformen, meddelade ministeriet som sin åsikt att det inte överhuvudtaget var berättigt att tolka regeringsformen.

Av denna anledning konstaterade justitiekanslern entydigt att det hör till ett ministeriums berättighet och skyldigheter att lägga fram en bedömning av frågan om en till ministeriets verksamhetsområde hörande statlig åtgärd står i överensstämmelse med regeringsformen. Justitiekanslern har i sammanhanget också hänvisat till 16 a och 92 § regeringsformen (831/1/97).

20) Utredningar i samband med export av försvarsmateriel

Statsrådets allmänna sammanträde beviljade 24.9.1998 på föredragning av försvarsministeriet

ett sökandebolag tillstånd att till Turkiet exportera övningsammunition och skarpladdad ammunition för luftvärnsprojektiler. Ärendet behandlades i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, som hade inhämtat utrikesministeriets utlåtande om eventuella utrikes- och säkerhetspolitiska hinder för ett exporttillstånd. Utrikesministeriets ståndpunkt framgick emellertid inte av statsrådets handlingar i exporttillståndsärendet.

I samband med ärenden som gäller exporttillstånd görs en bedömning av människorättssituationen i mottagarlandet och av frågan om det är förenligt med Finlands utrikespolitiska linje att bevilja tillstånd. I 4 § 2 mom. (197/1995) lagen om export och transitering av försvarsmateriel förutsätts att försvarsministeriet inhämtar en särskild utredning från utrikesministeriet i ärenden som detta. Justitiekanslern har eftertryckligen uppmärksammat försvarsministeriet på vikten av att samtliga medlemmar av statsrådet får ta del av sådana i föredragningshandlingarna ingående sakkunnigutlåtanden som för avgörandet av ett ärende har inhämtats med stöd av en förpliktande bestämmelse i lag (1036 och 1079/1/98).

21) Behandling av förvaltningsklagan

Det var inte förenligt med 16 § 1 mom. regeringsformen att en länsstyrelses föredragande vid behandlingen av en förvaltningsklagan inte hade fäst avseende vid att den i begäran om utredning angivna tidsfristen hade överskridits samt vid att en utredning var bristfällig, förren ca ett år och en månad hade förflutit från det att de första utredningarna hade inkommit till länsstyrelsen. Då hade klaganden skriftligen till länsstyrelsen ställt en förfrågan om behandlingsskedet. Länsstyrelsens föredragande uppmärksammades på att uppföljningen av tidsfristerna hade varit bristfällig.

Justitiekanslersadjointens avgörande refereras närmare i punkt 6.9.3.10. (555/1/98).

22) Motivering av beslut

En god förvaltning inbegriper den i 16 § 2 mom. regeringsformen angivna rätten att få motiverade beslut. Justitieministeriets fångvårdsavdelning och en utmätningsman meddelades för kännedom vikten av att motivera beslut, då en utmätningsman hade avslagit en ansökan om uppskov med verkställigheten av ett fängelsestraff endast med hänvisning till lagen om verkställighet av straff. Justitiekanslersadjointens av-

görande refereras närmare i punkt 5.4.3.2. (872/1/98).

23) Beredningen av en generalplan

I ett klagomål över en generalplan för Noux, som beretts av en arbetsgrupp tillsatt av förststyrelsen, ansågs det att informationen om planeringen varit bristfällig och att parterna inte hade blivit hörda i en tillräcklig utsträckning. Förfrågningar om projektet hade inte heller besvarats inom skälig tid. Generalplanen var avsedd som en rekommendation bl.a. för de berörda markägarna.

Enligt den i ärendet inhämtade utredningen hölls i samband med att planeringen inleddes möten för allmänheten två dagar efter varandra. En annons om mötena publicerades i en dagstidning samma dag som det första mötet redan hölls. En remissomgång ordnades om generalplanen, men de åsikter som framfördes beaktades inte. Förfrågningar om generalplanen besvarades med vissa dröjsmål.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att planeringen, som inte bara myndigheterna utan också vissa medborgarorganisationer deltog i, var ett offentligt uppdrag. I samband med den skulle beaktas vad som i 16 § regeringsformen bestäms om garantier för en god förvaltning. Enligt bestämmelsen inbegriper dessa garantier offentligheten vid handläggningen och rätten att bli hörd. I det ifrågavarande fallet var personliga kallelser inte nödvändiga utan en kungörelse kunde utfärdas om planeringen och hörandet av parterna. Det hade emellertid varit nödvändigt att publicera annonsen i god tid. Dessutom skall sakliga förfrågningar besvaras inom en skälig tid. Avgörandet refereras närmare i punkt 6.11.1.2. (560, 573, 729 och 771/1/98).

24) Behandlingstiden för en ansökan

Sökanden bad i en 28.4.1997 daterad ansökan till ett landsbygdsnäringsdistrikt att handredskapsfiske skulle förbjudas på vissa vattenområden bl.a. på de grunderna att det enligt en fastställd regionplan var fråga om fågelskyddsområden och viktiga lekområden för rovfiskar som var i behov av skydd. Ansökan avgjordes 17.6.1998, vilket innebar att behandlingen hade tagit så lång tid i anspråk att sökanden inte hade fått sitt

ärende avgjort utan oskäligt dröjsmål. Samtidigt uppmärksammades de tjänstemän som behandlade de ifrågavarande ansökningarna på att det med tanke på handläggningen och uppföljningen av utlåtanden i ansökningsärenden var skäl att utveckla förfaranden som bättre betjänar behandlingen av dessa ärenden. Suppleantens för justitiekanslersadjointen avgörande refereras närmare i punkt 6.6.4.6. (412/1/98).

25) Dröjsmål med ett utlåtande

En person som ansökte om bygglov bad ett landsbygdsnäringsdistrikts fiskerihushållningssenhet ge utlåtande om sin ansökan, som gällde byggande av en fiskebod. Efter ett halvt års väntan lämnade han in som ansökan till miljönämnden utan nämnda utlåtande.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att fiskerihushållningssenheten inte hade givit sökanden det begärda utlåtandet och att inlämnandet av ansökan om bygglov därför hade försenats.

Medborgarnas rätt att få sina ärenden behandlade utan oskäligt dröjsmål är en viktig faktor när det gäller deras rättssäkerhet. I avgörandet hänvisas till 16 § 1 mom. regeringsformen, enligt vilket var och en har rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad en myndighet som är behörig enligt lag. Se punkt 6.6.3.2. (597/1/97).

26) Luftfartsverket hade inte hört en part

Luftfartsverkets luftfartsinspektion hade sänt klaganden ett brev där det konstaterats att denne hade brutit mot bestämmelserna och föreskrifterna om lufttransport av farliga ämnen. Ärendet hade emellertid inte lett till åtgärder från luftfartsinspektionens sida. Klaganden hade därför inte beretts tillfälle att ge en förklaring i ärendet.

I justitiekanslersadjointens avgörande hänvisades till den i 16 § regeringsformen ingående grundrättighetsbestämmelsen om en rättvis rättegång och god förvaltning samt till lagen om förvaltningsförfarande. Enligt avgörandet hade det varit förenligt med bestämmelserna om hörande av parter samt principerna för god förvaltning att luftfartsverkets luftfartsinspektion hade berett klaganden tillfälle att förklara sig innan luftfartsverket tog ställning i ärendet (744/1/98).

4. Laglighetsövervakningen av domstolarna

4.1. Allmän översikt

4.1.1. Klagomål

Justitiekanslern övervakar lagligheten i domstolarnas verksamhet dels utgående från klagomål, dels på eget initiativ. År 1999 inkom till justitiekanslern 166 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande gjordes 30 och över specialdomstolarnas förfarande 24 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål över alla domstolstypers förfarande var under verksamhetsåret något mindre än föregående år.

Enligt regeringsformen handhas domaremakten av oberoende domstolar. Övervakningen av rättsskipningen är därför snävare än övervakningen av den övriga förvaltningen. Vid övervakningen av domstolarnas verksamhet kan justitiekanslern i allmänhet ingripa endast i procedurfel samt i förfaranden som kränker de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Om allmänna missförhållanden uppdagas i rättsskipningen görs framställningar om ändringar i lagstiftningen för att avhjälpa dessa.

Lagstiftningen om förenhetligandet av underätterna och revideringen av rättegångsförfarandet i brottmål trädde i kraft 1993. Rättegångsförfarandet i brottmål reviderades 1997. Bestämmelserna om sökande av ändring och behandlingen i hovrätten förnyades genom en lag (165/1998) som trädde i kraft 1.5.1998.

Justitiekanslern ingriper i sådana inom domstolväsendet förekommande processuella problem som kan leda till att enskilda personers rättssäkerhet kränks. Typiska sådana fall är de där handläggningen drar ut på tiden. Också andra procedurmässiga omständigheter, t.ex. motivering av domar, hörande av parter och jävsfrågor, har föranlett åtgärder. I de klagomål som hänför sig till detta avsnitt har det varit fråga om ärenden av varierande slag, men huvudsakligen om innehållet i domstolarnas domar samt om processuella förfaranden.

I avsnitt 4.1.3. behandlas vissa problem i samband med det straffprocessuella förfarandet.

Förvaltningsdomstolarna har genom lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) som trädde i kraft 1.11.1999 omorganiserats så att länsrätterna har blivit åtta förvaltningsdomstolar och vattenöverdomstolen har sammanslagits med Vasa förvaltningsdomstol. De allmänna regionala förvaltningsdomstolarna är enligt lagens 1 § Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Vasa, Kouvola, Kuopio, Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar. Enligt lagens 3 § handlägger och avgör förvaltningsdomstolarna de förvaltningsrättsliga besvär, förvaltningstvistemål och andra ärenden som enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996) eller någon annan lag hör till deras behörighet. I samband med den revideringen upphävdes bl.a. lagen om länsrätterna (1021/1974) och vattenlagens bestämmelser om vattenöverdomstolen. Vad som i någon annan lag eller förordning bestäms om länsrätt gäller numera förvaltningsdomstolarna. Vad som i någon annan lag eller förordning bestäms om vattenöverdomstolen gäller numera Vasa förvaltningsdomstol.

Av figur 4 framgår hur antalen klagomål gällande domstolarna har utvecklats 1997—1999.

4.1.2. Granskningsverksamhet

Justitiekanslersämbetet har inom ramen för laglighetsövervakningen av domstolarna på eget initiativ granskat domstolarnas domar i brottmål. I 17 § (139/1986) förordningen om verkställighet av fängelsestraff stadgas att rättsregistercentralen enligt av justitiekanslern utfärdade anvisningar månatligen till justitiekanslern skall sända in kopior av beslutsmeddelanden för granskning. I enlighet med justitiekanslersadjointens granskningsplan har i fråga om 1999 iakttagits samma ordning för insändande av beslutsmeddelanden som föregående år.

År 1999 tillställdes justitiekanslersämbetet för granskning 6 004 meddelanden om fängelsedo-

mar. De fel som uppdragats i meddelandena har föranlett justitiekanslersämbetet att ge anmärkningar och meddela sin uppfattning. De åtgärder som vidtagits framgår närmare i avsnitt 4.3.

I samband med granskningsverksamheten inhämtades, i syfte att klarlägga rättspraxis efter den ändring av 7 kap. 6 § (751/1997) strafflagen som trädde i kraft 1.10.1997, doms- och protokollskopior i sammanlagt 35 fall där det av beslutsmeddelandet framgick att straffet bestäms med beaktande av tidigare fängelsestraff. Tillämpningen av den ändrade lagstiftningen förefaller, utgående från de rekviderade handlingarna, ha förlöpt i stort sett felfritt. I två av de undersökta fallen hade bestämmelsen tillämpats felaktigt till förmån för den åtalade. Dessa fall relateras i avsnitt 4.3. (dnr 6/30/99 och 19/30/99).

Hovrätterna tillställer justitiekanslern för kännedom de granskande fiskalernas berättelse över sina inspektioner och underrättar justitiekanslern om omständigheter som kan leda till tjänsteåtal i hovrätten. Enligt lagen om allmänna åklagare (199/1997) fattar justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman beslut om väckande av åtal mot domare för tjänstebrott.

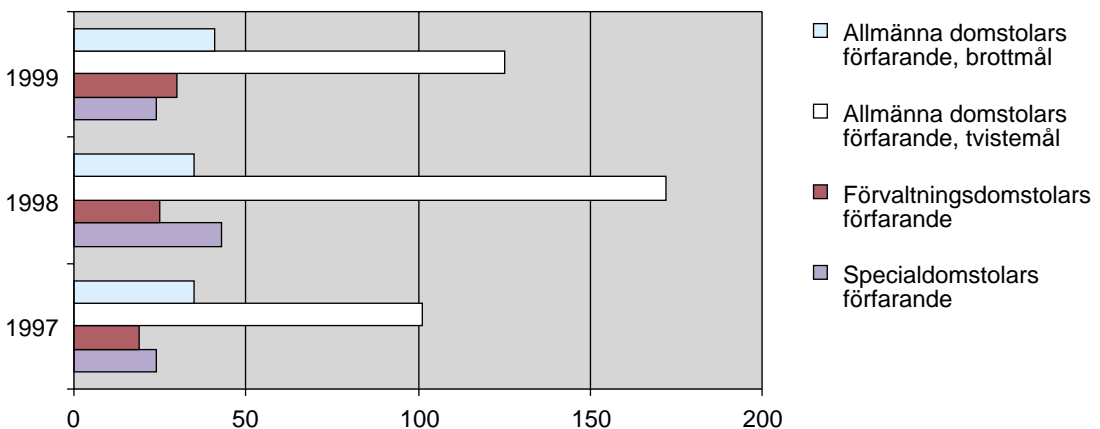
Enligt de nya bestämmelserna om fullföljd och behandling av ärenden i hovrätten (165/1998) skall i brottmål som hovrätten behandlar i första instans i tillämpliga delar iakttas vad som be-

stäms om mål som behandlas i tingsrätten. Merparten av de tjänsteövervakningsärenden gällande domare som under 1999 blev anhängiga hos justitiekanslersämbetet hänför sig till fall som inträffat före reformen av hovrättsprocessen och således blivit behandlade i enlighet med de tidigare bestämmelserna. I fråga om tjänsteåtalsärenden gällande domare har det i praktiken visat sig vara problematiskt att ordna utredningen, särskilt i situationer där målsäganden efter att ha förlorat sitt brottmål gör en brottsanmälan mot domaren direkt till lokalpolisen eller kriminalpolisen. Justitiekanslersadjointens anvisning i ärendet refereras i avsnitt 4.2.1. Polisen har i enlighet därmed under år 1999 tillställt justitiekanslersämbetet uppgifter om brottsanmälningar mot domare samt förundersökningshandlingar (dnr 7—12/31/99, 16—18/31/99, 20—22/31/99 och 24/31/99).

Hovrätternas granskning och övervakning av underrätterna har ägnats särskild uppmärksamhet. I anslutning härtill har justitiekanslersadjointen uppmanat hovrätterna och deras granskande fiskaler att i sina granskningsberättelser antingen generellt eller tingsrättsvis redogöra för erfarenheterna och eventuella tolkningsproblem vid tillämpningen av t.ex. den nya jordabalken och lagen om rättegång i brottmål, vilka trädde i kraft 1997, samt den partiella strafflagsrevide-

Figur 4.

Klagomål mot domstolar 1997—1999



ring (586/1998) som trädde i kraft 1.1.1999. Vidare vore det skäl att i berättelserna behandla tingsrätternas förfarande bl.a. i samband med anhängiggörande av ärenden och instämning av parter samt framförallt tingsrätternas behandlingstider.

4.1.3. Uppföljning av lagen om rättegång i brottmål

Rättegången i brottmål förnyades 1997 så att förfarandet numera är muntligt, omedelbart och koncentrerat. De viktigaste processuella bestämmelserna har tagits in i lagen om rättegång i brottmål (689/1997), som trädde i kraft 1.10.1997. Justitiekanslersämbetet har följt hur den nya lagen tillämpas och fungerar i praktiken.

De för uppföljningen behövliga uppgifterna framgår av de granskningsberättelser som har tillställts justitiekanslern i enlighet med 23 § 2 mom. hovrättsförordningen (211/1994) samt också har insamlats under de inspektionsresor som justitiekanslersämbetets tjänstemän gjort till tingsrätterna. Dessutom har lagmannen vid Åbo tingsrätt samt granskande fiskalen vid Rovaniemi hovrätt på begäran av justitiekanslersadjointen gjort sina egna bedömningar av hur lagen fungerar i praktiken. I vissa fall har också enskilda medborgare anfört klagomål över straffprocessen. Under uppföljningen har justitiekanslersämbetet konsulterat riksåklagarämbetet.

Hovrätternas granskningsberättelser

Av de granskningsberättelser för 1997—1998 som hovrätterna sänt in till justitiekanslern framgår att de vanligaste problemen i samband med rättegångsförfarandet i brottmål gällde behandlingen av målsägandes privaträttsliga ersättningsanspråk, vissa bestämmelser om tidsfrister samt inställda huvudförhandlingar. De tingsrätter där åklagarna sällan driver målsägandes privaträttsliga ersättningsanspråk har på grund av behandlingen av målsäganden själv drivna anspråk fått vidkännas en avsevärd ökning av sin arbetsbörda. Detta framhölls särskilt vid Helsingfors tingsrätt. Problemet ansågs delvis vara en följd av det faktum att målsägandenas ersättningsanspråk inte hade utretts tillräckligt grundligt under förundersökningen.

Besök hos underrätter

Straffprocessen diskuterades i samband med att justitiekanslersadjointen under sina inspektionsresor besökte tingsrätterna. Under diskussionerna framgick det att den förnyade straffprocessen fungerade relativt väl. Vid de mindre enheterna hade man sällan problem med att svara uteblev. Samarbetet mellan tingsrätterna och åklagarna var gott.

Åbo tingsrätts utredning

Vid Åbo tingsrätt hade man gjort den erfarenheten att den nya lagen hade bidragit till att göra processen i omfattande brottmål klarare. Den viktigaste förändringen var att straffprocessen hade utökats med ett förberedelseskedet. Detta hade eliminerat behovet av uppskov. Förberedelseskedet i omfattande brottmål innebär en genomgång av åklagarens yrkanden och bevisning, liksom även av målsägandenas ersättningsanspråk samt av svarandenas ståndpunkter och utredningar. På så sätt kan man inrikta behandlingen dels på frågor som det råder enighet, dels på tvistiga frågor. Vid planeringen av huvudförhandlingen har förberedelsen en avgörande betydelse. I sedvanliga s.k. rutinmål fungerar den nya straffprocessen väl. I dessa fall förekommer sällan muntlig förberedelse och målet går i regel direkt till huvudförhandling. Det nya systemet fungerar också i mål som gäller 15—17-åriga ungdomar och där målsäganden företräds av åklagaren eller är lätt anträffbar. I sådana fall då de nämnda förutsättningarna inte uppfylls har domstolen inte alltid lyckats hålla huvudförhandlingen inom stadgade två veckor efter att ärendet har blivit anhängigt.

Rovaniemi hovrätts utredning

Enligt Rovaniemi hovrätts utredning kan domarna t.o.m. vid en och samma tingsrätt ha olika uppfattningar om huruvida den åtalades personliga närvaro är nödvändig. Detsamma gäller åklagarnas inställning till målsägandenas privaträttsliga yrkanden. Den förnyade straffprocessen verkade fungera väl, vilket bl.a. berodde på att tingsrätterna inom distriktet var relativt små.

Vid tingsrätterna tar man inte alltid i beaktande att ett ärende kan avgöras i svarandens frånvaro endast om svarandens närvaro inte är nödvän-

dig för utredningen av ärendet. I sådana fall leder svarandens besvär i allmänhet till att huvudförhandlingen hålls i hovrätten.

Inställda sammanträden hade inte utgjort något problem. Uteblivna målsägande och vittnen hade också kunnat hämtas t.o.m. till samma rättegångstillfälle. Inom Rovaniemi hovrättsdistrikt hade det mera sällan förekommit att åklagaren stämde in svarande. Därför hade behandlingstiderna vid vissa tingsrätter blivit något längre än genomsnittet för hela landet. I brottmål hade det i allt större utsträckning blivit nödvändigt att ordna huvudförhandling i hovrätten, också i relativt enkla men arbetsdryga ärenden (smärre misshandelsmål och äventyrande av trafiksäkerheten).

Sammanfattning

Det kan generellt konstateras att rättegångsförfarandet i brottmål inte ännu är färdigt utformat. Straffprocessen i tingsrätterna fungerar emellertid tillfredsställande. Särskilt i huvudstadsregionen utgör inställda huvudförhandlingar ett problem. Detta kunde förebyggas genom effektiv användning av vitesförelägganden och tvångsmedel. Någon enhetlig praxis hade inte utformats kring förfarandet att kalla in svaranden i brottmål till domstolen, vid äventyr att målet kan prövas och avgöras trots svarandens utevaro.

Den för svarande under 18 år för slutförande av huvudförhandlingen fastställda två veckors tiden efter ärendets anhängiggörande ansågs allmänt vara alltför kort. Domstolarnas arbetsbörda minskas genom att privaträttsliga ersättningsanspråk drivs genom åklagarens försorg (12/50/99).

4.2. Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder

4.2.1. Tjänsteåtalsärenden

1) Domare som misstänkta för tjänstebrott

I samband med indragningen av hovrätternas advokatfiskalstjänster fördelades advokatfiskalernas åklagaruppgifter mellan justitiekanslern och länsåklagarna. Genom lagen om allmänna åklagare (199/1997) ändrades systemet 1.12.1997

så att beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott enligt 9 § 2 mom. i den nämnda lagen skall fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt 7 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare skall statsåklagarna utföra åtal som justitiekanslern eller justitieombudsmannen har beslutat väcka.

Hovrätterna skall fortfarande för kännedom tillställa justitiekanslern de granskande fiskalernas berättelser om sådant som har framkommit vid övervakningen av underrätterna. Med stöd av 23 § 2 mom. hovrättsförordningen (211/1994) skall de också underrätta justitiekanslern om omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Enligt de nya bestämmelser om fullföljd till hovrätten och behandlingen av ärenden i hovrätten som trädde i kraft 1.5.1998 (165/1998) skall i brottmål som hovrätten behandlar i första instans i tillämpliga delar iakttas vad som bestäms om mål som behandlas i tingsrätten. I tjänsteåtalsärenden kommer skriftligt förfarande sannolikt att förekomma i mindre utsträckning än tidigare, även om klara och ostridiga tjänstebrott sannolikt fortsättningsvis kommer att behandlas enbart skriftligt i hovrätten.

I tjänsteåtalsärenden gällande domare har det i praktiken varit problematiskt att ordna undersökningen, särskilt i situationer där en målsägande gör brottsanmälan mot en domare direkt till lokalpolisen. En brottsanmälan kan naturligtvis alltid göras oberoende av vem den misstänkte är. Med beaktande av de ovan relaterade formaliteterna när det gäller hovrätternas övervakning av underrätterna kan det inte alltid anses ändamålsenligt att polisen direkt inleder undersökningen. Tjänsteåtalsärenden som gäller domare har på senaste tid blivit anhängiga hos justitiekanslersämbetet också genom att de har anmälts genom riksåklagarämbetets, lokala åklagares, centralkriminalpolisens, länsstyrelsens polisinspektörers eller poliskommissariers försorg. Enligt 15 § (692/1997) förundersökningslagen har polisen en allmän skyldighet att anmäla till åklagaren om brott som den undersöker. Enligt 7 § (1020/1997) förordningen om förundersökning och tvångsmedel skall förundersökningsmyndigheten förutom vad som bestäms i 15 § 1 mom. förundersökningslagen (449/1987) underrätta åklagaren om sådana brottmål som denne särskilt bett att skall meddelas.

I egenskap av specialåklagare för tjänstebrott begångna av domare ansåg justitiekanslersadjointen att det vore bäst att reglera polisens skyldighet att anmäla om sådana misstänkta tjänste-

brott så att justitiekanslersämbetet alltid skall underrättas om att ett sådant ärende har inkommit för undersökning. I detta syfte bad han inrikesministeriet meddela förundersökningsmyndigheterna att de skall underrätta justitiekanslersämbetet om tjänstebrottsmisstankar mot domare. Underrättelsen sker genom att justitiekanslersämbetet tillställs en kopia av eller redogörelse för varje sådan brottsanmälan, antingen per telefax eller per brev. Detta skall göras så snart polisen fått vetskap om saken. Undersökningen kan fortgå om några hinder inte uppkommer (38/51/98).

2) Oskäligt långa behandlingstider i tvistemål

En tingsdomare hade, i två brottmål efter mer än ett år och i ett annat brottmål efter mer än ett halvt år efter den ursprungliga besvärstidens utgång, fastställt nya besvärstider. I två tvistemål hade stämningarna inte godkänts för delgivning förrän närmare ett och ett halvt år efter att stämningensansökan blivit anhängig. I ett tvistemål hade det förflutit två och ett halvt år från det att ett svar inkommit till det att kallelser till förberedelsesammanträde sänts ut. I ett civilmål, där stämningen hade godkänts för delgivning över ett år efter att den blivit anhängig, var glömska orsak till att behandlingen dragit ut på tiden.

Tingsdomaren måste genom sitt förfarande anses ha orsakat att behandlingstiderna blev oskäligt långa i sammanlagt sju fall. Förfarandet ansågs vara så allvarligt att justitiekanslersämbetet hade anmodats undersöka det på initiativ av såväl hovrätten som riksdagens justitieombudsman. Tingsdomarens försummelser kunde inte anses vara obetydliga då de ledde till att behandlingen av ärendena tog oskäligt lång tid i anspråk. Justitiekanslersadjointen förordnade därför att statsåklagaren skulle åtala tingsdomaren med stöd av 40 kap. 11 § strafflagen för sju fall av brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (23/50/97 och 18/50/98).

Efter att statsåklagaren väckt åtal dömde Rovaniemi hovrätt 9.12.1999 tingsdomaren till varning för fyra fall av brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Domen har vunnit laga kraft (15/31/99).

4.2.2. Framställningar

1) Ådömande av ordningsstraff

Justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens brev till justitieministeriet 25.5.1999, dnr 3/50/99

I 14 kap. 7 § 1 mom. (362/1960) rättegångsbalken stadgas att rätten på eget initiativ omedelbart får straffa den med böter, som stör handläggningen eller är ohörsam mot rätten eller dess ordförande eller eljest kränker domstolens anseende eller inför rätta eller i till rätten ingiven skrift begagnar kränkande eller vanvördigt tal- eller skrivsätt.

Enligt artikel 6.1 i Europarådets människorättskonvention skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. Det inom det finländska rättegångssystemet omfattade förfarandet i ordningsstraffärenden kan i praktiken leda till att den behöriga domstolen till att börja med prövar om en parts förfarande kränker domstolens anseende eller om parten inför rätta eller i en till rätten inlämnad inlägga använder ett kränkande eller vanvördigt tal- eller skrivsätt om domstolen eller dess ordförande. Därefter kan domstolen ytterligare besluta om en eventuell straffpåföljd. Sålunda skall domstolen själv ta ställning till om parten har kränkt domstolen samt eventuellt utdöma ett straff. Systemet är inte ägnat att ge den dömde själv eller en utomstående betraktare en objektiv bild av att den som på de nämnda grunderna dömts till ett ordningsstraff verkligen har blivit oavhängigt och opartiskt behandlad av domstolen.

Enligt min uppfattning är det finländska rättegångssystemet till denna del inte förenligt med principerna för en "rättvis rättegång". Jag meddelar justitieministeriet min uppfattning för kännedom och framställer samtidigt att ministeriet vidtar åtgärder för att bedöma om det är skäl att ändra den ifrågavarande lagstiftningen.

Justitieministeriet har besvarat framställningen i sitt 31.12.1999 daterade brev dnr 1784/75/99. Ministeriet anför i sitt svar att det förfarande som avses i 14 kap. 7 § rättegångsbalken inte strider mot kravet på en rättvis rättegång. Det nuvarande förfarandet med ordningsstraff kan således bibehållas.

I samband med den fortsatta utvecklingen av bestämmelserna om rättegångsförfarandet kan emellertid frågan om modernisering av bestäm-

melserna om domstolarnas disciplinära makt tas upp till prövning. Domstolarnas prövningsrätt kan eventuellt begränsas i detta avseende. Påföljden för sådant störande av ordningen som avses i 14 kap. 7 § rättegångsbalken kunde klarare än enligt den gällande lagstiftningen vara disciplinär och inte straffrättslig. I lagen kunde bestämmas ett relativt lågt straffmaximum i mark eller euro (3/50/99).

2) Parternas rätt att få beslut om äktenskapskillnad

Den i justitiekanslerns berättelse för 1998 (s. 55) nämnda framställningen om att beslut om äktenskapskillnad på gemensam ansökan skall tillställas båda parterna, kommer enligt uppgift från justitieministeriet att beaktas i samband med den utbildning och information som riktas till domarna (834/1/96).

3) Bestämmelserna om jäv för tingsrätternas nämndemän

Den i justitiekanslerns berättelse för 1998 (s. 55) nämnda framställningen kommer enligt vad justitieministeriet uppger att beaktas i samband med ändringen av bestämmelserna om domarjäv. Avsikten är att en proposition om saken skall avlätas år 2000 (25/51/97).

4.2.3. Anmärkningar

1) Behandlingen av ett skuldsaneringsärende

En tingsrätt hade utan att ordna muntligt sammanträde behandlat ett stridigt ärende som gällde ändring av ett betalningsprogram. Tingsrätten hade inte heller i sitt avgörande till denna del motiverat sitt förfarande eller annars meddelat vilka omständigheter och rättsliga slutledningar avgörandet baserats på. Av dessa orsaker hade hovrätten återförvisat ärendet till tingsrätten. Den tingsfiskal som behandlat ärendet tilldelades en anmärkning för felaktigt förfarande (458/1/98 och 25/50/98).

2) Motivering av tillräknande i brottmål

En tingsrätt med en tingsdomare som ordförande hade i ett brottmål givit en dom i två skeden, så att den första delen innehöll de tillräknade brotten med angivande av gärningstid-

punkter, straffpåföljder, lagrum, förkastade åtal och rättegångsbiträdenas arvoden medan den andra delen innehöll de grunder på vilka brotten tillräknades jämte motiveringar samt yttranden om ersättningar.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att de dömda personerna inte hade upplysts om hur tillräknandet av brotten hade motiverats. Det kan inte anses vara korrekt att domar på detta sätt avkunnas eller ges i två skeden. Tingsdomaren tilldelades därför en anmärkning för det felaktiga förfarandet och uppmärksammades på den skyldighet att motivera domar som framgår av rättegångsbalken och lagen om rättegång i brottmål (22/50/98).

4.2.4. Meddelanden

1) Hörande av part om tilläggsprotokoll

Allmänna åklagaren hade under den fortsatta behandlingen av ett brottmål lämnat in ett tilläggsundersökningsprotokoll som varken behandlats eller ens nämnts i tingsrätten. Protokollet hade emellertid fogats till akten i målet. Tingsdomaren uppgav att några vittnen inte hade hörts med avseende på protokollet och att dess innehåll inte heller hade beaktats i avgörandet av ärendet. Hovrätten hade med anledning av besvär berett en part som samtidigt var både målsägande och svarande tillfälle att ge en skriftlig förklaring med anledning av tilläggsundersökningsprotokollet. Samtidigt hade hovrätten förkastat ett yrkande på muntlig förhandling och återförvisande av ärendet till tingsrätten.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande på partens klagomål att tingsrättens förfarande i fråga om tilläggsprotokollet kunde kritiseras. Eftersom hovrätten så som ovan nämnts hade berett klaganden tillfälle att ge en skriftlig förklaring beträffande tilläggsprotokollet, föranledde ärendet till denna del inga andra åtgärder än att tingsdomaren meddelades kritiken för kännedom (1022/1/98).

2) Ett ärende som gällde en säkringsåtgärd tog oskäligt lång tid i anspråk

Sökanden hade bett tingsrätten besluta om en säkringsåtgärd för att förhindra att ett barn fördes till utlandet. Ärendet hade omedelbart genomgått skriftlig förberedelse. Själva behand-

lingsdagen hade emellertid utsatts till ett datum över en månad efter att skriftväxlingen slutförts och behandlingen av ärendet i tingsrätten hade tagit sammanlagt två månader i anspråk. Behandlingstiden kunde med beaktande av ärendets brådskande natur anses vara alltför lång. Drömsålet kunde visserligen till stor del skyllas på motpartens ombud.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att ärenden som gäller säkringsåtgärder är av en sådan natur att de måste behandlas skyndsamt. I det aktuella fallet hade det varit speciellt viktigt med en snabb behandling, eftersom man av handlingarna kunde dra den slutsatsen att barnets mor eventuellt hade för avsikt att föra barnet till utlandet. I motsvarande situationer är det skäl att den som behandlar ärendet strävar efter att med alla tillbudsstående medel få till stånd ett snabbt avgörande. Tingsdomaren meddelades den ovan framgående uppfattningen för kännedom (987/1/98).

3) Upprätthållande av ordningen under en rättegång

Lagmannen vid en tingsrätt var ordförande under behandlingen av ett brottmål där för en åtalad som inte fyllt 18 år hade förordnats en försvarare som uppträdde som det åtalades biträde. Då ordföranden uppmanat den åtalade att berätta vad han kom ihåg av ett händelseförlopp, hade i stället den åtalades biträde omedelbart meddelat att den åtalade inte ville kommentera eller berätta någonting om saken. Då detta upprepats några gånger uppmanade ordföranden till slut biträdet att lämna sammanträdessalen medan den åtalade, som då inte längre vägrade svara, hördes i ärendet. Ordförande motiverade sitt förfarande med en hänvisning till 14 kap. 6 § rättegångsbalken.

I sitt avgörande med anledning av rättegångsbiträdets klagomål ansåg justitiekanslersadjointen att ordförandens förfarande inte i sig kunde anses vara lagstridigt. Biträdet borde emellertid ha upplysts om möjligheten att bli avlägsnad ur sammanträdessalen innan åtgärden vidtogs. Då hade biträdet själv kunnat överväga vad som var förenligt med huvudmannens intresse (24/50/98).

4) Motivering av beslut om ordningsstraff

En tingsrätt anförde i sitt beslut att ett ombud i ett tvistemål hade om rättens ordförande begä-

nat ett kränkande och vanvördigt skrivsätt i en till rätten ingiven inläga. Tingsrätten dömde ombudet till böter och frantog honom rätten att i fortsättningen uppträda som ombud i det ifrågasvarande målet samt att rätten att under ett års tid verka som saksförare och biträde i tingsrätten.

I sitt beslut hade tingsrätten i fråga om ombudets yttranden endast upprepat ordalydelsen i det tillämpade lagrummet. Även om tingsrätten, enligt vad som är brukligt i ärekränkingsmål, inte ordagrant återgav de kränkande och vanvördiga yttrandena borde den ha refererat till dem så detaljerat att vederbörande själv förstod vilka yttranden det egentligen var frågan om. Också 24 kap. 3 § rättegångsbalken hade förutsatt att motiveringarna redovisades i beslutet, i synnerhet som påföljden blev att vederbörande, som regelbundet uppträdde som ombud eller biträde, förbjöds att uppträda inför rätten.

Justitiekanslersadjointen uppmärksammade tingsdomaren på skyldigheten att motivera domar (16/50/98).

5) Kundbetjäningen i en tingsrätts kansli

En tingsrätts kansli hade som ett ansökningsärende behandlat en äktenskapsskillnad som anhängiggjorts av klagandens hustru. Klaganden hade inom den för avgivande av svar utsatta tiden i tingsrättens kansli anförut, utan att lämna in något skriftligt bemötande, att man inte kommit överens om något underhållsbidrag för makarnas gemensamma barn som bodde hos klaganden. Klaganden gavs rådet att yrka på underhållsbidrag genom en separat talan. Eftersom det från klagandens synpunkt skulle ha varit enklare och tidsbesparande att yrkandet på underhållsbidrag hade behandlats i samband med ansökan om äktenskapsskillnad, meddelades tingsrätten för kännedom justitiekanslersadjointens uppfattning att råd skall ges med kundernas behov som utgångspunkt (342/1/98).

6) Omsorgsfull hantering av handlingar

En sökande hade återtagit sin ansökan om dödande av en urkund. Tingsrätten beslöt att inte uppta ärendet till prövning. Sökanden krävde i en skrivelse att tingsrätten skulle återbetala den expeditionsavgift som han betalt för att lösa ut beslutet. Vid tingsrätten hade skrivelsen fogats till handlingarna i ärendet.

Efter justitiekanslersämbetets begäran om utredning hade tingsrätten besvarat sökandens skrivelse. Därefter hade tingsrätten behandlat begäran om återbetalningen av avgiften som ett rättelseyrkande. Tingsrätten hade också vidtagit åtgärder för att förhindra att kundens skrivelser i framtiden utan vederbörlig behandling fogas till handlingarna.

Tingsrättens lagman uppmanades att uppmärksamma personalen på den omsorgsfullhet som skall iaktas vid hanteringen av handlingar som inkommer till tingsrätten (414/198).

7) Utsättande av ny besvärstid

En lagman hade i ett tvistemål förlängt svarandens besvärstid två gånger och kärandenas fyra gånger. I ett fall hade besvärstiden under lagmannens semester förlängts av en tingsdomare. Dessutom hade lagmannen i två tvistemål utfärdat reserveringsintyg, eftersom han inte inom den utsatta tiden hade kunnat tillställa sökandena protokollen för anförande av besvär.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att det i samband med behandlingen av det ifrågavarande ärendet, liksom även ett annat ärende som gällde en vid samma tingsrätt anställd tingsdomares förfarande, hade framgått att tingsrätten relativt ofta varit tvungen att utfärda reserveringsintyg. Också annars kunde det konstateras att vissa besvärärenden dröjt oskäligt länge vid tingsrätten, vilket framgick i antalet ansökningar om förlängning av besvärstiderna. Lagmannen skall i egenskap av verkchef dra försorg om att behandlingen av ärenden vid tingsrätten inte tar oskäligt lång tid i anspråk. Lagmannen uppmärksammades på den ovan framförda kritiken som gällde både utfärdandet av reserveringsintyg och tingsrättens förfarande vid förlängning av besvärstiderna (12/50/98).

8) En tingsrätts behandling av en besvärsskrift

Efter utgången av den för anmälan av missnöje utsatta tiden men inom besvärstiden hade till tingsrätten inkommit en skrivelse som var rubricerad "bekräftelse". Tingsdomaren hade fogat skrivelsen till akten och i handlingarna antecknat att beslutet hade vunnit laga kraft.

En väsentlig fråga när det gällde bedömningen av tingsrättens förfarande var om skrivelsen borde ha behandlats som en ändringsansökan. Skri-

velsen var emellertid så generellt utformad att det var tolkbart om den kunde betraktas som en besvärslaga. I en sådan tolkningsituation skulle partens rätt att söka ändring beaktas. Eftersom hovrätten, enligt 26 kap. 2 § rättegångsbalken som gällde vid den aktuella tidpunkten, hade uteslutande rätt att bedöma besvärsskriftens innehåll, hade tingsdomaren kunnat översända skrivelsen till hovrätten som en besvärsskrift jämte akt. Också i 16 § 2 mom. regeringsformen tryggas rätten att söka ändring som ett element i en rättvis rättegång. Tingsdomaren uppmärksammades på vikten av att skrivelser blir korrekt behandlade i samband med bedömningen av förutsättningarna för rätten att söka ändring (440/198).

9) Omsorgsfullhet vid sändande av handlingar

En vicehäradshövding, som en tingsrätt hade förordnat till rättegångsbiträde för en svarande som beviljats fri rättegång i ett brottmål, hade före behandlingen av huvudsaken biträtt svaranden i tre ärenden som gällde säkringsåtgärder. Vid den första behandlingen hade svaranden beviljats fri rättegång och biträdet hade utsetts. För den behandlingen hade till svaranden också betalats arvode av statens medel. I de två andra ärendena som gällde säkringsåtgärder hade biträdet inte anhållit om fri rättegång för sin huvudman och inte heller åberopat den tidigare beviljade fria rättegången. I den räkning som biträdet överlämnade till tingsrätten i samband med huvudsaken krävde han arvode också för de två ärendena som gällde säkringsåtgärder. Tingsrätten förkastade ansökan om fri rättegång.

Biträdet anförde på sin huvudmans vägnar besvär till hovrätten bl.a. över beslutet att förkasta ansökan om fri rättegång. Biträdet hade inte i enlighet med 25 kap. 16 § rättegångsbalken till besvärsskriften fogat protokollsutdrag över de ärenden som gällde säkringsåtgärderna. Hovrätten bad på tjänstens vägnar tingsrätten sända in de saknade handlingarna. Tingsrätten sände emellertid endast protokollet från den första behandlingen, då biträdet hade beviljats arvode av statens medel. Hovrätten hade beviljat svaranden fri rättegång och förordnat ett biträde för honom. I fråga om de ärenden som gällde säkringsåtgärderna förkastade hovrätten arvodesyrkandena och konstaterade felaktigt att biträdet till den delen redan hade fått arvode av statens medel. Högsta domstolen förkastade ansökan om besvärstillstånd.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att det inte längre var möjligt att fastställa hur begäran om handlingarna varit utformad, då den sannolikt hade framförts per telefon. Den omständigheten att hovrätten inte fick alla relevanta handlingar var emellertid en bidragande orsak till att hovrätten hade bildat sig den felaktiga uppfattningen att biträdet redan hade fått betalt för de ärenden som gällde säkringsåtgärder. Särskild omsorgsfullhet skall iaktas när besvärhandlingar översänds till fullföljdsdomstolen. Av denna anledning uppmärksammade justitiekanslersadjointen i ett brev till lagmannen tingsrättens personal på sin ovan framförda uppfattning om den omsorgsfullhet som skall iaktas vid sändande av handlingar (879/1/97).

10) Serviceprincipen

Klaganden hade av tingsrätten fått ett meddelande enligt vilket beslut i ett lagfartsärende skulle ges en viss dag. Klaganden hade rest till en annan ort för att avhämta beslutet men detta var inte klart på grund av att den byråsekreterare som berett ärendet varit frånvarande av en plötsligt påkommen orsak. Klaganden underrättades om lagfartsbeslutets innehåll, men han hade inte fått beslutet skriftligt.

Suppleanten för justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att en domstols verksamhet skall ordnas så att beslut kan ges på den uppgivna dagen. I det ifrågasvarande fallet borde kunden uttryckligen ha tillfrågats om han ville få beslutet skriftligt i samband med sitt besök. Tingsrätten meddelades suppleantens uppfattning för kännedom (990/1/98).

11) Skyldigheten att motivera förvaltningsdomstolars beslut

Klaganden hade hos länsrätten anfört besvär över flera beslut som fattats av en kommunal nämnd och en kommunstyrelse. Över två av länsrättens beslut anförde klaganden besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Länsrätten och högsta förvaltningsdomstolen förkastade klagandens besvär. Ärendet hade utretts tillräckligt klart i länsrättens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen var inte skyldig att upprepa länsrättens motiveringar, som den hade godkänt. Klagomålet föranledde inga åtgärder (695/1/98).

4.2.5. Övriga ställningstaganden

1) Tjänsteansvarets utsträckning

Vid justitiekanslersämbetet har vissa avgöranden om tjänstebrott granskats. I avgörandena var det fråga om bedömning av förfarande som stred mot tjänsteansvaret och tjänsteplikten, med utgångspunkt i tillämpningen av 40 kap. 11 § strafflagen, dvs. bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt av oaktamhet.

I ett ärende som gällde en kommundirektörs förfarande ansåg högsta domstolen att tjänsteplikt i den bemärkelse som avses i 40 kap. 11 § strafflagen måste vara baserad på uttryckliga bestämmelser eller föreskrifter för att den skall kunna förenas med straffhot. Ett generellt ansvar av den typ som vilar på kommundirektörer är det svårt att reglera genom detaljerade bestämmelser. I ett fall som gällde en tingsrätts lagman var det fråga om den undre gränsen för ett tjänstebrotts straffbarhet. Ett avgörande som hänförde sig till skogscentralen Tapio gällde förhållandet mellan ansvarsbestämmelserna om den indirekta statsförvaltningen och bestämmelserna i 2 kap. 12 § strafflagen.

Vid justitiekanslersämbetet har uppgjorts en promemoria om de behandlade fallen. De har utgående från de omständigheter som framkommit bedömts dels med avseende på eventuella behov att ändra lagstiftningen, dels utgående från domstolarnas tillämpningsavgöranden i enskilda fall. Justitiekanslersadjointen har inför en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp med uppgift att förnya tjänstebrottsbestämmelserna redogjort för sina egna synpunkter och bedömningar (23/51/98).

2) Fördelning av skyldigheten att ersätta rättegångskostnader

En målsägande hade i tingsrätten själv utfört åtal mot två svarande för lindrig misshandel och smädelse. För den ene svaranden hade båda åtalen jämte ersättningsyrkanden förkastats. Åtalet mot den andre för lindrig misshandel hade förkastats men godkänts för smädelse. Svaranden hade emellertid inte dömts till straff. Målsägandens ersättningsyrkanden hade förkastats också till denna del. Tingsrätten förpliktade målsäganden att ersätta vardera svarandenas rättegångskostnader. Åklagaren hade tidigare i ett antal

beslut om att inte väcka åtal, varav ett var av påföljdsnatur, kommit till samma slutresultat när det gällde skuldfrågorna.

I sitt beslut med anledning av målsägandens klagomål bedömde justitiekanslersadjointen i enlighet med 21 kap. 3 § 1 mom. rättegångsbalken tolkningsfrågan om målsäganden hade för-

lorat rättegången mot vardera svaranden på så sätt att målsäganden skulle ersätta deras rättegångskostnader. Med beaktande av den nämnda bestämmelsens tolkbarhet och den prövningsrätt som den ger tillämparen ansåg justitiekanslersadjointen att tingsrätten inte hade förfarit felaktigt i ärendet (202/1/98).

4.3. Granskning av straffdomar

4.3.1. Allmänt

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

	Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Domare	—	—	—	—	—	6	5	4	9	8	8	18	11	23	31

4.3.2. Anmärkningar

1) Bestämmande av straffart

Enligt lagen var straffpåföljden för de tillräknade brotten böter. Det ådömda gemensamma fängelsestraffet på 20 dagar var sålunda strängare än den lagstadgade straffarten (25/30/99).

2) Bestämmande av ett gemensamt fängelsestraff

Uppgifterna om ett gemensamt fängelsestraff var inte överensstämmande i det domsmeddelande som sänts till justitiekanslern och i den domslutskopia som rekviderats från tingsrätten. Enligt vad som utretts hade man först i domsmeddelandet observerat bestämmelsen i 6 kap. 6 § (751/1997) 2 mom. strafflagen. Tingsdomaren tilldelades en anmärkning för det felaktiga förfarandet (61/3/98).

3—4) Förlust av villkorlig frihet

I samband med bestämmandet av ett straff förklarades den dömde ha förverkat sin villkorliga frihet, trots att de tillräknade gärningarna hade begåtts före den villkorliga frihetens början.

Högsta domstolen beslöt på framställning av justitiekanslersadjointen stryka det felaktiga yttrandet (66/3/98).

Den i domslutet antecknade straffpåföljden hade felaktigt innehållit ett förordnande om att den dömde förverkat sin villkorliga frihet, trots att den tillräknade gärningen hade begåtts före den villkorliga frihetens början (70/3/98).

5—6) Straffjämkning mm. samt verkställighet av villkorligt straff

I domar som samma ordförande avkunnat för samma åtalade uppdagades följande fel: Straffet hade jämkats i fråga om en del av de tillräknade brotten i strid med den av 7 kap. 6 § strafflagen framgående regeln om beaktande av ett tidigare ådömt straff, på så sätt att en sådan lagakraftvunnen dom hade beaktats som också annars hade sammanlagts med den avkunnade domen. Dessutom uppdagades det att i domslutet och domsmeddelandet inte hade angivits enligt vilka lagrum brotten tillräknats. Ett villkorligt straff hade förordnats bli verkställt trots att de tillräknade brotten hade begåtts innan prövotiden för det villkorliga straffet började löpa. Hovrätten hade sedermera rättat felet (19 och 77/30/99).

7) Avräkning av tiden för frihetsberövande

Från ett gemensamt fängelsestraff skulle avräknas också den tid som avräknats från en tidigare dom, men i domslutet hade inte gjorts någon anteckning om avräkningen (49/3/98).

8) Uppsättande av protokoll och domslut

De under behandlingen av ett brottmål uppsatta protokollen innehöll flera fel. Detsamma gällde domslutet. Dessutom hade svaranden förelagts två lika stora viten efter varandra, vilket stred mot 8 kap 5 § lagen om rättegång i brottmål (79/3/98).

4.3.3. Meddelanden**1) Tillämpliga lagrum**

En tingsrätt uppmärksammades på den omsorgsfullhet och noggrannhet som krävs vid tillämpningen av bestämmelserna om unga personer. I två domar som gällde en och samma svarande hade inte angivits sådana vägande skäl som enligt 1 § 2 mom. lagen om villkorligt straff förutsätts för att en svarande skall kunna dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff för brott som han begått före fyllda 18 år (73/3/98).

2) Prövotiden för ett villkorligt straff

Prövotiden hade utsatts så att den överskred den lagstadgade maximitiden med en dag (54/30/99).

3—11) Bestämmande av fängelsestraff

Ett fängelsestraff som var kortare än tre månader hade i strid med 2 kap. 2 § (697/1991) 2 mom. strafflagen inte dömts ut i hela dagar (2/30/99).

Ett straff hade jämkats i strid med 7 kap. 6 § (751/1997) strafflagen så att ett tidigare ådömt fängelsestraff hade beaktats och dessutom hade ett tre månaders fängelsestraff i strid med 2 kap. 2 § (697/1991) 2 mom. inte dömts ut i hela månader (6/30/99).

Enligt 2 kap. 2 § (697/1991) 2 mom. strafflagen skall ett tre månaders fängelsestraff dömas ut i hela månader (3, 38, 40, 41, 70, 71 och 82/30/99).

12) Domsmotivering

Under rubriken ”STRAFFET” i en domsmotiveringsavschnitt konstaterades att svaranden inte lämpade sig för samhällstjänst. Straffet hade likafullt dömts ut som samhällstjänst. Domaren uppmärksammades på vikten av att domsmotiveringar utformas omsorgsfullt och noggrant (81/30/99).

13—18) Uppgörande av domslut

I ett domslut och i ett domsmeddelande hade inte antecknats att tidigare villkorliga straff hade förordnats bli verkställda. Vederbörande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid uppgörandet och granskningen av domslut och domsmeddelanden (14 och 39/30/99).

I ett domslut och i ett domsmeddelande hade inte på det sätt som föreskrivs i justitieministeriets anvisningar om domsluts- och indrivningssystemet angivits de tillämpade bestämmelserna om villkorligt straff. Tingsrättens personal uppmånades iaktta noggrannhet vid tillämpningen av justitieministeriets anvisningar (76, 78 och 84/30/99).

Då domstolen inte med stöd av 75 § (676/1990) 1 mom. och 78 § 3 mom. vägtrafiklagen hade meddelat körförbud hade detta inte nämnts i domsmotiveringen. I stället hade ett yttrande om saken hade i strid med justitieministeriets anvisningar om domsluts- och indrivningssystemet tagits in i domslutet. Dessutom hade domsmeddelandet sänts vidare trots att de uppgifter som registrerats i domslutssystemet innehöll två motstridiga yttranden om körförbudet (72/3/98).

19) Rättelse av skrivfel

Ett domsmeddelande innehöll i fråga om straffpåföljden ett skrivfel som hade rättats med stöd av 24 kap. 10 § rättegångsbalken. Av rättelseanteckningen framgick inte av vem och när det hade gjorts.

Rättelsen borde egentligen ha gjorts med stöd av 11 kap. 9 § lagen om rättegång i brottmål, som i sak överensstämmer med 24 kap. 10 § rättegångsbalken. Rättelsen kunde göras av domstolen eller dess ordförande eller, om denne hade

förhinder, av en lagfaren medlem av domstolen. Enligt vedertagen praxis skall av rättelseanteckningen framgå när den är gjord och den skall också vara undertecknad (60/30/99).

20—31) Meddelande av körförbud

Den åtalade borde med stöd av 75 § vägtrafiklagen ha meddelats körförbud. Domen innehöll emellertid inte något sådant. Hovrätten rättade sedermera felen. Den andra domens körförbud kom att ligga betydligt längre fram i tiden än om körförbudet hade meddelats omedelbart (46 och 53/30/99).

Den åtalade konstaterades bl.a. ha gjort sig skyldig till grovt rattfylleri. Av domen framgick inte att frågan om körförbud hade behandlats i domstolen. Av den förklaring som gavs framgick att körförbudet på basis av ett interimistiskt körförbud ansågs vara i sin helhet avtjänat, men någon anteckning om detta hade inte gjorts i domen (42/30/99 och 75/30/99).

I ett domslut och ett domsmeddelande hade i strid med justitieministeriets anvisningar antecknats att körförbud inte meddelas. Tingsrättens personal uppmanades i fem fall iaktta noggrannhet vid tillämpningen av justitieministeriets anvisningar om domsluts- och indrivningssystemet (8, 12, 63, 65, 66 och 74/30/99).

I ett domslut och ett domsmeddelande hade i strid med justitieministeriets anvisningar om domsluts- och indrivningssystemet antecknats ”Körförbudet anses i sin helhet vara verkställt” och som lagrum hade angivits 78 § 3 mom. vägtrafiklagen (72 och 73/30/99).

4.4. Framställningar till högsta domstolen om återbrytande av domar

4.4.1. Till följd av granskning av straffdomar

Bestämmande av gemensamt fängelsestraff

Den dömda hade för brott som samtidigt domstolsbehandlades, i strid med 7 kap. 1 § strafflagen dömts till två separata fängelsestraff vilka hade förvandlats till två separata samhällstjänststraff (13/30/99).

4.4.2. Högsta domstolens svar

I enlighet med en framställning beslöt högsta domstolen 27.12.1999 återbryta den under föregående punkt nämnda domen och döma ut ett gemensamt fängelsestraff för gärningarna (13/30/99).

5. Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården

5.1. Allmän översikt

5.1.1. Klagomål

Till rättsvården i vidare bemärkelse hänförs åklagar-, polis- och utsökningsväsendet. Rättsvårdsmyndigheternas åtgärder, dvs. inte bara domstolarnas utan också åklagarnas, polisens och utsökningsmyndigheternas förfarande, blir ofta bedömda i samband med ärenden som prövas vid justitiekanslersämbetet. Laglighetsövervakningen av dessa myndigheter behandlas i detta avsnitt.

Riksåklagaren inledde sin verksamhet 1.12.1997. Eftersom riksåklagaren bl.a. skall övervaka åklagarna innebar denna viktiga reform att justitiekanslern numera har en mindre framträdande roll vid övervakningen av åklagarverksamheten. Klagomål som gäller åklagarnas verksamhet har från justitiekanslersämbetet överförs till riksåklagaren i sådana fall då övervakningen av verksamheten med stöd av lagen om allmänna åklagare och förordningen om riksåklagarämbetet har ankommit på riksåklagaren och lämpligen har kunnat hänföras till dennes uppgifter.

Vissa klagomål, framförallt klagomål från fångar, har med stöd av lagen om fördelning av åliggandena mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) överförts till justitieombudsmannen.

Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet 42 klagomål (63 år 1998) som gällde *åklagarnas* verksamhet. År 1999 överfördes 16 ärenden till riksåklagaren (30 år 1998).

En stor grupp klagomål mot de rättsvårdande myndigheterna utgjordes liksom tidigare år av klagomål som gällde *polisens* förfarande. Under verksamhetsåret inkom 144 (154 år 1998) klagomål mot polisen. I de flesta fallen var det fråga om polisens förfarande som förundersökningsmyndighet i samband med brottsmisstankar. I flera fall var det också fråga om polisens förfarande

som tillståndsmyndighet. Vidare bedömdes polisens tillämpning av bestämmelserna om mötes- och yttrandefriheten i samband med demonstrationer samt det sätt på vilket gripna personer behandlats.

Enligt 14 § 2 mom. förundersökningslagen skall förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått leda av en åklagare. Riksåklagaren har för ändamålet utfärdat förordnanden om åklagare och deras verksamhetsområden. Riksåklagaren kan också i enskilda fall förordna att en annan åklagare skall leda undersökningen s.k. polisbrott.

Justitiekanslersadjointen har på eget initiativ ingripit i samarbetsarrangemangen mellan vissa polisinsättningar. Länsstyrelsen i Uleåborgs län hade vidtagit åtgärder för att inrätta ett samarbetsområde bestående av Kajana härads polisinsättning och Kuhmo härads polisinsättning. Ärendet refereras i avsnitt 5.3.2.2.

Under verksamhetsåret har justitiekanslersämbetet behandlat vissa aspekter på häradsreformen som trädde i kraft 1.12.1996. Ärendet refereras i följande avsnitt.

Mot *utsökningsmyndigheterna* anhängiggjordes under verksamhetsåret 44 klagomål (lika många som 1998). Dessa gällde huvudsakligen förfarandet vid utökning.

Figur 5 visar hur antalen klagomål mot åklagar-, polis- och utsökningsmyndigheterna har utvecklats 1997—1999.

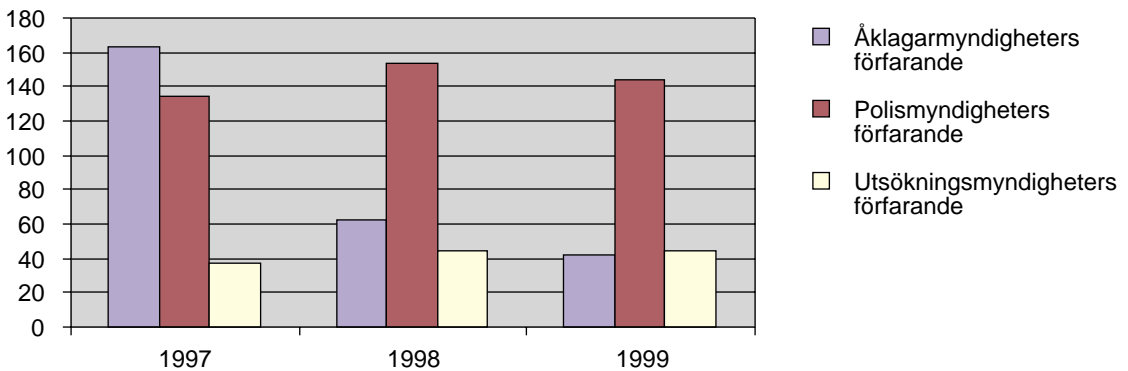
5.1.2. Häradsreformen

Allmänt

Häradsreformen, som trädde i kraft den 1 december 1996, föregicks av ett relativt långt beredningsskede. Efter en ramlag om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992) stiftades kompletterande lagar med substantiella bestämmelser om polisförvaltning

Figur 5.

Klagomål mot åklagar-, polis- och utsökningsmyndigheter 1997—1999



(156/1996), häradssåklagare (195/1996) och utmätningsmän (197/1996).

Reformen innebar en övergång från det traditionella länsmanssystemet till en förvaltningsmodell där polis-, åklagar- och utsökningsväsendet sköts som funktionellt självständiga element antingen inom ett häradssämbe eller i fristående ämbetsverk (sammanlagt 13) som inrättats för speciella grupper av ärenden. Antalet polisdistrikt minskade avsevärt, från 233 till nuvarande 90. Varje härad har en egen polisinställning. Åklagardistriktet är 77 och utsökningsdistriktet 62 till antalet. Mantalsskrivningen, som hör till inrikesministeriets förvaltningsområde, sköts av 36 magistrater.

Enligt 2 § i den ovan nämnda ramlagen är syftet med häradssambereformen 1) att förbättra de erbjudna tjänsternas kvalitet, 2) förbättra medborgarnas rättssäkerhet, 3) trygga tjänsternas tillgänglighet för alla på lika villkor och i tillräcklig mån i olika delar av landet samt att 4) skapa förutsättningar för a) koncentration av de olika funktionerna, b) överföring av beslutanderätt till lokal nivå och c) produktion av tjänster på ett ekonomiskt sätt. I den allmänna motiveringen till ramlagen (RP 154/1991 rd) konstateras avsikten vara att omorganiseringen till att börja med skall gälla polis-, åklagar- och utsökningsväsendet samt den allmänna förvaltningen. I ett senare skede kunde andra funktioner kopplas till det förnyade systemet.

Allmänt om det nya systemets funktion

Som allmänna iakttagelser kan följande anföras. Tre år har förflutit sedan häradssambereformen genomfördes. De anställda som reformen berör har upplevt sin framtid som osäker. De berörda ämbetsverken har emellertid i allmänhet klarat av omställningarna både flexibelt och rationellt, med hänsyn till organisationen och de ekonomiska resurserna. Framförallt vissa av de sammanslagna ämbetsverken på landsbygden har haft problem med att tillhandahålla polistjänster. Utifrån sett förefaller det nya systemet vara en aning splittrat, särskilt i sådana fall då ett häradssämbe inte har alla de ovan nämnda enheterna. På den lokala nivån har emellertid systemet med sina olika samarbetsformer visat sig vara funktionellt.

T.ex. för åklagarna har samarbetet till en början inneburit att de kan ordna semestervikariat. Samarbetet har också gjort det möjligt att avhjälpa vissa olägenheter till följd av att tingsrätternas domkretsar inte sammanfaller med häradssindelningen. Den nya samarbetsbestämmelse som varit i kraft sedan början av 1999 har inneburit att åklagarenheterna kunnat jämna ut arbetsmängden sinsemellan utan att behöva flytta åklagardistriktens verksamhetsställen.

I fråga om utsökningen är det skäl att konstatera att en och samma fogde inte bör leda fler än högst två häradsenheter.

Iakttagelser under inspektionerna

Särskilt i fråga om Lapplands län har det varit nödvändigt att i samband med reformen beakta en del speciella omständigheter som t.ex. att den fåtaliga befolkningen är utspridd på ett stort område, trafikförbindelserna och språkförhållandena. Detta har lett till att häradsystemet kompletteras med möjligheten att vid länets häradssåmbeten inrätta länsmanstjänster vilkas innehavare sköter både uppgifterna som polischef och som utmätningsman.

Samtliga tio häradssåmbeten i Lapplands län är s.k. sammanslagna ämbetsverk. De fyra största är indelade i sektorer och tre har dessutom magistrater, i fyra verkar länsmanen både som polis- och som utsköningsmyndighet och i två även som åklagarmyndighet. Frånsett dessa två undantag är åklagarna på den lokala nivån numera anställda i huvudsak. Vid de härad där länsmanen svarar för utsköningen och polisväsendet sköts åklagaruppgifterna genom samarbetsarrangemang.

Reformen kan bedömas som en helhet genom att de i avsnitt 1.4.13. refererade iakttagelser som justitiekanslersadjointen gjort och kommentarer som han noterat under sina besök i häradena, jämförs med de mål som uppställs i ramlagen.

Framförallt inom polisväsendet kunde resursbrist konstateras. Detta berodde inte nödvändigtvis på reformen i sig, utan på att det överhuvudtaget är svårt att rekrytera personal till glesbygdsområden samt på att vakanta tjänster inte fick tillsättas. På grund av bristfälliga resurser är det svårt att förbättra kvaliteten på tjänsterna och medborgarnas rättssäkerhet. För polispatrullering förutsätts det en viss grundläggande manskapsstyrka. Reformen har eventuellt försämrat kvaliteten på vissa tjänster genom att vissa andra sektorer verksamhet har överbetonats. Problemet sammanhänger med fördelningen av de ekonomiska resurserna.

Syftet med reformen är också att skapa förutsättningar för koncentring av vissa funktioner. Häradena har förverkligat idén med gemensam service på olika sätt. Nya samarbetsformer har utvecklats bl.a. med Folkpensionsanstalten och skattemyndigheterna. Idén med gemensamma servicepunkter har inte ännu slagit igenom på alla håll. Magistraterna förhåller sig i stor utsträckning kritiskt till den nya ämbetsverkskulturen. Samarbetet med magistraterna har i många fall inskränkt sig till utdelning av blanketter och allmän rådgivning i häradssåmbetenas lo-

kaler. Från den lappländska befolkningens synpunkt förefaller det nuvarande systemet med dess möjligheter att inrätta servicebyråer emellertid vara ändamålsenligt och serviceutbudet förefaller för närvarande vara i stort sett tillräckligt.

Det i ramlagen angivna syftet att producera tjänster på ett ekonomiskt sätt förverkligas i dagens läge närmast genom att enheterna har gemensam personal och upprätthåller gemensamma stödfunktioner. Så har det varit möjligt uppnå kostnadsbesparingar, som emellertid i vissa fall uppvägs av ökad byråkrati. Avlöningen av den gemensamma personalen liksom även dess ställning anses vara förenad med vissa problem.

Framtidsutsikter

Reformen har på det hela taget utfallit till belåtenhet. De problem som förekommit har inte nödvändigtvis berott på reformen. Det kan emellertid konstateras att de lednings- och andra problem som förekommit i vissa härad kan återverka på de samarbetsarrangemang som skall underlätta genomförandet av reformen, i sådana fall då ett härad på grund av sina interna problem haft svårt att hitta samarbetspartner. Detta kan få negativa konsekvenser på områden som också annars lider av resursbrist. Häradindelningen har emellertid utfallit till belåtenhet och de representanter för polis-, utskönings- och åklagarväsendet som tillfrågats om saken anser inte att den behöver ändras. Representanter för magistraterna och andra tänkbara samarbetsmyndigheter har emellertid gett uttryck också för andra åsikter. Det har t.ex. förekommit divergerande uppfattningar om naturliga samarbetsområden och samarbetspartner.

I statsrådets redogörelse 1/1999 om verkställigheten av häradssambandsreformen anses det vara möjligt att minska antalet härad från nuvarande 90. Bäst försvarar de härad sin plats, som har alla de i ramlagen angivna tre enheterna. Justitiekanslersadjointen anser att också de härad kan anses vara funktionella som verkar på orter där likaledes en tingsrätt har sitt kansli. Enligt detta betraktelsesätt kan också härad med endast en åklagare anses vara livskraftiga, då man beaktar de samarbetsarrangemang som har genomförts. Tack vare länsmanssystemet kan specialförhållandena i Lapplands län beaktas.

Å andra sidan kan man ställa sig frågan om ett härad som endast omfattar en polisinskrifning och där alla andra funktioner sköts i samarbete

med andra härad eventuellt kunde slås ihop med något annat härad. I så fall skulle samma funktioner kunna skötas genom ett servicekansli. En sådan sammanslagning är emellertid inget självändamål — den förutsätts samtidigt medföra uppenbar nytta. Det är också skäl att komma ihåg att om ett härad dras in och detta senare visar sig ha varit en misslyckad åtgärd, är det ytterst osannolikt att häradet inrättas på nytt.

5.2. Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet

5.2.1. Åtalsförordnanden

1) Brott mot bestämmelserna om överskridande av Finlands gräns

I ett ärende som refereras i justitiekanslerns berättelse för 1997 (s. 54) och 1998 (s. 68) beviljade högsta domstolen genom sitt beslut 4.3.1999 nr 548 inte svaranden fullföljdstillstånd. Kouvo-la hovrätts dom 9.6.1998 nr 687 vann således laga kraft (879 och 898/1/96).

2) Åtal för överträdelse av lagen om arbetsavtal

I ett ärende som refereras i justitiekanslerns berättelse för 1997 (s. 54—55) och 1998 (s. 68) har högsta domstolen 18.1.2000 givit sitt avgörande nr 24. Enligt domslutet ändras Kouvo-la hovrätts dom 30.6.1998 så att det mot svaranden väckta åtalet för överträdelse av lagen om arbetsavtal avvisas utan prövning. Yttrandet om dömande av svaranden för överträdelse av lagen om arbetsavtal undanröjs och svaranden befrias från det honom ådömda straffet. Till övriga delar fastställs hovrättens dom (3/21/97).

5.2.2. Framställning

En domare misstänkt för tjänstebrott

Riksåklagaren underrättades om att justitiekanslersadjointen framställt att inrikesministeriet skall utreda frågan om polisens skyldighet att göra anmäla till justitiekanslersämbetet i sådana fall då en domare misstänks för tjänstebrott. Riksåklagaren ombads underrätta åklagarna om framställningens innehåll, eftersom de lokala åklagarna kan få in motsvarande fall. Framställningen refereras under punkt 4.2.1.1 (38/51/98).

5.3. Laglighetsövervakningen av polisväsendet

5.3.1. Anmärkningar

1) Polisens förfarande i samband med att en demonstrant togs i förvar

I ett klagomål kritiserades polisens förfarande i samband med en demonstration mot en militärparad. Klaganden och en annan mansperson hade demonstrerat genom att höja en banderoll med texten ”Sotilassaappaat pois sivistyskaupungista” (Bort med soldatstövlar från kulturstaden). Klaganden hade i god tid gjort anmälan till polisinrättningen om demonstrationen och de två männen hade tysta stått på det område som var reserverat för allmänheten. Då männen vägrat lyda en överkonstapels order att avlägsna sig, hade de med maktmedel gripits och förts till polisinrättningen där de hölls i förvar fem timmar. På polisinrättningen hade klaganden hållits i en mörk och smutsig tillnyktringscell.

På begäran av justitiekanslersadjointen gjordes i ärendet förundersökning. Som misstänkta förhöordes sju polismän och en vakt.

Den kommissarie som förordnats svara för den allmänna ledningen av polisen vid paraden hade givit polismännen anvisningar med tanke på demonstrationer. Enligt anvisningarna var det bl.a. förbjudet att visa upp osakliga affischer. Kommissarien hade gett order om att de gripna demonstranterna skulle hållas i förvar så länge paraden pågick, eftersom det på grund av deras förflutna fanns skäl att misstänka att de skulle fortsätta störa paraden.

Medan paraden pågick hade den överkonstapel som förordnats till fältchef beordrat demonstranterna att avlägsna sig, eftersom han ansåg att banderolltexten var olämplig att visa upp i närheten av de inbjudna gästernas loge. Enligt kommissariens uppfattning hade överkonstapeln gett demonstranterna en tillsägelse att avlägsna sig eftersom de befann sig störande nära logen för de inbjudna gästerna och eventuellt skulle börja föra oväsen. Polisen uppgav att tillsägelsen att avlägsna sig, gripandet och hållandet i förvar hade skett i enlighet med 20 § 2 och 3 mom. polislagen. Två polismän hade hjälpt överkonstapeln att föra demonstranterna till en polisbil. Två andra polismän som kommit till platsen med polisbilen förde demonstranterna till polisinrättningen, där en vakt kroppsvisiterade dem och felaktigt placerade dem i tillnyktringsceller. En

av polismännen hade använt fel blanketter och databas när han registrerade gripandet av männen. Den äldre kriminalkonstapel som senare förhörde den ene demonstranten ansåg att denne inte behövde ha skor på fötterna under förhöret.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att demonstrationer aktualiserar den grundläggande rätten till mötes- och yttrandefrihet. Enligt avgörandet kunde de anvisningar som kommissarien givit med tanke på demonstrationer äventyra rätten att demonstrera och uttrycka sin åsikt. Framförallt förbudet mot att visa upp osakliga banderoller är oförenligt med principerna om mötes- och yttrandefrihet. Kommissarien gav order om att demonstranterna skulle hållas i förvar utgående från vad han visste om deras tidigare uppträdande. Det konstaterades att demonstranterna hade hållits i förvar onödigt länge. I avgörandet ansågs det att det ställningstagande som demonstrationen gav uttryck för hade påverkat överkonstapelns handlande. De åsikter som framförs under en demonstration får inte påverka polisens förfarande. I det aktuella fallet kan banderolltexten inte anses ha stridit mot lag eller god sed. Av den utredning som erhållits i fallet kan inte dras den slutsatsen att demonstranterna stört paraden eller de inbjudna gästerna. Det kan således ifrågasättas om överkonstapelns i enlighet med 20 § 2 och 3 mom. polislagen hade rätt att avlägsna demonstranterna eller gripa dem.

Den vakt som på polisinrättningen tog hand om demonstranterna borde ha förvässat sig om att männen sattes in i rätta celler. I avgörandet konstaterades att det inte överhuvudtaget kan anses tillbörligt att en cell med vått golv och trasig belysning används för förvaring av berusade eller andra.

I sitt avgörande gav justitiekanslersadjointen kommissarien en anmärkning för att denne förfarit felaktigt då han gav anvisningarna om demonstrationer och bestämde att demonstranterna skulle hållas i förvar. Justitiekanslersadjointen gav också överkonstapelns en anmärkning för dennes förfarande i samband med att demonstranterna avlägsnades och greps. Vakten fick en anmärkning för förfarandet i samband med att demonstranterna togs i förvar och sattes in i tillnyktringsceller.

Dessutom uppmärksammade justitiekanslersadjointen polisinrättningen på vikten av att personalen instrueras om hur den skall förfara i situationer som denna. Det är fråga om tillämpning av bestämmelserna om mötes- och yttrande-

friheten i samband med demonstrationer samt om behandlingen av gripna personer. Vidare uppmärksammades en äldre konstapel på vikten av att registreringsuppgifter utförs omsorgsfullt, medan en äldre kriminalkonstapel uppmärksammades på vikten av en korrekt behandling av personer som förhörs.

De polismän som hjälpt till med att föra demonstranterna till polisbilen ansågs inte ha förfarit felaktigt. Då de observerat att den överkonstapel som var fältchef behövde hjälp hade de bistått denne (1266/1/98).

2) Dröjsmål med förundersökning

En överkonstapel som undersökt ett ärende som gällde diskriminering i arbetslivet hade under förundersökningen bett arbetarskyddsdistriktet om ett utlåtande, trots att den misstänkte hade förhörts endast preliminärt. Den som gjorde undersökningen hade utan att sätta ut någon tidsfrist bett den misstänkte ge en egen skriftlig förhørsberättelse. Den ca tre månader senare uppgjorda förhørsberättelsen hade dessutom av ouppmärksamhet inte blivit insänd till arbetarskyddsdistriktets byrå, vilket ledde till att behandlingen av ärendet ytterligare i onödan tog ca tre månader i anspråk. På grund av dessa dröjsmål hade åtalsrätten preskriberats ca en månad innan förundersökningshandlingarna tillställdes häradsåklagaren.

Justitiekanslersadjointen tilldelade den ansvarige överkonstapelns en anmärkning för att brottsundersökningen utan skäl dragit ut på tiden. Dessutom uppmärksammades den kommissarie som varit undersökningsledare på undersökningsledarens allmänna skyldighet att övervaka förundersökningen så att den inte fördröjs till följd av de sedvanliga rutinerna (197/1/98).

5.3.2. Anvisningar och meddelanden

5.3.2.1. Klagomål mot polisen

1) Polisens förfarande vid en husrannsakan

Polisen hade gjort husrannsakan i en persons bostadshus och lagerbyggnader. Syftet var att söka efter en för bl.a. våldsbrott dömd och efterlyst man som med fog kunde antas uppehålla sig i byggnaderna. Byggnadernas ägare befann sin vid den aktuella tidpunkten inte i sin bostad och

den efterlyste hade inte heller påträffats på platsen. Efteråt hade polisen inte vederbörligen underrättat byggnadernas ägare om husrannsakan och denne hade inte heller blivit tillräckligt informerad om orsakerna till husrannsakan och det föregående händelseförloppet. I sitt klagomålsavgörande uppmärksammade justitiekanslersadjointen dem som ansvarade för husrannsakan, dvs. kriminalkommissarierna och äldre kriminalkonstapeln, på att de åtgärder som tvångsmedelslagen förutsätter vederbörligen skall vidtas omedelbart efter en husrannsakan (261/1/98).

2) Undersökningsledarens befogenhet att avsluta en förundersökning

En person som varit ordförande för ett bostadsaktiebolag gjorde en brottsanmälan med anledning av att bolagets revisorssuppleant hade berättat för två delägare i bolaget att ordföranden inte hade betalat sina vederlag i tid. Efter att ha gjort förundersökning beslöt undersökningsledaren avsluta förundersökningen på den grunden att något brott inte hade blivit begånget.

I beslutet om avslutande av förundersökningen hänvisades till bestämmelsen om revisorers tystnadsplikt. Undersökningsledaren ansåg, med beaktande av revisionslagen och strafflagen, att revisorssuppleanten hade röjt uppgiften, att detta inte hade skett orättmätigt.

Suppleanten för justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att ärendet, med beaktande av revisionslagen och strafflagen, var tolkbart från rättslig synpunkt. Undersökningsledaren borde inte ha avgjort den tolkbara, med avseende på gärningens straffbarhet centrala rättsfrågan utan han borde i stället ha låtit åklagaren ta ställning till den (252/1/98).

3) Innehållet i ett beslut om att avsluta en förundersökning

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt klagomålsavgörande som gällde en kommissariers förfarande att i ett beslut om avslutande av en förundersökning skall de gärningar som undersökningen gällt beskrivas och bedömas endast från straffrättslig synpunkt. Däremot finns det ingen orsak att i ett sådant beslut ta in några moraliska eller etiska värderingar. Dessa är i och för sig beroende av vederbörandes subjektiva utgångspunkter och åsikter (240/1/98).

4) Polisens trafikövervakning

Justitiekanslersadjointen har i sitt avgörande med anledning av en utredning om en polisinsättnings trafikövervakning konstaterat att den övervakning som görs med tanke på trafiksäkerheten kan anses vara en polisiär uppgift av största vikt, som polisen skall beakta i sin verksamhetsplanering och bereda sig på genom att reservera tillräckliga personella och materiella resurser.

Polisinsättningen har med sina disponibla resurser övervakat och strävar efter att också i fortsättningen övervaka trafiksäkerheten. Övervakningen och främjandet av trafiksäkerheten utgör en så viktig del av polisens arbetsuppgifter att det inte är motiverat att göra några nedskärningar i dessa avseenden, trots de omprioriteringar som bl.a. på grund av knappa eller minskade anslag måste göras när det gäller andra delar av polisens verksamhet. Från trafikövervakningens synpunkt måste det också anses vara viktigt att polisinsättningen kan göra sina sedan länge planerade anskaffningar av automatiska övervakningsanordningar och ta dess i bruk, förutsatt att vissa tekniska problem och rättsliga frågor i anslutning till användningen av anordningarna först kan lösas.

I avgörandet uppmärksammades dessutom, med anledning av vissa yttranden, att polismän när de intervjuas som representanter för en polisinsättning bör undvika att uttala sig nedlåtande om trafikövervakningens betydelse eller annars på ett sätt som inte är förenligt med de målsättningar och riktlinjer som polisinsättningens ledning företräder (30/51/98).

5) Ordningsbot för en trafikförseelse

Då en person körde en kort sträcka med sin bil gick avgasröret sönder. Eftersom han inte kunde reparera bilen på vägen ringde han med sin mobiltelefon till en servicestation och beställde reparationstid till följande morgon. Då han körde vidare stannades han av en polispatrull. Poliserna utfärdade ett ordningsbotsföreläggande på 140 mark på grund av att fordonet var i dåligt skick. Enligt den utredning som polisinsättningen gav i klagomålsärendet konstaterade den att man enligt anvisningarna alltid förelade ordningsbot då ett fordon var i så dåligt skick som i det aktuella fallet.

Suppleanten för justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att polismännen i

den ifrågavarande situationen, med beaktande av 104 § vägtrafiklagen, också hade kunnat avstå från att förelägga ordningsbot och i stället tilldelat vederbörande en anmärkning och uppmanat honom att med det snaraste reparera sin bil.

Med anledning av polisrättningens utredning konstaterades i avgörandet ytterligare att lagstiftarens avsikt med 104 § 2 mom. vägtrafiklagen, enligt vilken polisen kan avstå från åtgärder och tilldela den skyldige anmärkning, är att detta förfarande skall kunna tillämpas på alla typer av trafikförseelser som avses i 103 § vägtrafiklagen, således också vid lindriga tekniska fel. Det finns ingen anledning att polisenheterna utfärdar administrativa anvisningar som innebär att det lindrigaste påföljdsalternativet, dvs. anmärkning, utesluts när det gäller vissa typer av förseelser (457/1/99).

6) Registrering av tillstånd att inneha skjutvapen

En länsman hade beslagtagit ett av polisen omhändertaget miniatyrgevär med tillbehör och återkallat tillståndet att inneha vapnet. Då i tillståndsregistret inte i enlighet med 31 § förordningen om skjutvapen och skjutförnödenheter (34/1933) hade antecknats att tillståndet återkallats och miniatyrgeväret övergått till staten, hade biträdande länsmannen senare utmätt miniatyrgeväret som klagandens egendom. Polismyndigheterna uppmärksammades på att det tillståndsregister som avses i 113 § skjutvapenlagen (1/1998) skall fyllas i omsorgsfullt och noggrant (1199/1/98).

5.3.2.2. På justitiekanslersämbetets eget initiativ

Polisrättningarnas samarbetsarrangemang

Statsrådet beslöt 3.4.1996 med stöd av 6 a § polisförvaltningslagen inrätta en länsmanstjänst vid Kuhmo häradsämbete, som chef för polis- och utsökningsavdelningarna. Länspolisrådet vid Uleåborgs länsstyrelse hade tillsammans med sin ställföreträdare, en polisinspektör, sedermera vidtagit åtgärder för att bilda ett samarbetsområde mellan polisrättningen i Kajana härad och polisrättningen i Kuhmo härad. I anslutning härtil hade två personer samtidigt givits visstidsförordnanden att sköta länsmanstjänsten vid Kuhmo häradsämbete, den ene för polischefs-uppgifterna och den andre för utmätningsman-

nauppgifterna. Landshövdingen utsåg den ene till chef för häradsämbetet. Förordnandena inber i praktiken att Kuhmo härads utsöknings- och polisväsende stod under ledning av tjänstemän vid Kajana häradsämbete. Inrikesministeriet hade i enlighet med länsstyrelsens framställning och med stöd av 8 § polisförvaltningslagen bildat ett samarbetsområde som omfattade de nämnda häradenas polisrättningar. Ministeriet vidtog, med beaktande av vad som utretts, åtgärderna inom ramen för sig behörighet. Inte heller landshövdingen kan anses ha förfarit felaktigt, eftersom en chef med stöd av förordningen skulle utses för häradsämbetet.

Däremot ansåg justitiekanslersadjointen, med beaktande av bl.a. 6 och 6 a § polisförvaltningslagen, att den ovan nämnda uppdelningen av länsmansuppgifterna mellan två personer stred mot specialbestämmelsen i 6 a § och det beslut som statsrådets allmänna sammanträde fattat med stöd av den. Enligt 1 kap. 11 § 3 mom. utsökningsslagen verkar en länsman härvid också som lokal utsökningsmyndighet. Länsmanstjänsten i Kuhmo hade inrättats för polis- och utsökningsavdelningarnas chefsuppgifter. Behovet av specialarrangemanget och orsakerna till detta hade prövats på laglig grund, och den gällande lagstiftningen om saken är bindande. Lagens syften skall uppnås med de medel som anges i lagen. Det kan inte anses vara godtagbart att en förvaltningsmyndighet genom sina egna åtgärder i praktiken eftersträvar administrativa lösningar som den anser vara bättre, men som avviker från lagstiftarens syfte och högre myndigheters, i detta fall statsrådets allmänna sammanträdes ställningstaganden.

Justitiekanslersadjointen uppmärksammade i sitt avgörande länspolisrådet och nuvarande polisöverinspektören vid Uleåborgs länsstyrelse på innebörden och den korrekta tolkningen av specialbestämmelsen i 6 a § polisförvaltningslagen (29/51/98).

5.3.3. Övrigt ställningstagande

Förundersökning förutsätter tillräcklig misstanke om brott

En person som var delägare och styrelsemedlem i ett aktiebolag hade bett härads polisrättning och senare också centralkriminalpolisens regionalenhet undersöka skötseln av aktiebolagets angelägenheter. Hos polisrättningen

hade begäran om undersökning registrerats som "annan undersökning" och följande begäran som en brottsanmälan. Eftersom polisen ansåg att undersökningsbegäran, som verkade konstig och oklar, inte ens efter att den förnyats och begärda tilläggsutredningar inlämnats uppfyllde något brottsrekvisit, hade den kriminalkommissarie som verkade som undersökningsledare inte inlett förundersökning i ärendet. Också den kriminalkommissarie som var undersökningsledare vid centralkriminalpolisens regionalenhet hade beslutat att inte göra någon förundersökning.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt klagomålsavgörande att enbart ett påstående om att ett brott blivit begånget inte överskrider förundersökningströskeln. Till stöd för påståendet skall också anföras sannolika skäl. Syftet med förundersökningen är uttryckligen att undersöka brott, inte att reda ut andra rättsliga meningskiljaktigheter. De kriminalkommissarier som verkat som undersökningsledare förfor således inte felaktigt när de inte gjorde någon förundersökning i ärendet (1002/1/97 och 1227/1/98).

5.4. Laglighetsövervakningen av utsökningsväsendet

5.4.1. Ett tjänsteåtalsärende

Flera fastigheter hade sålts på exekutiv auktion som förrättats enligt ett alternativt förfarande

Tre fastigheter hade sålts på exekutiv auktion före 1.12.1996. Sökanden hade en in-tecknad fordran och i samtliga fastigheter hade också in-tecknats sytning.

När länsmannen uppgjorde borgenärsförteckningen hade han i strid med bestämmelserna om förmånsrätten i 22 § 2 mom. (77/1939) in-teckningsförordningen och 11 kap. 2 § (148/1931) placerat den in-tecknade sytningen ett steg för lågt.

Även om den in-tecknade sytningen skulle ha tilldelats den korrekta förmånsrätten i borge-närsförteckningen, skulle den inte ha ingått i det lägsta godtagbara anbudet. Det blev således fråga om en sådan alternativ försäljning som avses i 5 kap. 37 och 38 § utsökningslagen.

Eftersom fastigheterna hade samma ägare, hade de först bjudits ut var för sig, med respektive utan sytning. Därefter hade fastigheterna bjudits

ut tillsammans, med respektive utan sytning. Då fastigheterna hade bjudits ut tillsammans med bibehållen sytning hade länsmannen i strid med 5 kap. 37 § 1 mom. och 5 kap. 38 § utsökningslagen inte godkänt ett anbud, trots att samtliga fordringar med bättre förmånsrätt än sytningen skulle ha kunnat betalas. På begäran av sytningshavarna hade ett ombud inom besvärstiden tillställt länsmannen en skrivelse som var rubricerad "besvär" och undertecknad av sytningshavarna, varav det framgick att sytningshavarna inte var nöjda med att sytningen förkastades vid den exekutiva auktionen. De yrkade att en skriftlig utredning skulle göras om förfaringsättet. Länsmannen tog emot skrivelsen trots att han inte var rätt besvärsmyndighet. Länsmannen hade enligt vad ombudet uppgav lovat vidarebefordra besvären, men inte hållit sitt löfte.

Statsåklagaren förordnades att åtala länsmannen med stöd av 40 kap. 11 § strafflagen för tre brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (9/50/99).

5.4.2. Framställningar

1) Ändring av lagstiftningen om utmätning av boandelar

Justitiekanslersämbetet mottog utdrag ur protokoll som förts av Finlands Advokatförbunds disciplinnämnd i två disciplinära ärenden som gällde prövning av utsökningsmyndigheternas förfarande i samband med utmätning av andelar i två dödsbon. Justitiekanslersämbetet rekvirerade de akter som låg till grund för disciplinnämndens beslut. Utsökningsmyndigheterna gav på begäran utredningar och advokaterna lämnade på begäran uppgifter i ärendet.

En biträdande utmätningssman hade utmätt två delägars boandelar. Efter arvskiftet uppkom det oklarhet om huruvida en borgenär borde ha ansökt om ny utmätning i den egendom som tillfallit gäldenären vid boskiftet, dvs. i inlösningsersättningen. I 4 kap. 11 § (46/1965) utsökningslagen, som endast föreskriver om utmätning av dödsboandelar, finns ingen bestämmelse om att ny ansökan om utmätning borde göras med avseende på den andel som gäldenären fått vid boskiftet. Det var också oklart om inlösningsersättningen skulle betalas till utsökningsmyndigheterna eller om den skulle betalas in på den advokatbyrås kundmedelskonto som varit utmätningsgäldenärens ombud. Utsökningsmy-

digheterna, skiftesmannen och utmätningssgäldenärens ombud hade gett dödsbodelägarna sinsemellan motstridiga uppgifter i ärendet.

Med beaktande av utsökningslagens knappa och tolkbara bestämmelser om utmätning av andelar i dödsbon föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder i fråga om utsökningsmyndigheternas förfarande. Justitiekanslersadjointen konstaterade å andra sidan att avsaknaden av procedurbestämmelser kan orsaka problem för utsökningsverksamheten, dvs. problem av det slag som t.ex. i det aktuella fallet hade fördröjt redovisningen av medel till borgenärerna. Också i den juridiska litteraturen har det upprepade gånger framförts kritik mot att de i 4 kap. 11 § utsökningslagen ingående bestämmelserna om utmätning av andelar i dödsbon är tolkbara. Av denna anledning har en kopia av detta beslut sänts till justitieministeriet för kännedom, för eventuella ytterligare utredningar, framställningar eller andra åtgärder från ministeriets sida (12/51/98).

2) Fullmakt att verka som ombud i utsökningsförfarande

Med anledning av ett klagomål har justitiekanslersämbetet prövat frågan om anlitande av ombud vid utsökningsförfarande, särskilt med avseende på fullmakten.

En borgenär kan i allmänhet anlita ombud vid utsökningsförfarande. Enligt 2 § 1 mom. förordningen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg är det emellertid förbjudet att anlita ombud direkt när det gäller utsökningsbara offentliga avgifter. Utsökningslagens bestämmelser om borgenärsombud är tämligen knapphändiga. I det principbetänkande som avgivits av kommissionen Utsökning 2000 ingår ett utförligt avsnitt om anlitande av ombud vid utsökning av olika typer av fordringar, men frågan om ombudets fullmakt behandlas inte närmare. Enligt uppgift varierar fullmaktspraxis i utsöknings-sammanhang i fråga om borgenärsombud.

De bristfälliga procedurbestämmelserna kan i praktiken medföra problem som, t.ex. i det fall som klagomålet avser, delvis hade fördröjt redovisningen av medel till borgenärens ombud. Då också utsökningspraxis har varit oenhetlig, kan det vara på sin plats att förtydliga lagstiftningen om saken. Justitiekanslersadjointen har framställt att justitieministeriet överväger om det eventuellt är skäl att vidta utrednings- och andra åtgärder i ärendet.

Då framställningen gjordes pågick vid justitieministeriet en totalrevidering av utsökningslagen. I utsökningslagens allmänna procedurbestämmelser, som kommer att intas i utsökningslagens 2 och 3 kap., ingår också bestämmelser om anlitande av ombud. Avsikten är att förslaget till allmänna procedurbestämmelser skall färdigställas i början av år 2000 (21/51/98).

3) Verkställande av en tredskodom

I ett klagomål gällande verkställandet av en tredskodom påtalas att verkställighetsåtgärder vidtagits trots att svaranden inte hade underrättats om utsökningsgrunden.

Enligt uppgift kan utsökningspraxis variera i fråga om utsökningsgrundens bevisliga delgivning före verkställighetsåtgärderna, även om gällande lag inte förutsätter detta. Biträdande utmätningssmän kan också på eget initiativ delge utsökningsgrunden i samband med utsökningsåtgärderna. Om så ej sker kan det gå så att utsökningsgäldenären de facto inte får reda på verkställighetsgrunden, vilket inte kan anses vara sakenligt. Ett sätt att reda ut situationen vore att komplettera utsökningslagen med procedurbestämmelser om verkställande av tredskodomar. Suppleanten för justitiekanslersadjointen har framställt att justitieministeriet överväger om ärendet föranleder lagstiftningsåtgärder (930/1/98).

5.4.3. Meddelanden

1) Fastställande av arbetsordningen för ett exekutionsverk

En ledande häradsfogde uppmärksammades på att en ny organisation när den inleder sin verksamhet måste ha en arbetsordning som uppfyller lagstadgade krav också med tanke på sådana problematiska situationer som kan uppkomma i samband med förvaltningsreformer.

Den tillfälliga arbetsordning som i november 1996 utfärdades för ett exekutionsverk i samband med att häradsreformen trädde i kraft 1.12.1996 var bristfällig bl.a. såtillvida att arbetsfördelningen mellan häradsfogdarna i ämbetsverket, som hade två utmätningssmän, inte hade ordnats på vederbörligt sätt. Bidragande orsaker till detta var att organisationsreformen befann sig i ett övergångsskede samt att det förekom vissa sam-

arbetssvårigheter på personalplanet. Sedan länsstyrelsen ingripit kunde en arbetsordning fastställas (36/51/98).

2) En utmätningsmans förfarande i samband med att verkställigheten av ett fängelsestraff sköts upp

En utmätningsman hade avslagit fortsatta ansökningar om uppskov med verkställigheten av fängelsestraff endast med hänvisning till bestämmelserna i lagen om verkställighet av straff. I beslutet nämndes inte de fakta som låg till grund för dem.

I de uppskavsbeslut som utmätningsmän ger är det inte fråga om frihetsberövande utan om att eventuellt bevilja uppskov med verkställighet. Det är viktigt att sådana beslut motiveras, i synnerhet då det är fråga om att tillämpa bestämmelser som är så utformade att de ger myndigheterna en viss prövningsrätt.

Det är viktigt att utmätningsmän motiverar sina beslut också för att justitieministeriets fängelseavdelning i ärenden som måste underställas skall kunna förenhetliga praxis under kontrollerade former. Om ministeriet i ett uppskavsärende måste be en lägre verkställande myndighet, dvs. en utmätningsman om handlingarna ber ministeriet samtidigt denne om ett motiverat utlåtande. Ministeriet kan i så fall vid behov uppmärksamma utmätningsmännen på vikten av att motivera sina beslut. Sin uppfattning om vikten av att motivera beslut har justitiekanslersadjointen med hänvisning till 116 § 2 mom. regeringsformen och 24 § lagen om förvaltningsförfarande meddelat justitieministeriets fängelseavdelning och utmätningsmannen för kännedom (872/1/98).

3) Verkställigheten dröjde vid utmätning av lön

En utmätningsman hade meddelat en arbetsgivare ett skriftligt betalningsförbud och ett förordnande om innehållning av en del av en arbetstagares lön för utmätning. Arbetsgivaren returnerade betalningsförbudet med en anteckning om att gäldenärens lön inte översteg det skyddade beloppet. Utsökningsmyndigheterna borde efter det returnerade betalningsförbudet ha utrett om det var fråga om ett verkställighetshinder eller om arbetsgivaren hade handlat i strid med utsökningslagens bestämmelser om utmätning av lön. Det var oförenligt med god utsöknings-

praxis och med kravet på utsökningsåtgärder utan oskäligt dröjsmål, att konkreta verkställighetsåtgärder inte hade vidtagits ännu ca åtta månader efter att betalningsförbudet fått i retur. Särskilt med tanke på borgenärernas rättssäkerhet var dröjsmålet oacceptabelt. Vid bedömningen av behandlingstidens längd var det också skäl att beakta att ärendet oavsett häradsreformen hade skötts av en och samma biträdande utmätningsman som förrättningsman. Denne uppmärksammades på att verkställighetsåtgärder skall vidtas utan oskäligt dröjsmål (339/1/98).

4) Anvisning om väckande av talan i en verkställighetstvist

En utmätningsman borde med stöd av 9 kap. 6 och 8 § utsökningslagen ha givit både borgenären och utomstående anvisning om väckande av talan i en verkställighetstvist, då dessa i enlighet med 4 kap. 10 § utsökningslagen hade gjort en invändning om äganderätten till en bil som utmätts hos en gäldenär. Utmätningssmannen uppmärksammades på det korrekta förfarandet att ge en anvisning om väckande av talan i en verkställighetstvist (846/1/97).

5) Fördelning av köpeskillning och utgivande av köpebrev vid exekutiv auktion

En länsman som förrättat en auktion hade innan den exekutiva auktionen på en fastighet var slutförd meddelat när och var köpesumman skulle fördelas. Trots att överexekutorn inte med anledning av besvär hade förordnat att verkställigheten skulle avbrytas, hade fördelningen av köpeskillningen inte slutförts inom den tid som föreskrivs i 6 kap. 9 § utsökningslagen. Orsaken till att verkställigheten avbrutits hade förblivit oklar. Då en ny tidpunkt för fördelningen av köpeskillningen bestämts, hade häradsfogden inte tillställt sakägarna underrättelse eller kallelse i enlighet med 6 kap. 6 § (389/1973) utsökningslagen. Köparna hade återkallat sina besvär i ärendet. Enligt vad som utretts hade häradsfogden förlitat sig på länsstyrelsens skriftliga meddelande om att besvären återkallats och utfärdat köpebrev till köparna i strid med 5 kap. 48 § 1 mom. utsökningslagen. Först genom länsstyrelsens beslut förföll allt yttrande med anledning av besvaren och auktionen vann laga kraft. Häradsfogden meddelades för kännedom justitiekanslers-

adjointens uppfattning om det felaktiga förfarandet (281/1/97).

6) Allokering av utmätta medel

Ett socialverk hade vidtagit verkställighetsåtgärder för att utmäta underhållsbidrag hos en underhållsskyldig. Trots att i socialverkets ansökan som utsökningsgrund hade angivits rådstuvurättens beslut 2.4.1973, hade biträdande utmätningssmannen felaktigt redovisat en skatteåterbäring i enlighet med ett rådstuvurättsbeslut 22.11.1971 och på beslutet gjort anteckningar om saken. Då ansökan åtföljdes av en till riktigheten ostyrkt kopia av beslutet 2.4.1973, var denna inte en sådan verkställbar handling som avses i 3 kap. 23 § utsökningslagen.

Utsökningsmyndigheterna uppmärksammades på det felaktiga förfarandet i samband med allokering av de utmätta medlen och vid kontrollen av verkställighetsgrunden (se 7.2.3.3.2) (184/1/98).

7) Handläggningen av skrivelser vid ett exekutionsverk

Till ett exekutionsverk hade efter besvärstidens utgång inkommit en skrivelse som var rubricerad "ändringsökande". Efter flera tilläggskrivelser hade gäldenären fyra månader senare fått ett svar.

En väsentlig fråga vid bedömningen av exekutionsverkets förfarande var om skrivelsen borde ha behandlats som en ansökan om ändring. Eftersom bedömningen av en besvärsskrivelses innehåll med stöd av 9 § lagen om behandling av ansökningsärenden vid allmän underrätt är beroende av prövning och eftersom tingsrätten med stöd av 10 kap. 9 § 3 mom. utsökningslagen bestämmer om försenade besvär skall avvisas utan prövning, hade utmätningssmannen kunnat lämna i skrivelsen jämte utredningar till tingsrätten. Skrivelsen var emellertid så allmänt utformad att det kan anses ha varit tolkbart om den kunde betraktas som en besvärsskrivelse.

Då skrivelsen inte från exekutionsverket hade sänts till tingsrätten som en besvärsskrivelse, uppmärksammades vederbörande tjänstemän på att skrivelser som lämnats in till exekutionsverket skall besvaras utan dröjsmål. Exekutionsverket bör överhuvudtaget fästa avseende vid tillämpningen av bestämmelserna om förutsättningarna för sökande av ändring när det handlägger skrivelser som har inkommit till verket (625/1/98).

5.5. Den övriga rättsvården och justitieförvaltningen

5.5.1. Framställning

Komplettering av bestämmelserna om stämningdelgivning

Till justitiekanslersämbetet inkom ett klagomål som gällde stämningssmannens förfarande vid stämningdelgivning. För närvarande är det praxis att delgivningen sker där mottagaren anträffas. Justitiekanslersadjointen har konstaterat att avsaknaden av procedurbestämmelser i praktiken kan vara problematisk med tanke på stämningssmannens och den mottagandes rättssäkerhet. En kopia av beslutet sändes därför till justitieministeriet för kännedom och för att ministeriet skall ta ställning till frågan om ärendet föranleder lagstiftningsåtgärder med avseende på 8 § (969/1995) regeringsformen, dvs. bestämmelsen om skydd av hemfriden.

Justitieministeriet meddelade 13.12.1999 att det bereder ett ärende som gäller stämningssmannens befogenheter och skyddet av hemfriden. Frågan om delgivningsförfarandet har tagits och tas också i fortsättningen upp i samband med utbildningen av stämningssmän. Frågan kommer att behandlas också i samband med den grundutbildning som ordnas för biträdande stämningssmän (875/1/97).

5.5.2. Meddelande

En länsstyrelses förfarande vid tillämpning av deponeringslagen

En hyresvärd hade i en hyresgästs namn deponerat en hyresgaranti hos länsstyrelsen. Hyresgästen vände sig till länsstyrelsen då han ansåg att hyresavtalet hade hävts utan giltig orsak. Hyresgästen bad en överinspektör vid länsstyrelsen skriva ett intyg över det inträffade, för den händelse att han lade fram ersättningsanspråk mot hyresvärden. Överinspektören skrev i ett brev ner omständigheterna kring hävningen av hyresavtalet. Enligt vad som utretts utgick överinspektören därvid från vad hyresvärden berättat och vad som framgick av handlingarna i ärendet.

En myndighets rådgivningsskyldighet, som det finns bestämmelser om i 4 § lagen om förvaltningsförfarande, sträcker sig endast till ärenden

som faller inom ramen för myndighetens verksamhetsområde. Då brevet behandlade omständigheter som inte hörde till länsstyrelsens verksamhetsområde, kan överinspektören inte anses ha varit skyldig att skriva brevet. Det är skäl att förhålla sig restriktivt till rådgivning i ärenden som faller utanför en myndighets verksamhetsområde, eftersom det finns en risk för att gränsen för biträdande av en kund då passeras. Om tjänstemän ger råd i frågor som inte hör till myndighetens verksamhetsområde, är det skäl att särskilt beakta jämlikhets- och jävsaspekter. Vid sådan rådgivning måste det undvikas att tjänstemannens opartiskhet äventyras. Överinspektören uppmärksammades på rådgivningsskyldighetens innebörd och på risken för äventyrande av opartiskheten (374/1/98).

5.5.3. Övrigt ställningstagande

Behörighet för en specialforskartjänst vid rättspolitiska forskningsinstitutet

Till tjänsteuppgifterna för en specialforskare vid rättspolitiska forskningsinstitutet hörde att

delta i planeringen och uppgörandet av en rapport om de rättsliga förhållandena. Enligt kungörelsen om att tjänsten var ledig att sökas skall rapporten bl.a. innehålla beskrivningar av de viktigaste rättsliga institutionernas verksamhet och medborgarnas rättsproblem.

Den som utnämndes till ett tjänsteförhållande för viss tid hade avlagt agronomie- och forstkandidatexamen, vilket kunde anses vara en högre högskoleexamen som uppfyllde behörighetsvillkoren med beaktande dels av den uppgiftsbeskrivning för specialforskartjänsten som ingick i kungörelsen, dels av ämneskombinationen i sökandens examen samt den i hans examen ingående forskningens metoder och innehåll. Sökandens eventuella postgraduala examina och forskningsverksamhet tillmättes betydelse vid jämförelsen av sökandens yrkesskicklighet och förmåga att sköta uppgifterna som specialforskare. Agronomie- och forstkandidaten, vars doktorsavhandling om äktenskapsförord hade blivit klar före ansökningstidens utgång och godkänts av opponenterna, kunde utnämnas till ett tjänsteförhållande som specialforskare för viss tid (485/1/98).

6. Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen

6.1. Allmän översikt

6.1.1. Övervakningsmetoderna

I detta avsnitt av berättelsen behandlas den laglighetsövervakning som hänför sig till andra områden av statsförvaltningen än rättsvårdsmyndigheterna, som behandlas i avsnitten 4 och 5. En avsevärd del av undervisnings-, social-, hälso- och miljöförvaltningen sköts av kommunerna. För laglighetsövervakningen av dessa sektorer redogörs i avsnitt 7.2.

Laglighetsövervakningen av statsförvaltning sker i första hand genom prövning av klagomål från medborgare. Klagomålen kan gälla myndigheternas verksamhet inom flera än ett förvaltningsområde. Nedan redogörs i stora drag för de synpunkter och principer som iaktas då klagomålsärenden behandlas.

De klagomål som riktas till justitiekanslern varierar vad gäller objekten och innehållet. Klagomålen anförs av parter eller utomstående och i vissa fall av juridiska personer. Klagomålen kan gälla åtgärder som har vidtagits av myndigheter eller tjänstemän och även iakttagelser eller miss tankar om att myndigheter eller tjänstemän har en viss förhandsinställning till ett ärende. Det kan också rätt och slätt vara fråga om att klaganden anser en myndighets avgörande vara orättvist. Den andra ytterligheten är de fall där klaganden lägger fram en sakligt individualiserad och rättsligt motiverad begäran om undersökning eller åtgärder. Klagomålen gäller oftast myndighetsavgöranden som är baserade på skriftliga handlingar eller som kan dokumenteras på något annat sätt.

Enligt bestämmelsen om preskriptionstid undersöker justitiekanslern inte utan särskilda skäl klagomål över ärenden som är över fem år gamla.

6.1.2. Behandlingen av klagomål

Utgångspunkten för klagomålsbehandlingen är att utreda vad saken gäller och vad klaganden vill. Innan ett klagomål i egentlig mening tas upp

till behandling kan klaganden vid behov ombes att närmare individualisera klagomålet. Klarläggande av fakta är en grundläggande förutsättning för ett oklanderligt rättsligt avgörande. Det tas hänsyn till klagandens förutsättningar och möjligheter att lägga fram sitt ärende. Utredningar som inkommer från myndigheter bedöms bl.a. med beaktande av den situation som en tjänsteman befinner sig i när han skall ge en utredning. För undersökningen används vedertagna metoder, som väljs med hänsyn till särdragen i de enskilda ärendena.

Undersökningsmetoderna väljs från fall till fall, delvis enligt bestämda regler men huvudsakligen enligt prövning. Med anledning av ett klagomål inhämtas oftast en grundläggande utredning, om en sådan inte av någon särskild anledning anses vara obehövlig. Vederbörande myndighet eller tjänsteman ombes i så fall sända in behövliga skriftliga uppgifter eller en utredning. I allmänhet skall utredningen sändas in av den myndighet eller tjänsteman som klagomålet gäller eller som annars bäst känner till ärendet. Begäran om utredningen kan riktas antingen direkt till vederbörande myndighet eller till den följande högre myndigheten som då också blir informerad om ärendet. En begäran om ett utlåtande kan, särskilt i fråga om en rättslig bedömning av ett visst förfarande, också riktas till andra myndigheter än den som klagomålet avser, t.ex. till ett ministerium, ett centralt ämbetsverk eller en länsstyrelse. Klaganden bereds i allmänhet tillfälle att ge ett bemötande. Klaganden får själv avgöra om han ger ett bemötande eller inte. I begäran om bemötande nämns att klagomålsärendet avgörs också om något bemötande inte ges. Justitiekanslersämbetet sätter ut en tidsfrist inom vilken utredningar, utlåtanden och bemötanden skall ha kommit in.

Under behandlingen av ett ärende preciseras tvistefrågorna ofta. Redan i samband med den grundläggande utredningen kan detaljerade utredningar inhämtas. Vid behov inhämtas också tilläggsutredningar eller förklaringar. Justitiekanslern har rätt att utan dröjsmål få handräck-

ning av alla myndigheter. Beroende på hur allvarligt ett ärende är kan tjänstemän också höras personligen. Alternativt kan polisen anmodas göra förundersökning i ett ärende.

En förklaring avkrävs en tjänsteman i sådana fall då en preliminär utredning visar att tjänstemannen kan anses ha handlat uppenbart felaktigt och därför bereds tillfälle att försvara sig. Tjänstemannen har då en processuell ställning som är jämförbar med en för (tjänste)brott misstänkt persons rättsliga ställning. Detta betyder att på tjänstemannen skall tillämpas de processuella bestämmelser och principer som gäller misstänkta.

Klagomålen undersöks och relevanta fakta bedöms ur ett specifikt domarperspektiv. Detta innebär att man utgående från det inhämtade och eventuellt kompletterade utredningsmaterialet gör en bedömning av vad som skall anses vara sant eller åtminstone sannolikt i ärendet och avgörandet fattas i enlighet därmed. I den respons som givits på behandlingen av klagomål har kritik ibland framförts för att endast den tjänsteman har ombetts ge utredningar som påstås ha förfarit felaktigt, utan att justitiekanslersämbetet utrett ärendet. En central princip inom Finlands rättsordning är emellertid att den som klagomålet gäller skall höras. När ett klagomål behandlas införskaffas inom ramen för justitiekanslerns behörighet även annan tillgänglig utredning.

Efter att ärendet har blivit grundligt behandlat föredras det för justitiekanslern eller justitiekanslersadjointen för avgörande. Klagomål avgörs så snabbt som möjligt, i regel i den ordning som de anlänt. Prioriteringar görs emellertid i sista hand utgående från ärendenas art och betydelse. Ibland anses ärenden vara så brådskande att de avgörs före tidigare inkomna ärenden. Vissa typer av ärenden, t.ex. privaträttsliga ärenden som inte hör till justitiekanslerns behörighet, föredras också så snabbt som möjligt.

Justitiekanslern kan med anledning av klagomål vidta någon av följande åtgärder:

- väcka tjänsteåtal
- tilldela anmärkning för lagstridigt eller felaktigt förfarande
- göra en framställning till en myndighet eller domstol (om återbrytande eller annan rättelse)
- meddela en myndighet sin uppfattning eller en anvisning
- väcka ett lagstiftningsinitiativ
- vidta annan åtgärd eller
- konstatera att korrigerings- eller rättelse skett medan ärendet behandlats.

6.1.3. Fördelningen av klagomål

De under verksamhetsåret gjorda klagomål som hänför sig till laglighetsövervakningen täcker samtliga centrala områden av statsförvaltningen, såsom framgår av statistiken i berättelsens avsnitt 10.1.

Av klagomålen som hänför sig till detta avsnitt gällde de numerärt största undergrupperna följande myndigheters förfarande (inom parentes motsvarande siffror för 1998): socialmyndigheterna 127 (126), hälso- och sjukvårdsmyndigheterna 53 (62), skattemyndigheterna 35 (59), arbetsmyndigheterna 31 (24), jord- och skogsbruksmyndigheterna 24 (25), undervisningsmyndigheterna 22 (14) och trafikmyndigheterna 19 (15).

Som exempel på de avgöranden som under verksamhetsåret gavs i samband med laglighetsövervakningen av statsförvaltningen kan nämnas följande fall av större betydelse. En del av dem refereras i berättelsens avsnitt 9.

Inom försvarsförvaltningens område uppmärksammade justitiekanslern försvarsministeriet på vikten av att informera samtliga statsrådsmedlemmar om de i föredragningshandlingarna ingående utredningar som förutsatts för export av försvarsmateriel.

Inom finansförvaltningens område granskade justitiekanslern frågan om meddelande av behörighetsvillkor i utnämningsärenden och ansåg det vara nödvändigt att meddela förtydligande anvisningar om saken. Justitiekanslersadjointen tog ställning till tullmyndigheternas behörighet i ett ärende som gällde import av 96-procentig sprit.

Inom jord- och skogsbruksförvaltningens område fattade justitiekanslern ett beslut om en avdelningschefs förfarande i ett ärende som gällde tillsättning av en tjänst. Ärendet refereras i avsnitt 9.5. Skötseln av frökontrollärenden och övervakningen i samband därmed samt vissa problem vid anpassningen av skogsforskningsinstitutets verksamhet gav justitiekanslersadjointen anledning att meddela sin uppfattning. Justitiekanslern tog ställning till frågan om reglering av björnstammen samt i samband därmed till frågan om människornas trygghet och informationen om gällande bestämmelser och föreskrifter.

Inom trafikförvaltningens område påtalade justitiekanslern trafikministeriets klandervärda förfarande då ministeriet underlät att på begäran ge justitiekanslern en rättslig bedömning med

anledning av ett klagomål över tillämpningen av en grundläggande rättighet.

Inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde gjorde justitiekanslersadjointen en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om tillämpningen av handikappservice-lagen på mentalvårdspatienter. Justitiekanslersadjointen meddelade också sin uppfattning om grunderna för beviljande av fronttjänsttecken, med avseende på jämställdheten mellan kvinnor och män. Inom detta förvaltningsområde granskades bl.a. frågor som gällde sakkunnigutlåtanden och sakkunniga i samband med Rätts-skyddscentralen för hälsovården samt hörande i ett ärende som gällde förvaltningsklagan.

Inom miljöförvaltningens område föranledde Natura -programmet, liksom tidigare år, ett antal ställningstaganden. Justitiekanslersadjointens uppfattning om utformningen av vissa handlingar i anslutning till programmet refereras i berättelsens avsnitt 9.9. Justitiekanslern meddelade sin uppfattning om beredningen av en generalplan för Noux.

De i detta avsnitt behandlade ovan nämnda ärenden som gäller laglighetsövervakningen av statsförvaltningen samt övriga ärenden har föranlett följande åtgärder eller ställningstaganden, som behandlas närmare nedan.

Av figur 6 framgår antalet mot statsförvaltningen riktade klagomål 1997—1999 samt dessas fördelning mellan de olika förvaltningsområdena. Staplarna för klagomål mot myndigheter avser antal klagomål som anförts mot andra myndigheter än ministerierna.

6.2. Utrikesförvaltningen

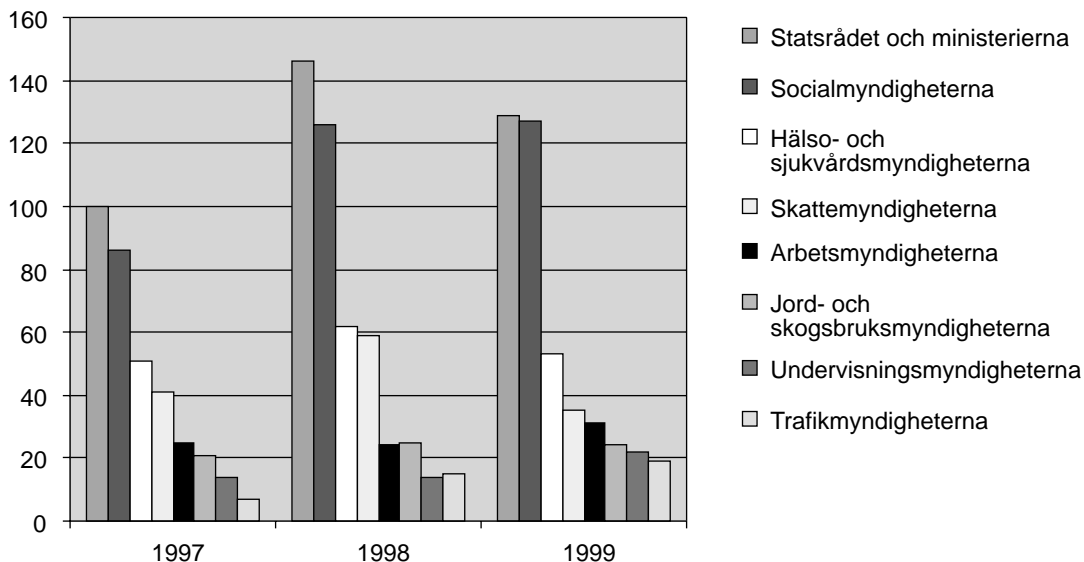
6.2.1. Meddelanden

1) Behandlingen av en person som ville förhands-rösta

En ambassad uppmärksammades på att röst-tande skall behandlas vänligt och korrekt på röst-

Figur 6.

Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 1997—1999



ningsstället, för undvikande av att det uppstår oklarhet om valfunktionärernas och ordningsmännens intentioner samt för undvikande av att de röstande anser sig bli osakligt bemötta.

Vid Finlands ambassad i Estland hade en estnisk säkerhetsman hjälpt till att upprätthålla ordningen. Han hade uppträtt osakligt mot en person som kommit för att rösta genom att utan ett ord avlägsna honom ur vallokalen, eventuellt genom att ta tag i hans kläder, trots att så kraftiga åtgärder inte var påkallade. Den ifrågavarande personen borde först ha uppmanats att invänta sin tur i ett angränsande rum. Ambassaden bör övervaka att ordningen upprätthålls på ett sakligt sätt. Det finns inga hinder för att anlita en estnisk säkerhetsman som upprätthåller säkerhet och ordning i samband med en valförrättning i en ambassad, förutsatt att uppgifterna inte har samband med utövning av offentlig makt (266/199).

2) Kundbetjäning inom utrikesförvaltningen

Utrikesministeriets rättsliga avdelning och en finsk beskickning meddelades för kännedom justitiekanslersadjointens beslut i ett klagomålsärende. Klagomålet gällde beskickningens förfarande i samband med utfärdande av en födelseattest och valet av namn för ett barn samt förfarandet i samband med att myndigheterna i Finland underrättades om att en finsk medborgare fötts i utlandet.

I beslutet ansågs det att det inte i sig fanns någon anledning att ingripa i beskickningens förfarande men att det likväl var skäl att överväga om det fanns något alternativt sätt att motivera tillvägagångssättet och klargöra situationen för barnets mor, för undvikande av att det uppstod problem som ledde till sittstrejk och tillkallande av polis (824/198).

6.3. Inrikesförvaltningen och försvarsförvaltningen

6.3.1. Framställningar

1) Kallelse av militärpersoner till domstol

I justitiekanslerns berättelse för 1998 (s. 79—80) nämns att justitiekanslersadjointen gjort en framställning som berör bestämmelserna om kallelse av militärpersoner till domstol. Försvarsmi-

nisteriet tillsatte till följd av framställningen 25.11.1998 en arbetsgrupp som gavs i uppgift att utreda behovet att revidera förordningen angående förhållandet i vissa avseenden mellan militära och civila myndigheter under fredstid (265/1922) och särskilt därmed förbundna regler angående kallande av militärpersoner till domstol. På grundval av arbetsgruppens förslag utfärdades 23.12.1999 förordningar (1260 och 1261/1999) om upphävande av den nämnda förordningen samt om ändring av förordningen om förundersökning och tvångsmedel (6/51/98).

2) Ytterligare reglering av den offentliga tillsynen över lotteri- och penningspelsverksamhet

Det i justitiekanslerns berättelse för 1998 (s. 80) nämnda behovet av ytterligare reglering av den offentliga tillsynen över lotteri- och penningspelsverksamhet har beaktats i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lotterilag och vissa därtill anslutna lagar (RP 197/1999 rd). I propositionen föreslås bl.a. att övervakningen av lotterier skall effektiveras och att övervakningsorganisationen skall förtydligas och förstärkas. Övervakningen skall enligt förslaget gälla alla typer av lotterier (883/196).

3) Åtgärder med anledning av 7 § 1 mom. kommunallagen

I justitiekanslerns berättelse för 1997 (s. 93 och 182—184) och 1998 (s. 80) redogörs för en framställning gällande kommunala ordningsstadgor. Den av inrikesministeriets polisavdelning tillsatta ordningslagsarbetsgruppen, som berett det lagstiftningsprojekt som framställningen förutsätter överlämnade 21.1.2000 sitt betänkande (nr 1/2000) till ministeriet för fortsatta åtgärder. I betänkandet ingår arbetsgruppens förslag till proposition om en ordningslag (37/62/96).

6.3.2. Meddelanden

1) Ett avtal om områdesbyte mellan staten och en stad

Staten/försvarsministeriet och Uleåborgs stad hade förhandlat om ett områdesbyte i samband med indragningen av Uleåborgs garnison. Stadsfullmäktiges beslut om godkännande av avtalet

hade överklagats. Också vissa markägare hade för försvarsministeriets fastighetsdirektör föreslagit förhandlingar om återlämnande av områden som de tidigare ägt.

Justitiekanslern konstaterade att en från statens synpunkt väsentlig fråga var om stadsfullmäktiges beslut skulle vinna laga kraft och bli bindande för staden. Om stadsfullmäktiges beslut upphävdes som lagstridigt skulle detta innebära att det ifrågasvarande avtalsarrangemanget måste omprövas.

Justitiekanslerns uppfattning är att försvarsministeriet kan överväga eventuella åtgärder med anledning av de kommunala besvär som anförts över områdesbytet. Om man vill hänskjuta ärendet till statsrådet utan att invänta avgörandet av besvären, skall besvären och åtgärderna vederbörligen beaktas vid uppgörandet av föredragningslistan. I fråga om behandlingen av markägarnas begäran om förhandlingar anför justitiekanslern som sin uppfattning dessutom att begäran, för undvikande av missförstånd, borde besvaras också skriftligen genom information om behandlingsordningen och ministeriets negativa ståndpunkt i det aktuella förhandlingskedet, dvs. då förhandlingarna med staden pågick (1264/1/98).

2) Utredningar i samband med export av försvarsmateriel

Statsrådets allmänna sammanträde beviljade 24.9.1998 på föredragning av försvarsministeriet ett sökandebolag tillstånd att till Turkiet exportera övningsammunition och skarpladdad ammunition för luftvärns pjäser. Ärendet behandlades i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, som hade inhämtat utrikesministeriets utlåtande om eventuella utrikes- och säkerhetspolitiska hinder för ett exporttillstånd. Utrikesministeriets ståndpunkt framgick emellertid inte av statsrådets handlingar i exporttillståndsärendet.

I samband med ärenden som gäller exporttillstånd görs en bedömning av människorättssituationen i mottagarlandet och av frågan om det är förenligt med Finlands utrikespolitiska linje att bevilja tillstånd. I 4 § 2 mom. (197/1995) lagen om export och transitering av försvarsmateriel förutsätts att försvarsministeriet inhämtar en särskild utredning från utrikesministeriet i ärenden som detta. Justitiekanslern har eftertryckligen uppmärksammat försvarsministeriet på vikten av att

samtliga statsrådsmedlemmar får ta del av sådana i föredragningshandlingarna ingående sakkunnigutlåtanden som för avgörandet av ett ärende har inhämtats med stöd av en förpliktande bestämmelse i lag (1036 och 1079/1/98).

3) Behandlingen av en klagan

En länsstyrelse hade vederbörligen börjat behandla en 1990 inkommen skrivelse som en klagan. På en förfrågan från den som uppgjort skrivelsen svarade länsstyrelsen 1998 att ärendet hade slutbehandlats 1993. Handlingarna hade emellertid av någon orsak inte blivit arkiverade och länsstyrelsens eventuella avgörande kunde följaktligen inte hittas. Den tjänsteman som behandlat ärenden av det ifrågasvarande slaget hade avgått med pension.

Suppleanten för justitiekanslersadjointen uppmärksammade länsstyrelsen på det korrekta förfarandet vid behandlingen av en klagan. Den som lämnat in skrivelsen borde ha fått den besvarad. Denna skyldighet är helt oberoende av hur länsstyrelsen bedömer skrivelsen innehållsmässigt och om länsstyrelsen vidtar åtgärder i ärendet eller inte. Dessutom skall myndigheten göra registreringsanteckningar på ärenden som den behandlat och förvara handlingarna så att den senare kan utreda åtminstone vad klagan avsett och hur ärendet avgjorts av myndigheten (181/1/98).

6.3.3. Övriga ställningstaganden

1) Utlänningsverkets utlåtande

En klagande kritiserade utlänningsverket för att det givit identiska negativa utlåtanden om två vid olika tidpunkter inlämnade ansökningar om uppehållstillstånd, utan att i det senare utlåtandet överhuvudtaget ta ställning till de nya synpunkter och utredningar som sökanden framfört.

Justitiekanslersadjointen ansåg att det i klagomålet var frågan om vilka krav god förvaltnings sed eventuellt ställer på ett utlåtande som en myndighet ger en annan myndighet.

Eftersom det varken i utlänningslagen eller i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs om några krav på utlåtanden, var det enligt justitiekanslersadjointens avgörande beroende av myn-

dighetens egen prövning hur den utformade sina utlåtanden till andra myndigheter. Eftersom utlåtandeverkets utlåtande inte var rättsligt bindande för den beskickning utomlands som skulle avgöra ärendet, var det inte heller nödvändigt att i utlåtandet uttryckligen ta ställning till alla nya synpunkter som sökanden anförde. Egentliga förvaltningsbeslut skall emellertid motiveras (1169/198).

2) Tolkning av ett vapenköpsavtal

En fråga som diskuterats i offentligheten var om finska försvarsmakten hade brutit mot det mellan Finland och Sovjetunionen ingångna vapenköpsavtalet då den i början av 1990-talet planerade att för försvarsmaktens reservdelsanskaffningar anlita ett ungerskt företag som mellanhand. Vapenköpsavtalet ansågs förutsätta att vapen anskaffades endast från Ryssland. Enligt avtalet var det bl.a. förbjudet att utan tillstånd av regeringen för Socialistiska rådsrepublikernas förbund lämna ut uppgifter till andra länder om materiel som levererades till Finland.

Justitiekanslern upptog på eget initiativ ärendet till prövning. Han konstaterade att det hemligstämplade avtalet inte innehöll någon bestämmelse som hindrade den finländska parten att skaffa materiel av det slag som avsågs i avtalet också från andra leverantörer än de som nämndes i avtalet. Justitiekanslern ansåg med stöd av vad som utretts att det inte framgått att tjänstemän vid försvarsministeriet, huvudstaben eller försvarsmaktens materielverk skulle ha förfarit felaktigt i ärendet (4/50/99).

6.4. Finansförvaltningen

6.4.1. Framställningar

1) Angivande av behörighetsvillkor vid utnämningssörfarande

Inom statsförvaltningen förekom att i meddelandet om att en tjänst var ledig att sökas "förutsattes" en viss examen, också då någon sådan inte nämndes i behörighetsvillkoren. Statsvetarnas Förbund i Finland rf ansåg i sitt klagomål till justitiekanslern att förfarandet var osakligt och stridande mot god förvaltningssed samt eventuellt också olagligt.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att eftersom behörighetsvillkor enligt 85 § regeringsformen skall bestämmas antingen genom lag eller genom förordning, och enligt den nya grundlagen genom förordning, kan de inte i enlighet med en myndighets beslut bestämmas i ett meddelande om att en tjänst är ledig att sökas. Om i behörighetsvillkoren för en tjänst inte nämns en viss examen eller överhuvudtaget en examen på en viss nivå, skall meddelandet om att tjänsten är ledig att sökas inte förmedla den uppfattningen att ett sådant krav de facto gäller. Det är oförenligt med god förvaltningssed att använda vilseledande formuleringar. Uttrycket "förutsattes" är vilseledande i sammanhang som dessa, om det inte är fråga om ett fastställt behörighetsvillkor utan endast om en omständighet som enligt en myndighets uppfattning är relevant för skötseln av tjänsteuppgifterna.

Justitiekanslern har också granskat förfarandet att utforma uppgiftsbeskrivningen i meddelandet om att en tjänst är ledig att sökas på så sätt att den lyfter fram en preciserad benämning som inte framgår av behörighetsvillkoren. Genom uppgiftsbeskrivningen kan myndigheten i och för sig utforma meddelandet om att tjänsten är ledig att sökas på så sätt att personer med lämplig formell kompetens söker tjänsten. Förfarandet får emellertid inte vara diskriminerande, vilket kan förhindras bl.a. genom att tjänsteuppgifterna i meddelandet beskrivs på ett sådant sätt att det kan konstateras om eventuella examina har uppgivits korrekt. Då flera examina är lämpliga för skötseln av en tjänst kan det inte anses vara opartiskt förvaltningsförfarande att en viss examen prioriteras framom andra. Om emellertid en viss examen de facto är särskilt lämpad för att en tjänst skall kunna skötas med framgång, kan denna omständighet nämnas. Av meddelandet om en vakant tjänst skall klart och begripligt framgå att det inte är fråga om ett fastställt behörighetsvillkor utan att en viss examen nämns endast som exempel.

Justitiekanslern anser det vara skäl att beakta de ovan framförda synpunkterna när tjänster förklaras lediga att sökas inom olika förvaltningsområden. Det finns anledning att utfärda förtydligande anvisningar om förfarandet. I detta syfte har justitiekanslern sänt en kopia av detta beslut till statsrådet för att vidarebefordras till ministerierna och deras underlydande förvaltningsmyndigheter samt särskilt till finansministeriet för kännedom (434/1/99).

2) Tullmyndigheternas befogenheter

Två klagande hade vardera fört in i landet en liter 96-procentig etylalkohol, som de köpt i Estland. Tullmyndigheterna hade tagit spriten i beslag eftersom de ansåg att den inte var avsedd att förtäras och således inte fick importeras utan sådant tillstånd som avses i 8 § 2 mom. alkohollagen. Enligt klagomålet hade tullmyndigheterna handlat lagstridigt eftersom personer som kommer från ett tredje land enligt Europeiska gemenskapens tullbefrielseförordning tullfritt får föra med sig bl.a. en liter odenaturerad etylalkohol med en alkoholhalt över 80 volymprocent.

Klagandena klagade över beslaget bl.a. hos Nylands länsrätt, som upphävde tullmyndighetens beslut. Länsrätten ansåg att spriten var avsedd att förtäras och sålunda fick föras in i landet enligt tullbefrielseförordningen. Med anledning av tullombudets besvär upptog högsta förvaltningsdomstolen ärendet till prövning, med samma slutresultat som länsrätten.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att rätten att importera sprit kunde anses vara tolkbar i det ifrågavarande fallet. Frågan om samtidig tillämpning av alkohollagen och tullbefrielseförordningen hade inte tidigare aktualiserats på detta konkreta sätt. Enligt tullmyndigheternas tolkning fanns det vid den aktuella tidpunkten ingen obestridlig rätt att med stöd av tullbefrielseförordningen importera 96-procentig sprit. Tullmyndigheterna hade sålunda inte överskridit sina befogenheter då de beslagtogs spriten. Tullmyndigheternas beslut kunde överklagas. Enligt avgörandet skall besluten iaktas, men det finns ingen anledning att efteråt ingripa i tullens förfarande. Justitiekanslersadjointen ansåg att frågan om förhållandet mellan importrestriktioner och tullfri varuimport fortfarande måste anses vara problematisk från rättslig synpunkt. En kopia av beslutet sändes därför till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och för vidtagande av eventuella åtgärder i syfte att förtydliga den ifrågavarande lagstiftningen (981/1/97).

3) Överlåtelse av statens lösegendom

Med anledning av den framställning som nämns i justitiekanslerns berättelse för 1997 (s. 95) och 1998 (s. 82) tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp som i sitt betänkande (14/98) förslög att det stiftas en lag om överlåtelse av statlig

lösegendom. Arbetsgruppens förslag beaktades i den lag om ändring av lagen om statsbudgeten (217/2000) som trädde i kraft 1.3.2000. I lagens 24 § finns bestämmelser om överlåtelse av statens lösa egendom (34/51/97).

6.4.2. Meddelanden

1) Jämlik behandling av skattskyldiga

Avvikelse från principen om jämlik behandling av skattskyldiga kan inte motiveras med att en skattebyrå skall fatta ett stort antal beskattningsbeslut och inte heller på den grunden att beskattningsbeslut fattas av flera olika tjänstemän. Det är förenligt med god förvaltningssed att informationen också i stora enheter ordnas så att liknande fall avgörs på samma sätt (482/1/98).

2) Iakttagandet av språkbestämmelser

Tulllaboratoriet hade sänt en finskspråkig undersökningsrapport till en åländsk mottagare samt till distriktstullkammaren i Mariehamn. Förfarandet stred mot 36 § 1 mom. och 38 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland. Det kunde utredas att tulllaboratoriets handlande inte var avsiktligt utan oaktsamt.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden tulllaboratoriet på vikten av att noggrant iaktta språkbestämmelserna i självstyrelselagen för Åland (736/1/97).

3) Finansinspektionen underrättades om en banks förfarande

I samband med undersökningen av ett klagomål som gällde en advokats förfarande framgick det att en sparbank hade godkänt säljarens proprieborgen som säkerhet för en kredit på 50 000 mark, som sparbanken vid ett köpslut som avsåg ett outbrutet område av en fastighet beviljat för köpesumman.

Huvudgäldenärerna hade inte betalat amorteringar på lånet, vilket sedermera som en problemkredit hade överförts på egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab. Borgensmannen hade på grundvalen av sin borgensförbindelse genom två deldomar ålagts att betala de dittills till betalning förfallna raterna av lånet. Därefter hade

banken anhängiggjort en talan och yrkat att borgensmannen skulle åläggas att betala hela den obetalda delen av lånet. Ärendet slutade med en förlikning som innebar att borgensmannen i ett för allt betalade 20 000 mark till banken.

Bankens förfarande att under de ovan relaterade förhållandena godkänna säljarens propiorborge, vilket ledde till att den ålderstigne borgensmannen vid flera rättgångar måste gå i svaromål för rättsliga yrkanden som riktades mot honom som borgensman, kunde ifrågasättas. Av denna anledning och eftersom ärendet också var av en allmän betydelse underrättades Finansinspektionen om saken (788/1/98).

6.4.3. Övriga ställningstaganden

1) Beskattning av återflyttares pensioner

I ett klagomål kritiserades beskattningen av pensioner som utbetalades till personer som återflyttat från Sverige till Finland. Klaganden föreslog att det vidtas åtgärder för att ändra lagstiftningen och skattestyrelsens anvisningar så att i Sverige intjänad pensionsinkomst som betalas från Sverige inte skall beaktas som en beskattningsgrund i samband med beskattningen av pensionsinkomst som har intjänats och betalas i Finland. Eftersom beredningen av skattelagstiftning ankommer på finansministeriet sändes justitiekanslersadjointens beslut till finansministeriet och skattestyrelsen för kännedom (598/1/98).

2) Gårdsbruksenhetsregistrets uppgifter om lagfarter

Ett oskiftat dödsbo hade i sina skattedeklaraationer 1991 och 1992 uppgivit att det ägde en skogslägenhet på ca fem hektar. Då skattedeklarationen överensstämde med registret över gårdsbruksenheter hade beskattningen verkställt utgående från deklaraationernas uppgifter. Dödsboet beskattades dessa år för skogens avkastning.

De i registret över gårdsbruksenheter ingående uppgifterna hade varit felaktiga åtminstone sedan hösten 1990, eftersom en gemensam lagfart som i domsagan felaktigt beviljats det oskiftade dödsboet hade korrigerats genom en senast 1990 beviljad förtydligande lagfart som gavs en annan person.

Med anledning av en utredningsbegäran från justitiekanslersämbetet och vissa förfrågningar hade skattebyrån på tjänstens vägnar korrigerat beskattningen av det oskiftade dödsboet (126 och 137/1/98).

3) Ett skatteombuds grunder för ändrings-sökande

Klaganden kritiserade det sätt på vilket ett skatteombud sökte ändring i beskattningen av honom och en annan skattskyldig. Klaganden ansåg att skatteombudet i likartade fall hade återtagit sina besvär för den ene skattskyldiges vidkommande men vidmakthållit besvären för den andre skattskyldiges vidkommande.

I ärendet inhämtades utlåtanden från bl.a. skattestyrelsens beskattningscentral och skatte- tagartjänst samt från skattestyrelsen. Utlåtandena var motstridiga. Beskattningscentralen ansåg att skatteombudets åtgärd, som innebar att länsrätten tog ställning till lagligheten i skattebyråns beslut, var motiverad. Beskattningscentralen tog inte ställning till återkallandet av besvären för den andre skattskyldiges vidkommande. Skatte- tagartjänsten ansåg att skatteombudet inte hade kränkt jämlikheten mellan de skattskyldiga, trots att han återkallat besvären för den andre skattskyldiges vidkommande. Skattestyrelsen ansåg att skatteombudet inte borde ha återkallat besvären.

Justitiekanslersadjointen gjorde i sitt klagomålsavgörande en bedömning av skatteombudets grunder för sökande av ändring. Laglighetsaspekten på beskattningen innebär att skatteombudet framförallt skall dra försorg om att beskattningsbesluten är lagenliga. Ett beskattningsbeslut skall med avseende på ändringssökande bedömas utgående från att det är korrekt med beaktande av den bevisning som lagts fram samt skattelagstiftningen och den vedertagna tolkningen av denna. Det saknas närmare bestämmelser om på vilka grunder ett skatteombud skall söka ändring. I vissa situationer kan skatteombudet i sin bedömning av om det är skäl att söka ändring i ett beslut beakta också andra omständigheter än sådana som direkt har samband med frågan om själva beskattningsbeslutet är riktigt, t.ex. synpunkter som har samband med trygghandlet av skatteuppbörden.

Eftersom också omständigheter som hade samband med skatteuppbörden beaktades vid

bedömningen av det ifrågavarande fallet, var det på det hela taget inte fråga om likadana ärenden. Skatteombudet handlade således inte i strid med jämlikhetsprincipen. Klagomålet föranledde inga åtgärder mot skatteombudet. Justitiekanslersadjointen gjorde emellertid det allmänna konstaterandet att ett skatteombud alltid skall iaktta jämlikhets-, objektivitets- och ändamålsbundenhetsprinciperna (913/1/98).

4) Statens säkerhetsfonds fullmäktige

Enligt 4 § (245/1996) lagen om statens säkerhetsfond övervakas fondens verksamhet och användningen av bankstödet av statens säkerhetsfonds fullmäktige, som har nio ledamöter. Fullmäktige utses av riksdagen. I lagrummet räknas fullmäktiges uppgifter upp. Justitiekanslern anser sig vara behörig med avseende på statens säkerhetsfonds fullmäktige och har därför prövat ett klagomål som gäller dess förfarande (1151/1/98).

5) Beskattningsförfarandet i samband med varuimport till Åland

I tre klagomål kritiserades tullverkets förfarande i samband med beskattningen av varuimport till Åland. Enligt klagomålen förhöll sig tullverket diskriminerande till import som skedde från andra delar av EU:s beskattningsområde till Åland, jämfört med import som skedde från andra delar av Finland till Åland.

I sitt avgörande hänvisade justitiekanslern till regeringens proposition med förslag till lag om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (RP 184/1996 rd). Enligt propositionens motivering är avsikten ”att mervärdes- och accisbeskattning av transaktioner mellan Åland och det övriga Finland blir i praktiken så smidig som är möjligt i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Enligt gemenskapens tullagstiftning kan de behöriga myndigheterna ta i bruk förenklade förfaranden vid införseln och utförseln. De nu föreslagna bestämmelserna förhindrar inte tillämpning av dessa förfaranden på transaktioner mellan Åland och övriga Finland och inte heller på transaktioner mellan Åland och andra medlemsstater.”

Justitiekanslern gjorde den bedömningen att tullverkets förfarande inte stod i strid med diskri-

mineringsförbuden i 5 § regeringsformen eller i Romfördraget (1032/1/97, 1051/1/97 och 54/1/98).

6.5. Undervisningsförvaltningen

6.5.1. Meddelande

Handledare för ett avhandlingsarbete

I ett klagomål kritiserades universitetets kanslers och humanistiska fakultets förfarande i samband med förordnandet av en handledare för arbetet med en avhandling. Klaganden hade inte fått klarhet om vem som officiellt skulle handleda hans avhandlingsarbete.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt beslut att kanslern och fakulteten i och för sig hade handlat i enlighet med gällande föreskrifter om handledning av avhandlingsarbete och följt universitets vedertagna interna praxis samt att de problem som klaganden påtalade i första hand berodde på meningsskiljaktigheter i vetenskapliga frågor. Samtidigt föreslog justitiekanslern emellertid att universitetet överväger att utveckla dokumenteringssystemet för handledningen av lärdomsprov (209/1/99).

6.5.2. Övriga ställningstaganden

1) En ändring av studiestödsförordningen och dess förenlighet med grundlagen

Justitiekanslerns beslut refereras i avsnitt 3.3.4. (342 och 429/1/98).

2) Avgifter som förutsättning för universitetsstudier

Enligt 40 § universitetslagen (645/1997) hör alla studerande vid ett universitet som har antagits för att studera för lägre eller högre högskoleexamen till studentkåren. Enligt 4 § i den med stöd av universitetslagen utfärdade studentkårsförordningen betalas utgifterna för verksamhet som är förenlig med studentkårens syfte bl.a. med medlemsavgifter som delegationen har rätt att påföra studentkårens medlemmar. Medlemsavgiften fastställs av universitetets rektor. Inkaseringen av medlemsavgifter övervakas av universitetet.

Universitetet förfor således inte lagstridigt när det krävde att en studerande skulle betala studentkårens medlemsavgift — som inkluderade hälsovårdsavgift — som en förutsättning för studier för grundexamen.

Frågan om det var lagligt att påföra högskolestuderande hälsovårdsavgifter har tidigare behandlats i justitiekanslerns avgörande 4.2.1988, dnr 1009/a 1986 (berättelsen för 1988 s. 110) (88/1/98).

3) Granskningsförfarandet vid tillsättning av professorstjänster

I samband med ett klagomål som gällde tillsättning av en professorstjänst anförde justitiekanslersadjointen att anmärkningar som avses i 12 § lagen om tillsättning av tjänster som professor och biträdande professor vid högskolor inte behandlas och avgörs särskilt utan prövas vid sådant granskningsförfarande som avses i 11 §. Det är fråga om förvaltningsförfarande (739/1/98).

6.6. Jord- och skogsbruksförvaltningen

6.6.1. Tjänsteåtsalsärenden

I det ärende gällande vissa tjänstemän vid skogscentralen Metsäkeskus Tapio som behandlas i justitiekanslerns berättelse för 1995 (s. 83—84), 1997 (s. 98) och 1998 (s. 85) gav högsta domstolen 30.9.1999 sin dom 2638. Enligt domslutet ändrades hovrättens dom så att skogscentralens skadeståndsyrkande förkastas och tre svarande befrias från skadeståndsskyldigheten. Till övriga delar fastställdes hovrättens dom (411/1/94).

Helsingfors hovrätt dömde 15.8.1997 genom sin dom nr 2763 vissa direktörer och chefen för administrativa avdelningen vid Metsäkeskus Tapio till 20—60 dagsböter samt ekonomichefen till att erhålla varning. En av direktörerna och chefen för administrativa avdelningen ålades att solidariskt betala 3 000 000 mark jämte ränta till skogscentralen i skadestånd. En annan direktör ålades att solidariskt med dem delta i betalningen av skadeståndet till ett belopp av 1 000 000 mark jämte ränta.

De straffrättsliga motiveringarna till högsta domstolens avgörande, se HD 1999:105.

6.6.2. Framställning

Tillsättningen av en arbetsgrupp

Laxfisket är förenat med djupa intressekonflikter. När en arbetsgrupp tillsätts för utredning av den ena intressegruppens ståndpunkt finns det en risk för att de medlemmar som utöver tjänstemannamedlemmarna väljs till arbetsgruppen företräder just den parten, med påföljd att arbetsgruppens sammansättning får en övervikt till dess favör.

Justitiekanslersadjointen har framställt att jord- och skogsbruksministeriet överväger om det med tanke på de starka intressekonflikterna kring laxfisket överhuvudtaget är lämpligt att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att utreda den ena intressegruppens förmåner. Ministeriet uppmärksammades på att det när medlemmar väljs till en sådan arbetsgrupp i varje fall är skäl att se till att också andra intressegrupper blir representerade (835/1/98).

6.6.3. Anmärkningar

1) Handläggning och avgörande av ansökningar samt förvaring av handlingar

Justitiekanslern har meddelat jord- och skogsbruksministeriet sina iakttagelser och kritiska bedömningar av ministeriets förfarande.

Vid ministeriet hade man vid handläggningen av 1986 och 1992 gjorda ansökningar om tillstånd för husdjursimport haft den uppfattningen att sådana tillstånd inte kunde beviljas på produktionspolitiska grunder. Muntliga besked om en sådan ståndpunkt kan inte betraktas som vederbörliga avgöranden av ansökningar. Av utredningen framgick inte att sökandena vidtagit sådana åtgärder eller gjort sådana yttranden att de kunde anses ha återtagit sina ansökningar. Det fanns inte heller någonting annat som tydde på att ansökningarna skulle ha förfallit av skäl som berodde på dem. Sökandena borde därför ha givits skriftliga beslut på att ansökningarna avslagits eller blivit slutligt avgjorda på något annat sätt.

Förfarandet innebar att också ett annat viktigt krav blev åsidosatt, dvs. att en part har rätt att utan dröjsmål få sitt ärende behandlat av en förvaltningsmyndighet. Detta krav har sedan gammalt förpliktat tjänstemännen och myndig-

heterna, även om det inte uttryckligen har varit intaget i lagstiftningen. Numera har det som en grundläggande rättighet tagits in i 16 § 1 mom. (696/1995, i kraft 1.8.1995) regeringsformen.

Det hade förekommit brister också i det sätt på vilket handlingar behandlats och förvarats samt uppföljningen av ärenden ordnats. Det hade därför inte kunnat utredas var de ifrågavarande ansökningshandlingarna fanns eller vilken tjänsteman som senast behandlat en 1992 gjord ansökan.

Beträffande den 1992 gjorda ansökan kunde det dessutom konstateras att om det ansågs att något tillstånd inte längre behövdes på grund av EES-fördraget (som trädde i kraft 1.1.1994) borde denna omständighet ha beaktats vid behandlingen av ansökan och sökanden borde ha underrettats om hur det förhöll sig. Sökanden hade 1994 tillfrågats om han fortfarande ville hålla ansökan i kraft (540/1/97).

2) Den skäligen tiden för behandling av ett fiskerihushållningsärende

En person som ansökt om byggnadslov hade 7.6.1996 bett landsbygdsnäringsdistriktet (fiskerihushållningsenheten) ge ett utlåtande om en ännu inte anhängig ansökan som gällde byggande av en sådan fiskebod som avses i 123 b § 2 mom. byggnadslagen. Utlåtandet hade inte givits ännu 2.12.1996 och sökanden lämnade 3.12.1996 in sin ansökan utan utlåtande. Byggnadsinspektören bad 16.1.1997 med anledning av ansökan om utlåtandet, som gavs 27.1.1997.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att fiskerihushållningsenheten inte hade givit sökanden det begärda utlåtandet och att inlämnandet av ansökan därför hade försetnats. Enligt avgörandet hade fiskerihushållningsenheten inte vederbörligen beaktat sin skyldighet att som myndighet beakta den ovan nämnda bestämmelsen vid behandlingen av sökandens begäran om utlåtande. Justitiekanslersadjointen gav därför den distriktsfiskerimästare som ansvarade för beredningen av utlåtandet en anmärkning (597/1/97).

6.6.4. Meddelanden

1) En avdelningschefs förfarande i ett tillsättningsärende

Ett transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut i ett ärende som gällde tillsättning av tjäns-

ten som ett ministeriums överinspektör för EU-ärenden ingår i avsnitt 9, s. 132 (189/1/97).

2) Skötseln av frökontrollärenden och övervakningen i samband därmed

Ett transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut ingår i avsnitt 9, s. 145 (158/1/98 och 37/51/98).

3) Reglering av björnstammen så att den inte utgör någon säkerhetsrisk

Ett transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut ingår i avsnitt 9, s. 141 (11/21/98).

4) En förrättningsingenjörns förfarande i samband med en klyvningsförrättning

Vid en klyvningsförrättning som vunnit laga kraft hade skiftesdelägarna konstaterat att det på lägenheten fanns endast en strandbyggnadsplats. De avtalade att den skiftesdelägare som fick den del av lägenheten på vilken det stod en existerande byggnad skulle betala ersättning för det särskilda värde som den ifrågavarande byggnadsrätten representerade. Klyvningen verkställdes på det sätt som skiftesdelägarna avtalat.

Sedermera hade de skiftesdelägare vilkas lägenheter inte ansågs ha någon strandbyggnadsrätt ansökt om tillstånd att få avvika från den i 123 b § byggnadslagen stadgade begränsningen och uppföra en nybyggnad utan fastställd strandplan på området, som ansågs vara i behov av en strandplan. Den förrättningsingenjör som verkställt klyvningen hade hjälpt skiftesdelägarna att göra upp ansökningar till de regionala miljöcentralen och därefter — då miljöcentralen förkastat ansökningarna — hjälpt dem att överklaga beslutet till miljöministeriet.

Justitiekanslersadjointen ansåg — i överensstämmelse med det utlåtande som lantmäteriverkets centralförvaltning givit i ärendet — att det förelåg en inkonsekvens mellan å ena sidan behandlingen av det särskilda värdet vid klyvningsförrättningen och å andra sidan ansökningarna om undantagstillstånd. Förrättningsingenjören borde ha avhållit sig från att hjälpa sökandena att uppgöra undantagsansökningarna och besvären, eftersom han genom sitt handlande undergrävde de i klyvningsförrättningen deltagande

parternas förtroende för sin ojävighet som tjänsteman. I lagstiftningen finns visserligen ingen uttrycklig jävsbestämmelse för ett fall som detta (983/1/97).

5) Anpassning av Skogsforskningsinstitutets verksamhet

En person klagade över det sätt på vilket han sagts upp från sin anställning hos Skogsforskningsinstitutet. Justitiekanslersadjointen konstaterade att frågan om uppsägningens laglighet sedermera hade avgjorts av en domstol och att avgörandet vunnit laga kraft.

I samband med att projektfinansiering upphörde hade det varit skäl att också fästa avseende vid arbetstagarens ställning, med beaktande av att han hade stått i ordinarie anställningsförhållande till själva institutet. Vissa omständigheter tydde på att orsakerna till uppsägningen inte var ekonomiska eller produktionsmässiga. Den uppsagde hade inte heller fått något arbete hos Skogsforskningsinstitutet då dess finansieringssituation och personalutveckling, enligt vad som framgick av statsrevisorernas berättelse för år 1998, hade förbättrats väsentligt. Det kunde inte direkt bevisas att personliga skäl låg bakom uppsägningen.

Skogsforskningsinstitutets operativa ledning var tvungen att vidta de sparåtgärder som direktionen hade beslutat. Detta skulle ha föranlett en noggrannare behandling av frågan om eventuella uppsägningar samt att åtgärderna vidtogs så att uppsägningsförutsättningarna uppfylldes i de enskilda fallen samt uppsägningarna kunde verkställas lagenligt. De felaktiga åtgärder som vidtogs hade medfört utgifter för institutet, också i andra fall än det som klagomålet avsåg, bl.a. i form av skadestånd och andra ersättningar till olagligt uppsagda personer.

Vid bedömningen av frågan om vilka åtgärder Skogsforskningsinstitutets förfarande föranledde hänvisade justitiekanslersadjointen till sitt 12.9.1997 daterade beslut med anledning av tidigare klagomål i ärendet (dnr 1116/1/95 och 274/1/96). I beslutet uppmärksammades institutet uttryckligen på den kritik som föranletts av de i beslutet närmare angivna omständigheter som påtalats i institutets verksamhet (justitiekanslerns berättelse för 1997, s. 99). De rättegångar som slutförts och övriga åtgärder som vidtagits efter beslutet visade att den kritik som då fram-

fördes var berättigad. Justitiekanslersadjointen beslöt därför meddela de ovan framförda synpunkterna och slutsatserna till institutets kännedom och uppmärksammade än en gång institutet på vikten av att planera åtgärder som avser anpassning av verksamheten samt att utreda lagenligheten i de åtgärder som vidtas för att förverkliga de uppställda målen.

Slutligen konstaterade justitiekanslersadjointen att det är jord- och skogsbruksministeriets sak att i egenskap av den myndighet som övervakar Skogsforskningsinstitutet, bedöma de ekonomiska förluster som uppkommit i samband med anpassningen av Skogsforskningsinstitutets verksamhet och vidta eventuella åtgärder med anledning av dem (473/1/98).

6) Behandlingen av en ansökan om förbud mot handredskapsfiske

Sökanden bad i en 28.4.1997 daterad ansökan till ett landsbygdsnäringsdistrikt att handredskapsfiske skulle förbjudas på vissa vattenområden bl.a. på de grunderna att det enligt en fastställd regionplan var fråga om fågelskyddsområden och viktiga lekområden för rovfiskar som var i behov av skydd. Ansökan avgjordes 17.6.1998. Suppleanten för justitiekanslersadjointen ansåg att behandlingen hade tagit så lång tid i anspråk att sökanden inte hade fått sitt ärende avgjort utan oskäligt dröjsmål, dvs. så som förutsätts i 16 § 1 mom. (969/1995) regeringsformen. Samtidigt uppmärksammades de tjänstemän som behandlade de ifrågavarande ansökningarna på att det med tanke på handläggningen och uppföljningen av utlåtanden i ansökningsärenden var skäl att utveckla förfaranden som bättre betjänar behandlingen av dessa ärenden.

I beslutet konstaterades att fiskerihushållningsenheten i enlighet med 11 § 2 mom. lagen om fiske borde ha utfärdat ett förbud mot handredskapsfiske, om det fanns skäl att utfärda ett sådant. I syfte att utreda om sådana orsaker förelåg hade fiskerihushållningsenheten för att få ett riktgivande avgörande bett den regionala miljöcentralen om ett utlåtande om vissa andra ansökningar än den ifrågavarande. Med beaktande av ansökningstidpunkten samt ansökningens syfte och innehåll kunde det anses skäligt att ansökan avgjordes före nästa fiskesäsongs början. I fiskerihushållningsenhetens 18.7.1997 daterade begäran om utlåtande hade inte i enlighet

med 12 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande satts ut någon tid för när utlåtandet skulle ges. Det framgick inte att utlåtandet begärdes för att få ett riktgivande avgörande. Inte heller framgick det av utredningen att fiskerihushållningsenheten i god tid våren 1998 hade påskyndat utredningen och frågat när utlåtandet skulle ges. När det framgick att något utlåtande inte skulle ges i tid för att kunna beaktas då ansökningarna avgjordes innan fiskesäsongen 1998 började, hade fiskerihushållningsenheten fortsatt behandlingen av ansökningarna, fattat sitt riktgivande avgörande och avgjort bl.a. den ifrågavarande ansökan (412/1/98).

6.6.5. Övriga ställningstaganden

1) Rubriceringen av författningar

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut 26.5.1999, dnr 928/1/98.

KLAGOMÅLET

I en skrivelse kritiserades jord- och skogsbruksministeriets sätt att rubricera meddelandena om vissa beslut i författningssamlingen på ett sådant sätt att det inte framgår vad besluten gäller. Problemet accentueras när besluten publiceras i statens författningsdatabas på webben, eftersom man i så fall måste öppna hela texten för att få veta vilket beslut det är frågan om. Klaganden uppgav att detta var både tidskrävande och dyrt. Den enskilde medborgaren måste i dagens informationssamhälle genom att läsa en författnings rubrik snabbt kunna sluta sig till vad den handlar om och vilken betydelse den eventuellt har för honom.

UTREDNING

Justitieministeriet har med anledning av skrivelsen ombetts ge en utredning särskilt om vilken praxis ministerierna iakttar när de väljer vilka beslut som publiceras i författningssamlingen och vilka som föranleder endast ett meddelande. Justitieministeriet ombads också ta ställning till frågan om det var skäl att i samband med de ifrågavarande meddelandena publicera beslutets rubrik antingen i dess helhet, speciellt i sådana

fall då meddelandet innehåller endast ett beslut, eller, då det är fråga om flera beslut eller långa och komplicerade rubriker, som ett nyckelordsbaserat sammandrag varav det direkt framgår vilka ärenden eller ärendegrupper de i meddelandet angivna besluten gäller.

AVGÖRANDE

Tillämpliga rättsnormer

Publiceringen av lagar och förordningar i Finlands författningssamling regleras fortfarande i 20 § 2 och 3 mom. och 28 § 2 mom. (607/1980) regeringsformen. Dessutom ingår i 2 § 1 mom. förordningen om Finlands författningssamling (696/1980) en uppräknning av de författningar som skall publiceras. Utöver lagar och förordningar hör till denna kategori statsrådets och ministeriernas beslut, innefattande bestämmelser angående lags eller förordnings verkställighet, de författningar som enligt riksdagens meddelande skall publiceras i författningssamlingen samt övriga beslut, kungörelser och tillkännagivanden angående vilka är stadgat att de skall publiceras i författningssamlingen.

Andra än ovan avsedda beslut av statsrådet eller ministerium, ävensom annat beslut av myndighet, annan kungörelse eller annat tillkännagivande av allmänna betydelse kan enligt 2 § 2 mom. i den nämnda förordningen på förordnande av statsrådet eller vederbörande ministerium publiceras i författningssamlingen. Om publicering av internationella överenskommelser är enligt 2 § 3 mom. (1043/1982) stadgat särskilt.

Genom förordningen om ändring av förordningen om Finlands författningssamling (1364/1993) fogades till förordningen en ny 2 b §, vars 1 mom. ger möjlighet till undantag från regeln om publicering av uttryckligen ministeriebeslut i författningssamlingen. Enligt den ifrågavarande bestämmelsen är det utan hinder av ovan refererade 2 § möjligt att ett ministeriebeslut publiceras i ministeriets föreskriftssamling. I så fall skall i författningssamlingen emellertid publiceras ett av ministeriet utfärdat meddelande av vilket framgår var beslutet är tillgängligt för allmänheten. Enligt 2 mom. i nämnda 2 b § stadgas särskilt om ministeriets föreskriftssamling.

Reglerna för publiceringen av författningar kommer att ändras i och med 80 § 3 mom. i

Finlands grundlag, som har lämnats vilande i riksdagen. Bestämmelser om publiceringen kommer att utfärdas genom lag och inte genom förordning. I det sammanhanget kommer också publiceringen av författningar och andra rättsnormer att omprövas.

Bedömning av sakfrågan

Jord- och skogsbruksministeriet behandlar i sin utredning den praxis att meddela om beslut som iakttas inom jordbruksavdelningens, veterinär- och livsmedelsavdelningens samt skogsavdelningens verksamhetsområden. T.ex. jordbruksavdelningens beslut har publicerats i författningssamlingen i sin helhet i sådana fall då beslutet har ansetts vara av en allmän betydelse. Till denna kategori hör t.ex. sådana beslut om programenliga subventioner som ur EU:s strukturfonder betalas till ett stort antal jordbrukare samt beslut om nationella stödformer.

Förfarandet att meddela om beslut har anlitats närmast då ett beslut inte ansetts ha någon större allmän betydelse eller då förfarandet annars har ansetts vara ändamålsenligt. Till denna kategori av beslut har enligt vad ministeriet uppger hört endast beslut rörande vissa specialgrupper, t.ex. föreskrifter om särskilt miljöstöd för jordbruket, eller beslut som har innehållit synnerligen detaljerade och tekniska verkställighetsbestämmelser i många sidors beslutsbilagor.

Jag konstaterar att av de meddelanden om vissa ministeriebeslut som jord- och skogsbruksministeriet publicerat i författningssamlingen, på det sätt som förordningen om Finlands författningssamling förutsätter framgår vad besluten innehåller och var de hålls tillgängliga, även om meddelandets rubrik i och för sig är kortfattad.

Motsvarande uppgifter finns även i den författningsdatabank som justitieministeriet öppnade i oktober 1997 och därefter stegvis byggt ut. Detta projekt som justitieministeriet har genomfört tillsammans med förlaget Edita Ab syftar till att medborgarna på egen hand skall kunna ta reda på innehållet i den gällande lagstiftningen. Projektet föder målsättningarna i den lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet som träder i kraft 1.12.1999, t.ex. offentlighetsprincipen och principen om en god informationshantering.

I motiveringen till den nämnda lagen (RP 30/1998 rd) nämns publicering i allmänna datanät som ett sätt att effektivera informationen mellan

medborgarna och förvaltningen. Det är i sista hand fråga om informationens tillgänglighet. Jag konstaterar emellertid att eftersom det inte existerar någon lagstadgad förpliktelse att upprätthålla författningsdatabanken, finns det inte heller några uttryckliga bestämmelser om dess innehåll.

Författningsdatabanken är tillgänglig för envar, utan användarregistrering eller avgiftsbelagd nyttjanderätt. Användaren behöver endast betala normala avgifter för uppkoppling till internet. Författningsdatabanken ger medborgarna möjlighet att hämta information om gällande lagar och andra bestämmelser.

Justitiekanslern har ingen möjlighet att befatta sig med hur databanken upprätthålls och används i praktiken, eftersom den version av författningssamlingen som distribueras i tryckt form fortfarande är den enda officiella författningsskällan i Finland.

Sammanfattning

Med anledning av klagomålet gjordes en mera omfattande utredning av olika ministeriers praxis vid publicering av sina beslut. Det kunde konstateras att deras praxis, trots vissa variationer, överensstämde med gällande lagstiftning. Den rekommendation som justitieministeriet nämnde i sin utredning samt utökningen av informationen i databanken Finlex är motiverade eftersom de förbättrar medborgarnas tillgång till information om författningarnas innehåll. I vissa ministeriers utlåtanden förespråkas också alternativet att ge rubrikerna till de meddelanden som publiceras i författningssamlingen en mera informativ utformning. Eftersom i ärendet inte framkom bristfälligheter eller felaktigheter som skulle föranleda ytterligare åtgärder från min sida och eftersom en revidering av lagstiftningen om publicering av författningar och andra rättsnormer är anhängig, nöjer jag mig med att sända detta beslut till justitieministeriet för kännedom och distribution till de övriga ministerierna.

Justitieministeriet utfärdade 27.8.1999 följande rekommendation, dnr 3489/09/98, till ministeriernas föredragande:

”Justitieministeriet rekommenderar att då sådana meddelanden om ministeriebeslut publiceras som avses i 2 b § (1364/1993) förordningen om Finlands författningssamling (696/1980) skall meddelandenas rubriker återge beslutsrub-

rikerna i sin helhet eller så förkortade att de anger vad beslutet handlar om. Om ett meddelande avser flera beslut kan rubriken utformas på följande sätt: -ministeriets meddelande om vissa ministeriebeslut.”

2) Tillämpning av bestämmelserna om försöksdjursverksamhet

Enligt gällande bestämmelser är en förutsättning för användning av hundar som försöksdjur att de har fötts upp för ändamålet.

Hundar som stulits från en anstalt för uppfödning av försöksdjur hade återbördats till anstalten, varefter det använts för djurförsök och avlivats. Också i denna exceptionella situation förutsattes det att hundarna fortsättningsvis kunde anses uppfylla kriteriet att de var uppfödda för försöksdjursverksamhet.

I ärendet hade inte framgått några skäl att misstänka att uppfödningens anstalten handlat i strid med den ovan nämnda bestämmelsen, då den ansåg att hundarna alltjämt var uppfödda för försöksdjursverksamhet. Med hänsyn härtill kunde det inte på sannolika grunder misstänkas att länsstyrelsen samt jord- och skogsbruksministeriet hade försummat sin övervakningsskyldighet.

Enligt vad som utretts i ärendet utgör den omständigheten att särskilt uppfödda hundar används som försöksdjur en garanti för att försöksdjursmaterialet är så homogent och jämförbart som möjligt. Redan av vetenskapliga orsaker vore det ett osäkert alternativ att använda sällskapsdjur för försöksdjursverksamhet. Justitiekanslersadjointen fäste avseende vid hur förutsättningen att försöksdjur skall vara uppfödda för ändamålet uppfylls i en situation där en hund som härstammar från en anstalt för försöksdjursuppfödning av en slump varit bortförd från denna under en längre tid — i det aktuella fallet hela 10 månader. I ett enskilt fall kan det med beaktande av djurskyddslagen och eventuellt också från allmän synpunkt, med beaktande av den tillgivenhet som hundar kan väcka, anses vara ett hårt avgörande att återbörda hunden till försöksdjursanstalten, under förutsättning att hunden fått god vård och vant sig vid att bli behandlad som ett sällskapsdjur i sin nya miljö. Justitiekanslern är inte behörig att ta ställning till frågan om det hade varit ändamålsenligt att handla på ett annat sätt i en sådan situation (313/198).

6.7. Trafikförvaltningen

6.7.1. Meddelanden

1) Ett ministeriums förfarande

Efter att justitiekanslern hade bett ett ministerium yttra sig bl.a. om det i ett klagomål framförda påståendet att ett visst sakförhållande stod i strid med 5 § regeringsformen, meddelade ministeriet som sin ståndpunkt att det inte var behörigt att tolka regeringsformen.

Justitiekanslern konstaterade med anledning härav entydigt att ministeriet var behörigt och skyldigt att göra sin bedömning av frågan om en inom ministeriets verksamhetsområde vidtagen statlig åtgärd var förenlig med regeringsformen. Justitiekanslern hänvisade i detta sammanhang också till 16 a och 92 § regeringsformen (831/197).

2) Luftfartsverket hade inte hört en part

Justitiekanslersadjointens beslut refereras i avsnitt 3.3.25. (744/198).

6.7.2. Övriga ställningstaganden

1) Ett förslag till förordning om fartygs konstruktion

Justitiekanslerns avgörande refereras i punkt 2.3.2.2., s. 27(839/198).

2) Ett statsbolags företagshälsovård

Ett statligt aktiebolag inom besiktningsskiftet hörde till trafikministeriets verksamhetsområde. Enligt lagen är sådan verksamhet tillståndspliktig och öppen för konkurrens. Aktiebolagets anställda hade tillgång till företagshälsovård enligt villkoren i reglementet för statsanställda. Besiktningsskiftet hade sedan 1.1.1996 verkat i form av ett aktiebolag som skötte lagstadgad, offentlig verksamhet. Med beaktande av 46 § 1 mom. regeringsformen var justitiekanslern behörig att till denna del bedöma lagligheten i bolagets verksamhet. Justitiekanslersadjointen ansåg att det inte i ärendet framkommit någonting som föranledde ett ingripande av honom i egenskap av myndighetsövervakare (431/198).

3) Ändring av ett gåvobrev

Järnvägsstyrelsen hade 1986 med riksdagens samtycke med ett gåvobrev överlåtit 70 ånglokomotiv till Keuru stad för permanent placering i en lokomotivpark. Enligt gåvobrevet förutsattes järnvägsstyrelsens samtycke för att ånglokomotiv skulle få överlätas från lokomotivparken. Om parkens verksamhet upphörde skulle lokomotiven återlämnas till Statsjärnvägarna. VR-affärsverket hade 1995 och VR-Group Ab 1996 i samförstånd med staden ändrat gåvobrevet så att lokomotivantalet minskade till 40.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att gåvobrevet inte var i den bemärkelsen bindande att det inte till följd av ändrade förhållanden kunde ändras om båda parterna var eniga. VR-affärsverket och VR-Group Ab, som genom VR:s organisationsreformer fått överta lokomotiven, kunde tillsammans med staden som gåvotagare avtala om en sådan ändring av gåvobrevet att staden avstod från ett antal av lokomotiven som därmed återbördades till VR. VR-affärsverket hade inte behövt riksdagens samtycke till skrotning av ett antal återbördade lokomotiv. Inte heller VR-Group Ab behövde riksdagens samtycke till skrotning och försäljning av lokomotiv. De medel som ficks genom skrotningen och försäljningen användes för utveckling av lokomotivparken, vilket kunde anses vara förenligt med det ursprungliga gåvobrevets syfte (1025/1/97).

6.8. Handels- och industriförvaltningen

6.8.1. Meddelande

Förutsättningarna för avbrytande av utbetalning av företagsstöd

Handels- och industriministeriet uppmärksammades på att en statsbidragstagare har rätt att vidta ekonomiska åtgärder utgående från förväntningen att det beviljade beloppet betalas ut omedelbart, under förutsättning att han iakttar bidragsvillkoren. Detta förutsätter att bidragstagaren i beslutsvillkoren eller i samband med avgörandet på något annat sätt tillräckligt tydligt informeras också om eventuella interna myndighetsföreskrifter och på dessa baserade förfaranden som kan påverka hans ställning. Särskilt viktigt är detta i sådana fall då utbetalningen av bidraget med stöd av föreskrifterna avbryts av en

orsak som inte står i direkt samband med det ifrågavarande bidragsärendet, men nog är relaterad till något annat bidragsbeslut som berör samma sökande. Det är i och för sig tillåtet att utfärda begränsande allmänna föreskrifter om statsbidrag som är beroende av prövning. Handels- och industriministeriet underrättades om saken för utveckling av statsbidragspraxis (760/1/98).

6.9. Social- och hälsovårdsförvaltningen

6.9.1. Framställningar

1) Tillämpning av handikappservicelagen på mentalvårdspatienter

Transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut 18.5.1999, dnr 269/1/98

KLAGOMÅL

I ett 24.3.1998 daterat klagomål anför K att han vänder sig till justitiekanslern på grund av att det uppstått en problematisk situation vid tillämpningen av handikappservicelagen och -förordningen. Enligt socialbyråernas tolkning är endast rörelsehandikapp en ersättningsberättigande grund. Enligt definitionen i mentalvårdslagen förutsätter mentalvårdsarbetet att hälsovårdscentralerna samarbetar med socialbyråerna. Dessutom har såväl social- och hälsovårdsministeriet som Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES), dvs. de myndigheter som skall tolka bestämmelserna, intagit ståndpunkten att de försvarar mentalvårdspatienternas rättigheter, eftersom mentalvårdslagen innehåller bestämmelser som innebär att mentalvårdspatienter har samma rätt till ersättningar som t.ex. rörelsehandikappade. I praktiken får mentalvårdspatienter emellertid inga ersättningar.

I skrivelsen framhålls att socialbyråernas tolkning, dvs. att rörelsehandikapp är den enda ersättningsgrunden, står i strid med både mentalvårdslagen och med de myndigheters ståndpunkt som försvarar mentalvårdspatienternas rättigheter. Klaganden ber därför justitiekansler undersöka om socialbyråernas beslut är lagliga och vidta åtgärder för att mentalvårdspatienterna skall få de ersättningar som tillkommer dem enligt lag.

AVGÖRANDE

Handikappservicelagen och -förordningen

Enligt 2 § lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, nedan handikappservicelagen) avses med handikappad den som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunerna ansvarar för ordnandet av service och stöd. Enligt lagens 3 § skall kommunerna sörja för att tjänster och stöd för handikappade ordnas så att de till innehållet och omfattningen är sådana som behovet i kommunen påkallar.

Service och stöd skall enligt 4 § ordnas om en handikappad inte enligt någon annan lag får sådan service eller sådana förmåner som är tillräckliga och lämpliga för honom eller vid dröjsmål med service eller ekonomiskt stöd som avses i handikappservicelagen.

Enligt 5 § (102/1995) förordningen om service och stöd på grund av handikapp (nedan handikappserviceförordningen) skall när det gäller att ordna färdtjänst och därtill hörande beledsagar-service de betraktas som gravt handikappade som har särskilda svårigheter att röra sig och som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom inte kan anlita de offentliga kollektivtrafikmedlen utan oskäligt stora svårigheter.

Mentalvårdslagen

I 5 § mentalvårdslagen (1116/1990) föreskrivs om samordning av mentalvårdstjänsterna. Enligt bestämmelsen skall kommunalförbunden för sjukvårdsdistrikten och hälsovårdscentralerna inom dem tillsammans med den kommunala socialvården och de kommunalförbund som tillhandahåller specialomsorger organisera mentalvårdstjänsterna så att de bildar en funktionell helhet.

Enligt paragrafens 2 mom. skall för dem som lider av mentalsjukdomar eller andra mentala störningar, vid sidan av tillräcklig vård och service, i samarbete med socialväsendet i respektive kommun ordnas möjligheter till stöd och service-boende i samband med den medicinska eller sociala rehabilitering som de behöver, enligt vad som stadgas särskilt.

Socialvårdslagen och -förordningen

Enligt 20 § socialvårdslagen (710/1982) avses med hemservice fullgörande av eller bistånd vid fullgörandet av uppgifter eller funktioner som hör till boende, personlig skötsel och omvårdnad, vård och uppfostran av barn samt till annan normal och invand livsföring.

Enligt 9 § socialvårdsförordningen (607/1983) ordnas hemservice i form av

- 1) hjälp i hemmet med arbete, personlig omvårdnad och stöd, vilken ges av hemvårdare eller hemhjälpare till enskilda eller familjer,
- 2) stödservice, såsom måltids-, klädvårds-, bad-, städ-, transport- eller följeslagarservice och tjänster som främjar socialt umgänge.

Mentalvårdspatienters rätt till förmåner

Handikappservicelagens definition av en handikappad person avgränsar inte mentalvårdspatienter utanför lagens tillämpningsområde. Detta konstateras också i social- och hälsovårdsministeriets utlåtande. Handikappservicelagen är emellertid såtillvida en sekundär lag att om motsvarande förmån kan fås med stöd av någon annan lag så är denna primär i förhållande till handikappservicelagen.

Mentalvårdslagen förutsätter samarbete mellan socialvården och hälsovården. Det är emellertid i viss mån problematiskt att dra en gräns mellan de service- och stödformer som skall hänföras till social- respektive hälsovårdens ansvarsområde. Av social- och hälsovårdsministeriets utlåtande framgår att de olika stödåtgärderna är föremål för en utredning. Ministeriet konstaterar också att handikappservicelagen borde ses över.

Social- och hälsovården som en funktionell helhet

Med stöd av det som framgått av handlingarna och i synnerhet av social- och hälsovårdsministeriets utlåtande konstaterar jag att det i ärendet inte egentligen är frågan om huruvida en mentalvårdspatient på grund av sin sjukdom är berättigad till ersättningar enligt handikappservicelagen, utan om ersättningsfrågan i det enskilda fallet borde avgöras med stöd av någon annan lag än handikappservicelagen. Den som har ansökt om ersättning med stöd av handikappservicelagen och fått avslag på sin ansökan har rätt att överklaga det negativa beslutet i normal ordning

och på detta sätt få reda på om han har rätt till ersättning med stöd av handikappserviceagen.

Till de delar som K i sitt bemötande hänvisar till mentalvårdslagen konstaterar jag att det inte på grundval av klagan kan påvisas eller annars har framgått något annat i ärendet än att den ovan nämnda funktionella helhet som social- och hälsovårdsväsendet utgör enligt lag uttryckligen är syftet med tillämpningen av bestämmelserna. De projekt som nämns i ministeriets utlåtande talar för att så är fallet.

Sammanfattning

Med hänvisning till det som anförs ovan anser jag att K:s skrivelse i detta skede inte föranleder andra åtgärder från min sida än att jag meddelar social- och hälsovårdsministeriet min åsikt att tillämpningen av handikappserviceagen i praktiken kunde underlättas på ett avgörande sätt och även behovet att söka ändring i socialmyndigheternas beslut minska, om det klart framgår av lagstiftningen att handikappserviceagen avser såväl fysiska som psykiska sjukdomar.

2) Registrering av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården samt osteopatutbildningen

I ett klagomål kritiserades Rättsskyddscentralen för hälsovården på den grunden att rättsskyddscentralen som osteopater hade registrerat personer som inte hade sådan yrkesinriktad, minst fyraårig utbildning som förutsattes i den tillämpliga förordningen och hade godkänts av rättsskyddscentralen.

Vid bedömningen av frågan om yrkesinriktad osteopatutbildning hänvisade justitiekanslersadjointen till 7 § lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Enligt bestämmelsen, som är rubricerad ”Om rätt att använda yrkesbeteckning”, uppfyller också den behörighetsvillkoret som har genomgått motsvarande yrkesutbildning. Detta innebär att lagens bestämmelse, som är primär i förhållande till förordningens, ger ett mångsidigare alternativ än förordningens definition för bedömning av utbildningen. Med beaktande av detta faktum kan rättsskyddscentralen — då det inte ännu finns klara kriterier för bedömning av osteopatutbildningen och registreringen — anses ha en relativt vid skala för bedömningen av den yrkesinriktade osteopatutbildningen och registreringsbehörigheten.

Social- och hälsovårdsministeriet och Rättsskyddscentralen för hälsovården meddelades justitiekanslersadjointens beslut i klagomålsärendet. Han ansåg det vara nödvändigt att såväl ministeriet som rättsskyddscentralen i egenskap av myndigheter för övervakningen av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården vidtog åtgärder för att underlätta det pågående arbetet för att så snart som möjligt undanröja problemen kring registreringen av utbildade osteopater och klart definiera registreringskriterierna (1130/198).

3) Särskild utredning för erhållande av grundersättning för läkemedel

Enligt 9 § 4 mom. (1133/1997) sjukförsäkringslagen bestäms genom statsrådets beslut de sjukdomar och de betydelsefulla och dyra läkemedel för vilka grundersättning kan betalas först sedan det genom en särskild utredning visats att tillräckliga terapeutiska grunder föreligger. Då vissa till denna kategori hörande läkemedel räknat från 1.4.1998 hade godkänts som berättigande till ersättning, hade en bestämmelse om skyldigheten att förete en särskild utredning fogats också till 3 § 2 mom. (734/1998) sjukförsäkringsförordningen. I sitt klagomålsavgörande ansåg justitiekanslern att skyldigheten att förete en särskild utredning kunde bestämmas genom förordning. Den i 9 § 4 mom. sjukförsäkringslagen ingående bestämmelsen om en särskild utredning för erhållande av grundersättning kan upphävas som obehövlig (1202/198).

4) Pensions- och olycksfallsskydd för idrottsmän

I justitiekanslerns berättelse för 1998 (s. 90) nämns en framställning om pensions- och olycksfallsskydd för idrottsmän. Enligt uppgift från social- och hälsovårdsministeriet bereds för närvarande lagstiftning om saken. Avsikten är att de nuvarande bestämmelserna om pensions- och olycksfallsskydd för idrottsmän skall tas in i en lag (18/51/98).

6.9.2. Anmärkning

Återkrav av sjukdagpenning

Folkpensionsanstaltens lokalbyrå hade felaktigt beviljat sjukdagpenning på basis av arbets-

löshetsdagpenningens belopp. Då det felaktiga beslutet rättades hade den försäkrades samtycke till återbetalning av den överbetalda dagpenningen som en engångssumma givits en längregående tolkning än vad han själv hade avsett. Efter rättsens hade dagpenningens belopp minskats betydligt.

Justitiekanslersadjointen tilldelade Folkpensionsanstaltens lokalbyrå en anmärkning för det felaktiga förfarandet. Byrån borde i sin verksamhet ha beaktat de allmänna anvisningar som utfärdats av Folkpensionsanstaltens avdelning för hälsovård och utkomstskydd, för undvikande av att tilltron till byråns handläggning av dagpenningansökningar och skötsel av andra motsvarande ärenden rubbades (448/198).

6.9.3. Meddelanden

1) Grunderna för beviljande av fronttjänstecken

Enligt förordningen om fronttjänstecken kan fronttjänstecken beviljas kvinna vilken under kriget 1939—1945 har tjänstgjort i sådana uppgifter som räknas upp i förordningen. I ett klagomål till justitiekanslern ansågs det att tillämpningen av bestämmelsen innebar könsdiskriminering och således stred mot lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Med beaktande av att social- och hälsovårdsministeriet i sitt utlåtande anledning av klagomålet konstaterade att saken utreddes, föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att social- och hälsovårdsministeriet uppmärksammades på att utredningsarbetet borde påskyndas.

Justitiekanslersadjointens avgörande har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 149 (309/198).

2) Besvarande av medborgarbrev

I en skrivelse till social- och hälsovårdsministeriet kritiserades en arbetslöshetskassas förfarande. Ministeriets enhet för utkomstskydd för arbetslösa bad arbetslöshetskassan om handlingarna i ärendet och en utredning. En orsak till att ministeriets svar dröjde var att ett klagomål mot kassans förfarande senare riktades också till justitiekanslern. Av social- och hälsovårdsministeriets diarium framgick inte att brevet hade besvarats, trots att det inkommit till ministeriet över två år tidigare.

God förvaltningssed förutsätter att myndigheterna inom en skäligen tid besvarar från medborgarna inkomna sakliga brev som gäller tjänsteverksamheten. I det föreliggande fallet hade svaret dröjt oskäligt länge. Den omständigheten att ett klagomål som delvis gällde samma sak hade sänts också till justitiekanslern får inte i och för sig ha någon betydelse för hur länge ett ärende behandlas hos ministeriet, särskilt med beaktande av att social- och hälsovårdsministeriet är den myndighet som övervakar arbetslöshetskassorna. Se även punkt 6.10.2. (22/197).

3) En registeransvarigs tolkning och datasekretessen inom hälso- och sjukvården

Folkpensionsanstalten, som uppgivits som registeransvarig i en ansökan om undersökningstillstånd som beviljats av social- och hälsovårdsministeriet, skulle enligt såväl social- och hälsovårdsministeriets som enligt dataombudsmanens åsikt betraktas som registeransvarig i den bemärkelse som avses i personregisterlagen. Denna tolkning påverkades inte av om en del av de databaser som ingick i undersökningen medan denna pågick hade funnits eller fortfarande fanns hos de sjukhus som undersökningen omfattade. Suppleanten för justitiekanslersadjointen förenade sig i sitt avgörande om denna tolkning och underströk samtidigt att den registeransvariges aktsamhetsplikt enligt 3 § personregisterlagen följaktligen gäller också Folkpensionsanstalten.

I ett ärende som suppleanten för justitiekanslersadjointen undersökte på eget initiativ var det också fråga om hantering av sekretessbelagda patientuppgifter, bl.a. anvisningar om överlåtelse av utrangerade datorer. Suppleanten ansåg att social- och hälsovårdsministeriets utredning var saklig, men i sitt avgörande underströk han likväl vikten av att anvisningarna uppdateras vid behov (32/5197).

4) Hörande i samband med Folkpensionsanstaltens ansökan om återbrytande

Justitiekanslersadjointen ansåg i sitt klagomålsavgörande att Folkpensionsanstaltens förfarande då den i ett återbrytningsärende i stället för försäkringsdomstolen tillställde pensionsökanden ett brev om att denne skulle höras av försäkringsdomstolen, inte kunde anses vara så stridande mot bestämmelserna eller felaktigt att

det föranledde ett ingripande. I avgörandet påtalades emellertid att brevet till sitt innehåll var så tillvida bristfälligt att därav inte framgick från vilket datum den 30 dagars tidsfristen räknades och inte heller tillräckligt tydligt att brevet innebar att sökanden skulle höras. Den sistnämnda omständigheten var viktig för att parten inte skulle behöva sväva i ovisshet om huruvida försäkringsdomstolen ytterligare beredde honom tillfälle att bemöta Folkpensionsanstaltens ansökan om återbrytande.

Enligt avgörandet fanns det ingen orsak att ingripa i Folkpensionsanstaltens tolkning av 26 § folkpensionslagen, som också social- och hälsovårdsministeriet förenat sig om och försäkringsdomstolen godkänt. Enligt tolkningen skall som tilläggsdelsinkomst inte räknas sådan genom frivilliga arrangemang förvärvat pension som den försäkrade själv finansierat i sin helhet. Om däremot sökandens arbetsgivare tecknat försäkringen och finansierat pensionen skulle den nämnda, på individuell pensionsförsäkring baserade pensionen beaktas som tilläggsdelsinkomst (625/1/97).

5) Tolkning av begreppet samboförhållande och hörande i ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd

Folkpensionsanstalten uppmärksammades på vikten av att den andra parten i ett samboförhållande blir hörd. Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande, med stöd av erhållna utredningar, att Folkpensionsanstalten inte hade överskridit sin prövningsrätt när den i ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd stannade för tolkningen att sökanden bodde under äkten-skapsliknande förhållanden med en person som sökanden uppgav som sin hyresvärd. Å andra sidan ansågs det i avgörandet att den som uppgivits vara hyresvärd, genom tolkning av sambobegreppet hade fått partsställning till den del som det i ärendet var fråga om hans inkomster och beskattning. Av denna anledning hade det varit förenligt med god förvaltnings sed och med lagen om förvaltningsförfarande att också han hördes i ärendet (1192/1/98).

6) I sjuktransportuppgifter arbetande personers yrkesskicklighet och utbildningsbehov

I ett klagomål påtalades vissa brister i utbildnings- och kunskapsnivån hos personer som ar-

betade i sjuktransportuppgifter, samt den omständigheten att det i sjuktransport- och förstahjälpsuppgifter arbetade också personer som inte fått yrkesutbildning inom hälso- och sjukvård. Enligt gällande bestämmelser skall de som arbetar med förstahjälp och sjuktransport ha fått vederbörlig utbildning, men det finns ingenstans bestämt vad som avses med vederbörlig utbildning och inte heller finns det några riksomfattande rekommendationer om vårdlegitimation för transportpersonal.

I klagomålsavgörandet konstaterades att en av social- och hälsovårdsministeriet tillsatt arbetsgrupp hade gjort en relativt omfattande undersökning av frågan om sjuktransportpersonalens utbildning och rätt att vidta vårdåtgärder, samt att arbetsgruppen liksom även Rättskyddscentralen för hälsovården hade konstaterat brister och ändringsbehov. Social- och hälsovårdsministeriet meddelades för kännedom justitiekanslersadjointens ställningstagande att det med tanke på patientsäkerheten skulle vara motiverat att inom en skäligen snar framtid avhjälpa de ovan berörda problemen med sjuktransporterna (1122/1/98).

7) Sakkunnigutlåtanden och sakkunniga

I ett klagomål ansågs det att Rättsskyddscentralen för hälsovården hade givit ett vilseledande utlåtande till högsta domstolen i ett ärende som gällde olycksfallsersättning. Av utlåtandet framgick inte att de utlåtanden som rättsskyddscentralen inhämtat från sina permanenta sakkunniga hade varit sinsemellan motstridiga. I rättsskyddscentralens utlåtande beaktades endast det för sökanden negativa sakkunnigutlåtandet. I klagomålet kritiserades också den omständigheten att rättsskyddscentralen för sakkunnigutlåtandena anlitar pensionerade läkare, som inte kan känna till de senaste rönen på området eller kunskapsmässigt nå upp till samma nivå som läkare som är aktiva i arbetslivet.

Justitiekanslersadjointen konstaterade som sin ståndpunkt i sitt klagomålsavgörande som han meddelade Rättsskyddscentralen för kännedom att det vore sakenligt att rättsskyddscentralen, i sådana fall då dess permanenta sakkunniga i sina utlåtanden har dragit olika slutsatser och kommit fram till divergerande resultat, nämner detta faktum i sitt utlåtande. I sådana fall då sakkunnigutlåtandena på det nämnda sättet är motstridiga borde rättsskyddscentralen i sitt utlåtande också uttryckligen ange vilka synpunkter och orsaker den har tagit fasta på då den har valt

en viss sakkunnigs tolkningslinje, samt på vilken grund den inte har kunnat omfatta den ståndpunkt som framförs i ett annat sakkunnigutlåtande.

Vad beträffar grunderna för val av rättskyddscentralens permanenta sakkunniga hänvisas i avgörandet till 19 § förordningen om rättskyddscentralen för hälsovården, där det förutsätts att de som kallas till permanenta sakkunniga är ”erkänt skickliga och erfarna personer” som företräder ”sådan vetenskaplig eller annan sakkunskap som är av betydelse för rättsskyddscentralen”. Om dessa förutsättningar är uppfyllda utgör bestämmelsen således inget hinder för att kalla en pensionär till permanent sakkunnig. De permanenta sakkunniga kallas till uppdraget för högst fyra år i sänder, vilket enligt justitiekanslersadjointens åsikt är en relativt kort tid och därför utgör en garanti för att deras kunskaper och skicklighet hålls uppdaterade. De sakkunnigas kompetens kommer således att omprövas efter varje fyraårsperiod (93/1/98).

8—9) Hörande med anledning av en förvaltningsklagan

En länsstyrelses social- och hälsoavdelning uppmärksammades på att huvudregeln enligt lagen om förvaltningsförfarande är den att parterna skall höras och att avvikelse från denna regel kan göras endast i de undantagsfall som räknas upp i lagen. I sitt avgörande konstaterade justitiekanslersadjointen dessutom i fråga om den betydelse som hörandet har vid behandlingen av en förvaltningsklagan, att detta extraordinära rättsmedel får en accentuerad betydelse då det inte finns något ordinärt rättsmedel att tillgå i ett ärende samt att det vid behandlingen är av största vikt, för att ärendet skall bli utrett så grundligt som parternas rättssäkerhet förutsätter, att den som anfört klagan blir hörd med anledning av de utredningar som inhämtats (531/1/98).

Likaledes uppmärksammades en länsstyrelse för framtiden på att parterna skall höras med anledning av en förvaltningsklagan. Det är skäl att behandla ärenden av detta slag så omsorgsfullt som rättssäkerheten förutsätter, vilket innebär att såväl den som anfört klagat som den som klagan är riktad mot blir hörda. Utgångspunkten är att den som har anfört klagan skall beredas tillfälle att bemöta den utredning som inhämtats i ärendet, med tillämpning av vad som i 15 § lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs om hörande av part (810/1/98).

10) En länsstyrelses behandling av en förvaltningsklagan

En länsstyrelses social- och hälsoavdelning hade med anledning av en inkommen förvaltningsklagan bett två parter om utredning i enlighet med 12 § lagen om förvaltningsförfarande. Den ena utredningen hade inkommit till länsstyrelsen som delvis bristfällig och föredraganden i ärendet hade väntat att den skulle kompletteras. I länsstyrelsens diarium fanns ingen anteckning om att den andra utredningen inkommit i tid.

Social- och hälsoavdelningen uppgav att orsaken till att man inte omedelbart hade ingripit i överskridningen av de utsatta tiderna var att det tidvis förekommit problem och dröjsmål med att få in vissa utredningar. Då syftet med att sätta ut tidsfrister är att effektivera behandlingen av ärenden konstaterade justitiekanslersadjointen att de skall kontrolleras regelbundet och att begärda utredningar vid behov skall efterfrågas. Länsstyrelsens social- och hälsoavdelning hade med anledning av justitiekanslersadjointens utredningsbegäran vidtagit åtgärder för att effektivare följa upp behandlingen av ärenden som gällde förvaltningsklagan.

Det var oacceptabelt att föredraganden i det i klagomålet angivna ärendet, som gällde behandlingen av en förvaltningsklagan, inte hade observerat att tidsfristen överskridits samt att utredningen var bristfälligt. Föredraganden hade börjat komplettera utredningen först ca ett år och en månad efter att de första utredningarna inkommit till länsstyrelsen, sedan klaganden skriftligen hade frågat i vilket behandlingsskede ärendet befann sig.

Behandlingen av förvaltningsklagan hade delvis av denna anledning utan giltig orsak dragit ut på tiden. Det är i sista hand föredraganden i ett ärende som skall kontrollera att diarieuppgifterna uppdateras. Länsstyrelsens föredragande uppmärksammades på det faktum att uppföljningen av tidsfristerna varit bristfällig. Se även punkt 3.3. 21 (555/1/98).

11) Kostnadsansvaret för arbetslöshetsdagpenningar

En medlem i en arbetslöshetskassa klagade över att kassan hade debiterat honom för kostnaderna för utbetalningen av arbetslöshetsdagpenningar genom postgiro. I sitt klagomålsavgörande ansåg justitiekanslersadjointen att mottagaren inte kunde debiteras för dessa kostnader.

Arbetslöshetskassan uppmärksammades på vikten av att kassamedlemmarna behandlas jämligt samt på kostnadsansvaret för utbetalningen av medlemmarnas arbetslöshetsdagpenningar. Avgörandet refereras mera detaljerat under punkt 7.5.1.(352/198).

12) Övervakning av trafikförsäkringscentralens verksamhet

Enligt 17 § (361/1993) trafikförsäkringslagen är trafikförsäkringscentralen primärt ansvarig för trafikskador som i Finland orsakas av oförsäkrade eller oidentifierade motorfordon eller av motorfordon vilkas stadigvarande hemort inte är i Finland. Justitiekanslersadjointen ansåg att trafikförsäkringscentralen sköter ett offentligt uppdrag och att övervakningen av trafikförsäkringscentralens verksamhet följaktligen hör till justitiekanslerns behörighet. Avgörandet refereras under punkt 7.5.2.(418/199).

6.9.4. Övrigt ställningstagande

Ett av Rättsskyddscentralen för hälsovården inbegärt utlåtande

I ett klagomål var det fråga om förutsättningarna för erhållande av invaliditetspension samt om vissa arbetspensionsanstalters, Folkpensionsanstaltens och besvärsorganens förfarande. Enligt klagomålet hade sökanden upprepade gånger fått ogrundade, negativa beslut i sitt pensionsärende. Till stöd för ett flertal ansökningar i det invecklade och svåra pensionsärendet hade inlämnats utförliga medicinska utlåtanden och undersökningsresultat. Justitiekanslersadjointen ansåg att det inte kunde påvisas att den avgörande myndigheten hade överskridit sin prövningsrätt eller annars förfarit felaktigt då den gav ett negativt avgörande om sökandens rätt till invaliditetspension.

För utredningen av ärendet ombads Rättsskyddscentralen för hälsovården ge ett utlåtande om den medicinska utredning som lagts fram i ärendet. Rättsskyddscentralen inhämtade två permanenta sakkunnigas utlåtanden och gav sitt eget utlåtande om sökandens invaliditet. Utlåtandena tillställdes sökanden med konstaterandet att denne kunde åberopa dem som ny utredning och få sin rätt till invaliditetspension omprövad (676/198).

6.10. Arbetsförvaltningen

6.10.1. Meddelanden

1) En arbetskraftsmyndighets rådgivningsskyldighet

Klaganden hade av en arbetskraftsbyrå preliminärt informerats om möjligheten att få behovsprövat arbetsmarknadsstöd. I klagomålsavgörandet konstaterades att god förvaltnings sed skulle ha förutsatt att för klaganden också i ett senare skede klargjordes behovsprövningen av arbetsmarknadsstöd på nytt och mera detaljerat, eftersom klagandens rätt till arbetsmarknadsstöd var beroende av behovsprövning och därför inte självklar. Justitiekanslersadjointen uppmärksammade arbetskraftsbyrån på vikten av att ge rätt råd i enskilda fall (329/198).

2) Återkrav av förtjänstrelaterad arbetslöshetsdagpenning

Klaganden hade fått ett större dagpenningsbelopp än han var berättigad till. Arbetslöshetskassan hade inte, i strid med de allmänna tillämpningsdirektiv som social- och hälsovårdsministeriet utfärdat med stöd av 33 § (665/1993) lagen om utkomstskydd för arbetslösa, före beslutet om att återkräva det överbetalda beloppet berett klaganden tillfälle att bli hörd. Ministeriet uppmanades att uppmärksamma arbetslöshetskassan på att vederbörande part skall höras före beslutet om återkrav (22/197).

6.11. Miljöförvaltningen

6.11.1. Meddelanden

1) Naturhandlingarnas exakthet

Transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut, se avsnitt 9, s. 156 (733/198).

2) Beredningen av en generalplan för Noux (det s.k. Life-projektet)

Forststyrelsen hade sammankallat en arbetsgrupp för beredning av en generalplan för hela Noux-området. Avsikten var att trygga naturens

mångfald genom sammanjämkning av de till områdets markanvändning hänförliga behoven och planerna. Generalplanen skulle vara en rekommendation bl.a. för de berörda markägarna.

I ett klagomål ansågs det att informationen om projektet varit bristfällig och att invånarna och markägarna inte hade blivit hörda personligen. Någon information om tillsättningen av arbetsgruppen och dess medlemmar hade inte givits. Man hade inte kunnat ge något utlåtande om den färdiga generalplanen eftersom något sådant inte hade begärts. Inte heller de begärda utlåtandena hade beaktats, utom för korrigerings av uppenbara felaktigheter. Förfrågningar om projektet hade inte besvarats inom skälig tid.

Enligt den i ärendet inhämtade utredningen hölls i samband med att planeringen inleddes möten för allmänheten två dagar efter varandra. En annons om mötena publicerades i dagstidningen Helsingin Sanomat samma dag som det första mötet redan hölls. För den färdiga planen ordnades en omfattande remissomgång, under vilken bl.a. hördes organisationer som representerade invånarna och markägarna. Förfrågningar om generalplanen besvarades med vissa dröjsmål.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att planeringen, som inte bara myndigheterna utan också vissa medborgarorganisationer deltog i, var ett offentligt uppdrag. I samband med den skulle beaktas vad som i 16 § regeringsformen bestäms om garantier för en god förvaltning. Enligt bestämmelsen inbegriper dessa garantier offentligheten vid handläggningen och rätten att bli heard.

Enligt grundrättighetsbestämmelsen skall garantier för en god förvaltning tryggas i lag. Det är således förenat med vissa problem att direkt tillämpa bestämmelsen i ett fall som detta. Justitiekanslern konstaterade att syftet med hörandet är att få klarhet i vilka åsikter och förslag de som använder området har om uppgörandet av generalplanen. De lokala invånarna och markägarna utgör otvivelaktigt en betydande användargrupp. Den till de planenliga rekommendationerna anslutna synpunkten att planen inte har några rättsverkningar gäller uttryckligen de omedelbara rättsverkningarna. Syftet med rekommendationerna är emellertid att de skall ha en indirekt eller medelbar betydelse i sammanhanget. Rekommendationerna kommer sannolikt att senare åberopas i olika sammanhang. Till följd av denna indirekta men faktiska betydelse samt med beaktande av de övriga synpunkter som nämns ovan borde representanterna för de myndigheter som

deltog i planeringen — också i avsaknad av direkt tillämpliga rättsnormer — ha vidtagit vederbörliga åtgärder för att höra de parter som berördes av planen.

Justitiekanslern konstaterade vidare att en kungörelse hade kunnat utfärdas om uppgörandet av generalplanen och om hörandet av parterna. Kungörelsen skulle emellertid offentliggöras i god tid, vilket inte hade skett i det aktuella fallet. Utlåtanden kunde ges också av andra än omdedda parter. En omständighet som minskade utlåtandenas betydelse var att också de i de begärda utlåtandena ingående åsikterna och förslagen hade beaktats i planen endast när det gällde korrigerings av uppenbara felaktigheter.

Med stöd av det som anförs ovan har justitiekanslern dragit den slutsatsen att beredningen av generalplanen hade skett utan att områdets invånare eller markägare hade hörts i tillräcklig utsträckning. Ärendet är emellertid i viss mån tolkbart, eftersom hörandet inte kunde baseras på lagen om förvaltningsförfarande utan endast på 16 § regeringsformen. Det sistnämnda lagrummet riktar sig emellertid i första hand till lagstiftaren. De under remissomgången framförda åsikterna och förslagen borde ha fogats till planeringsmaterialet och kunde i så fall ha utnyttjats dels vid själva planeringen, dels som bakgrundsmaterial vid den fortsatta planeringen. Justitiekanslern konstaterade vidare att sakliga förfrågningar skall besvaras inom en skälig tid.

Justitiekanslern meddelade miljöministeriet och Forststyrelsen sina ovan relaterade uppfattningar och konstateranden för kännedom (560, 573, 729 och 771/1/98).

3) Dröjsmål med insändande av en utredning

En miljöcentral hade i ett ansökningsärende som var anhängigt hos en vattendomstol givit vattendomstolen ett på förhandsuppgifter baserat utlåtande bl.a. om en fågelinventering. Enligt utlåtandet skulle inventeringen tillställas vattendomstolen och ett preciserat utlåtande skulle ges. Sedan vattendomstolen i ett senare skede ställt en förfrågan om saken hade miljöcentralen meddelat att utredningen var klar och att ett ytterligare utlåtande eventuellt skulle ges.

Då vattendomstolen gav sitt avgörande ca en månad efter att inventeringen blivit klar och ca en månad efter att den kontaktats hade miljöcentralen fortfarande inte tillställt domstolen den utlovade inventeringen.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att en orsak till att inventeringen till vattendomstolen hade dröjt bl.a. var att den hade sammankopplats med ett eventuellt tilläggsutlåtande. Efter vattendomstolens förfrågan skulle det ha varit möjligt att försnabba behandlingen av ärendet på så sätt att inventeringen hade sänts till vattendomstolen för att denna skulle kunna ta del av den och bedöma det redan givna utlåtandet, oberoende av när tilläggsutlåtandet blev klart. Enligt avgörandet kan det inte anses vara sakenligt att en uttryckligen för ett visst projekt uppgjord aktuell inventering inte hade kunnat tillställas vattendomstolen i tid. Miljöcentralen uppmärksammades på att utlåtanden, inventeringar och handlingar som ansluter sig till anhängiga domstolsärenden skall tillställas domstolen utan obefogat dröjsmål (1056/1/97).

4) Dröjsmål med ett utlåtande

Ett landsbygdsnäringsdistrikts fiskerihushållningsenhet bad 18.7.1997 en regional miljöcentral ge ett utlåtande om ett antal ansökningar om förbud mot handredskapsfiske. Det var fråga om att få ett riktgivande avgörande i ett ärende där det var fråga om att trygga havsfåglars häckning. För utlåtandet hade inte utsatts någon tidsfrist. Utlåtandet gavs först 15.3.1999.

Suppleanten för justitiekanslersadjointen meddelade den regionala miljöcentralen för kännedom att utlåtandet hade dröjt oskäligt länge. Samtidigt uppmärksammades de tjänstemän som skötte beredningen av utlåtanden på att ärenden som gäller utlåtanden till andra myndigheter skall behandlas inom en skälig tid, med hänsyn till den betydelse som utlåtandet har för behandlingen hos den myndighet som begärt utlåtandet och därmed också för sökandens rättsliga ställning (412/1/98).

6.11.2. Övriga ställningstaganden

1) Ett strandskyddsprogram

En markägare hade 23.7.1991 ansökt om fredning av sitt område som ingick i det riksomfattande strandskyddsprogrammet. Länsstyrelsen hade ca ett år efter ansökan tillställt markägaren en preliminär ersättningskalkyl. Emellertid hade fredningsärendet inte i enlighet med miljöministeriets anvisningar vidarebefordrats till ministeriet för avgörande och betalning av ersättningen, eftersom det inom länet fanns ett flertal anhängiga ansökningar och länsstyrelsen inte hade tillräckligt med pengar för att förverkliga projektet. Följden var att sökanden avstod från att freda området och 27.1.1994 ansökte om byggnadslov.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att det inte var förenligt med strandskyddsprogrammet att fredningsansökan fick förfalla. I programmet understryks den frivilliga fredningens betydelse som ett sätt att förverkliga strandskyddet.

Se justitiekanslerns beslut 29.12.1995, dnr 445/1/94 och den därtill anslutna framställningen till statsrådet om snabbare förverkligande av strandskyddsprogrammet (justitiekanslerns berättelse för 1995, s. 89) (241/1/98).

2) En miljöcentralns förfarande i ett planändringsärende

En miljöcentral hade tolkat klagandens brev som besvärsskrifter och med stöd av 8 § lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) uppburit 400 mark per beslut.

Innehållet i klagandens brev var tolkbart och de kunde eventuellt betraktas som besvär. Miljöcentralen hade emellertid senare bedömt breven som klagomål och med hänvisning till bestämmelsen om rättande av sakfel i 26 § lagen om förvaltningsförfarande undanröjt två av sina beslut. Samtidigt hade den undanröjt de avgifter på sammanlagt 800 mark som klaganden påförts. På grund av att klagandens skrivelser var tolkbara föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder från justitiekanslersadjointens sida (100/1/98).

7. Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen

7.1. Allmän översikt

Utöver statsförvaltningen övervakar justitiekanslern också självstyrelsesamfundens verksamhet. Det är fråga om den kommunala självstyrelsen och de religiösa samfundens självstyrelse samt om Ålands landskapsförvaltning. Justitiekanslern kan övervaka endast lagligheten i ett förfarande. Ändamålsenlighetsfrågor ligger inte inom ramen för justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Klagomål som hänförde sig till olika sektorer av kommunalförvaltningen utgjorde under verksamhetsåret merparten av den laglighetsövervakning som gällde självstyrelsesamfunden. Klagomålen över kommunala myndigheter fortsatte att öka i antal och uppgick under verksamhetsåret till sammanlagt 106 (94 år 1998).

Också under verksamhetsåret anfördes klagomål som gällde jävsfrågor i anslutning till det kommunala beslutsfattandet. Det framgick emellertid att man i kommunerna var bättre förtrogna med jävsbestämmelserna, vilket var ägnat att minska antalet till denna kategori hörande klagomål mot de kommunala myndigheterna och förtroendevalda.

Under verksamhetsåret var relativt många klagomål, dvs. sammanlagt 127 (126 år 1998) riktade mot kommunernas socialväsende. Oavsett att regleringen av utkomststöden blev betydligt klarare genom den revidering av utkomststödssystemet som trädde i kraft 1.3.1998, skedde det ingen väsentlig minskning i antalet klagomål i utkomststödsärenden.

De kommunala förmyndarnämndernas verksamhet utgjorde ett delområde av övervakningen av kommunalförvaltningen. Under verksamhetsåret genomfördes en viktig helhetsreform av förmyndarverksamheten. Genom den nya lagen om förmyndarverksamhet som trädde i kraft den 1 december 1999 överfördes ansvaret för förmyndarväsendet från kommunerna till staten. Kommunernas förmyndarnämnder drogs in och i stället blev magistraterna förmyndarmyndigheter.

På Åland är det emellertid länsstyrelsen som är förmyndarmyndighet. Å andra sidan kommer i regel kommunerna att också i fortsättningen svara för att det finns i lagen om förmyndarverksamhet avsedda intressebevakare att tillgå i kommunen. I kommunen kan antingen finnas tjänster eller befattningar för allmänna intressebevakare (tidigare tjänsteförmyndare) eller också kan kommunen köpa tjänsterna av utomstående. — För jämförelsens skull kan det konstateras att genom den lag om allmän rättshjälp (104/1998) som trädde i kraft 1.6.1998 överfördes också ansvaret för den allmänna rättshjälpen från kommunerna till staten.

När riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till kommunallag, som trädde i kraft 1.7.1995 (365/1995), förutsatte den att regeringen före utgången av 1999 ger en redogörelse för hur tillämpningen av den nya kommunallagen påverkar kommunernas förvaltning och verksamhet samt för andra omständigheter i samband med tillämpningen av lagen. Statsrådet överlämnade 23.9.1999 den förutsatta redogörelsen (SRR 3/1999 rd) till riksdagen.

Under verksamhetsåret har klagomålen i tre fall lett till anmärkningar för felaktigt förfarande och i elva fall till att justitiekanslern meddelat vederbörande sin uppfattning. Anmärkningarna har gällt bristfälligt kungörelseförfarande, en byggnadsinspektörs förfarande och felaktigt återkrävande av utkomststöd. Vid laglighetsövervakningen har dessutom uppmärksamats den rätta tillämpningen av jävsbestämmelserna och bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

Under verksamhetsåret inkom 4 (9 år 1998) klagomål som hänförde sig till laglighetsövervakningen av de religiösa samfundens självstyrelse. Alla de under året avgjorda klagomålen gällde den evangelisk-lutherska kyrkan. I två klagomål var det fråga om ett domkapitels och i ett om kyrkomötets förfarande. Ett klagomål gällde domkapitlens ställning som rättsskipningsorgan. Klagomålen har inte lett till åtgärder.

Under verksamhetsåret inkom fyra klagomål som hänförde sig till landskapet Åland. Två av dessa föranledde ett meddelande respektive ett ställningstagande.

Dessutom behandlades en arbetslöshetskassas och trafikförsäkringscentralens förfarande, i den mån som dessa skötte offentliga uppgifter.

Av figur 7 framgår hur antalet klagomål gällande kommunala och kyrkliga myndigheter utvecklades 1995—1999.

7.2. Kommunalförvaltningen

7.2.1. Allmän förvaltning

7.2.1.1. Meddelanden

1) Misstanke om åldersdiskriminering

En kommunstyrelse uppmärksammades eftertryckligen på att kommunstyrelsen och kommunens ledande tjänsteinnehavare inte får ge anledning att misstänka dem för åldersdiskriminering. Kommunstyrelsen och de ledande tjänsteinha-

varna hade i yttranden som publicerats i dagspressen låtit förstå att personer som fyllt 50 låg sämre till än andra sökande till den vakanta kommundirektörstjänsten.

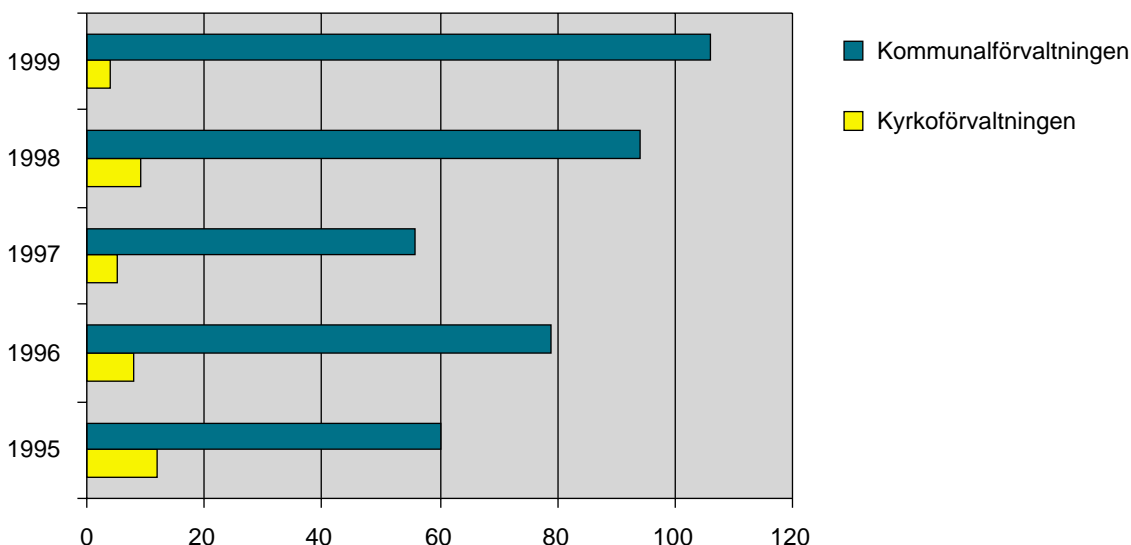
Enligt tjänstestadgan kunde en tjänst lediganslås på nytt endast av grundad anledning. I sin utredning hade kommunstyrelsen inte ens påstått att de som sökte tjänsten i det första skedet var obehöriga. Sökandenas relativt höga genomsnittsålder kunde inte utan klart redovisade, starka sakskaäl som direkt sammanhängde med tjänsteuppgifterna anses vara en sådan grundad anledning att lediganslå tjänsten på nytt som lagen om tjänstestadgan förutsatte (5/50/99).

2) En kommunal myndighets förfarande i ett ärende som gällde handlingsoffentlighet

En kommunal skoldirektör hade försummat att se till att en inkommen handling vederbörligen hade införts i stadens diarium och dessutom ansett att en handling som skoldirektören hade i sin besittning inte var offentlig. Skoldirektören hade också vägrat att på begäran ge ett skriftligt negativt beslut.

Figur 7.

Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1995—1999



Justitiekanslersadjointen meddelade för kännedom skoldirektören och stadsstyrelsen att med stöd av 8 § lagen om allmänna handlingars offentlighet skall en part på begäran ges ett skriftligt beslut för att parten skall kunna utnyttja den lagliga besvärstiden (390/1/98).

7.2.1.2. Övriga ställningstaganden

1) Val av en biträdande stadsdirektör

I ett klagomål anfördes det att två partier i samband med valet av en stadsdirektör hade kommit överens om att inrätta en biträdande stadsdirektörstjänst som ersättning för att en person som hörde till det ena partiet valdes till stadsdirektörstjänsten. Till den biträdande stadsdirektörstjänsten skulle väljas en person som utsetts av det andra partiet. I samband med att tjänsten inrättades hade det också beslutats att till tjänsten kunde väljas en person som inte sökt den, men gett sitt samtycke. Fullmäktige hade inte på förhand, och med undantag för den som blev vald, inte heller senare fått någon som helst meritförteckning eller namnlista över dem som gett sitt samtycke.

Stadsstyrelsen anförde i sin utredning att till tjänsten som stadsdirektör och biträdande stadsdirektör enligt tjänstestadgan kunde väljas också en person som inte sökt tjänsten men gett sitt samtycke. Förfarandet ansågs behövligt eftersom alla som sökte stadsdirektörstjänster inte vill ha sitt namn offentliggjort. Enligt vedertagen praxis uppgörs ingen förteckning över sökande som gett sitt samtycke.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att det i kommunallagen inte finns någon bestämmelse om att till kommundirektör eller biträdande kommundirektör kan väljas antingen en person som sökt tjänsten eller en person som samtyckt till att bli vald till tjänsten. I den juridiska litteraturen har det ansetts att särskilda bestämmelser om tillsättning av kommundirektörstjänsten kan tas i tjänstestadgan, t.ex. om att tjänsten kan tillsättas med stöd av samtycke. Enligt vissa avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen har fullmäktigegrupperna inom ramen för gällande bestämmelser och föreskrifter kunnat avtala om val av kommunens ledande tjänstemän. Möjligheten att ingå bindande förhandsavtal finns inbyggd i den representativa kommunala demokratin, som ett element i den kommunala självstyrelsen (190/1/99).

2) Skyldigheten att göra flyttningsanmälan i samband med kommunala hyresförhållanden

Med anledning av vissa i offentligheten förekommande uppgifter frågade justitiekanslersadjointen Helsingfors stadsstyrelse vilka åtgärder som skulle vidtas för att rätta till missförhållandet att staden inte alltid är medveten om vem som bor i dess hyresbostäder. Det var fråga om samhällssubventionerade bostäder och man hade misstänkt att subventionen inte alltid gick till rätta personer. Förfarandet med flyttningsanmälan förnyades i samband med att lagen om hemkommun (201/1994) trädde i kraft. Då det allmänt förekom att flyttningsanmälningar inte gjordes visste husägarna och hyresvärdarna inte alltid vem som faktiskt bodde i bostäderna. Den nya lagen hade ökat hyresgästernas möjligheter att lura myndigheterna och även försvärat verkställighetsmyndigheternas verksamhet.

I sin utredning uppgav stadsstyrelsen att eftersom kommunerna enligt lagen ansvarar för sin bostadsproduktion, hade stadsstyrelsen på framställning av bostadsnämnden uppmanat den kommunala hyresvärden att införa ett hyresavtalsbaserat husbokssystem.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att stadsstyrelsen hade vidtagit adekvata åtgärder i ärendet. Ärendet föränledde därför inga andra åtgärder än att stadsstyrelsen anmodades följa upp situationen, för att de i utredningsbegäran beskrivna missförhållandena skulle kunnas rättas till (39/51/98).

3) Övervakningen av hyresförhöjningar i arava-hyreshus

På hyrorna för fastigheter för vilka har beviljats aravalån och ägs av VVO Ab tillämpas lagen om användning, överlåtelse och inlösen av arava-hyresbostäder och arava-hyreshus (1190/1993). Enligt lagens 7 § 4 mom. övervakar kommunen att de principer som gäller maximibeloppet av hyran följs. Enligt lagens 23 § 1 mom. har miljöministeriet, statens bostadsfond, statskontoret och kommunen rätt att övervaka att denna lag och de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas.

Justitiekanslersadjointen anser att en arava-hyresfastighet är en hyresbostad som har finansierats med offentliga medel. I det aktuella ärendet var det fråga om ett lagstadgat höjningsförfarande som övervakas av den offentliga förvalt-

ningen. Justitiekanslern är behörig att övervaka hyreshöjningar i aravahyreshus, i synnerhet höjningsgrunderna (39/1/99).

7.2.2. Undervisningsförvaltningen

7.2.2.1. Meddelanden

1) Vikten av en omsorgsfull behandling av ansökningar

En ansökan som gällde ett konservatoriums terminsavgift hade riktats till stadsstyrelsen. Denna hade överfört ansökan till den behöriga utbildningsservicecentralen, där ansökan emellertid hade förkommit. Utbildningsservicecentralen uppmärksammades på vikten av en omsorgsfull behandling av ansökningshandlingar (925/1/97).

2) En muntlig anmärkning

En lärare vid ett musikinstitut klagade över att tf. rektorn och stadens personalchef hade tilldelat honom en muntlig varning. En skriftlig promemoria upprättades över hörandet. Klaganden ansågs ha handlat osakligt mot en annan lärare genom att trots den andra lärarens förbud uppspade gånger ge honom religiöst material.

Enligt vad som utretts hade förmannen försökt ingripa i klagandens förfarande genom att tilldela honom en muntlig anmärkning, som var jämförbar med en arbetsledningsåtgärd. I samband med att läraren hördes och i den därvid uppsatta promemorian användes emellertid det felaktiga uttrycket "muntlig varning". I klagomålsavgörandet uppmärksammades den spellärare som varit tf. rektor och stadens personalchef på att den muntliga anmärkningen från arbetsledningens sida inte borde ha kallats en muntlig varning (727/1/97).

7.2.3. Social- och hälsovårdsförvaltningen

7.2.3.1. Framställning

Ansvaret för en patients vård och medicinering

Med anledning av ett klagomål över en hälsovårdscentralers vårdpersonals förfarande har justitiekanslersadjointen gjort en framställning till

Rättsskyddscentralen för hälsovården om att denna vid sin övervakning av yrkesutbildade inom hälso- och sjukvården tar ställning till den medicineringsfråga som klagomålet aktualiserar och som gäller definiering av den gräns i samband med svåra sjukdomstillstånd då ansvaret för vårdåtgärder, med beaktande av lagen om patientens ställning och rättigheter, kan överföras på patienten själv och patientens anhöriga. Detta är relevant framförallt i situationer där det är fråga om medicinering som kan innebära livsfara för patienten om den försummas (1038/1/98).

7.2.3.2. Anmärkning

Återkrav av utkomststöd

En stads social- och hälsovårdscentral hade inte i enlighet med 34 § 2 mom. socialvårdslagen fattat beslut om återkrav av grundlöst betalt utkomststöd. I stället hade utbetalningen av utkomststödet avbrutits i december 1996. Förfarandet överensstämde inte med bestämmelserna i socialvårdslagen.

Justitiekanslersadjointen tilldelade social- och hälsovårdscentralen en anmärkning för dess felaktiga förfarande och konstaterade att också den gällande lagen om utkomststöd (1412/1997) förutsätter motsvarande återkravs förfarande. Social- och hälsovårdscentralen uppmärksammades vidare på att återkrav av utkomststöd förutsätter ett uttryckligt beslut och att förfarandet inte får riktas mot framtida utkomststöd. En ansökan om utkomststöd får inte avslås på den grunden att tidigare beviljat utkomststöd skall kunna återkrävas (26/1/98).

7.2.3.3. Meddelanden

1) Klarläggande av grunderna för utkomststöd

En grundtrygghetsnämnd meddelades för kännedom justitiekanslersadjointens klagomålsavgörande i ett utkomststödsärende. I avgörandet framfördes uppfattningen att man vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd borde eftersträva att den tjänsteinnehavare som behandlar ärendet tillräckligt tydligt uppmanar sökanden att bifoga samtliga utredningar som behövs för behandlingen av stödbeslutet. Genom detta förfarande skulle behandlingen av ärendet

bli snabbare och behovet att söka ändring i beslutet oftast bortfalla (152/1/98).

2) Ett socialverks förfarande vid indrivningen av underhållsbidrag

En vårdnadshavare för ett barn ansökte 1976 hos ett socialverk om dåtida förskott på underhållsbidrag, som numera kallas underhållsstöd. Till ansökan bifogades rådstuvurättens 22.11.1971 daterade beslut i verkställbar form. Då socialverket inte hade vetskap om andra domstolsbeslut hade socialverket med stöd av det nämnda avgörandet och 22 § lagen om tryggnad av underhåll för barn vidtagit åtgärder för att driva in de utestående raterna hos den underhållsskyldige.

Socialverket hade år 1995 fått vetskap om rådstuvurättens 2.4.1973 daterade utslag genom vilket underhållsbidragets belopp sänktes, samt korrigerat det resterande beloppet i enlighet därmed. Socialverket borde då det fick en till riktigheten ostyrkt kopia av utslaget 2.4.1972 ha fäst avseende vid att denna inte var ett sådant verkställbart domstolsutslag som avses i 3 kap. 23 § utsökningslagen. Socialverket borde också ha vidtagit åtgärder för att få sökanden att inlämna utslaget i verkställbar form. Socialverket skulle inte längre därefter ha fått tillstålla utökningsmyndigheterna beslutet 22.11.1971, eftersom underhållsbidragsfordran hela tiden hade avsett utslaget 2.4.1973. I socialverkets 15.9.1997 daterade verkställighetsansökan till utsökningsmyndigheterna hade som verkställighetsgrund felaktigt antecknats utslaget 22.11.1971, som också bifogades ansökan.

Socialverket uppmärksammades på det felaktiga förfarandet vid kontrollen av den formella sidan av det utslag som sändes till verkställighet och vid uppsättandet av ansökan om verkställighet (se även punkt 5.4.3.6.) (184/1/98).

3) Vikten av omsorgsfullhet när uppgifter utlämnas ur patienthandlingar

En patient hade fått kopior av en annan persons patienthandlingar tillsammans med de kopior som han begärt av sina egna handlingar. Hälsovårdscentralens ledande läkare och personal uppmärksammades på vikten av att förvara patienthandlingar omsorgsfullt och framförallt på att patienternas personliga integritet inte får äventyras då uppgifter lämnas ut (927/1/97).

7.2.3.4. Övrigt ställningstagande

Beaktande av att en person som ansökte om utkomststöd ägde telefonaktier

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka en kommunal socialmyndighets åtgärder och beslut i ett utkomststödsärende. Myndigheterna hade med stöd av interna beredningsanvisningar förvägrat utkomststöd eller minskat stödbeloppet i sådana fall då sökanden ägde eller hade sålt en telefonaktie. Enligt klagomålet var anvisningarna och förfarandet lagstridiga.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att utkomststöd enligt lagen är den stödform som kommer i sista hand. Den kommer i fråga endast då en person är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst på något annat sätt. Det är enkelt att sälja telefonaktier för reda pengar. Lagstiftningen om utkomststöd förutsätter således att sådana aktier beaktas vid prövningen av stödbehovet. Den ifrågavarande anvisningen var inte lagstridig och myndigheterna överskred således inte sin prövningsrätt när de handlade så som anvisningen förutsatte (179/1/98).

7.2.4. Miljöförvaltningen

7.2.4.1. Anmärkning

Bedömning av en byggnadsinspektörs förfarande

Ett transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut ingår i avsnitt 9, s. 159 (597/1/97).

7.2.4.2. Meddelanden

1) Felaktigt kungörelseförfarande

Ett transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut ingår i avsnitt 9, s. 156 (733/1/98).

2) Bedömning av en regionplansbeskrivning

Landskapsförbundets styrelse hade i beskrivningen till en regionplan refererat innehållet i 66 § naturvårdslagen såtillvida bristfälligt att den lämnat bort orden ”och det inte finns någon alternativ lösning”. Den bortlämnade rättsliga förutsättningen är en väsentlig del av bestämmelsen och

har en central betydelse för tillämpningen av den. Beskrivningen kan således ge läsaren en felaktig uppfattning om gränserna för statsrådets rättsliga prövningsrätt. Denna omständighet har betydelse åtminstone i det fall att ett projekt så som avses i 65 § naturvårdslagen kan minska ett Naturaområdes naturvärden i en sådan utsträckning att ärendet underställs statsrådet för prövning.

Suppleanten för justitiekanslersadjointen anförde att han ansåg det vara viktigt att de i ett så viktigt planeringsdokument som ett regionplane-förslag ingående beskrivningarna och hänvisningarna, som även avser de rättsliga förutsättningarna, utformas på ett sätt som inte är vilseledande. Det framgick emellertid inga sannolika skäl att misstänka att beskrivningen avsiktligt var vilseledande. Enligt uppgift hade man för avsikt var att korrigera felet genom att införa en rättelse i beskrivningstexten (1078/1/98).

3) Jäv för en kommuns tekniska direktör

En kommuns tekniska direktör hade deltagit i de preliminära förberedelserna för en markanvändningsplan, trots att hans maka ägde mark på området. Direktören jävde sig efter kommunstyrelsens inledande sammanträde, där planen anteknades för kännedom.

Den tekniska direktören borde ha avhållit sig från att överhuvudtaget delta i förhandlingarna före inledandet av den projektplan som gällde avgränsningen av området och planutkastet. I egenskap av kommunens tekniska direktör hade han också stora möjligheter att påverka projektplanens omfattning och utformning. Justitiekanslersadjointen uppmärksammade i sitt avgörande den tekniska direktören på vikten av att iaktta jävsbestämmelserna (737/1/98).

4) En myndighets förfarande i ett ärende som gällde handlingsoffentlighet

En byggnadsinspektör vägrade att till klaganden överlämna vissa ritningar som hade samband med ett beslut som gällde en annan persons byggande. Byggnadsinspektören gav inte något skriftligt beslut på sin vägran. Klaganden hade visserligen tillåtits ta del av beslutet och de till det bifogade ritningarna på byggnadsrådgivningens kontor.

I enlighet med 8 § lagen om allmänna handlingars offentlighet borde byggnadsinspektören ha givit sitt beslut skriftligt för att klaganden, om

han så önskade, kunde överklaga det i normal ordning. Byggnadsinspektören uppmärksammades på att det från medborgarnas synpunkt är viktigt att lagen om allmänna handlingars offentlighet blir korrekt tillämpad (1057/1/97).

5) Avtalsvillkors skälighet

Miljöavdelningen vid en stads byggnadsverk hade avtalat om sådana vinterunderhålls- och renhållningsarbeten som hörde till vissa fastigheters ansvarsområde. De avtalade arbetena var frivilliga för fastigheterna. Somliga punkter i avtalsvillkoren kunde emellertid inte anses vara förenliga med konsumentskyddslagen. Konsumentombudsmannen sände sitt brev om avtalsvillkoren till justitiekanslern för kännedom.

I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern med stöd av den i ärendet inhämtade utredningen att det med tanke på medborgarnas rättssäkerhet är viktigt att offentliga förvaltningsmyndigheter inte använder avtalsvillkor som strider mot konsumentskyddslagen eller mot avtalsvillkor som används mellan konsumenter och näringsidkare. Byggnadsverket uppmärksammades på att avtalsvillkor av det nämnda slaget skall vara förenliga med konsumentskyddslagen och att de inte får vara oskäligen för konsumenterna (17/51/98).

6) Övervakning av gatuunderhåll

Från flera håll inkom rapporter om det bristfälliga gatuunderhållet senaste vinter. Massmedierna berättade om människor som fallit och skadat sig på hala eller på annat sätt dåligt skötta gator och trottoarer. Den snö som staden avlägsnade från körbanorna hopades på trottoarerna så att fotgängarna fick ta sig fram på en smal och isig stig mellan snövallar och husväggar. I början av sommaren var gatorna länge osnygga och dammiga innan de sopades och spolades av.

Justitiekanslern ser allvarligt på problemet med det bristfälliga gatuunderhållet samt de olägenheter och faror som detta innebär för fotgängare och andra trafikanter. De som bär ansvaret för gatuunderhållet måste uppfylla sina lagstadgade förpliktelser. Fastighetsägarna skall se till att snö och is avlägsnas från gator och trottoarer. Kommunerna är skyldiga att sköta snöplogningen och myndigheterna skall övervaka att underhålls- och renhållningsförpliktelserna uppfylls. I underhållet ingår också avlägsnandet av skräp och smuts sommardag (11/50/99).

7) Ett kommunalt uthyrningsbolags förfarande

Ett klagomål föranleddes av ett beslut som fattats av styrelsen för en stads hyresbostadsbolag. Enligt beslutet hyrde bolaget ut en bostad till sin egen verkställande direktör. I ett aktiebolag som var helt i stadens ägo fick inte förekomma intressekonflikter mellan staden och bolaget. Det hade betydelse om bolagets styrelsemedlemmar från stadens hade givits anvisningar om förfarandet då hyresgäster valdes eller annars. Utöver detta kunde de åtgärder som kommunens representanter vidtog i bolaget inte omfattas av tjänsteansvaret och ansvarsfrågorna kunde för bolagets vidkommande avgöras med stöd av bestämmelserna i lagen om aktiebolag.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att även om aktiebolagets förvaltningsuppgifter inte i sig kunde anses höra till de i bolagets verksamhet deltagande tjänsteinnehavarnas eller förtroendevaldas tjänsteuppgifter eller förtroendeuppdrag så att de skulle ha något tjänsteansvar för dem, kunde bolagsstyrelsens förfarande kritiserars. Eftersom det var fråga om att förvalta stadens och samtidigt kommuninvånarnas gemensamma tillgångar, borde man ha förfarit på ett sätt som inte undergrävde förtroendet för stadens förvaltning. Bostadsnämnden skall se till att stadsstyrelsens anvisningar beaktas när det gäller de inom dess behörighetsområde verksamma bolagen (274 och 712/1/98).

7.2.4.3. Övrigt ställningstagande

Jämlikhetsprincipen i en kommuns förvaltning

Klaganden ansåg att jämlikhetsprincipen inte hade förverkligats i en kommuns byggnadstillsyn. Klaganden hade ålagts att avlägsna ett garage som han byggt utan bygglov och även annars i strid med kommunens byggnadsordning, på en tomtedel som var avsedd för planteringar, ca 0,6 meter från granntomten.

De kommunala myndigheterna hade 1998 förordat ett nytt undantagslov för ett fritidshus som 1980 byggts på ett i den gällande byggnadsplanen avsatt parkområde. Enligt beslutet fick fritidshuset stå kvar ytterligare fem år. Högsta förvaltningsdomstolen hade emellertid redan 1991 i sitt avgörande med anledning av planläggningsbesvär konstaterat att det inte fanns lagliga förutsättningar att ändra byggplatsen till ett kvartersområde för fritidsbostäder. I klagomålet påtalades den omständigheten att byggnadens ägare

var involverad i kommunens förvaltning. När ärendet utreddes framgick det att länsstyrelsen 1985 och ännu 1992, efter högsta förvaltningsdomstolens avgörande, hade beviljat undantagslov som innebar att fritidshuset fick stå kvar i ytterligare fem år. Miljöcentralen förkastade 1998 ansökan om undantagslov. Miljöministeriet beviljade 1999 undantagslov för att ge vederbörande tid att flytta bort det tillfälliga fritidshuset och förkastade i övrigt besvären över miljöcentralens beslut. Kommunen uppgav att den hade förordat ansökan om undantagslov eftersom den inte hade för avsikt att lösa in parkområdet under de närmaste åren. Parkreserveringen förutsatte inga åtgärder från kommunens sida förrän det nya undantagslovet hade vunnit laga kraft.

Justitiekanslersadjointen konstaterade i sitt avgörande att det till följd av den vändning planläggningsärendet fick 1991 kunde ifrågasättas i vilken mån kommunens åtgärder med avseende på undantagslovet var motiverade, särskilt efter att det sista bygglovet hade löpt ut 1997.

Med beaktande av att det var fråga om en sådan tillfällig byggnad som avses i 132 § byggnadslagen, kunde de åtgärder som vidtogs från kommunens sida, det oaktat att kommunen hade sina egna åsikter om planläggningens innehåll och tidpunkten för dess förverkligande, till följd av påpekandet att byggnadens ägare deltog i kommunalförvaltningen, vara ägnade att väcka misstanken att kommuninvånarna inte blev jämlikt behandlade då kommunen fördelade sina resurser mellan olika ärenden. I skrivelserna framfördes emellertid inga omständigheter som gav anledning till misstanke om att kommunen genom sina åtgärder på ett otillbörligt sätt gynnat en kommunmedlem (934/1/98).

7.3. Kyrkoförvaltningen

7.3.1. Övrigt ställningstagande

Domkapitlens ställning som rättsskipningsorgan

I ett klagomål ansågs det att den rättsskipning som gäller kyrkans och dess anställda borde överföras från domkapitlen till rättsväsendet.

I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern för det första att domkapitlens rättsskipningsuppgifter definieras i 19 kap. 5 § kyrkolagen (1054/1993). Kyrkolagen är stiftad på förslag av kyrkomötet och enligt riksdagens beslut. Domkapitlens rättsskipningsbehörighet är således ba-

serad på ett beslut som riksdagen fattat med stöd av sin lagstiftande makt. För det andra hänvisade justitiekanslern till de talrika reformer som är aktuella för domkapitelsväsendets vidkommande, till riksdagens förfarande i samband med lagstiftningen om domkapitlen och förvaltningsdomstolarna samt till grundlagsutskottets utlåtande i samband med att kyrkolagen stiftades.

På dessa grunder och eftersom domkapitlens uppgifter, inklusive rättsskipningsuppgifterna, för närvarande behandlas av kyrkomötet, ansåg sig justitiekanslern inte föranledd att vidta några åtgärder i ärendet (582/1/98).

7.4. Ålands självstyrelse

7.4.1. Meddelande

Iakttagandet av språkbestämmelser

Tullaboratoriet hade sänt en finskspråkig undersökningsrapport till en åländsk mottagare samt till distriktstullkammaren i Mariehamn. Förfarandet stred mot 36 § 1 mom. och 38 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland. Det kunde utredas att tulllaboratoriets handlande inte var avsevärt utan oaktsamt.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden tulllaboratoriet på vikten av att noggrant iaktta språkbestämmelserna i självstyrelselagen för Åland (736/1/97).

7.5. Andra som sköter offentliga uppdrag

Sedan år 1990 inbegriper justitiekanslerns behörighet även andra som, utan att vara tjänstemän eller myndigheter, sköter offentliga uppdrag. Nedan refereras ett par ärenden som hör till denna kategori.

1) Kostnadsansvaret för arbetslöshetsdagpenningar

En medlem i en arbetslöshetskassa klagade över att kassan hade avkrävt honom kostnader för utbetalningen av arbetslöshetsdagpen-

ningar genom postgiro. I sitt klagomålsavgörande konstaterade justitiekanslersadjointen att det varken i lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller i förordningen om dess verkställighet finns några bestämmelser om vem som svarar för eventuella gireringskostnader. Med beaktande av arbetslöshetsdagpenningarnas karaktär kunde mottagaren inte debiteras för dessa kostnader. Jämlikhetsprincipen förutsätter att dagpenningstagarna inte påförs kostnaderna för av utbetalningen av dagpenningarna, även om kostnaderna för vissa utbetalningssätt kan stiga till högre belopp än för andra alternativ. Med hänsyn till detta är det inte heller skäl att debitera förmåntagare för postgirokostnader.

Arbetslöshetskassan uppmärksammades på vikten av att kassamedlemmarna behandlas jämlikt samt på kostnadsansvaret för utbetalningen av medlemmarnas arbetslöshetsdagpenningar (352/1/98).

2) Övervakning av trafikförsäkringscentralens verksamhet

Enligt 46 § 1 mom. (969/1995) regeringsformen skall justitiekanslern övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks. I regeringens proposition nr 72/1990 konstateras att enskilda försäkringsbolag sköter ett flertal lagstadgade pensions- och skadeförsäkringssystem och att de skall fatta sina beslut om lagliga förmåner och rättigheter på lika objektiva grunder som myndigheterna.

Enligt 17 § (361/1993) trafikförsäkringslagen är trafikförsäkringscentralen primärt ansvarig för trafikskador som i Finland orsakas av oförsäkrade eller oidentifierade motorfordon eller av motorfordon vilkas stadigvarande hemort inte är i Finland. Justitiekanslersadjointen ansåg att trafikförsäkringscentralen på de ovan anförda grunderna sköter ett offentligt uppdrag och att övervakningen av trafikförsäkringscentralens verksamhet följaktligen hör till justitiekanslerns behörighet (418/1/99).

8. Övervakningen av advokatväsendet

8.1. Allmänna synpunkter

8.1.1. Medlemskap i Advokatförbundet

I detta avsnitt redogörs för övervakningen av advokatväsendet. I Finland får i princip vem som helst såsom sitt yrke företråda, biträda och råda allmänheten i rättsliga angelägenheter, förutsatt att han uppfyller de allmänna behörighetsvillkor för rättegångsombud och -biträden som bestäms i 15 kap. 2 § rättegångsbalken. Yrkesbenämningen ”advokat” får emellertid användas endast av den som är medlem i Finlands Advokatförbund.

Enligt lagen 12.12.1958 om advokater (496/1958) skall justitiekanslern övervaka advokaterna. Enligt 1 § i den nämnda lagen är den advokat som i egenskap av medlem i landets allmänna advokatförening, dvs. Finlands Advokatförbund, har införts i advokatregistret. Såsom medlem i Advokatförbundet skall godkännas den som har avlagt juristexamen och som dessutom har förvärvat nödvändig skicklighet och praktisk erfarenhet. Dessutom förutsätter Finlands Advokatförbunds stadgar (312/1985) att vederbörande avlägger en särskild advokatexamen som ordnas av en examensnämnd som utses av Advokatförbundets styrelse.

Övervakningen av advokaterna ankommer i första hand och huvudsakligen på Finlands Advokatförbunds egna organ. Vid sidan av styrelsen finns det även en disciplinnämnd (lagen 197/1992) som sköter övervakningen av advokaterna. Till nämnden hör dels advokater, dels två personer som inte tillhör advokatkåren. Justitiekanslern har som bevakare av allmän fördel en viktig roll vid övervakningen av advokaterna. Varje medborgare kan vända sig antingen till Advokatförbundet eller till justitiekanslern om han anser att en advokat har försummat sin plikt eller handlat i strid med god advokatsed.

8.1.2. En advokats förpliktelser samt god advokatsed

Enligt 5 § lagen om advokater skall en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrodda uppdrag samt i all sin verksamhet iaktta god advokatsed. I denna definition av en advokats allmänna skyldigheter har både den enskilda klientens och allmän fördel beaktats. Allmän fördel anses bl.a. förutsätta att en advokat i sin verksamhet främjar en god rättsvård.

Innebörden av begreppet god advokatsed har närmare definierats i av Finlands Advokatförbund stadfästa vägledande regler för god advokatsed. Reglerna innehåller bl.a. föreskrifter om advokatarbete, advokatbyråer och deras organisation samt mottagande, avböjande och frånträdande av uppdrag, förhållandet mellan en advokat och hans huvudman och likaså om advokatens förhållande till motparten samt till domstolar och övriga myndigheter.

8.2. Övervaknings- och disciplinsystemet

8.2.1. Disciplinnämnden

Enligt 6 § lagen om advokater skall Advokatförbundets styrelse tillse att advokaterna, då de uppträder inför domstol eller annan myndighet samt även i sin övriga verksamhet, uppfyller sina förpliktelser som advokater.

Enligt 6 a § (197/1992) lagen om advokater handläggs och avgörs disciplinära ärenden av en disciplinnämnd, som är ett av Advokatförbundets styrelse oavhängigt självständigt organ. Beslut som gäller uteslutning av en medlem skall dock fastställas av styrelsen. Disciplinnämnden, som utses av Advokatförbundets delegation, be-

står av en ordförande och åtta medlemmar. Två medlemmar får inte tillhöra advokat kåren, och utlåtande från justitieministeriet om deras lämplighet som medlemmar i nämnden skall inhämtas före valet.

8.2.2. Övervaknings- och disciplinära ärenden

Disciplinära ärenden och övriga övervakningsärenden har särskilts från varandra (203/1992).

Såsom disciplinära ärenden anhängiggörs direkt klagomål från advokaternas huvudmän samt yrkanden från justitiekanslern och meddelanden av domstolar. Disciplinära ärenden behandlas av disciplinnämnden. Övriga klagomål samt misstankar och förmodanden om att någon har åsidosatt sin förpliktelse som advokat upptas till behandling i förbundsstyrelsen som övervakningsärenden. Som övervakningsärenden behandlas således även klagomål mot motparters biträden. Styrelsen kan antingen besluta att ett övervakningsärende inte föranleder åtgärder eller att det är fråga om ett disciplinärt ärende som skall behandlas av disciplinnämnden.

Det disciplinära förfarandet slutförs också om advokaten utträder ur Advokatförbundet. Om advokaten befinner sig åsidosatt sina plikter ges ett utlåtande om vilken påföljd han skulle ha fått.

8.2.3. Det disciplinära systemet

Om en advokat konstateras ha åsidosatt sina plikter skall han dömas till disciplinstraff. Dessa är enligt 7 § lagen om advokater anmärkning, varning, offentlig varning och uteslutning ur förbundet.

En advokat som i sin verksamhet uppsåtligt gör orätt eller förfar oredligt och därigenom gör sig skyldig till en grov förseelse, skall uteslutas ur förbundet. Endast då omständigheterna är förmildrande kan advokaten tilldelas en varning i stället för att uteslutas ur förbundet.

För lindrigare förseelser, t.ex. överträdelse av lag eller avtal, gärningar eller försummelse som strider mot någon sedvanerättslig norm eller annat åsidosättande av plikterna, är påföljden varning eller anmärkning. Ifall omständigheterna är försvårande skall advokaten uteslutas ur förbundet.

I vissa fall, dvs. om disciplinnämnden anser att en advokat utan att han gjort sig skyldig till

någon egentlig disciplinär förseelse har förfarit inkorrekt, har disciplinnämnden uppmärksammat advokaten på det rätta förfarandet.

8.2.4. Uppgifter från de allmänna åklagarna

I de allmänna anvisningar som justitiekanslern 4.6.1986 utfärdade i egenskap av högsta åklagare förutsatte han att åklagarna underrättar justitiekanslersämbetet om sådana fall där en advokat inför domstol står åtalad för ett brott som är ägnat att inverka på hans behörighet som advokat eller att sänka aktningen för advokat kåren. Underrättelsen skall ske med kopior av åtalet och domstolens avgörande eller av beslutet att inte väcka åtal.

I ett brottmål som gällde en advokats förfarande då han förvalt ett konkursbo beslöt allmänna åklagaren att inte väcka åtal och sände beslutet till justitiekanslersämbetet. I sin dom med anledning av målsägandens talan konstaterade Imatra tingsrätt att advokaten hade handlat i strid med god boförvaltnings sed och försummat sina skyldigheter. De straffrättsliga yrkandena förkastades emellertid med motiveringen att det inte kunde visas att advokatens förfarande och försummelser varit uppsåtliga.

Advokatförbundets disciplinnämnd tilldelade av samma orsak advokaten en disciplinär varning. Det ifrågavarande enskilda fallet visar att det med tanke på justitiekanslerns i lagen föreskrivna övervakning av advokaterna är viktigt att justitiekanslern fortsättningsvis underrättas om åtal och domar som gäller advokater samt om beslut att inte väcka åtal mot advokater (659/1/99).

År 1999 sände åklagarna till justitiekanslern tre meddelanden om åtal som var riktade mot advokater och tre meddelanden om beslut att inte väcka åtal. År 1998 var motsvarande siffror sju respektive åtta.

8.3. Innebörden av justitiekanslerns övervakning av advokaterna

8.3.1. Bestämmelserna och övervakningsförfarandet

Tillsynen över advokaterna hänför sig såväl till justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning som till det övervaknings- och disciplinsys-

tem som relateras ovan. Vår lagstiftning utgår från att det finns en obunden och självständig advokatkår som fri från sidoinfluenser och endast med iakttagande av lag och god advokatsed bevakar sin huvudmans rätt och fördel. Av denna princip följer att övervakningen av advokaternas yrkesutövning i första hand ankommer på Advokatförbundets egna organ, dvs. styrelsen och den av styrelsen oavhängiga disciplinnämnden.

Advokaternas självständiga ställning avspeglar sig också i innebörden av den övervakning som justitiekanslern utför. Justitiekanslern övervakar att advokaterna fullgör sina förpliktelser som advokater, men han har ingen möjlighet att befatta sig med själva advokatarbetet eller att påföra advokater disciplintraff. Justitiekanslern har emellertid i samband med avgörandet av klagomål mot advokater ansetts kunna meddela sin uppfattning om det sätt på vilket en advokat har skött ett uppdrag och sålunda genom att uppmärksamma advokaten på det rätta förfarandet för egen del främja definitionen av begreppet god advokatsed.

Övervaknings- och disciplinsystemet har utvecklats till ett slags undersökningsförfarande, som innebär att endast justitiekanslern har obegränsad rätt att söka ändring. En advokat som varit föremål för disciplinärt förfarande har rätt att söka ändring endast i beslut som innebär att han tilldelats offentlig varning eller uteslutits ur

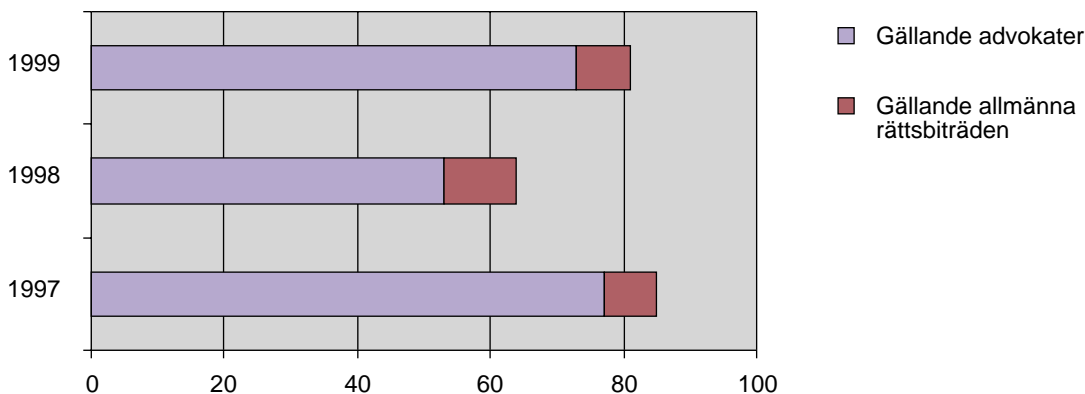
Advokatförbundet. Den som har anfört klagomål eller gjort anmälan mot en advokat intar inte partsställning i det disciplinära förfarandet och han har inte heller rätt att söka ändring i det disciplinära beslutet.

Enligt 10 § 1 mom. lagen om advokater har justitiekanslern rätt att söka ändring i ärenden som gäller medlemskap i förbundet eller beslut om disciplinära åtgärder. För övervakningen av disciplinära ärenden får justitiekanslern en kopia av alla disciplinbeslut som Advokatförbundet fattar. Disciplinbeslutet sänds samtidigt till den person som har gjort anmälan eller anfört klagomål. Om denne anser att disciplinärendet inte blivit vederbörligen behandlat eller om han är missnöjd med beslutet kan han vända sig till justitiekanslern. Justitiekanslern beaktar dessa synpunkter i samband med att han överväger att eventuellt söka ändring i det disciplinära beslutet. För övervakningen och det eventuella överklagandet rekviderar justitiekanslersämbetet vid behov handlingarna från disciplinnämndens behandling av ärendet.

Justitiekanslern får även kännedom om alla övervakningsärenden som har avgjorts genom beslut av Advokatförbundets styrelse. Utöver besluten rekvideras vid behov handlingarna i övervakningsärendena. I övervakningsärenden som avgjorts genom beslut av Advokatförbundets styrelse kan ändring inte sökas genom besvär, men justitiekanslern kan yrka att ett ärende

Figur 8.

Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater 1997—1999



som har avgjorts genom styrelsebeslut skall upp-
tas till behandling i förbundets disciplinnämnd.

8.3.2. Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater

Tillsynen över advokaterna, som ansluter sig till justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning, förverkligas främst i samband med undersökningen av klagomål mot advokater. Av de beslut i disciplin- och övervakningsärenden som Advokatförbundet tillställer justitiekanslersäm-
betet samt av de klagomål som medborgarna sänder till justitiekanslern är det möjligt att bilda sig en uppfattning om innebörden av begreppet god advokatsed och hur denna förverkligas.

I praktiken kommer Advokatförbundets primära tillsynsansvar till uttryck så att sådana klagomål mot advokater för vilka det har anförts sannolika skäl och som justitiekanslern inte avgör direkt, i enlighet med 6 § lagen om advokater överförs till Advokatförbundet. Justitiekanslern kan således ta initiativ till inledande av disciplinärt förfarande och han är även behörig att behandla medlemskapsärenden. De ärenden som anhängiggörs hos Advokatförbundet på yrkande av justitiekanslern, överförs till förbundets disciplinnämnd för avgörande. En del av de klagomål som riktas till justitiekanslern avser ärenden som redan har behandlats av disciplinnämnden. I detta sammanhang kan det påpekas att ett disciplinärt ärende som Advokatförbundet avgjort inte med framgång kan anhängiggöras på nytt om inte nya, för avgörandet relevanta omständigheter framförs till stöd för yrkandet.

Figur 8 visar antalet klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden under de tre senaste åren. De procentuella avdelarna av åtgärderna med anledning av klagomålen år 1999 framgår av figur 9.

På basis av medborgarnas skriftliga klagomål till justitiekanslern går det att avgränsa vissa områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan nämnas bl.a. klagomål från konkursgäldenärer om dröjsmål i konkursärenden samt andra klagomål över konkursbofunktionärers förfarande. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med utredning av dödsbon samt arvskiften. Bakom dessa klagomål ligger ofta stridigheter mellan bodelägarna rörande förvaltningen av boet och realiseringen av egendomen.

Klagomål över rättegångsbiträdens och rättegångsombuds förfarande bottenar ofta i klientens

besvikelse över domstolens avgörande. Dessa klagomål har i allmänhet samband med civilmål. I de klagomål mot advokater som anföras i samband med rättegångar är det ofta fråga om att klienten anser att den egna advokaten har underlåtit att lägga fram väsentlig bevisning eller att han på annat sätt har varit ineffektiv. Det händer även att motpartens advokat påstås ha utövat påtryckning mot klaganden, vilselett honom eller på något annat sätt handlat i strid med god advokatsed. Denna typ av klander och påståenden mot advokater avgörs i allmänhet, utan att ärendet överförs till Advokatförbundet, direkt i samband med ett avgörande som gäller domstolens förfarande.

8.3.3. Inledande av disciplinärt förfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt nio klagomål som inkommit till justitiekanslersäm-
betet.

Dessutom inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande i följande två avgjorda övervakningsärenden.

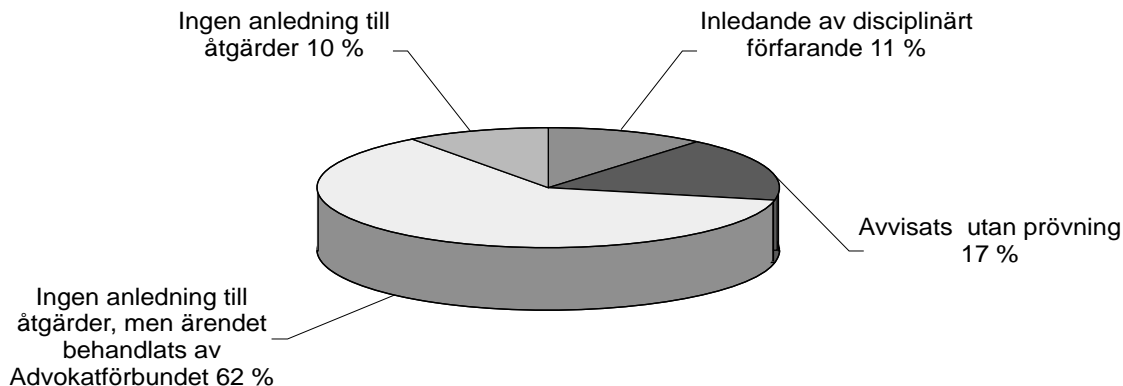
1) Kostnaderna för tillsynsförfarandet debiterades klaganden

En advokat konstaterade i sin förklaring till Advokatförbundet i ett tillsynsärende att en dödsbodelägare hade inlämnat ett grundlöst och för advokaten kränkande klagomål. Advokaten var tvungen att undersöka det till boutredningen och boskiftet anslutna materialet och avfatta en förklaring till Advokatförbundets styrelse. Advokaten krävde därför att den som klagat på honom skulle betala de i ärendet uppkomna "rättegångskostnaderna" på 3 660 mark, enligt den till förklaringen bifogade räkningen. I sitt 4.10.1999 daterade tillsynsavgörande tog Advokatförbundets styrelse inte ställning till advokatens ersättningsanspråk med avseende på god advokatsed.

Justitiekanslersadjointen upptog tillsynsärendet till prövning i samband med sin granskning av beslutsprotokollen från styrelsens sammanträden och beslöt 3.11.1999 sända det 4.10.1999 avgjorda ärendet till förbundets disciplinnämnd. I sitt följebrev konstaterade justitiekanslersadjointen att det på lagen om advokater baserade

Figur 9.

Åtgärder föranledda av klagomål till justitiekanslern mot advokater och allmänna rättsbiträden 1999



tillsyns- och disciplinsystemet inte till någon del avser ett partsförhållande. Det för advokaternas yrkesutövning avsedda tillsyns- och disciplinsystemet är så uppbyggt att det inte överhuvudtaget berör frågor om rättegångskostnader och eventuell ersättning för sådana. Advokatens i samband med tillsynsförfarandet framlagda ersättningsanspråk och räkning hade kunnat vilseleda den lekman som anhängiggjort tillsynsförfarandet eller åtminstone göra honom osäker om han borde gå med på advokatens krav. Med beaktande av att ersättningsanspråket och räkningen riktades till en 82-åring kunde ärendet betraktas också mot bakgrund av 2 § 2 mom. i reglerna om god advokatsed (57/41/99).

2) En syssломans försummelse att sammankalla borgenärsstämma

På uppdrag av konkursombudsmannen hade särskild granskning utförts i två konkursbon. Mot den advokat som förordnats till syssloman anfördes klagomål. Vid granskningen kunde inte konstateras några försummelse eller missbruk som föranledde ytterligare åtgärder.

Konkursombudsmannen hade emellertid för att kunna bedöma ändamålsenligheten i konkursboförvaltarens av granskningsberättelsen framgående avgöranden och åtgärder uppmanat

sysslomannen att sammankalla borgenärsstämma. Eftersom det framgick av den utredning som erhöles från konkursombudsmannens byrå att sysslomannen inte hade efterkommit uppmaningen inom utsatt tid, underrättades Finlands Advokatförbund om försummelsen (372/1/98).

8.3.4. Övriga åtgärder

1) En syssломans förfarande i samband med avvecklingen av ett konkursbo

Ett konkursbos slutlikvid hade framlagts till granskning och godkännande av borgenärerna vid slutsammanträdet, där det 12.11.1997 konstaterades att borgenärerna inte fick några skiftesandelar. Justitiekanslersämbetet hade i samband med behandlingen av klagomålet kontaktat konkursombudsmannens byrå, eftersom konkursförvaltningen enligt utredningen i ärendet inte hade gjort anmälan till registermyndigheten om slutlikviden och avvecklingen av aktiebolaget. Först när konkursombudsmannens byrå hade gjort en förfrågan om saken hade sysslomannen 16.2.1999 gjort en vederbörlig anmälan till patent- och registerstyrelsen. Sysslomannen uppmärksammades på vikten av att utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avveckla ett konkursbo (963/1/97).

2) Debitering av kostnaderna för disciplinärt förfarande

Tre av ett dödsbos sju delägare hade bett justitiekanslern undersöka de åtgärder som vidtagits av en advokat som förordnats till boutredningsman och skiftesman för ett dödsbo. Det disciplinära ärendet som anhängiggjorts hos Finlands Advokatförbund genom justitiekanslerns skrivelse hade inte föranlett några åtgärder mot advokaten. Av en tilläggskrivelse som en delägare riktat till justitiekanslern och av en till skrivelsen bifogad advokaträkning framgick att advokaten hade debiterat dödsboet också för att ha tagit del av klagomålet från Advokatförbundet och besvarat klagomålet samt för kopieringskostnader, sammanlagt minst 4 000 mark.

I sitt avgörande med anledning av dödsbodelägarens klagomål konstaterade justitiekanslersadjointen att ärenden som gäller advokaters arvodesdebitering inte faller inom ramen för övervakningen av advokaterna. Delägaren anvisades att vända sig till Advokatförbundets styrelse för att debiteringsärendet skulle kunna prövas vid sådant skiljeförfarande som avses i 34 och 35 § i Advokatförbundets stadgar (502/1961) (1069/198).

3) En banks förfarande vid indrivningen av en borgensskuld

I samband med undersökningen av ett klagomål som gällde en advokats förfarande framgick det att en sparbank hade godkänt säljarens proprieborgen som säkerhet för en kredit på 50 000 mk, som sparbanken vid ett köpslut som avsåg ett outbrutet område av en fastighet hade beviljat för köpesumman.

Huvudgäldenärerna hade inte betalat amorteringar på lånet, som sedermera som en problemkredit hade överförts till egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab. Borgensmannen hade på grundvalen av sin borgensförbindelse genom två

deldomar ålagts att betala de dittills till betalning förfallna raterna av lånet. Därefter hade banken anhängiggjort en talan och yrkat att borgensmannen skulle åläggas att betala hela den obetalda delen av lånet. Ärendet slutade med en förlikning som innebar att borgensmannen till banken i ett för allt betalade 20 000 mk.

Bankens förfarande att under de ovan relaterade förhållandena godkänna säljarens proprieborgen, vilket ledde till att den ålderstigne borgensmannen vid flera rättgångar måste gå i svaromål för rättsliga yrkanden som riktades mot honom som borgensman, kunde ifrågasättas. Av denna anledning och eftersom ärendet också var av en allmän betydelse underrättades Finansinspektionen om saken. Se även avsnitt 6.4.2.3. (788/198).

8.4. Allmänna rättsbiträden

Genom lagen om allmän rättshjälp (104/1998) och den därtill anslutna lagstiftningen skapades ett nytt och enhetligt rättshjälpssystem. Den nya lagstiftningen, som ersatte de tidigare bestämmelserna om fri rättegång och allmän rättshjälp, trädde i kraft 1.6.1998. Rättshjälpen har karaktär av advokatverksamhet och målet är att verksamheten uppfyller de krav som ställs på advokatverksamheten. De allmänna rättsbiträdena skall i all sin verksamhet iaktta god advokatsed och de står i detta avseende under övervakning av Finlands Advokatförbund och justitiekanslern. Dessutom är det skäl att konstatera att de allmänna rättsbiträdena redan tidigare, i egenskap av kommunala tjänstemän, också omfattades av justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning. Enligt den nya lagstiftningen är de allmänna rättsbiträdena statstjänstemän och lyder följaktligen under justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning. De klagomål som hänför sig till denna övervakning avgörs i sedvanlig ordning vid justitiekanslersämbetet.

8.5. Statistik

Disciplinärenden som Finlands Advokatförbund behandlade år 1999

Klagomål och initiativ				Påföljder				
behandlade	avvisade utan prövning	förkastade	åtgärder	uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning	hade varit förtjänt av varning	hade varit förtjänt av anmärkning
110	1	48	61	1	25	31	1	3

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds styrelse behandlade år 1999

Klagomål	Överförs till disciplinnämnden	Ej anledning till ytterligare åtgärder
131	44	87

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 1999

Klagomål behandlade	Föremål för klagomålen		Åtgärder som klagomålen föranlett				
	advokater	allmänna rättsbitr.	Överförs till Finlands Advokatförbund		Avvisats utan prövning	Ej anledning till åtgärder	
			advokater	allmänna rättsbitr.	advokater	advokater	allmänna rättsbitr.
81	72	9	8	1	14	50	8

9. Ärenden som behandlats vid justitiekanslersämbetet

9.1. Utlåtande om förslaget till ändring av självstyrelselagen för Åland

Justitiekansler Paavo Nikulas brev 2.10.1999 till justitieministeriet, dnr 25/20/99

Justitieministeriet har med 30.6.1999 daterat brev dnr 3719/08/9JM begärt ett utlåtande om det 11.5.1999 daterade betänkandet Översyn av självstyrelselagen för Åland, som Ålandsarbetsgruppen 1998/1999 utarbetat.

1 ALLMÄNT

Justitieministeriet tillsatte den 17 december 1997 en arbetsgrupp för att bereda förslag till vissa ändringar av självstyrelselagen. Uppdraget bestod i att utreda tretton uttalade frågor och att bereda förslag till påkallade ändringar av självstyrelselagen. Arbetsgruppen hade dessutom mandat att väcka förslag till andra ändringar om gruppen fann behov därtill. Bakgrunden till de i betänkandet utredda frågorna utgör nästan uteslutande Finlands medlemskap i den Europeiska gemenskapen. Justitieministeriet avser att bereda en regeringsproposition med arbetsgruppens betänkande som utgångspunkt.

Betänkandet är så uppsatt att de med frågorna förbundna problemen och arbetsgruppens förslag behandlas under 16 huvudrubriker. Jag skall i det följande anföra synpunkter på under vissa huvudrubriker anförda förslag, med hänsyn särskilt till av laglighetskontrollen och individens rättsskydd föranledda särskilda behov.

2 BUDGETERINGEN AV MEDEL FRÅN EUROPEISKA GEMENSKAPEN

Arbetsgruppen utgår ifrån att landskapets lagstiftningsbehörighet är avgörande för kanaliseringen och budgeteringen av EG-medel. De medel

som hänför sig till målprogram och gemenskapsinitiativ som helt och hållet hör till landskapets behörighet skall budgeteras enbart i landskapets budget.

Arbetsgruppen har diskuterat möjligheten att i självstyrelselagen införa en paragraf, vilken i enlighet med stadgandet i 84 § grundlagen (731/1999), skulle fastslå att EG-medel som administreras av landskapstyrelsen överförs direkt till landskapet. Arbetsgruppen har dock inte kunnat nå enighet om huruvida en sådan bestämmelse är nödvändig. Det på sidan 4 upptagna förslaget till en eventuell 44 a paragraf är utformat så att det uteslutande angår kanalisering av medlen trots dess nära samband med budgeteringen.

I alla händelser bör man observera, att en tillfredställande lösning förutsätter ytterligare reglering på såväl riks- som landskapsnivå. Bestämmelsen i grundlagens ovan nämnda 84 § utgår från fullständighetsprincipen, vilket innebär att ”i budgeten skall tas in fullständiga uppskattningar av de årliga inkomsterna samt anslag för alla kända utgifter” (RP 1/1998 rd., s.137). Ifall den av arbetsgruppen upptagna kanaliseringen förverkligas, bör man särskilt överväga om åtminstone en utredning över de till Åland kanaliserade medlen borde ingå i statsbudgeten.

3 SKADESTÅNDSANSVAR OCH ANSVAR FÖR EG-MEDEL

Arbetsgruppen har på ett tjänstfullt sätt behandlat de problem som är förknippade med ansvar för EG-medel. Fördelningen av ansvaret har även reglerats på ett godtagbart sätt. Däremot kan man fråga om de lösningar, som arbetsgruppen föreslår för förverkligandet av ansvaret är de bästa möjliga.

Medlemsstaterna har alltid åtminstone ett subsidiärt ansvar för EG-medel gentemot gemenskapen. Detta gäller för Finlands del även till Åland kanaliserade medel. I ett eventuellt återbetalningsfall ansvarar Finland inför kommissio-

nen för Ålands del. Utgångspunkt i förslaget är helt riktigt, att den som förvaltar eller övervakar medlen nationellt ansvarar för återbetalningen.

Arbetsgruppen utgår ifrån, att de medel som kanaliseras till aktiviteter, som hör till landskapets behörighet, i sista hand övervakas av landskapsmyndigheterna i enlighet med landskapslagstiftningens regler. Svårigheter beträffande rätt och skyldighet att utöva kontroll kan dock uppstå då t.ex. en åtgärd inte enbart riktar sig till landskapet utan även till andra regioner. Arbetsgruppen anser att detta kan regleras genom överenskommelseförordning.

För regleringen av ansvarsfördelningen mellan riket och landskapet föreslår arbetsgruppen att till självstyrelselagen fogas en ny 59f §. Om EG-domstolen dömt Finland att betala ett standardbelopp, vite eller något liknande belopp, kan riket, enligt paragrafens 1 mom., kräva ersättning av landskapet till den del beloppet eller vitet har dömts ut till följd av en åtgärd eller underlåtenhet från landskapets sida.

Enligt paragrafens 3 mom. kan av Åland på samma sätt återkrävas medel som Finland i egenkap av medlemstat i Europeiska unionen ålagts att betala tillbaka till Europeiska gemenskaperna, ifall medlen förvaltas eller övervakas av landskapet.

I förslaget konstateras att fördelningen av ansvaret mellan riket och landskapet i olika ansvarssituationer kan vara komplicerad. Arbetsgruppen anser därför med fog, att fastän det inte är sannolikt att konflikter ofta uppstår, bör det finnas ett lagreglerat förfarande för konfliktlösning. Med hänsyn till den sakkunskap beträffande självstyrelselagen som krävs och med beaktande av det inslag av medling, som behövs i dylika frågor, anser arbetsgruppen att Ålandsdelegationen vore det bästa organet att behandla dessa ärenden. Delegationens beslut skulle kunna överklagas. En bestämmelse, som överensstämmer med dessa synpunkter, ingår i det nya 2 mom., som enligt förslaget fogas till 62 § självstyrelselagen.

I förslaget utgår man ifrån att Ålandsdelegationen inte skulle kunna göra skälighetsbedömning av huruvida skadeståndet bör jämkas eller inte. Prövningsrätten skulle vara begränsad till en undersökning av objektiva kriterier, så som frågan om skadans storlek, graden av vållande o. dyl.

Trots dessa enbart i motiveringarna nämnda begränsningar av prövningsrätten kan man dock ifrågasätta, om det är sakenligt att ett dylikt, till

sin natur sakkunnigorgan prövar nämnda frågor, som dessutom indirekt kan angå en enskild persons rättigheter och skyldigheter. Dessa invändningar kan man anföra trots att rätten till domstolsprövning garanteras genom rätten att söka ändring hos högsta domstolen.

4 ANSVARET FÖR SKADA TILL FÖLJD AV BROTT MOT INTERNATIONELLA FÖRPLIKTELSE

Enligt gemenskapsrätten kan medlemsstat bli skadeståndsskyldig till följd av bristfälligt eller oriktigt genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser. Skadeståndsskyldigheten gäller gentemot enskilda, som lidit skada av förfarandet. Arbetsgruppen utgår ifrån att landskapet inom sina behörighetsgränser skall ha primärt ansvar för dylik skada. I enlighet därmed ingår i förslagets 61 a § ett stadgande om att yrkande på ersättning för skada, som grundar sig på att gemenskapsrätten eller en internationell förpliktelse uppfyllts bristfälligt eller oriktigt inom område, som hör till landskapets behörighet, skall riktas mot landskapsstyrelsen. Stadgandet gäller således inte enbart brott mot gemenskapsrätt utan mot internationella förpliktelser i allmänhet. Stadgandet, som innebär att talan skall föras mot landskapsstyrelsen, har förutom i rubriken nämnda ansvarsfördelningspåföljder även processuella följder. Framst inställer sig frågorna angående rikets ställning i process, som förs mot landskapsstyrelsen. I praktiken kan uppstå olika situationer, där rikets intressen borde bevakas. Vilka möjligheter ger då reglerna om intervention i rättegångsbalken 18 kap. 8—10 § (1052/1991) att i alla situationer beakta dessa intressen. I detta sammanhang bör även beaktas proceduren för inhämtande av s.k. förhandsavgörande från EG-domstolen. Dessa problem såsom även möjligheterna till kumulation borde regleras i lag.

5 ÄRENDE

I kap. 9 av förslaget ingår stadgandena angående fördelningen av såväl lagstiftningsbehörigheten (59 a §) som förvaltningsbehörigheten (59 c §) vid genomförandet av gemenskapsrätten.

Enligt den grundläggande bestämmelsen i 59 a § angående uppdelningen av lagstiftningsbe-

hörigheten är denna behörighet fördelad mellan landskapet och riket på sätt som stadgas i självstyrelselagen. EU-medlemskapet påverkar inte denna fördelning.

Förslagets 59 c § 1 mom. fastslår samma princip beträffande fördelningen av den nationella förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket. Lagrummet gäller de fall där EG redan har fattat besluten, men verkställigheten förutsätter nationella beslut. I begreppet förvaltningsbehörighet ingår också behörighet att utse de myndigheter som skall handha förvaltningsuppgifterna.

Enligt 59 c § 3 mom. formulerar landskapsstyrelsen, till den del saken rör landskapet, innehållet i myndigheternas beslut och åtgärder i EU-ärenden. Denna bestämmelse, som överensstämmer med självstyrelseprincipen, skulle förutsätta en komplettering för klarläggande av ansvarsfördelningen mellan riket och landskapet beträffande beslut och åtgärder i dessa situationer.

I 59 b § ingår stadganden om landskapets deltagande vid utformningen av nationella ställningstaganden till beslut som skall fattas inom gemenskapen. I stadgandet har intagits ett nytt moment, som närmare preciserar deltagandet. Stadgandet innehåller också en bestämmelse om landskapets rätt att stå i direkt kontakt med EG:s kommission. En reglering i själva lagrummet angående skyldigheten att underrätta riket om dylika direkta kontakter vore kanske påkallad.

6 LAGLIGHETSKONTROLLEN

Enligt gällande rätt anses presidentens veto rätt omfatta dels en juridisk kontroll och dels en politisk kontroll. Den juridiska kontrollen innebär att presidenten kan förordna att landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Den politiska kontrollen innebär att presidenten kan utöva sin veto rätt, om en landskapslag berör rikets yttre eller inre säkerhet.

Arbetsgruppen konstaterar att det inte varit klart i vilken utsträckning presidenten har befogenhet eller skyldighet att utöva veto rätt, om han anser att en landskapslag strider mot EG-rätten. Arbetsgruppen har ansett att EG-rätten har ett eget system för kontrollen av genomförandet i medlemsstaterna och att detta system bör tillämpas även på Ålands landskapslagar. Enligt detta system utövas kontrollen av EG:s kommission

och den rättsliga prövningen görs i sista hand av EG:s domstol. Arbetsgruppen finner det inte heller ändamålsenligt att republikens president skulle ha ansvaret för genomförandet av gemenskapsrätten. Arbetsgruppen konstaterar också att även om en kontroll av förenligheten med EG-rätten vore möjlig, så skulle den inte avhjälpa principiellt viktigare fördragsbrott, nämligen situationer där landskapet helt och hållet har underlåtit att genomföra EG-rätten.

I enlighet med den i förslaget omfattade uppdelningen ingår i 19 § 1 mom. bestämmelserna angående den juridiska kontrollen av landskapslagar. På motsvarande sätt har stadgandena angående den politiska kontrollen intagits i paragrafens 2 mom.

Enligt betänkandet är avsikten med den nya formuleringen av paragrafens 1 mom. att understryka att veto rätten innebär en kontroll av att lagtinget inte har överskridit sin behörighet enligt självstyrelselagen. Att en lag eventuellt strider mot nationella förpliktelser omfattas inte i första hand av denna kontroll.

Man kan fråga sig om avsikten, att laglighetskontrollen inte omfattar kontrollen av landskapslags överensstämmelse med EG-rätten, entydigt framgår av den föreslagna formuleringen, med beaktande av lagförslagets utformning i dess helhet och den omständigheten att där ingår ett uttryckligt stadgande om landskapets lagstiftningsbehörighet vid genomförandet av EG-rätten.

Enligt stadgandet i paragrafens 2 mom. har presidenten dessutom veto rätt, om han finner att landskapslag rör Finlands yttre eller inre säkerhet. Arbetsgruppen har ansett att bestämmelsen, som motsvarar gällande lag, bör kvarstå, även om den kan bli tillämplig enbart i extrema situationer. I förslaget konstateras att bestämmelsen i princip kan bli tillämplig, om lagtinget stiftar en lag som strider mot en internationell förpliktelse och detta fördragsbrott är så uppenbart och allvarligt att det kan röra rikets yttre säkerhet.

Även om man delvis kan omfatta arbetsgruppens synpunkter angående kontrollen av och ansvaret för landskapslagarnas förenlighet med EG-rätt, kan man ställa sig kritisk till, att rikets myndigheters möjlighet att ingripa helt uteslutes, med beaktande av EG-rättens natur och rikets primära ansvar för de förpliktelser som den direkt ålägger medlemsstat.

Arbetsgruppens förslag att vissa landskapslagar skulle kunna träda i kraft redan innan presidenten fattat beslut om att utöva sin veto rätt, är

i och för sig förstäligt sett ur perspektivet för verkställandet av budgeten. Genomförande av förslaget skulle dock innebära en principiellt betydande ändring av presidentens ställning och den lagstiftningsmakt, som enligt den gällande och den nya konstitutionen tillkommer presidenten. Enligt mina iakttagelser har arbetsgruppen inte begrundat denna principiella synpunkt. De med iakttagandet av budgeten förbundna problemen torde kunna lösas på ett tillfredställande sätt med andra medel.

Arbetsgruppens förslag om återgång av rättsverkningarna av lag, som förordnats att förfalla, har inte närmare utretts. Det är möjligt att rättsverkningarna inte kan återgå utan medgivande av tredje part eller t.om. utan rättspåföljder. För dessa situationer krävs entydiga rättsregler. Lagstiftningsordningen för dessa regler kan även vara problematisk. Jag anser att skäl föreligger, att arbetsgruppens ifrågavarande förslag ännu granskas ur ett perspektiv, som beaktar såväl anförda statsrättsliga som för tryggnad av individens rättsskydd påkallade synpunkter.

I detta sammanhang vill jag även fästa uppmärksamhet vid bestämmelsen i självstyrelsens 76 §. Denna bestämmelse innebär att tjänsteåtal mot lantrådet samt ledamot och föredragande vid landskapsstyrelsen handlägges av Åbo hovrätt. En arbetsgrupp vid justitieministeriet utarbetar som bäst ett förslag enligt vilket forum för tjänsteåtal mot högre tjänstemän skulle vara tingsrätt. Det vore kanske därför påkallat att Ålandsarbetsgruppen skulle utreda eventuella motsvarande lagändringar för Ålands del.

9.2. Statsministerns förfarande i samband med en överenskommelse om skadestånd

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut 4.2.1999, dnr 1028/1/98

Högsta domstolen förpliktade genom två domar daterade 4.7.1997 förra bankdirektören Ulf Sundqvist och några andra personer att solidariskt till Egendomsförvaltningsbolaget Arsenal-Silta Oy betala sammanlagt 9 miljoner mark i skadestånd och 2,2 miljoner mark i rättegångskostnader, samtliga summor med 16 procents ränta räknat från den 1 januari 1994. Dåvarande minister Arja Alho hade 18.9.1997 godkänt ett mellan Egendomsförvaltningsbolaget Arsenal-

Silta Oy och Sundqvist ingånget avtal om sänkning av de ersättningar som ådömts Sundqvist till 1,2 miljoner mark.

Grundlagsutskottet prövade en av ett antal riksdagsledamöter undertecknad anmärkning mot lagligheten av Arja Alhos ämbetsåtgärder i samband med det ovan nämnda jämningsavgörandet (GrUB 6/1998 rd). Riksdagen beslöt 29.9.1998 att ärendet fick förfalla.

Riksdagsledamöterna Toimi Kankaanniemi och Päivi Räsänen anförde i en 14.10.1998 daterad skrivelse till justitiekanslern att det i offentligheten påståtts att statsminister Paavo Lipponen i samband med avtalet om Ulf Sundqvists skadestånd inte hade handlat på det sätt som han uppgivit för riksdagen och dess grundlagsutskott. Det förelåg en så uppenbar motstridighet mellan statsministerns 1.10.1998 daterade meddelande till riksdagen och de senare framförda påståendena, att det enligt klagandenas åsikt var skäl att utreda saken. Det var också skäl att utreda sanningshalten i de uppgifter som regeringen och parterna tillställt grundlagutskottet.

12. AVGÖRANDE

Riksdagsledamot Kankaanniemi bemötte Lipponens, Alhos och Westlunds utlåtanden och förslög att tilläggutredning skulle inhämtas. Mitt avgörande är baserat på dessa utlåtanden samt på den i ärendet inkomna övriga utredningen, som ovan refereras till relevanta delar.

12.1. Undersökningsbehörigheten

12.1.1. Riksdagsledamot Alho

I klagomålet ombads justitiekanslern bl.a. utreda sanningshalten i de uppgifter som parterna tillställt grundlagutskottet.

Grundlagsutskottet har undersökt en av ett antal riksdagsledamöter undertecknad anmärkning mot lagligheten av dåvarande minister Arja Alhos ämbetsåtgärder (GrUB 6/1998 rd). Riksdagen beslöt 29.9.1998 avsluta behandlingen av ärendet. Beträffande klagomålet syfte att justitiekanslern skulle uppta Alhos förfarande till prövning kan det konstateras att en sådan prövning faller utanför justitiekanslerns behörighet.

12.1.2. Statsminister Lipponen

Riksdagsledamöterna Toimi Kankaanniemi och Päivi Räsänen skrivelse tolkar jag till övriga delar så att de vill att statsminister Lipponens förfarande i Sundqvist-ärendet skall prövas med anledning av att förra ministern Alhos i olika sammanhang framförda yttranden förefaller strida mot det som Lipponen uppgivit om hur överenskommelsen med Sundqvist kom till.

Klagandena måste till denna del anses hänvisa till 36 § 2 mom. regeringsformen, dvs. till bestämmelsen om att medlemmarna av statsrådet skall vara kända för redbarhet och skicklighet. Jag konstaterar att det i den juridiska litteraturen har framförts divergerande åsikter om den nämnda bestämmelsen. Å ena sidan har det ansetts att det i bestämmelsen angivna kravet inte har någon praktisk betydelse, å andra sidan har det framhållits att kravet är viktigt men att tillämpningen av bestämmelsen försvåras av den i hög grad är tolkbar. Kravet i 36 § 2 mom. regeringsformen innebär också att en minister är skyldig att hålla sig till sanningen.

I övrigt anser jag att statsminister Lipponens förfarande måste bedömas utgående från den i riksdagen behandlade, på ministeransvarighetens grundade anmärkningen mot Alho.

12.2. Händelseförloppet

12.2.1. Grundlagsutskottets betänkande (GrUB 6/1998 rd)

Av betänkandet framgår att Alho i slutet av juli 1997 i allmänna ordalag samtalade med justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen om det överhuvudtaget var möjligt att avtala om skadestånd som högsta domstolen dömt ut. I sitt betänkande anför grundlagsutskottet till denna del att även om Sundqvists skadestånd inte uttryckligen nämdes under diskussionen, anser utskottet det synnerligen sannolikt att den bakomliggande orsaken till diskussionen, som Alho tog initiativet till, var just STS-Bankens domar, som hade meddelats i början av månaden.

Alho samtalade med justitiekanslersämbetets kanslichef Klaus Helminen den 28 augusti och hänvisade då uttryckligen till högsta domstolens ifrågasvarande domar gällande Sundqvist och övriga svarande.

I fråga om statsminister Lipponen anförs i betänkandet att Alho hade informerat Lipponen

samma dag som hon samtalat med kanslichef Helminen. Enligt statsministern sade minister Alho till honom efter statsrådets sammanträde att man hade för avsikt att inleda förhandlingar om en jämkning av Sundqvists skadestånd. Enligt egen utsago hade statsministern understrukit betydelsen av att få till stånd en för staten så fördelaktig uppgörelse som möjligt, men han hade inte givit några som helst anvisningar om belopp eller andra detaljer.

Ovan nämnda datum, den 28 augusti 1997, samt den omständigheten att sammanträffandet med Alho skedde efter statsrådets sammanträde, framgick av det som statsminister Lipponen berättade för grundlagsutskottet.

Alho anförde i sitt utlåtande till justitiekanslern med anledning av klagomålet att hon informerat Lipponen både efter sitt samtal med justitiekanslersämbetet som efter sitt tjänstemannamöte. Detta skulle således betyda att mötet inte ägde rum den 28 utan den 29 augusti, då minister Alho hade hållit ett möte med några tjänstemän. Alho hade vid detta tillfälle, således innan hon träffade Lipponen, konstaterat att man skulle försöka uppnå en uppgörelse med Sundqvist och att målet för förhandlingarna var ett ersättningsbelopp på 1,5 miljoner mark. Detta framgår av grundlagsutskottets betänkande. Alho hade träffat Lipponen efter de normala sammanträdesrutinerna.

Jag konstaterar att statsrådets allmänna sammanträde hölls 28.8.1997 och att en presidentfördragning hölls följande dag.

12.2.2. TV 2:s program Musta laatikko 29.9.1998

I programmet ställde redaktör Timo Harakka till Alho bl.a. frågan om statsminister Lipponen varit initiativtagare i Sundqvist-ärendet. Alho svarade att frågan var onödigt dramatisk "vilket den nämligen inte är, men självklart förhåller det sig just så". Hon tillade att man emellertid måste komma ihåg två saker, nämligen "att ärendet drevs och bereddes också på tjänstemannani-vån".

Alho berättade att statsminister Lipponen under ett samtal uttryckt förhoppningen att Alho skulle hitta på ett sätt att lösa Sundqvist-ärendet. Då redaktör Harakka frågade om Alho hade uppfattat detta som en uppmaning att börja undersöka möjligheterna att ingå ett Sundqvist-avtal, svarade Alho nekande. Alho hade utgått

ifrån att hennes uppgift var att sätta sig in i ärendet, då det hörde till hennes uppgifter.

12.2.3. Statsministerns 1.10.1998 daterade meddelande 2/1998

Statsminister Lipponen uppgav att han redan 20 eller 21.8.1997 med Alho diskuterat förutsättningarna att finna en lösning i Sundqvists skadeståndsärende. Under samtalet hade Alho informerat honom om beredningssituationen och Lipponen hade då inte tagit något initiativ i saken.

Med anledning av meddelandet framhöll Alho att det inte förelåg någon konflikt mellan Lipponens meddelande och hennes uttalanden i programmet *Musta laatikko*. Lipponen och Alho hade överensstämmande uppfattningar om de samtal som förts och om innehållet i dem.

Lipponen ansåg för sin del att det som sades i programmet *Musta laatikko* mycket väl stämde överens med det som Alho i riksdagen uppgett sig ha sagt.

12.2.4. Kvällstidningen *Iltalehti* 14.10.1998

Iltalehti publicerade en text som uppgavs vara en förkortad utskrift av ett telefonsamtal mellan Alho och redaktör Timo Harakka. Jag har frågat Alho om hon faktisk har fört det ifrågasärande telefonsamtalet. Alhos svar ger inte anledning att ifrågasätta telefonsamtalens innehåll.

Under samtalet nämndes att Lipponen uppgivit att "Alho informerade". På detta svarade Alho redaktör Harakka: "Jag visste ingenting. Han kan visserligen tycka att jag informerade honom om högsta domstolens avgörande. Jag kunde inte veta att det pågick en process för att få till stånd en överenskommelse."

13.2.5. Diskussionen i riksdagen 15.10.1998

Statsminister Lipponen berättade att han stod fast vid det som han uppgivit i ärendet.

12.2.6. Statsministerns 22.10.1998 daterade svar på skriftliga spörsmålet 1024

Statsminister Lipponen nämnde också i detta sammanhang att Alho hade informerat honom om saken.

12.3. Uttåtanden med anledning av klagomålet

12.3.1. Arja Alho

I sitt uttåtande berättade Alho samma version om sitt sammanträffande med Lipponen 20 eller 21.8 som i programmet *Musta laatikko*, dvs. att Lipponen under samtalet hade bett henne försöka hitta en lösning i Sundqvist-ärendet. Lipponen hade inte lagt fram något i markbelopp angivet jämkningsförslag. Alho anförde att hon inte i riksdagen kunnat ifrågasätta uttrycket "informerade mig" som statsministern använde i sin beskrivning av deras samtal. Från Alhos synpunkt var uttrycket mindre lyckat.

12.3.2. Paavo Lipponen

Lipponen upprepade att Alho 20 eller 21.8 hade informerat honom om i vilket skede beredningen av ärendet befann sig. Det som Lipponen visste om ersättningsärendet baserade sig på hans samtal med Alho. Under samtalen hade Lipponen inte föreslagit någon överenskommelse och inte heller på annat sätt tagit initiativ till en sådan. Lipponen hade inte heller givit några som helst anvisningar om belopp eller andra detaljer. Han hade visserligen understrukit betydelsen av att få till stånd en för staten så fördelaktig uppgörelse som möjligt.

12.3.3. Jorma Westlund

Westlund berättade att varken Sundqvist eller någon annan hade framfört några förslag eller överhuvudtaget vänt sig till honom i denna fråga. Westlund hade på eget initiativ informerat Alho om Sundqvists finansieringsmöjligheter. Westlund hade inte gjort några framställningar i utöknings- eller skadeståndsärendena.

12.4. Bedömning

Sedan riksdagen behandlat anmärkningen mot lagligheten av Alhos ämbetsåtgärd har det genom programmet *Musta laatikko* framgått att statsminister Lipponen och Alho samtalade om Sundqvists skadestånd 20 eller 21.8.1997. Lipponen hade inte berättat om detta samtal i samband med att grundlagsutskottet och riksdagen behandlade anmärkningen mot Alho, men Lippo-

nen redogjorde på eget initiativ för samtalet i sitt meddelande till riksdagen.

Efter det nämnda programmet publicerade kvällstidningen Iltalehti 14.10.1998 en text som uppgavs vara en förkortad utskrift av ett telefonsamtal mellan Alho och redaktör Timo Harakka. Enligt Alhos utlåtande till justitiekanslern förefaller det som om telefonsamtalet mellan Alho och Harakka faktiskt ägt rum. Det bör emellertid beaktas att endast Lipponen och Alho själva kan redogöra för vad de samtalade om 20 eller 21.9.1997.

Innehållet i det samtal som fördes den 20 eller 21 augusti 1997 behandlades i programmet Musta Laatikko, i statsministerns meddelande till riksdagen 1.10.1998 och under den diskussion som fördes i det sammanhanget samt i riksdagen 15.10.1998.

Samtalets innehåll har beskrivits på delvis olika sätt. Lipponen berättar i sitt meddelande att han med Alho diskuterade förutsättningarna att hitta en lösning i Sundqvists skadestandsärende. Alho har under diskussionen med anledning av meddelandet vidhållit att det inte förelåg någon motstridighet mellan Lipponens meddelande och det som hon yttrade i programmet Musta laatikko. Under diskussionen i riksdagen 15.10.1998 upprepade Lipponen att han med Alho hade diskuterat förutsättningarna att hitta en lösning i Sundqvist-ärendet.

Alho berättade att Lipponen bett Alho försöka hitta en lösning i ärendet. Alho ansåg att deras samtal inte påverkade tjänstemannaberedningen. Denna hade börjat redan tidigare, dvs. i augusti, och 18.8.1997 hade vid ett sammanträde som på tjänstemannanivån hölls med verkställande direktören för Arsenal-Silta Oy beslutats att minister Alhos ståndpunkt skulle inhämtas till Ulf Sundqvists förslag att jämka skadeståndet till en engångsersättning på en miljon mark. Sundqvist hade 23.10.1997 berättat i grundlagsutskottet att han förhandlat om överenskommelsen endast med verkställande direktören för Arsenal-Silta Oy och att han varken förhandlat eller diskuterat saken med någon annan.

Lipponen nämnde inte vem som tagit initiativet till samtalet. Enligt Alhos utlåtande hade Lipponen bett henne om ett samtal. Detta påstås också i Iltalehtis text. Alho påpekade för sin del att Sundqvists skadestandsärende hade skötts också på tjänstemannanivån.

I sina utlåtanden till justitiekanslern berättar Lipponen och Alho samstämmigt att Lipponen inte hade lagt fram något i markbelopp angivet

jämkningsförslag, vilket jag anser vara en väsentlig uppgift för bedömningen av detta ärende.

12.5. Slutsatser

För en rättslig bedömning av ärendet, med beaktande också av det förfarande som avses i anmärkningen mot Alho, är det väsentligt vad Lipponen sagt till Alho om Sundqvists skadestånd.

Bådas berättelser är såtillvida samstämmiga att det samtal som fördes 20 eller 21.8.1997 gällde förutsättningarna för en överenskommelse om ersättningen. Alho anför i sitt utlåtande till justitiekanslern att Lipponen hade bett henne söka en lösning i Sundqvist-ärendet. Också Lipponen framhöll i sitt meddelande att parterna hade diskuterat förutsättningarna för att hitta en lösning.

Av den i ärendet inhämtade utredningen framgår inte att Lipponen skulle ha bidragit till uppkomsten av den överenskommelse som ledde till att riksdagen behandlade Alhos förfarande med stöd av ministeransvarighetslagen. Av Alhos och Lipponens yttranden framgår att Lipponen inte hade lagt fram någon i markbelopp angiven överenskommelse med Sundqvist. Enbart den omständigheten att Lipponen hade samtalat med Alho om förutsättningarna för en överenskommelse eller, med Alhos ord, bett Alho försöka hitta en lösning i ärendet, ger enligt min mening inte anledning att klandra förfarandet. Deras yttranden innehåller inte heller några sådana motstridigheter som skulle föranleda ett ingripande från min sida.

Lipponen redogjorde varken i riksdagen eller inför grundlagsutskottet för samtalet den 20 eller 21 augusti, men han berättade på eget initiativ om det i sitt meddelande till riksdagen. Vid bedömningen av förfarandet är det skäl att beakta den omständigheten att Lipponen enligt vad som utretts inte föreslagit för Alho att en viss överenskommelse om skadeståndet skulle ingås. Den omständigheten att han inte berättade om samtalet kan således inte anses stå i samband med den ministeransvarighetsfråga som behandlades i riksdagen. Det ifrågavarande förfarandet kan således inte anses vara av ett sådant slag att det förutsätter åtgärder från justitiekanslerns sida.

Med stöd av vad som anförs ovan och eftersom det inte heller i fråga om den avbrutna utmätningen framkommit någonting som motiverar ett ingripande av justitiekanslern, föranleder klagomålet inga ytterligare åtgärder.

9.3. Jäv för en stadsstyrelsemedlem

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till undervisningsministeriet 15.2.1999, dnr 10/20/99

Fråga om en medlem av statens idrottsråd då han behandlade ett finansieringsbeslut gällande ett byggnadsprojekt var jävig i egenskap av stadsstyrelsemedlem och fullmäktigeledamot.

1 BESTÄMMELSER

Enligt 4 § i den nya idrottslagen som trädde i kraft den 1 januari 1999 (1054/1998) är (undervisnings)ministeriets sakkunnigorgan i uppgifter som avses i idrottslagen statens idrottsråd som tillsätts av statsrådet för riksdagens mandatperiod. Rådet och dess sektioner skall bl.a. avge utlåtanden om användningen av idrottsanslagen för verksamhetsområdet.

I lagens 8 § finns bestämmelser om statsunderstöd för idrottsanläggningar. Enligt paragrafens 3 mom. gäller i fråga om de statsunderstöd som avses i 1 mom. vad som bestäms om statsunderstöd för anläggningsprojekt i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Enligt 8 § 4 mom. idrottslagen skall ministeriet vid beviljande av understöd för uppförande av idrottsanläggningar begära utlåtande av vederbörande länsstyrelse och av statens idrottsråd.

Enligt 6 § i idrottsförordningen som också den trädde i kraft 1.1.1999 (1055/1998) har statens idrottsråd till uppgift att behandla frågor som med tanke på idrott och idrottspolitik är vittsyftande och principiellt viktiga. Idrottsrådet har särskilt till uppgift att

2) avge utlåtande om de idrottsanslag som skall upptas i statsbudgeten och

4 c) avge utlåtande understöd som skall beviljas för anläggningskostnader för idrottsanläggningar.

Enligt förordningens 6 § 2 mom. skall idrottsrådet och dess sektioner avge sina utlåtanden inom den tidsfrist som ministeriet bestämmer.

2 ÄRENDETS BEHANDLINGSSKEDEN

Helsingfors stadsfullmäktige beslöt 27.5.1998 (171 §) i enlighet med stadsstyrelsens framställning (Khs 1998—64) godkänna en samarbetsmodell för att enligt de principer som framgick av föredragningslistan uppföra Tölö fotbollsarena. Enligt stadsstyrelsens framställning var avsikten att förverkliga fotbollsarenan enligt den finan-

sieringsplan som framgick av handlingarna. Merparten av projektets sammanlagda finansieringsbehov på 110 Mmk skulle tillgodoses av privata finansiärer. Enligt finansieringsplanen utgjorde Helsingfors andel av finansieringen 32 Mmk och statens 18 Mmk. Enligt stadsstyrelsens föredragning var ”en förutsättning för projektets genomförande att staten deltar i projektet med 18 milj. mk”.

Stadsstyrelsens avsikt var, under förutsättning att stadsfullmäktige godkände beslutspropositionen, att i samband med verkställigheten av fullmäktiges beslut be staten delta i finansieringen av projektet. Enligt stadsstyrelsens föredragningspromemoria hade förhandlingar om saken förts med undervisningsministeriet.

Riksdagsledamot Arto Bryggare är medlem av Helsingfors stadsstyrelse och stadsfullmäktige.

Arto Bryggare är också medlem av statens idrottsråd. Idrottsrådet hade behandlat ärendet som gällde Helsingfors fotbollsarena vid sitt sammanträde 6.11.1998, där Bryggare ansåg sig jävig att delta i beslutet. Han deltog emellertid i den andra behandlingen av ärendet 16.12.1998. Mellan dessa två sammanträden hade Bryggare inhämtat ett till handlingarna fogat, 17.11.1998 daterat utlåtande från Helsingfors stadskansliis juridiska avdelning. I utlåtandet hänvisades till att Arto Bryggare inte hörde till sökandebolaget Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy:s förvaltningsorgan. Idrottsrådet överförde behandlingen av ärendet till sitt sammanträde 12.1.1999.

Statens idrottsråd behandlade ärendet grundligt vid sitt sammanträde 12.1.1999. Bryggare deltog i diskussionen och beslutsfattandet. Bryggare höll ett anförande enligt vilket den s.k. smärtgränsen för att projektet skulle kunna genomföras låg vid 14 Mmk. Vid den omröstning som framgår av idrottsrådets protokoll 1/99 (första omröstningen 5—4) segrade Bryggares förslag 14 Mmk med rösterna 8—5. Idrottsrådet beslöt i enlighet därmed som sitt utlåtande föreslå ett 14 Mmk:s understöd för fotbollsarenan samt att projektet skulle tas in i finansieringsplanen 1999—2002 för byggande av idrottsanläggningar.

3 BEDÖMNING AV JÄVSFRÅGAN

3.1 Bryggares medlemskap i stadsstyrelsen

Enligt 10 § 1 mom. (543/1997) lagen om förvaltningsförfarande är en tjänsteman jävig om han är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet

eller något därmed jämförbart organ eller ... innehar motsvarande ställning i samfund ... som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Enligt paragrafens 3 mom. tillämpas jävsgrunderna även på den som i annan egenskap än som tjänsteman handlägger ärenden hos myndighet.

Enligt detaljmotiveringen i regeringens proposition med förslag till lagen om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) avses med samfund i 10 § 1 mom. 5 punkten alla sådana juridiska personer som kan vara parter i ett förvaltningsförfarande. Också offentligrättsliga juridiska personer, t.ex. kommuner, kan således komma i fråga. Av det 27.12.1998 daterade utkast till finansieringsplan för idrottsanläggningsprojekt som fogats till handlingarna framgår att statens idrottsråd har behandlat flera av Helsingfors stads liknande projekt samt konkurrerande projekt i närkommunerna.

Statens idrottsråd är ett lagstadgat, av statsrådet i anslutning till undervisningsministeriet tillsatt sakkunnigorgan för skötsel av uppgifter som anges i idrottslagen. På idrottsrådets medlemmar tillämpas jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande.

Bryggare var vid den ifrågavarande tidpunkten och är fortfarande medlem av Helsingfors stadsstyrelse. Stadens i ekonomiskt hänseende mest betydande idrottsanläggningsprojekt kommer i många sammanhang upp till behandling i stadsstyrelsen (och vidare i fullmäktige). Fördelningen (kommunen/staten) av finansieringsandelarna för ekonomiskt betydande idrottsanläggningsprojekt bestäms på grundval av respektive kommunstyrelses och -fullmäktiges beslut samt på grundval av statens idrottsråds utlåtande och undervisningsministeriets statsunderstödsbeslut. I vissa fall, så som enligt handlingarna var fallet i fråga om Helsingfors fotbollsarena, kan slutresultatet av det statliga understödsbeslutet ha en avgörande betydelse för hela projektets genomförande. Ministeriets sakkunnigorgans, dvs. statens idrottsråds utlåtande är ytterst viktigt när det fattas beslut om fördelningen av statens idrottsanslag och understöd för idrottsanläggningar. Från de konkurrerande kommunernas synpunkt är det en fråga om avsevärda ekonomiska intressen, med beaktande av de sammanlagda anslagsbelopp som står till förfogande för finansiering av idrottsanläggningar.

Bl.a. i fråga om de beslut som statsrådets allmänna sammanträde fattar om fördelningen av penningautomatunderstöd har det ansetts att en

minister som sköter betydande förtroendeuppdrag i en organisation som ansöker om understöd är jävig att överhuvudtaget behandla dessa understödsärenden. Ministern skall således inte avhålla sig enbart från att behandla den organisations ärenden där han sköter förtroendeuppdrag, utan han får inte heller delta i den förberedande behandlingen av andra understödsärenden i ministerutskottet. Orsaken till att generellt jäv anses föreligga i ett sådant fall är att ministern annars indirekt kunde främja sin egen intressegrupps understödsansökan då han fattar beslut som berör konkurrerande finansieringsprojekt.

Utgångspunkten är den att vederbörande själv skall ta ställning till jävsfrågan. I det aktuella fallet hade stadsstyrelsemedlemmen varit med om att fatta finansieringsbeslut som gällde stadens i ekonomiskt hänseende mest betydande idrottsanläggningsprojekt. Det kan inte anses vara förenligt med 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande att samma person är med om att i en annan finansiärs (statens) sakkunnigorgan fatta finansieringsbeslut som berör samma eller konkurrerande idrottsanläggningsprojekt. Arto Bryggare borde därför, i likhet med en medlem av Vanda stadsstyrelse och en medlem av Helsingfors stads idrottsråd, ha avhållit sig från att i statens idrottsråd delta i behandlingen av den riksomfattande finansieringsplanen för idrottsanläggningar.

3.2 Helsingfors fotbollsarena

I handlingarna hänvisas till att det privata aktiebolaget Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy uppträdde som sökande när det gällde att skaffa projektfinansiering för Helsingfors fotbollsarena. Medlemmen av statens idrottsråd Arto Bryggare hör inte till bolagets förtroendeorgan, vilket innebär att samfundsjäv enligt 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande inte kommer i fråga med avseende på det nämnda bolagets ansökan. Statens idrottsråds sammanträde 12.1.1999 (5 §) utgjorde emellertid ett led i behandlingen av finansieringsplanen för byggandet av idrottsanläggningar 1999—2002, även om endast ett projekt, dvs. Helsingfors fotbollsarena, behandlades vid sammanträdet. Också i fråga om detta projekt var det fråga om behandling av en finansieringsplan för en sådan idrottsanläggning som avses i idrottslagen och -förordningen. Helsingfors fotbollsarena var ett bland många ekonomiskt betydande projekt som konkurrerade om statsunderstöd för anlägg-

ningskostnaderna. Här kan hänvisas till vad som i promemorians punkt 1 anförs om den jävsgrund som anges i 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande.

I enlighet med lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) beslutar undervisningsministeriet om beviljande av statsunderstöd för idrottsanläggningsprojekt. Undervisningsministeriets sakkunnigorgan, dvs. statens idrottsråd, spelar en nyckelroll när det gäller att avgöra vilka projekt som skall tas med i den riksomfattande finansieringsplanen för idrottsanläggningsprojekt. Idrottsrådet skall också i enlighet med 8 § 4 mom. idrottslagen ge ministeriet utlåtanden om enskilda ansökningar som gäller byggande av idrottsanläggningar. I detaljmotiveringen (4 §) till regeringens proposition med förslag till idrottslagen (RP 236/1997 rd) understryks att statens idrottsråd intar en central ställning som undervisningsministeriets sakkunnigorgan.

För medlemmarna i sakkunnigorgan som biträder ett ministerium gäller dels 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande, dels den s.k. generalklausulen i 6 punkten. Enligt 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande är en tjänsteman jävig om tilltron till hans opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras.

När det gäller projektfinansieringen av Helsingfors fotbollsarena var de inte fråga om att Arto Bryggare i samband med behandlingen av understödsärendet skulle ha berett det bolag som genomförde projektet ekonomisk fördel. Det var för hans vidkommande fråga om deltagande i finansieringsbeslut som i ett vidare perspektiv berörde hela den offentliga projektfinansieringen av fotbollsarenan. Bryggare hade våren 1998 som medlem av Helsingfors stadsstyrelse och -fullmäktige varit med om att fatta beslut som innebar att staden deltog i projektet med en 32 miljoner marks finansieringsandel, under förutsättning att staten deltog med 18 miljoner mark. Därefter hade Bryggare som medlem av statens idrottsråd målmedvetet agerat så att statens skulle delta i projektet i enlighet med finansieringsplanen. Av idrottsrådets protokoll 12.1.1999 framgick att Bryggare nämnt 14 miljoner mark som den undre statsunderstödsgränsen för att projektet skulle kunna genomföras.

Genom att delta i besluten om projektfinansieringen av Helsingfors fotbollsarena både i Helsingfors stads centrala förtroendeorgan — i synnerhet stadsstyrelsen — och i statens idrottsråd, var Arto Bryggare sålunda med om att besluta

om och påverka för det första fördelningen av projektets offentliga finansiering (kommunen och staten). För det andra kunde han påverka beslutsfattandet i en sådan riktning att för projektet beviljades ett så stort statsunderstöd att det överhuvudtaget kunde genomföras.

Den omständigheten att Bryggare så som framgår ovan skötte centrala förtroendeuppdrag i båda de offentliga samfund som deltog i projektfinansieringen av fotbollsarenan kunde med fog anses äventyra tilltron till myndighetsverksamhetens opartiskhet bland dem som följde hur projektet genomfördes och som ansökt om statsunderstöd för konkurrerande idrottsanläggningar. I regeringens proposition med förslag till lagen om förvaltningsförfarande nämns som ett exempel på tillämpning av 10 § 1 mom. 6 punkten den situationen att vederbörande i ett tidigare skede har behandlat samma ärende hos en lägre myndighet eller varit med om att ge ett utlåtande på en annan myndighets vägnar. Medlemskapet i Helsingfors stadsstyrelse och -fullmäktige innebär ett deltagande i ärendets beslutsprocess. Med beaktande av beroendeförhållandet mellan den kommunala och den statliga finansieringen kan "ärendet" i det aktuella fallet anses vara liktydigt med de offentliga samfundens deltagande i projektfinansieringen av Helsingfors fotbollsarena. Den omständigheten att Arto Bryggare under tjänsteansvar deltog i beslutsfattandet först i Helsingfors stadsstyrelse och -fullmäktige och därefter i statens idrottsråd var med om att besluta om statens finansieringsandel, som hade en avgörande betydelse för genomförandet av projektet, äventyrade hans opartiskhet som medlem av undervisningsministeriets sakkunnigorgan. Det kan således anses att Bryggare var jävig också i enlighet med 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande.

3.3 Jävets betydelse för idrottsrådets beslut 12.1.1999

Enligt 11 § lagen om förvaltningsförfarande får den som är jävig inte handlägga ärende eller vara närvarande vid dess handläggning, utom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då handläggningen inte kan uppskjutas.

Enligt detaljmotiveringen till 11 § lagen om förvaltningsförfarande skall det i lagrummet använda ordet "handläggning" förstås i vidsträckt bemärkelse. Med handläggning avses alla åtgärder som på något sätt kan påverka ett beslut

inhållsmässigt. Att den som är jävig förbjuds vara närvarande vid handläggningen har enligt detaljmotiveringen betydelse framförallt i sådana fall då ett ärende handläggs av ett kollegialt beslutsfattande organ, vars beslut föregås av diskussion om ärendet. Eftersom medlemmarna under en sådan diskussion framför sina åsikter om saken kan närvaron av en jävig medlem eventuellt påverka de övriga medlemmarnas ställningstaganden.

Av det protokoll som fördes vid statens idrottsråds sammanträde 1/99 framgår att medlemmen Arto Bryggare aktivt deltog i diskussionen om projektfinansieringen av Helsingfors fotbollsarena och att det också var han som lade fram det vid omröstningen segrande beslutsförslaget.

Undervisningsministeriets beslut om statsunderstöd för idrottsanläggningar är överklagbara. Jäv anses vara ett s.k. absolut procedurfel, vilket innebär att ett överklagat beslut som har tillkommit i strid med jävsbestämmelserna kan upphävas och återförvisas till ny behandling. Detta kan ske också i sådana fall då jävet inte har haft någon betydelse för avgörandets slutresultat. Med beaktande av att statens idrottsråd är undervisningsministeriets sakkunnigorgan kan den omständigheten att idrottsrådet har fattat beslut i närvaro av en jävig medlem leda till att undervisningsministeriets statsunderstödsbeslut upphävs.

Enligt 11 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande skall myndigheten med anledning av jäv utan dröjsmål vidta de åtgärder som krävs för handläggningen av ärendet. Eftersom jäv i detta fall förekommit vid ett kollegialt organs sammanträde skall ordföranden och generalsekretären för statens idrottsråd omedelbart vidta åtgärder för att på nytt behandla ärendet, utan att jäviga medlemmar deltar i beslutsfattandet eller är närvarande vid sammanträdet.

9.4. Flygtrafikledningens skiftchefers arbetsgivarställning

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande
25.1.1999, dnr 5/20/99

Ett förslag att foga flygtrafikledningens skiftchefer till den förteckning över arbetsgivartjänstemän som ingår i 10 § förordningen om statens tjänstekollektivavtal

1 LAGSTIFTNINGEN

Enligt 2 § 4 mom. (751/1994) lagen om statens tjänstekollektivavtal (nedan STKL) kan genom förordning stadgas om de tjänster vars innehavare skall företräda staten vid nedan i denna lag nämnda förhandlingar eller då stridsåtgärder vidtas, eller om tjänster vars innehavare på något annat sätt skall företräda arbetsgivaren.

Ursprungligen (664/1970) lydte lagens 2 § 4 mom: ... vilka tjänsters innehavare det åligger att företräda staten vid nedan i denna lag avsedda förhandlingar och när arbetsstrid uppstår samt att biträda vid förberedelserna för dessa förhandlingar. Den ursprungliga ordalydelsen ändrades sedermera (lagen 24.10.1986/764).

I detaljmotiveringen till den sistnämnda lagändringen (RP 239/1984 rd) konstaterades följande:

”I paragrafens 4 mom. ingående definition av de tjänstemän som företräder arbetsgivarna kan inte i ljuset av de erfarenheter man hittills har fått betraktas som tillfredsställande, ty de uppgifter statens myndighet har som arbetsgivare begränsar sig inte till förhandlingar om tjänstekollektivavtal och till arbetsstrider. Också under pågående avtalsperiod och då arbetsfred råder förekommer uppgifter för arbetsgivaren, och skötseln av dessa ankommer på en större skara tjänstemän än den som begränsas av gällande stadgande. Fördenskull föreslås, att man genom förordning kunde bestämma inte bara de tjänster, vilkas innehavare har till uppgift att företräda staten i dess egenskap av arbetsgivare vid de förhandlingar som avses i denna lag och då arbetsstrid är för handen, utan även de tjänster, vilkas innehavare eljest verkar som företrädare för arbetsgivaren. Detta stadgande skulle bättre än nuvarande stadgande motsvara den avtalspraxis som i allmänhet råder på arbetsmarknaden. Det skulle överensstämma med avgränsningen av tillämpningsområdet för den internationella konventionen om skydd för organisationsrätten och förfaranden för fastställande av anställningsvillkor inom den offentliga sektorn.”

2 INTERNATIONELLA KONVENTIONER

Enligt artikel 8 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1976/106, FördrS 6) förpliktar sig konventionsstaterna att säkerställa rätten för envar att bilda fackföreningar och ansluta sig till en

fackförening (a) och rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat (d).

Enligt artikel 22 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1976/108, FördrS 8) har envar rätt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Artikel 11 i Europarådets människorättskonvention (1990/439) innehåller en liknande bestämmelse om rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I de ovan nämnda konventionerna finns bestämmelser om de nödvändiga förutsättningarna för att rätten att utöva de nämnda rättigheterna skall kunna begränsas genom lag.

Enligt punkterna 5 och 6 i första delen av den europeiska sociala stadgan (1991/844, FördrS 44) skall de fördragsslutande parterna också nationellt uppställa som mål att alla arbetstagare och arbetsgivare har rätt att fritt organisera sig och rätt att förhandla kollektivt. I fördragets andra del finns för de fördragsslutande parterna förpliktande bestämmelser om föreningsrätten (artikel 5) och om rätten att förhandla kollektivt (artikel 6). Nationella begränsningar av föreningsrätten kan komma i fråga för personer som tillhör polisväsendet eller krigsmakten.

I motiveringen till ändringen av STKL 2 § 4 mom. hänvisas till ILO:s konvention (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor inom den offentliga sektorn, som för Finlands vidkommande trädde i kraft 25.2.1981 genom en förordning (135/1981, FördrS 15).

Enligt konventionens artikel 1.2 skall genom nationell lagstiftning bestämmas i vilken utsträckning garantierna i denna konvention skall tillämpas på högre tjänstemän vilkas uppgifter i regel anses omfatta uppdragande av riktlinjer för verksamheten eller anses vara av ledande karaktär eller på arbetstagare vilkas åligganden är av strängt konfidentiell art.

Enligt konventionens artikel 4 skall arbetstagare inom den offentliga sektorn åtnjuta tillfredsställande skydd mot organisationsfientliga åtgärder med avseende på deras anställningsförhållande.

I konventionens artikel 7 betonas vikten av åtgärder för att uppmuntra och främja utvecklandet och användandet i största möjliga utsträckning av förfaranden som medger förhandling om anställningsvillkoren mellan de berörda

offentliga myndigheterna och arbetstagarorganisationer inom den offentliga sektorn. Enligt konventionens artikel 9 skall arbetstagare inom den offentliga sektorn åtnjuta de medborgerliga (och politiska) rättigheter som är väsentliga för ett normalt utövande av föreningsfriheten med förbehåll endast för de skyldigheter som hänger samman med deras ställning och med beskaffenheten av deras uppgifter.

3 FÖRORDNINGEN OM STATENS TJÄNSTEKOLLEKTIVAVTAL

I 10 § 1 mom. förordningen om statens tjänstekollektivavtal (nedan STKF) finns närmare bestämmelser om arbetsgivartjänstemäns uppgifter. Arbetsgivartjänstemännen skall för det första företråda staten vid tjänstekollektivförhandlingarna samt vid beredningen av dessa. Dessutom skall de företråda staten vid förhandlingar om frågor som gäller tillämpning och tolkning av tjänstekollektivavtal samt ärenden som gäller tjänstemännens arbetsfred.

I STKF 10 § 3—4 mom. (senast ändrad 497/1996) finns en 84-punkters förteckning över de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas arbetsgivartjänstemän. De statliga affärsverkens arbetsgivartjänstemän räknas upp i 10 § 5 mom. 1 och 2 punkten. Vid andra affärsverk än luftfartsverket är arbetsgivartjänsterna (2 punkten) affärsverkets verkställande direktör, vice verkställande direktör, direktör, administrativ direktör samt de tjänsteinnehavare vid personalavdelningen som sköter personalfrågor. I förordningens 10 § 5 mom. 1 punkten ingår (den klart längsta) förteckningen över luftfartsverkets arbetsgivartjänstemän. Arbetsgivartjänstemän enligt denna förteckning är för det första de som innehar affärsverkets högsta tjänster, dvs. verkställande direktör, vice verkställande direktör, direktör, biträdande direktör och överinspektör som huvudsakligen sköter personalfrågor vid administrativa och ekonomiavdelningen. Arbetsgivartjänstemän är dessutom följande innehavare av lägre tjänster: chef för flygplats, chef för flygtjänstcentral, flygtrafikledare som är förordnad att sköta tjänsten som chef för flygtrafikledning (på de i förordningen uppräknade flygplatserna), vice chef för flygtrafikledningen (på de i förordningen uppräknade flygplatserna). Sammanlagt omfattar förteckningen 13 arbetsgivartjänstemän.

Finansministeriets personalavdelning har gjort ett förordningsutkast vari det föreslås att till

förteckningen i STKF 10 § 5 mom. 1 punkten, skall fogas de tjänstemän som har förordnats att sköta tjänsten som skiftchef för flygtrafikledningen på de i den gällande förordningen uppräknade största flygplatserna och andra verksamhetsställena samt de som förordnats att sköta tjänsten som skiftchef vid Helsingfors-Vanda flygplats, Södra Finlands flygtrafiktjänstcentral eller vid Norra Finlands flygtrafiktjänstcentral (sammanslagd ytterligare 14 arbetsgivar-tjänstemän).

4 REGERINGSFORMENS BESTÄMMELSER OM DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Regeringsformens (RF) nya bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (969/1995) trädde i kraft 1.8.1995. Enligt RF 10 a § 2 mom. har var och en föreningsfrihet. I anslutning till den tryggas den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andras rättigheter.

I motiveringen till regeringens proposition om grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd) konstateras att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har utvecklats från allmänna normer som styr det politiska systemets överbyggnad (lagstiftningsförfarandet) i riktning mot bestämmelser som tryggar individens rättigheter och som direkt kan åberopas av enskilda individer. Ett av de viktigaste målen för grundrättighetsreformen är att utvidga och förstärka skyddet av de individuella rättigheterna på grundslagsnivån. Syftet med den i Finland genomförda reformen av lagstiftningen om de grundläggande fri- och rättigheterna var att utvidga och precisera de i RF tryggade fri- och rättigheterna (bl.a. föreningsfriheten) i enlighet med de internationella människorättskonventionerna. Enligt motiveringen till grundrättighetsreformen var avsikten att effektivisera skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna också genom precisering av förutsättningarna för inskränkning av dem. Man ville säkerställa skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna i så stor utsträckning som möjligt också under "exceptionella förhållanden".

I RF:s nya bestämmelse om föreningsfrihet (10 a §) tryggas uttryckligen den fackliga föreningsfriheten. Under riksdagsbehandlingen fogades till föreslagna 10 a § i enlighet med grundlagsutskottets betänkande (GrUB 25/1994 rd) ett 3 mom., enligt vilket närmare stadganden om mö-

tesfrihet och föreningsfrihet utfärdas genom lag. Också i övrigt skall inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna vara baserade på lag. Enligt propositionsmotiveringen måste en genom lag stadgad inskränkning i grundrättigheterna vara exakt och noggrant avgränsad. Den väsentliga innebörden av en sådan inskränkning måste framgå direkt av lagen.

5 BEDÖMNING AV ÄRENDET

Det genom lagstiftningen om tjänstekollektivavtalsförfarandet skapade systemet innebär att tjänstekollektivavtal ingås också om anställningsvillkoren för statens och övriga offentliga samfunds tjänstemän. Systemets är så uppbyggt att arbetstagarparten företräds av sina förhandlingsbehöriga organisationer medan arbetsgivarparten företräds av ledningen för respektive ämbetsverk eller inrättning samt av de övriga i STKF uppräknade arbetsgivar-tjänstemännen. Arbetsgivar-tjänstemännens ställning och uppgifter accentueras i samband med tjänstekollektivavtalsförhandlingarna och den övriga avtalsrörelsen, men också under avtalens giltighetstid har de sin specifika ställning och sina egna uppgifter som arbetsgivarens företrädare vid sådana förhandlingar och konfliktsituationer som gäller tillämpningen och tolkningen av tjänstekollektivavtalen.

Kollektivavtalssystemet är till sin natur sådant att de personer som företräder arbetstagarparten vid förhandlingarna inte kan få sina egna löner reglerade genom arbets- eller tjänstekollektivavtalen. Särskilt i mindre företag inom den privata sektorn är det i själva verket fråga om arbetsgivarens roll som företagets ägare, dvs. att ägaren inte behöver förhandla och avtala om sina egna löner med arbetstagarparten. Det är också fråga om den allmänna avtalsrättsliga principen att en förhandlings- och avtalspart inte kan förhandla och avtala med "motparten" om sina egna löne- och andra förmåner. I fråga om arbetsgivar-tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen måste man dessutom beakta de gällande bestämmelserna om tjänstemannajäv och de övriga bestämmelserna om förvaltningens opartiskhet.

Från arbetstagarpartens synpunkt bygger systemet med tjänstekollektivavtal på föreningsfriheten, dvs. på tjänstemännens rätt att höra till en facklig organisation som bevakar hans lönemässiga och andra intressen. Friheten att organisera sig innebär att de anställda kan anlita förtroende-

mäns tjänster samt får tillgång till annan rättskydds- och organisationservice. Dessutom får de rätt att delta i arbetsstrids- och andra påtryckningsåtgärder som vidtas på vederbörligt sätt genom organisationens beslut. Också för tjänstemän gäller således i enlighet med 10 a § regeringsformen den grundläggande rättigheten till facklig föreningsfrihet samt rätten att höra till föreningar som driver deras intressen.

Enligt STKL 8 § 4 mom. får arbetsgivartjänstemän inte vidta arbetsstridsåtgärder. Enligt 16 § statstjänstemannalagen (750/1994) får arbetsgivartjänstemän inte i en förening som representerar statsanställda ha en sådan ställning att deras verksamhet i föreningen står i strid med arbetsgivaråliggandena.

Av de i föregående stycke nämnda lagstadgandena följer, med stöd av bemyndigandet i STKL 2 § 4 mom., att de i STKF uppräknade tjänstemännens organisationsfrihet och rätt att ta del i arbetsstridsåtgärder som organisationen vidtar är begränsad genom lag. Det är således fråga om en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i regeringsformen. Inskränkningarna är reglerade genom lag, medan det bestäms i en med stöd av lagen utfärdad förordning vilka personer inskränkningarna gäller.

De lagstadgade inskränkningarna av de i STKL 2 § 4 mom. angivna arbetsgivartjänstemännens fackliga föreningsfrihet (STKL 8 § 4 mom.: Ingen strejkrätt, statstjänstemannalagens 16 §: Får ej höra till vissa förtroendeorgan) kan anses vara tämligen noga avgränsade och exakta. Från rättslig synpunkt är det emellertid viktigt att för sådana inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna anföras i lag angivna, godtagbara skäl. Det är följaktligen oundgängligt att fastställa vilka tjänstemän som företräder arbetsgivarparten vid förhandlingar om och tillämpning av tjänstekollektivavtal. Det är också nödvändigt att uppställa begränsningar för arbetsgivartjänstemännens rätt att organisera sig fackligt och delta i arbetsstridsåtgärder. Det är emellertid i detta sammanhang fråga om enligt vilka kriterier denna grupp av tjänstemän skall avgränsas och hur långt begreppet arbetsgivartjänstemän kan sträckas.

Huvudregeln är således den i regeringsformen tryggade grundläggande rätten att höra till fackliga föreningar och delta i sådana förenings verksamhet. Lagstadgade inskränkningar i den grundläggande fri- och rättigheterna får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att det

ifrågavarande intresset skall kunna tillgodoses. Bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna måste därför tolkas snävt. Ett på lagen baserat offentligt intresse när det gäller tjänstekollektivavtalssystemet är att det på arbetsgivar sidan, både medan avtalsförhandlingar pågår (inklusive arbetsstridsåtgärder) och under avtalens giltighetstid (tillämpning/tolkning), finns tjänstemän till vilkas tjänsteåligganden det hör att företräda arbetsgivaren vid avtalsförhandlingarna samt i tillämpnings- och tolkningssituationer och som har en sådan ställning att de kan vidta behövliga åtgärder.

Vad gäller de arbetsgivaråligganden som ankommer på flygtrafikledningens skiftchefer föreslås i finansministeriets personalavdelnings 20.1.1999 daterade promemoria och i luftfartsverkets 19.1.1999 daterade protokoll från samarbetsförhandlingar närmast åtgärder för att planera och genomföra arbetsskiftsarrangemang samt att vissa av de krav som lagts fram beträffande anställningsvillkoren vid de största flygplatserna/flygtrafiktjänstcentralerna skall behandlas genom lokala arrangemang. Till denna del kan det konstateras att planeringen och genomförandet av skiftarrangemangen inte kan ske genom tjänstekollektivavtal. Skiftchefernas arbete kan innehållsmässigt endast i ytterst begränsad utsträckning anses utgöra sådan verksamhet för biläggande av tvister om tillämpning och tolkning av tjänstekollektivavtal, att det vore nödvändigt att ge dem arbetsgivarstatus. Eftersom en sådan status innebär att vederbörande tjänsteman får sina grundläggande fri- och rättigheter inskränkta i betydande mån (rätten att organisera sig fackligt och strejkrätten), anser jag att de nya grundrättsbestämmelserna innebär att endast sådana tjänstemän genom förordning kan ges arbetsgivarstatus som t.ex. har rätt att underteckna lokala tjänstekollektivavtal eller som intar en sådan ställning eller sköter sådana uppgifter att de i praktiken spelar en central roll vid avtalsförhandlingar och när det gäller att fastställa arbetsgivarpartens förhandlingsmål. Tjänstemännen vid ämbetsverkens och inrättningarnas personalförvaltningsenheter samt chefstjänstemännen på arbetsplatsnivån kan dessutom behöva sin arbetsgivarstatus vid förhandlingar om lokal tillämpning och tolkning av tjänstekollektivavtal.

Det är klart att den nuvarande utvecklingen, som innebär att ämbetsverken övergår till resultatstyrning och att avtal i allt större utsträckning ingås på det lokala planet, också kommer att leda

till att allt flera arbetsgivartjänstemän blir genuint involverade i avtalsverksamheten samt till att arbetsgivartjänstemän, som tidigare närmast förekom på den centrala nivån, kommer att finnas också på distrikts- och t.o.m. på arbetsplatsnivån. Flygplatscheferna och cheferna för de största flygplatsernas flygtrafikledning är enligt den gällande förordningen arbetsgivartjänstemän. Detta innebär att luftfartsverket redan har infört systemet med arbetsgivartjänstemän på den lokala nivån. Någon närmare beskrivning har inte givits av vad som i detta sammanhang konkret avses med de största flygstationernas "behov av lokala arrangemang vad gäller anställningsvillkoren".

6 SLUTSATSER

Eftersom planeringen och genomförandet av arbetsskiftarrangemang inom flygtrafikledningen närmast kan hänföras till den tjänstemans normala arbetsuppgifter och arbetsledningsrätt som är i förmansställning på respektive arbetsplats, förutsätter utförandet av dessa arbetsuppgifter inte sådan arbetsgivarställning som avses i STKL 2 § 4 mom. I handlingarna finns ingen närmare utredning om de nya lokala tjänstekollektivavtalsarrangemangen för de största flygstationernas flygtrafikledning.

En ändring av förordningen skulle tidsmässigt sammanfalla med en eventuell arbetsstrid som inleds av de anställda inom flygtrafikledningen. I synnerhet i ett sådant sammanhang skulle de rättsliga grunderna för en ändring av förordningen bli granskade dels med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, dels med avseende på det krav på ändamålsbundenhet som gäller inom förvaltningen. Systemet med arbetsgivar-tjänstemän kan utnyttjas endast i det syfte som anges i lagstiftningen om tjänstekollektivavtal. Till följd av inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna måste bedömningen av syftet och behovet av en ändring av bestämmelsen om arbetsgivar-tjänstemän göras utgående från en strikt tolkning och med hänsyn till den omständigheten att för systemets grundläggande syfte ovidkommande övriga faktorer (t.ex. möjligheterna att i en strejksituation öka antalet flygledare i arbete) inte får tillmätas en avgörande betydelse.

Med stöd av 46 § regeringsformen skall justitiekanslern också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras. Denna be-

stämmelse som fogades till 46 § regeringsformen i samband med grundrättighetsreformen understryker vikten av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras också i samband med laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande. Justitiekanslern skall i samband med denna övervakning beakta dels regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, dels de för Finland bindande internationella fördrag som ligger till grund för dem. Den ifrågavarande förordningens laglighet kan granskas i samband med övervakningen av statsrådet och även i samband med eventuella klagomål till justitiekanslern och justitieombudsmannen (RF 49 § 2 mom.).

Om inte finansministeriets personalavdelning kan lägga fram någon konkret och exakt tilläggsutredning av vad som i sammanhanget avses med nya behov att reglera lokala anställningsvillkor och varför detta skulle förutsätta en ökning av antalet arbetsgivar-tjänstemän med inskränkta grundläggande fri- och rättigheter, ställer jag mig negativt till den ifrågavarande ändringen av STKF.

9.5. En avdelningschefs förfarande i ett utnämningensärende

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut 25.3.1999, dnr 189/1/97

1 KLAGOMÅL

1.1 En utnämning

Vid jord- och skogsbruksministeriet tillsattes en överinspektörstjänst (A 23) vid avdelningen för landsbygd och naturtillgångar, landsbygdsenheten. Enligt en annons daterad den 27 november 1996 skulle överinspektören sköta administrativa uppgifter i anslutning till EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativ. Sökandena förutsattes ha högre högskoleexamen samt sådana språkkunskaper som skötseln av uppgifterna förutsatte. Förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde betraktades som en merit.

Inom den utsatta tiden, dvs. 17.12.1996, hade tjänsten sökts av nio personer. Avdelningschef Timo Kotkasaari beslöt 16.1.1997 utnämna juris kandidat AT till tjänsten räknat från 1.2.1997.

1.2 Klagoskrivelsen

PP hänvisade i början av sin 7.2.1997 daterade klagoskrivelse till vad som i statstjänstemannalagen och lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs om tillsättning av tjänster samt till bestämmelser och föreskrifter på lägre nivå. Enligt 44 § i arbetsordningen för jord- och skogsbruksministeriet skall chefen för respektive avdelning utnämna andra tjänstemän än sådana som är inplacerade i A 24 och högre löneklasser. Enligt 47 § i arbetsordningen skall avdelningschefen innan han avgör ärenden som ankommer på honom underrätta kanslichefen samt på begäran tillstålla denne handlingarna för påseende. Sådana utnämningar skall föredras från ministeriets enhet för personal- och administrativa ärenden.

I fråga om utnämningens beslutets objektivitet och jämförbarhet hänvisades i klagoskrivelsen till justitiekanslerns och justitieombudsmannens avgöranden i vissa laglighetsövervakningsärenden. I dessa betonas föredragningspromemorian betydelse för att det skall vara möjligt att i efterhand bedöma vilka argument som påverkat utnämningens beslutet.

I klagomålet konstaterades, med hänvisning till 27 § i arbetsordningen för jord- och skogsbruksministeriet, att chefen för ministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar skall leda avdelningen biträdd av avdelningens ledningsgrupp. Till avdelningschefens uppgifter hör enligt 27 § i arbetsordningen för jord- och skogsbruksministeriet bl.a. att dra försorg om att de uppgifter som åligger avdelningen sköts på ett resultatgivande sätt. På enhetens chef ankommer att i enlighet med arbetsordningen för avdelningen för landsbygd och naturtillgångar dra försorg om att enheten sköter sina ärenden omsorgsfullt och effektivt. Ett smidigt samarbete mellan avdelningschefen och enhetscheferna skapar förutsättningar för en effektiv ledning och organisation av ärendena och i sin tur för den resultatstyrning som nämns i jord- och skogsbruksministeriets arbetsordning. Enligt klagomålet kan utnämningens beslut anses höra till de viktigaste i den kategori av ärenden där det är av en avgörande betydelse att samarbete och samförstånd råder mellan avdelningschefen och chefen för respektive enhet.

I klagomålet konstateras att enhetschefen skall dra försorg om en effektiv behandling av de ärenden som ankommer på enheten. Enhetschefens uppfattning om den egna enhetens uppgifter och om hur de skall skötas är av största betydelse

för dem som bereder ett utnämningens beslut. Objektivitetsprincipen förutsätter att de synpunkter som har framförts i ett ärende blir beaktade vid beredningen.

I det ifrågavarande utnämningssärendet hade chefen för landsbygdsenheten meddelat avdelningschefen sin ståndpunkt och sin uppfattning om vilka egenskaper den person skulle ha som utnämndes till den vid landsbygdsenheten vakanta tjänsten. Enhetschefen betonade också den omständigheten att det vid enheten arbetade en person som visat sig vara kompetent och ha förmåga att framgångsrikt sköta de till tjänsten hörande uppgifterna. Enhetschefen baserade sin uppfattning på att han hade över ett års erfarenhet av PP. Chefen för landsbygdsenheten hade flera gånger diskuterat saken med avdelningschefen samt framfört sin åsikt.

Enligt 47 § i arbetsordningen för jord- och skogsbruksministeriet skall personal- och administrativa enheten sköta föredragningen av personaladministrativa ärenden. För det ifrågavarande utnämningens beslutet hade avdelningschefen avfatta en promemoria. I klagomålet ifrågasattes det om en beslutsfattare kan basera sitt beslut på sin egen promemoria.

I fråga om bedömningen av sökandena konstaterades i klagoskrivelsen att det i annonsen om tjänsten som landsbygdsenhetens överinspektör uttryckligen hade nämnts att förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde betraktades som en merit. Till uppgiftsområdet hörde administrativa uppgifter i samband med EU:s strukturfonder samt dessas målsättningsprogram och gemenskapsinitiativ. Uppgifterna förutsatte inte en viss högskoleexamen. Någon sådan förutsattes inte heller i kungörelsen om att tjänsten var ledig att sökas. Däremot nämndes i annonsen de krav på språkkunskaper som ställdes på sökandena.

Innan överinspektörstjänsten inrättades och tillsattes hade uppgifterna sköts av PP i ett tidsbestämt tjänsteförhållande (A 23). Till tjänsten hade hört de i klagomålet beskrivna uppgifterna, som huvudsakligen bestod av administrering av samarbetsprogrammet LEADER.

Enligt klagomålet fanns det i avdelningschef Timo Kotkasaaris utnämningenspromemoria vissa felaktigheter som gällde PP:s tjänstgöring i EU-kommissionen. I promemorian konstaterades att PP kommit till jord- och skogsbruksministeriets avdelning för utvecklande av landsbygden 1.10.1994 som EURO-praktikant. I praktiken ingick enligt promemorian en orienteringsperiod

vid EU-kommissionen. Enligt klagomålet var denna uppgift felaktig. Den s.k. EURO-praktiken som fullgjordes vid jord- och skogsbruksministeriet innefattade i sig ingen orienteringsperiod vid kommissionen. Detta sakförhållande borde avdelningschefen, som då var chef för ministeriets administrativa avdelning, ha känt till. PP hade lämnat in en ansökan till kommissionen och en annan ansökan till ministeriet om att bli antagen som EURO-praktikant. Då han blev antagen till båda ställena fick han tjänstledighet från ministeriet för den tid som han arbetade vid EU-kommissionen. Dessutom bör det observeras att PP hade fått praktikantplatsen vid kommissionen i fri konkurrens. Enligt klagomålet hade PP:s erfarenhet från arbetet vid kommissionen ignorerats i föredragningspromemorian. Dessutom hade i promemorian inte nämnts hur länge PP arbetat vid kommissionen, trots att längden av PP:s övriga, kortare arbetserfarenheter hade nämnts.

I sitt klagomål konstaterade PP sammanfattningsvis om sina arbetserfarenheter som överinspektör att han skött uppgifter som hade direkt samband med EU:s strukturfond, först vid kommissionen och därefter vid jord- och skogsbruksministeriet under hela den tid som det förekommit strukturfondsverksamhet i Finland. Längre erfarenhet av sådana uppgifter hade det varit omöjligt att skaffa sig i Finland.

I sitt klagomål jämförde PP sin egen arbetserfarenhet inom överinspektörstjänstens uppgiftsområde med juris kandidat AT:s, som också sökt tjänsten. Av intygen framgick det att AT inte överhuvudtaget hade någon direkt erfarenhet av uppgifter i samband med EU:s strukturfonder.

I den promemoria som avdelningschef Timo Kotkasaari avfattade till grund för utnämningens beslutet konstaterades emellertid att båda sökandena var förtrogna med EU:s strukturfonder samt med ärenden som gällde gemenskapsinitiativ. Enligt uppgift hade AT skaffat sig erfarenhet av sådana ärenden i sitt arbete hos centralorganisationen MTK. Av AT:s ansökan och bilagorna till den framgick emellertid inte att AT skulle ha skött några strukturfondsärenden ens under korta perioder.

I föredragningspromemorian nämndes som en merit för AT bl.a. att hon var förtrogen med EU-juridik. Av AT:s ansökan och intyg framgick att hon var insatt i miljöjuridik, däremot inte den i promemorian som en merit nämnda förtrogheten med EU-juridik. I promemorian förklarades att AT hade deltagit i arbetsgrupper inom det

ifrågavarande området. Däremot nämndes det inte i promemorian att PP hade motsvarande erfarenhet t.ex. som sekreterare för en LEADER-temagrupp och som medlem av ett antal av ministerierna tillsatta arbetsgrupper.

PP avslutade sitt klagomål med en hänvisning till att ministeriet förutsätts tillämpa resultatstyrning. Detta borde komma till synes också i ministeriets personaladministrativa avgöranden. Resultatstyrningsprincipen gäller också chefen för ministeriets ifrågavarande enhet, som enligt arbetsordningen för avdelningen för landsbygd och naturtillgångar skall dra försorg om att ärendena behandlas omsorgsfullt och effektivt.

Chefen för landsbygdsenheten hade i det föreliggande fallet genom sitt utnämningförslag eftersträvat att den i arbetsordningen angivna skyldigheten att behandla ärendena effektivt och omsorgsfullt skulle kunna uppfyllas för den av honom ledda enhetens vidkommande. Enhetschefen hade understrukit de krav som tjänsteuppgifterna ställde samt betonat vikten av att LEADER-programmet för gemenskapsinitiativ kan genomföras effektivt.

PP påtalade i sin skrivelse följande felaktigheter i utnämningförfarandet:

1. I promemorian behandlades sökandenas meriter inte opartiskt och inte heller jämfördes sökandenas meriter objektivt.
2. Utnämningens beslutet baserade sig på en promemoria som beslutsfattaren själv hade avfattat.
3. Beslutsfattaren beaktade inte de förpliktelser som följer av jord- och skogsbruksministeriets resultatstyrningsprinciper.

2 UTREDNINGAR

Med anledning av klagomålet inhämtade justitiekanslern 11.4.1997 och 30.1.1998 daterade utredningar av överdirektören, avdelningschef Timo Kotkasaari. Dessutom inhämtades 4.3.1999 vissa uppgifter som lämnades av chefen för landsbygds- och naturresursenheten, landsbygdsrådet Eero Uusitalo.

3 BEMÖTANDEN

Klaganden PP gav 25.4.1997 och 20.4.1998 daterade bemötanden med anledning av de inkomna utredningarna.

4 AVGÖRANDE

4.1 De rättsliga grunderna för offentliga tjänster

I 2 § statstjänstemannalagen (750/1994) anges de rättsliga grunderna för och syftet med statstjänsterna. Enligt bestämmelsen är syftet med statstjänstemannalagen att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett resultatgivande och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls och vidare att säkerställa tjänstemannens rättigheter i förhållande till arbetsgivaren.

I detaljmotiveringen till det nämnda lagrummet (RP 291/1993 rd) konstateras att inom statsförvaltningen som sköts av ämbetsverk och inom ramen för budgethushållningen, understryks behovet av att se till att uppgifterna sköts på ett oberoende sätt så att resultat uppnås och så att rättssäkerhetskraven uppfylls. Av dessa krav kan också de krav som skall ställas på en tjänstemans anställningsförhållande härledas på grund av vilka den föreslagna statstjänstemannalagen avviker från den allmänna arbetslagstiftningen. Sådana avvikelser är bl.a. de mera omfattande skyldigheterna för en statstjänsteman jämfört med en arbetstagare i arbetsavtalsförhållande, principen om tjänsteförhållandets varaktighet samt utnämning till en tjänst och bestämmandet av en tjänstemans uppgifter på annat sätt än genom avtal.

Statens, liksom övriga offentliga samfunds, ämbetsverks och inrättnings tjänster skall bestämmas utgående från de uppgifter som tilldelas respektive ämbetsverk och inrättning i lagar och förordningar samt i andra författningar och bestämmelser. Vid varje ämbetsverk och inrättning skall finnas ett tillräckligt antal sådana vad gäller typ och behörighetsvillkor definierade tjänster att ämbetsverket eller inrättningen vederbörligen kan sköta sina ålagda uppgifter. I praktiken fullgörs denna förpliktelse så att tjänster som avses vara ordinarie inrättas inom ramen för anslag i statsbudgeten. Efter ett ansökningsförfarande utnämns till varje sådan tjänst den person som anses ha den bästa kompetensen att sköta de till tjänsten hörande uppgifterna.

De nämnda grundläggande kraven vad gäller tjänsternas typ och antal samt tillsättningsförfarandet gäller också ministerierna. Det kan generellt konstateras att dessa krav accentueras för ministeriernas vidkommande, eftersom bl.a. de ärenden som skall behandlas i statsrådet bereds i ministerierna och eftersom ministerierna också

svarar för beredningen av andra från samhällelig och ekonomisk synpunkt betydande projekt och ärenden. Till denna kategori hänförs, utöver ekonomiska förmåner som beviljas medborgare, projekt inom ramen för Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik, tidsbundna, ekonomiskt betydande ärenden som gäller finansieringen av projekten samt ärenden som gäller samarbetet mellan nationella myndigheter och EU-myndigheterna.

Dessutom sköter myndigheterna också sådana projekt och uppgifter som inte är bundna till tidsfrister eller andra förpliktelser samt vilkas prioriteringar och tyngdpunkter ger ämbetsverksledningen större prövningsrätt för det egna ämbetsverkets och de enskilda åtgärdernas vidkommande.

Den ovan nämnda indelningen av myndighetsuppgifterna kan ha också en rättslig betydelse. Om en myndighet försummar sina lagstadgade eller till vissa tidsfrister och formella budgetförfaranden bundna uppgifter, kan dröjsmål och andra felaktigheter i beredningen och beslutsprocessen resultera i att de som ansöker om förmåner samt de stater som deltar i EU:s finansieringsprojekt lider ekonomisk skada. I så fall kan skadeståndsanspråk eller på tjänstefel baserade yrkande riktas mot vederbörande myndighet samt mot enskilda tjänstemän. Dessutom kan de myndigheter som övervakar statsekonomi vidta åtgärder med anledning av konstaterade felaktigheter och försummelser. Därför ansvarar varje myndighet för egen del för att den har en sådan uppbyggnad och sådana personalresurser att den vederbörligen klarar av sina åligganden.

4.2 Överinspektörstjänsten

Klagomålet avser en överinspektörstjänst (A 23) som varit ledig att sökas vid landsbygdsenheten under jord- och skogsbruksministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar. De vid den aktuella tidpunkten till ministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar hörande enheternas uppgifter räknades upp i 8 § i den 21.3.1996 daterade arbetsordningen för avdelningen. Enligt den nämnda paragrafen deltog landsbygdsavdelningen i beredningen och genomförandet av EU:s regionala målprogram 2, 3, 4, 5b och 6. På enheten ankom framförallt att främja gemenskapsinitiativet LEADER och motsvarande nationella utvecklingsverksamhet på det lokala planet samt att fungera som en del

av sekretariatet för den arbetsgrupp som tillsatts för landsbygdspolitiska frågor. Vidare skulle enheten styra landsbygdsnäringsdistriktens handläggning av landsbygdsärenden samt främja landsbygdsforskningen.

Enligt jord- och skogsbruksministeriets dåvarande organisation hörde till avdelningen för landsbygd och naturtillgångar utöver landsbygdsenheten dessutom vattenresursenheten, naturresursenheten, enheten för lantmäteri och byggnadsenheten.

Av kungörelsen om att den i klagomålet avsedda överinspektörstjänsten var ledig att sökas framgår för det första att tjänsten var inrättad vid avdelningens landsbygdsenhet. För det andra framgår av kungörelsen att tjänstens uppgifter hänförde sig till landsbygdsenheten och hade samband med EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativ. För det tredje framgår av kungörelsen att de till överinspektörstjänsten hörande uppgifterna var av administrativ karaktär. Den rättsliga bedömningen av utnämningförfarandet och -beslutet aktualiserade, utöver frågan om sökandena blev jämlikt behandlade, också frågan om hur väl utnämningsbeslutet betjänade de grundläggande uppgifter som enligt arbetsordningen ankom på den till ministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar hörande landsbygdsenheten samt de i kungörelsen om att tjänsten var ledig att sökas närmare individualiserade administrativa uppgifterna i samband med EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativ.

4.3 Bedömning av de formella behörighetsvillkoren

Högre högskoleexamen angavs som formellt behörighetsvillkor för överinspektörstjänsten vid den till jord- och skogsbruksministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar hörande landsbygdsenheten. Också utan ett uttryckligt omnämnande i kungörelsen måste man utgå ifrån att härmed avsågs en högre högskoleexamen som var lämplig med tanke på de till tjänsten hörande uppgifterna. Av dem som sökte tjänsten hade såväl filosofie kandidat PP som juris kandidat AT, liksom även de övriga sökandena, sådan högre högskoleexamen som uppfyllde tjänstens formella behörighetsvillkor.

Detta betyder emellertid inte att samtliga sökande som avlagt högre högskoleexamen i detta avseende skulle ha varit lika väl meriterade vid

tillsättningen av tjänsten. Tidigare var det allmänt inom statsförvaltningen att som formellt behörighetsvillkor för tjänster nämndes ”för tjänsten lämplig” högre högskoleexamen. Härvid måste frågan om en examen var lämplig för tjänsten avgöras efter en rättslig bedömning av frågan om tjänstens särskilda formella behörighetsvillkor var uppfyllda. Om en viss examen inte kunde anses vara lämplig för tjänsten innebar detta att sökanden inte uppfyllde tjänstens formella behörighetsvillkor och därför inte kunde bli utnämnd till tjänsten. Den nya formuleringen av behörighetsvillkoren innebär att kravet på en lämplig högre högskoleexamen numera inte är en fråga om behörighet utan en till utnämningssprövningen hörande materiell fråga som utgår från tjänsteuppgifterna och en kompetent skötsel av dem.

Också vid tillsättningen av den i klagomålet avsedda överinspektörstjänsten måste det således göras en avvägning mellan olika högskoleexamina utgående från vilken högre högskoleexamen som till sin sammansättning bäst kunde motsvara de uppgifter som enligt kungörelsen ankom på innehavaren av landsbygdsenhetens överinspektörstjänst. Om ledningen för landsbygdsenheten, där överinspektörstjänsten var inrättad, tillsammans med ledningen för ministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar innan tjänsten inrättades och förklarades ledig att sökas skulle ha gjort den bedömningen att det vid landsbygdsenheten fanns ett särskilt eller primärt behov av en tjänsteman med juristutbildning, borde de ha utformat tjänstens formella behörighetsvillkor och uppgiftsbeskrivning i enlighet därmed. I så fall skulle det ha kunnat bestämmas att ett behörighetsvillkor för tjänsten var juris kandidatexamen eller någon annan högre högskoleexamen.

Avdelningschef Timo Kotkasaari nämnde i sina utredningar av vilka skäl han ansåg att juristexamen var lämpligast för den ifrågavarande överinspektörstjänsten. Landsbygdsenhetens överinspektörstjänst innefattade emellertid administrativa uppgifter i samband med EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativ. I klagomålshandlingarna ingick dessutom närmare beskrivningar av överinspektörstjänstens faktiska uppgiftsinnehåll vid den ifrågavarande tidpunkten. Med hänvisning till vad som framgår av handlingarna anser jag att det i samband med behandlingen av klagomålsärendet inte har framförts några klara och beaktansvärda orsaker till att juris kandidatexamen vid tillsättning-

en av den nämnda överinspektörstjänsten skulle prioriteras framom andra lämpliga högre högskoleexamina. Om så varit fallet borde tjänstens behörighetsvillkor ha utformats så som nämns ovan. Då hade det med större sannolikhet bland sökandena funnits också personer i vilkas juris kandidatexamen ingått fördjupande studier i europarätt eller som haft annan europarättslig tilläggsutbildning eller erfarenhet uttryckligen inom den ifrågavarande tjänstens uppgiftsområde. Då skulle ministeriet också annars ha haft möjlighet att välja mellan flera sökande som uppfyllde de formella behörighetsvillkoren för tjänsten samt även de materiella kompetenskraven.

Av ansökningshandlingarna framgår att AT utöver juris kandidatexamen hade avlagt studentmerkonomexamen. I ansökningshandlingarna ingick emellertid inget intyg eller annan utredning om att AT hade kompletterande studier i europarätt. Enligt sin ansökan hade AT ”i någon mån fått bekanta sig också med strukturfonds- och gemenskapsinitiativärenden”. I sin ansökan uppgav sig AT vara intresserad av EU:s region- och strukturpolitik. Av ansökningshandlingarna och klagomålshandlingarna framgår inte heller något annat som skulle stödja den uppfattningen att uttryckligen den juris kandidatexamen som nämnda sökande avlagt, i kombination med sökandens EU-rättsliga studier och andra yrkesmeriter skulle ha gett ett sådant mervärde att hennes juris kandidatexamen vid tillsättningen av tjänsten i detta enskilda fall kunde anses som den bästa med tanke på den ifrågavarande överinspektörstjänsten.

4.4 Den övriga bedömningen av sökandenas kompetens

Sökandena till en tjänst bedöms för att det skall kunna fastställas vilka av dem som uppfyller de formella behörighetsvillkoren som har det bästa yrkesmässiga och övriga förutsättningarna att sköta den vakanta tjänstens uppgifter på ett ändamålsenligt och framgångsrikt sätt. Sökandenas kompetens bedöms och de placeras i ordningsföljd efter att det gjorts en jämförelse mellan dem som uppfyller tjänstens formella behörighetsvillkor utgående från deras utbildning och övriga yrkesmässiga kompetens, arbetserfarenhet, i arbetet behövliga språkkunskaper och personliga egenskaper samt övriga färdigheter som har betydelse för en framgångsrik skötsel av

tjänsten. Utgångspunkten också för denna kompetensbedömning och jämförelse mellan sökandenas meriter är å ena sidan de behörighetsvillkor och övriga kompetenskrav som fastställdes då tjänsten inrättades och som meddelades sökandena då den förklarades ledig att sökas samt å andra sidan de till tjänsten hörande uppgifterna. Den rättsliga grunden för bedömning av sökandenas kompetens är de i 86 § regeringsformen angivna allmänna grunderna för befordran till statstjänst, dvs. skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Den bland befodringsgrunderna nämnda egenskapen ”skicklighet” är sammansatt dels av teoretiska kunskaper om tjänstens uppgiftsområde, dels av genom arbetspraktik eller på annat sätt förvärvat förmåga att sköta de till tjänsten hörande uppgifterna.

Den skyldighet att se till att ärendena utreds som myndigheterna har enligt 17 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) uppfylls i utnämningssärenden närmast genom att myndigheterna tar del av de utredningar som sökandena lägger fram. Det ligger i varje sökandes intresse att i sin ansökan och dess bilagor redogöra för och lämna in intyg över alla examina samt annan utbildning, språkkunskaper, arbetserfarenhet och andra meriter som enligt sökandens egen bedömning kan ha betydelse för att påvisa att sökanden är formellt behörig och materiellt kompetent samt för jämförelsen mellan sökandena.

De myndigheter som behandlar ansökningarna och i övrigt bereder utnämningssärendet skall i enlighet med 17 § 3 mom. lagen om förvaltningsförfarande se till att saken utreds så att parternas likställighet inte kränks. I detaljmotiveringen till 17 § lagen om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) konstateras att det vid tillämpningen av 17 § 3 mom. är skäl att basera förfarandet också på andra än formella faktorer, om likställigheten inte därigenom kränks. Därför kan myndigheterna intervjua och be tilläggsutredningar endast av de sökande som genom sina meriter så klart skiljer sig från de övriga att någon av dem med största sannolikhet blir vald. De sökande som hör till denna kategori skall behandlas som likställda med varandra.

4.4.1 Språkkunskaper

Utöver behärskande av det andra inhemska språket, som för statstjänstemän är ett allmänt formellt behörighetsvillkor, krävdes för den ifrågavarande överinspektörstjänsten ”sådana

språkkunskaper som tjänsteuppgifterna förutsätter”. Den vakanta överinspektörstjänsten hörde till jord- och skogsbruksministeriets EU-tjänster och hade således ett specifikt ansvarsområde. Överinspektörens internationella uppgifter hade samband med administrationen av EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativ. Av handlingarna framgår att arbetsuppgifterna för det första förutsatte handläggning av EU-dokument på främmande språk. Dessutom skulle överinspektören regelbundet korrespondera och samtala med EU-tjänstemän på olika språk.

Eftersom landsbygdsenheten är en till sin personal relativt liten enhet är det viktigt att de enskilda tjänstemännen har sådana språkkunskaper och övriga yrkesmässiga färdigheter att de självständigt och effektivt klarar av de till sitt ansvarsområde hörande tjänsteuppgifterna. När det gäller ministeriets substantiella EU-ärenden och andra motsvarande internationella uppgifter skall de ”språkkunskaper som tjänsteuppgifterna förutsätter” inte bedömas som ett minimikrav vad gäller tjänstens behörighetsvillkor. Språkkunskaperna utgör en konkret del av den yrkeskicklighet som en tjänsteman med ansvar för internationella ärenden förutsätts ha och de har ett direkt samband med tjänstemannens ordinarie arbetsuppgifter. Också vad gäller detta kompetenskriterium är det fråga om hur språkkunskaperna skall bedömas med avseende på de huvudsakliga tjänsteuppgifterna. Sökandenas språkkunskaper skall underkastas en objektiv bedömning utgående från vilken av sökandena som har de mångsidigaste och bästa språkkunskaperna med beaktande av de till tjänsten hörande internationella uppgifterna.

Sökanden PP hade bifogat utredning om goda språkkunskaper och intyg över arbetserfarenhet i en flerspråkig EU-miljö. Sökanden AT hade, utöver de språkkunskaper som ingick i hennes examina, inte lämnat in någon närmare utredning om andra språkkunskaper eller arbete på främmande språk. Avdelningschef Kotkasaari uppgav att han per telefon frågat AT om hennes språkkunskaper och att han ansåg dem vara tillräckliga med beaktande av att de aktuella EU-handlingarna fanns tillgängliga på engelska och finska. Enligt ansökningshandlingarna och de inhämtade utredningarna rådde det ingen oklarhet om vilken av de två sökandena som hade mångsidigare och bättre språkkunskaper, och som alltså i detta avseende var materiellt sett kompetentare och hade bättre förmåga i den bemärkelse som avses i 86 § regeringsformen.

Med sina språkkunskaper och arbetserfarenheter på främmande språk var PP bättre meriterad än AT.

4.4.2 Kännedom om tjänstens uppgiftsområde

Ovan har redan konstaterats att tjänsterna inom den offentliga förvaltningen finns till för att myndigheterna skall kunna sköta sina lagstadgade uppgifter. Också utan något uttryckligt omnämnande om saken är det klart att en tjänst förklaras ledig och tillsätts för att en myndighet skall få kompetent arbetskraft för de uppgifter som anges i kungörelsen om att tjänsten är ledig att sökas. Kompetenskraven är oftast så utformade att sökandena förutsätts ha förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde. I samband med vissa nya ministerietjänster och sakkunniguppdrag samt i andra liknande situationer, då det sannolikt finns endast ett fåtal sökande som är förtrogna med uppgiftsområdet, förekommer det att kungörelsen om att en tjänst är ledig att sökas utformas mera generellt. Detta betyder emellertid inte att förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde i dessa fall de facto tillmätts mindre betydelse än de övriga behörighetsvillkoren. Det är då fråga om att det i kungörelsen uttryckligen angivna kravet på förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde är ett särskilt behörighetsvillkor för tjänsten. I andra fall utgör sökandens förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde en del av den materiella kompetensen och beaktas vid jämförelsen mellan sökandenas meriter.

Att sökandena har avlagt examen eller har någon annan utbildning som nämns i behörighetsvillkoren visar att de har en allmän teoretisk kännedom om tjänstens uppgiftsområde. Arbetserfarenhet som förvärvats i tjänster och uppdrag inom den nationella förvaltningen eller EU-förvaltningen ger sökanden teoretiska kunskaper om och förmåga att i praktiken sköta sådana specialfrågor som förekommer inom vederbörande förvaltningsområde och hör till tjänstens uppgiftsområde. Samtidigt som sökanden får praktiska erfarenheter av de ifrågavarande uppgifterna kan han också skapa kontakter till samarbetsparter som är viktiga för tjänsteutövningen. Som ett kompetensvillkor är förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde nära förbundet med tjänstemannens faktiska möjligheter och förmåga att framgångsrikt sköta sina tjänsteåligganden.

Av handlingarna framgår att PP i praktiken hade bekantat sig med den ifrågavarande tjänstens uppgiftsområde för det första så att han enligt vad som framgick av ett 13.12.1996 daterat matrikelutdrag hade utfört projektuppdrag för jord- och skogsbruksministeriet samt som tf. tjänsteman i huvudsyssla berett ärenden av det ifrågavarande slaget och i samband därmed deltagit i samarbetet med nationella myndigheter och EU-myndigheter. De enhetschefer vid ministeriet som varit PP:s förmän kände också utan någon dokumentering till arten av PP:s arbetsuppgifter och innehållet i dem samt den omständigheten att han skött uppgifterna framgångsrikt. I ansökningshandlingarna ingick, som utredning över PP:s förtrogenhet med uppgifter av det ifrågavarande slaget, ett 26.9.1996 daterat detaljerat arbetsintyg som var undertecknat av en enhetschef EU-kommissionens generaldirektorat VI.

Av AT:s ansökan och 17.12.1996 daterade arbetsintyg framgår att hon hade arbetserfarenhet närmast som miljöjurist vid centralorganisationen MTK:s miljö- och markpolitiska grupp och som vikarierande jurist. Enligt arbetsintyget hade till AT:s uppgifter bl.a. hört att ge organisationens medlemmar råd i miljö- och privaträttsliga juridiska ärenden, att sätta upp miljörättsliga besvär, anmärkningar och liknande handlingar samt att avfatta MTK:s utlåtanden och promemorior i samband med lagstiftningsprojekt.

Så som ovan i punkt 4.4.1 konstateras om de språkkunskaper som förutsätts vid tjänsteutövningen, har också förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde en konkret och direkt betydelse för en framgångsrik tjänsteutövning. Av kungörelsen om att överinspektörstjänsten var ledig att sökas och av handlingarna i övrigt framgår att det inte var fråga om en sådan allmän tjänst vid jord- och skogsbruksministeriet som förutsatte högre högskoleexamen, utan om en tjänst med ett avgränsat uppgiftsområde som inrättats för de EU-ärenden som ankom på landsbygdsenheten vid ministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar. Därför måste genom arbetserfarenhet förvärvat skicklighet och praktik i uppgifter av det ifrågavarande slaget, vid sidan av vederbörlig utbildning tillmätas en synnerligen stor betydelse vid bedömningen av sökandenas materiella kompetens, med beaktande av de krav som tjänsteuppgifterna ställer.

Med anledning av avdelningschef Timo Kotkasaaris 14.1.1997 daterade utnämningsspromemoria och de utredningar han tillställt justitie-

kanslern kan det konstateras att längden av sökandenas karriär inte i sig påverkar bedömningen av deras skicklighet och förmåga. Enbart sökandenas tjänsteålder eller tjänstgöringstid i övrigt kan komma i fråga som en befordrings- eller utnämningssgrund enligt 86 § regeringsformen närmast då det är fråga om en tjänst som tangerar uppgiftsområdet för en tjänst vid samma ämbetsverk eller inom samma förvaltningsområde eller inom domstolsväsendet, eller uppgiftsområdet för en tjänst som annars skall tillsättas och under förutsättning att sökanden i sina tidigare tjänster eller anställningar har förvärvat sådana kunskaper samt sådan skicklighet och erfarenhet som är till nytta för en framgångsrik skötsel av den nya tjänsten. Sådana anställningsförhållanden ingick enligt handlingarna inte i AT:s arbetserfarenhet, som var något längre än PP:s. Utgående från den utredning som framgår av handlingarna kan det också i övrigt konstateras att PP hade bättre meriter än AT också såtillvida att han var förtrogen med tjänstens uppgiftsområde.

4.5 Synpunkter på beredningen av utnämningssärendet

Det beslut som avdelningschef Timo Kotkasaari 16.1.1997 fattade om utnämningen av överinspektören baserade sig på en av honom själv uppgjord promemoria som var daterad 14.1.1997. I 44 § i arbetsordningen för jord- och skogsbruksministeriet anges vilka utnämningssärenden som skall avgöras av ministeriets avdelningschefer. Enligt arbetsordningens 44 § 3 mom. skall kanslichefen underrättas om utnämningssärenden innan de avgörs av avdelningschefen, och kanslichefen kan rekvirera handlingarna för påseende. Det är här inte fråga om en behörighetsnorm som reglerar kanslichefens beslutanderätt utan om en föreskrift som ger ministeriets högsta tjänstemannaledning rätt att övervaka de lägre tjänstemännens åtgärder. Enligt 37 § i reglementet för statsrådet (1522/1995) kan ministeriets kanslichef emellertid förbehålla sig beslutanderätten också i utnämningssärenden som ankommer på en underlydande tjänsteman.

Till det första skedet av ett utnämningssärende hör kontrollen av att de formella grundläggande kraven på ansökningarna är uppfyllda. Härvid kontrolleras att de föreskrivna tiderna har iakttagits, vilka examina sökande har avlagt och att de behärskar det andra inhemska språket samt att de uppfyller övriga formella behörighetsvillkor.

Dessutom kontrolleras de rättsliga förutsättningarna inför den innehållsmässiga beredningen av ansökningarna. Också i det föreliggande ärendet har dessa uppgifter i enlighet med 47 § i ministeriets arbetsordning samt enligt den vedertagna arbetsfördelningen mellan förvaltningsenheterna och ministeriets avdelningar skötts av jord- och skogsbruksministeriets enhet för personal- och administrativa ärenden.

Det i klagomålet avsedda utnämningens ärendet föredrogs från jord- och skogsbruksministeriets enhet för personal- och administrativa ärenden, men där uppgjordes ingen promemoria i ärendet. Närmast på ett formellt plan hade det emellertid varit förenligt med föredragningsförfarandet att promemorian hade uppgjorts av en tjänsteman vid ministeriets enhet för personal- och administrativa ärenden. När det gäller sådana sakkunnigtjänster vid ministeriernas olika avdelningar och resultatenheter som förutsätter högskoleexamen samt övriga med avseende på ämbetsverkets uppgifter högre kvalificerade tjänster läggs nämligen huvudvikten vid en objektiv behandling av sökandenas examina och övriga utbildning samt vid deras förtroghet med tjänstens uppgiftsområde och övriga faktorer som är relevanta för avgörandet av utnämningens ärendet. Den bästa sakkunskapen när det gäller behandling och bedömning av dessa frågor finns förvisso vid ministeriets resultatenheter för sådana ärenden.

I avdelningschef Timo Kotkasaaris föredragningspromemoria finns inget omnämnande om att utnämningens ärendet diskuterats med chefen för den till ministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar hörande landsbygdenheten, dvs. med landsbygdsrådet Eero Uusitalo och vilken dennes ståndpunkt varit i ärendet. Av Kotkasaaris utredningar och de uppgifter som Uusitalo lämnat framgår emellertid att Kotkasaari känt till vad chefen för landsbygdsenheten ansåg om vem som borde ha utnämnts till tjänsten.

Också i utnämningens ärenden skall förfarandet vara sådant att det främjar en objektiv beredning av utnämningen och leder till att avgörandet tillkommer på rätt sätt. Avdelningschefen och andra behöriga tjänstemän har också rätt att delta i beredningen av utnämningens ärenden som de skall avgöra. I normala fall är den utnämmande tjänstemannen med om att personligen intervju de beaktansvärda sökandena tillsammans med chefen för respektive enhet eller någon annan tjänsteman i ansvarig ställning inom uppgiftsområdet. I allmänhet har emellertid en avdelningschef vid ett ministerium som består av ett stort antal

självständiga resultatenheter inga möjligheter att inhämta så detaljerade uppgifter om alla beaktansvärda sökandes formella och materiella kompetens samt om tjänstens uppgiftsområde, att han på den grunden ensam kan fatta ett välunderbyggt avgörande på grundval av sin egen beredning.

Inom statsförvaltningen är huvudregeln, som gällde också i det föreliggande fallet, den att beslut skall fattas på föredragning. Syftet med föredragningen är att säkerställa att besluten tillkommer i laglig och vederbörlig ordning (se t.ex. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Juva 1997, s. 329). Den grundläggande tankegången är att den föredragande tjänstemannen skall bereda ärendet innan det avgörs av beslutsfattaren. Härigenom skapas garantier för opartiskheten och sakkunskapen i beslutsfattandet samt för att ärendet prövas innan det avgörs. Det är å andra sidan klart att beslutsfattaren kan kräva att föredraganden kompletterar sin föredragning eller att beslutsfattaren kan utöka eller ändra beslutsgrunderna genom att göra korrigeringar i föredragningspromemorian. Beslutsfattaren kan också be någon annan sakkunnig om ett utlåtande eller en bedömning. Det är emellertid alltid väsentligt för beslut som fattas på föredragning att det sker en växelverkan mellan den som föredrar respektive avgör ärendet samt att båda under tjänsteansvar klarlägger beslutsgrunderna och prövar ärendet innan det avgörs.

Med hänvisning till det som anförs ovan anser jag att avdelningschef Timo Kotkasaari efter den formella inledande beredning av tjänsteansökningarna som skedde vid jord- och skogsbruksministeriets enhet för personal- och administrativa ärenden borde ha sett till att föredragningen i ärendet avskiljdes från beslutsfattandet t.ex. på så sätt att han hade delegerat den egentliga beredningen av utnämningens ärendet till chefen för landsbygdsenheten eller till en av denne förordnad sakkunnig tjänsteman vid landsbygdsenheten. Om Kotkasaari emellertid själv ville bereda utnämningens ärendet hade det varit ett minimikrav att han gjorde bedömningen av sökandenas materiella kompetens och förtroghet med tjänsteuppgifterna samt meritjämförelsen mellan dem i samråd med ledningen för landsbygdsenheten, så att han höll föredragandeuppgifterna och -ansvaret åtskilda från sin behörighet som beslutsfattare samt så att de i samband med beredningen aktualiserade synpunkter som var relevanta för avgörandet av utnämningens ärendet hade noterats i beredningshandlingarna.

4.6 Slutsatser och åtgärder

Ett utnämningsbeslut baserar sig alltid på en helhetsbedömning av tjänstens formella behörighetsvillkor, de i kungörelsen om att tjänsten är ledig att sökas publicerade materiella kompetenskraven och sökandenas personliga egenskaper samt på en bedömning av de övriga förutsättningar som direkt har samband med skötseln av tjänsten. Sökandenas utbildningsbakgrund samt deras teoretiska och praktiska förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde är de viktigaste jämförelse- och valkriterierna, som accentueras i sådana sakkunniguppgifter och högre kvalificerade uppgifter som förutsätter högskoleexamen eller specialutbildning. Ett utnämningsbeslut kan vara svårare än vanligt i ett sådant fall då någon av sökandena har bättre teoretiska och praktiska kunskaper inom ett visst specialområde eller då en i övriga avseende överlägsen sökande har sämre meriter än de övriga sökandena t.ex. när det gäller språkkunskaper.

Avdelningschef Timo Kotkasaari betonar i sina utredningar vissa delområden av AT:s utbildning och arbetserfarenhet, som emellertid snarare ansluter sig till uppgiftsområdet för hela jord- och skogsbruksministeriet eller de övriga till dess avdelning för landsbygd och naturtillgångar hörande enheterna än den i kungörelsen om att tjänsten var ledig att sökas nämnda landsbygdsenheten och till uppgiftsområdet för den vid denna inrättade överinspektörstjänsten. Av handlingarna framgår inte att AT skulle ha haft någon till sin utbildning eller arbetserfarenhet hörande tilläggsmerit på grund av vilken det skulle ha kunnat anses att hon var bättre insatt i tjänstens uppgiftsområde eller annars kompetentare för tjänsten är PP.

Juris kandidat AT, som valdes till överinspektörstjänsten vid den till jord- och skogsbruksministeriets avdelning för landsbygd och naturtillgångar hörande landsbygdsenheten, uppfyllde tjänstens formella behörighetsvillkor. Vid beredningen av utnämningsärendet, som skedde under avdelningschef Timo Kotkasaaris ansvar, förekom procedurmässiga brister som ledde till att samtliga beaktansvärda sökandes utbildning och andra meriter samt deras förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde, inte vederbörligen framgick av beredningshandlingarna. Därför hade också den objektiva bedömningen av de beaktansvärda sökandenas meriter och jämförelsen mellan sökandena varit bristfällig och tagit fasta på omständigheter som med hänsyn till den ifrå-

gavarande tjänstens uppgiftsområde var sekundära eller helt utan betydelse i sammanhanget. Vid utnämningen förbigicks en sökande som hade bättre meriter än AT både vad gäller arbetserfarenhet och språkkunskaper. I samband med klagomålsärendet framkom emellertid inga lagliga skäl som skulle ge anledning att ansöka om återbrytande av det laga kraft vunna utnämningsbeslutet.

Med anledning av det som anförs ovan uppmärksammar jag för framtida fall eftertryckligen avdelningschef Timo Kotkasaari på den exakthet och opartiskhet som förutsätts vid beredning, föredragning och avgörande av utnämningsärenden som ankommer på ministeriets avdelningschefer samt på vikten av att alla relevanta grunder för avgörandet blir omsorgsfullt bedömda och prövade.

9.6. Reglering av björnbeståndet så att människor går säkra

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut 13.7.1999, dnr 11/21/98

1 KLAGOMÅL

1.1 En skrivelse daterad 11.8.1998

Ruokolahti kommunstyrelse anförde i en 11.8.1998 daterad skrivelse till justitiekanslern att man i flera års tid hade gjort björnobservationer i Ruokolahti. Björnarna hade gjort skador på åkrar och i trädgårdar, orsakat trafikolyckor och stort verksamheten på en avstjälningsplats, dödat husdjur samt uppträtt hotfullt mot människor. En person som joggade i närheten av tätbebyggelse dödades av en björn 17.6.1998.

Allt detta var följden av att björnbeståndet hade fått växa sig alltför stort. Kommunstyrelsen gjorde redan 11.10.1991 en framställning till jord- och skogsbruksministeriet om att jakt skulle tillåtas, men fick avslag. Viltvårdsdistrikten uppskattade björnbeståndet på området till 130—150 individer. Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet uppskattade 1997 björnbeståndet till 120 fullvuxna individer och 25 ungar. Med stöd av revirundersökningar ansåg viltvårdsdistrikten att det var lämpligt med 4—6 björnar per 1000 kvadratkilometer, medan viltvårdsföreningen ansåg att det lämpligen kunde finnas ca 7 björnar

i Ruokolahti. Viltvårdsföreningen uppgav att det för närvarande fanns över 40 björnar i kommunen. Antalet var 5—6 gånger större än målsättningen, vilket ledde till att björnarnas revir överlappade varandra.

Viltvårdsdistriktet hade 1997, med kännedom om björnsituationen, föreslagit en kvot på 34—40 jaktlicenser. Ministeriet beviljade 20 licenser. Enligt uppgifter i tidningspressen räknar ministeriet in också avlivade störande björnar i kvoten. Genom att inrikta intresset på störande björnar vill ministeriet undslippa sitt ansvar. Eftersom björnbeståndet är överstort och födan uppenbart knapp kommer en avlivad björns plats fort att fyllas av en annan björn.

Också vargbeståndet har vuxit oroväckande snabbt och kommuninvånarna har rapporterat in fyra vargobservationer. Enligt rapporterna hade vargarna kommit så nära sin 6 och 10 meter utan att visa rädsla. Vargarna hade dödat ett antal hundar. På flera håll i kommunen har man hittat spår av älgar som rivits av vargar och björnar.

En för området nytt rovdjur, en järv, observerades 2.7.1998. Det var uppenbarligen fråga om ett exemplar som flyttats till kommunen från Mellersta Finland.

I § 212 i kommunstyrelsens 10.8.1998 daterade, till skrivelsen bifogade protokoll konstateras att det i kommunen finns ca 3 000 fritidsbostäder och att det således inte finns någon egentlig ödemark i området. Under semestersäsongen fördubblas kommunens invånarantal. I synnerhet de som bor i sommarstugor är bekymrade över situationen.

I skrivelsen ber man justitiekanslern undersöka om jord- och skogsbruksministeriet genom sina beslut som lett till ökning av björn- och vargbestånden har brutit mot 6 § regeringsformen genom att kränka ruokolahtibornas mänskliga rättigheter och eventuellt också mot andra bestämmelser. Rovdjursbeståndet måste gallras.

1.2 Tillägsskrivelser daterade 12 och 19.8.1998

Med en 12.8.1998 daterad skrivelse sände kommunstyrelsen för kännedom en blankett med 34 rovdjursobservationer 1.5—12.8.1998 (28 observationer av en eller flera björnar, 4 observationer av en eller flera vargar och 2 observationer av järv). Alla observationer med undantag av en är gjorda på byn Pohjalankilas område.

Med en 19.8.1998 daterad skrivelse sändes en till kommunstyrelsen riktad vädjan och en kopia av en tidningsartikel innehållande en i Uutisvuoksi publicerad intervju med en ledande tjänsteman vid jord- och skogsbruksministeriet. Med beaktande av att det av viltvårdsföreningen uppgivna björnbeståndet på över 40 individer hade givit upphov till 107 anmälningar om rovdjursobservationer, inklusive ett antal observationer av varg och järv, uttryckte man i skrivelsen sitt ogillande av de synpunkter som framfördes i intervjun.

6 AVGÖRANDE

6.1 Jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde och uppgifter

Jakt- och viltvårdsärendena hör till jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde. Ministeriet har skött dessa ärenden bl.a. genom att bevilja jaktlicenser och fastställa kvoter enligt 2 § 3 mom. och 5 § jaktförordningen. Dessutom har ministeriet i vissa fall beviljat undantagslov. Till ministeriets uppgifter hör också att bereda till verksamhetsområdet hörande propositioner och förslag till förordningar. Ministeriet ansvarar i de till verksamhetsområdet hörande ärendena för beredningen av åtgärder som avser verkställighet av EG-rättsakter.

6.2 Synpunkter på klagomålet

Jag konstaterar att klagomålet gäller människors säkerhet, dvs. en av de grundläggande rättigheter som garanteras i regeringsformen. Säkerheten har ansetts äventyrad framförallt till följd av att det växande lokala björnbeståndet.

Under behandlingen av klagomålet har det framgått att EU-kommissionen har prövat frågan om habitatdirektivets bestämmelser om skydd av bl.a. björn och varg i tillräcklig utsträckning har beaktats i Finlands jaktlagstiftning. Det är fråga om verkställighet av habitatdirektivet och dess artikel 16.1 samt i synnerhet beaktande av de i artikeln angivna undantagsgrunderna vid regleringen av bl.a. björnjakt.

Klagomålet hänför sig både till tiden innan Finland blev EU-medlem 1.1.1995 och till tiden

därefter. Före EU-medlemskapet reglerades jakt på björn och varg beroende genom den nationella lagstiftningen. EU-medlemskapet har inneburit en skyldighet att beakta gemenskapsrätten och vid behov verkställa den. Klagomålet, som gäller reglering av björnbeståndet närmast på grundval av den nationella lagstiftningen, har således beröringspunkter med en officiell anmärkning och begäran som hänför sig till medlemskapstiden och undergår behandling i kommissionen. I enlighet med justitiekanslersämbetets vedertagna praxis ingriper justitiekanslern inte utan särskild orsak i ärenden som behandlas av en behörig myndighet. Denna praxis är det skäl att tillämpa också på ärenden som behandlas i kommissionen.

Med beaktande av dessa omständigheter får jag i detta ärende anföra följande.

6.3 Björn- och vargbeståndet och regleringen av detta

Tiden före EU-medlemskapet

Frågan om storleken av Finlands björn- och vargbestånd har hört och hör enligt lagstiftningen fortfarande till vilthushållningens område. I detta avseende gäller 20 § 1 mom. jaktlagen, dvs. bestämmelsen att jakt skall bedrivas i enlighet principerna för bärkraftigt nyttjande och så att viltbestånden inte äventyras. Avsikten med bestämmelsen är närmast att trygga viltbeståndens minimistorlek. Hur dessa av paragrafen framgående synpunkter har beaktats framgår såväl av jaktförordningens bestämmelser som av gällande jaktlicens- och kvotpraxis.

Frågan om storleken av ett djurbestånd är väsentligen förknippad med dess reglering. Jakt har varit det huvudsakliga sättet att reglera björn- och vargbeståndet. Jord- och skogsbruksministeriet har, innan det bestämt kvoter och beviljat jaktlicenser, årligen inhämtat vilt- och fiskeriforskningsinstitutets utlåtande om djurbeståndens storlek och jaktbarhet samt hört viltvårdsdistrikten. Ministeriet är i sina beslut inte bundet till institutets utlåtanden utan kan avvika från dessa. Det förefaller emellertid som om ministeriet i sitt beslutsfattande i stor utsträckning har beaktat utlåtandena. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till uppgifterna om ökningen av antalet jaktlicenser.

Enligt min uppfattning kan ministeriets förfarande till denna del anses vara såtillvida befogat,

med beaktande också av den omständigheten att grundlagsreformen trädde i kraft 1.8.1995, att det inte finns någon anledning att i efterhand ingripa i det med rättsliga medel.

Under EU-medlemskapet

Med hänvisning till det som konstateras ovan i punkt 6.2 ser jag ingen anledning att i detta skede vad gäller tillämpningen av gemenskapsrätten detaljgranska jord- och skogsbruksministeriets handlande under den tid Finland varit EU-medlem, eftersom själva grundfrågan om verkställigheten av gemenskapsrätten för närvarande behandlas i kommissionen.

6.4 Det överstora björnbeståndet samt hur problemet kan lösas

I den utredning som lagts fram i ärendet ingår relativt detaljerade redogörelser bl.a. för björnbeståndet, på dessa baserade uppskattningar av björnbeståndets storlek samt vilka åtgärder som kan vidtas för att lösa problemet i Kymmene viltvårdsdistrikt. Uppgifter finns ända från åren 1993 och 1994. Björnobservationerna och uppgifterna om björnarnas beteende ledde till att jord- och skogsbruksministeriet år 1995 ökade antalet jaktlicenser till 15 och därefter årligen har beviljat 20 licenser. Viltvårdsdistriktet har inriktat de flesta licenserna till områden där björnbeståndet konstaterats vara stort, dvs. till Södra Karelen dit också Ruokolahti hör. Antalet björnobservationer i Ruokolahti har sjunkit sedan toppåret 1994. Det tvistas om innebörden av ordet överstort. Oberoende av om det är motiverat att tala om ett överstort björnbestånd torde man vara överens om att det också efter år 1994 finns och strövar relativt många björnar på området.

Den rikliga förekomsten av björnar konstaterades i början av EU-medlemskapet också på riksnivån. Björnbeståndet är de facto så stort att det med det ansevärdiga antal jaktlicenser som beviljats sedan 1995 har kunnat decimeras endast en aning. Med beaktande av detta kan det mistänkas att förutsättningarna för det regionalt och lokalt starka björnbeståndet uppkom redan före 1995 och att situationen därefter har blivit mera permanent till sin karaktär. Bidragande orsaker till den rådande situationen torde vara de geografiska förhållandena, t.ex. närheten till östgränsen och de vattendrag som finns inom området.

I detta skede är möjligheterna att genom jaktlicenser minska det regionala och lokala björnbeståndet enligt utredningarna beroende av om det kan anses föreligga grunder för undantag. En omständighet som är av betydelse i sammanhanget är också vilka fakta och andra skäl att tillämpa de i direktivet angivna undantagsgrunderna som vi kan åberopa nationellt. Kommissionens officiella anmärkning gäller frågan om Finlands lagstiftning överensstämmer med habitatdirektivet, men inte hur de i direktivet angivna undantagsgrunderna för avvärjande av fara som rovdjur innebär för den allmänna säkerheten tillämpas hos oss.

6.5 De grundläggande fri- och rättigheterna

Det allmänna skall värna om den grundläggande rätten till säkerhet. Det reella hot som rovdjur utgör eller åtminstone anses utgöra, på basis av de observationer som gjorts på områden där människor bor och vistas, är en sådan trygghetsförsämrande faktor som det allmänna i enlighet med 16 a § 1 mom. regeringsformen har skyldighet att åtgärda. Å andra sidan har det allmänna också en skyldighet att värna om naturen och dess mångfald. Det förefaller således föreligga en konflikt mellan två grundläggande rättigheter, som på grund av de lokala förhållandena delvis representerar motsatta värden. I en sådan situation är det skäl att väga de grundläggande rättigheterna mot varandra och sammanjämka tolkningen av de till konflikten relaterade bestämmelserna på ett sätt som också under exceptionella förhållanden leder till att de grundläggande rättigheterna förverkligas i enlighet med sitt syfte.

I lagrummet föreskrivs inte närmare genom vilka medel det allmänna kan avvärja hotet från rovdjur. I fråga om trygghet av de grundläggande rättigheterna anförs i regeringens proposition nr 309/1993 rd att de föreslagna grundrättsbestämmelserna binder det allmänna i alla avseenden, dvs. när det gäller lagstiftning, förvaltning och rättsskipning. Vilka medel som används måste övervägas i det enskilda fallet. Av denna anledning konstaterar jag att hotet från rovdjur inte får elimineras på ett sådant sätt att naturens mångfald, dvs. ödemarksnaturens rovdjursbestånd äventyras. Varken björn eller varg hör emellertid naturligt hemma i vårt lands bebodda trakter. Myndigheterna måste följaktligen snabbt och effektivt kunna avlägsna rovdjur som uppehåller sig i närheten av bebyggelse, tätorter och trafikerade vägar.

6.6 Slutsatser och åtgärder

Vid prövningen av klagomålet har det inte kunnat konstateras att myndigheterna gjort sig skyldiga till sådana försummelser eller felaktigheter som skulle föranleda rättsliga åtgärder. Myndigheterna har enligt min åsikt fattat sina beslut i laglig ordning och inom ramen för den prövningsrätt som gällande föreskrifter och bestämmelser ger dem. Myndigheterna har iakttagit den gällande lagstiftningen och de utredningar som inhämtats om dess tillämpning.

Det som konstateras ovan innebär emellertid inte att klagomålet är obefogat med hänsyn till den allmänna säkerheten. Det faktum att inte bara björnar utan också vargar har observerats i närheten av bebyggelse och trafikerade vägar kan inte förringas eller avfärdas med en axelryckning. Uppenbarligen har man inte i tid fäst avseende vid det regionala och lokala björnbestånd som etablerat sig i Ruokolahti samt vid de risker som detta innebär för befolkningen. En bidragande orsak till att denna utveckling har fått fortgå kan vara att man vid beredningen och godkännandet av de riksomfattande vårdplanerna för rovdjursbestånden samt de på dessa baserade myndighetsåtgärderna har prioriterat bevarandet, trygghet och utökandet av rovdjursbestånden, medan de faromoment som rovdjuren innebär för människornas säkerhet har ägnats mindre uppmärksamhet. Under de senaste åren har denna problematik aktualiserats. Situationen har utvecklats så långt att faromomenten inte längre har kunnat åtgärdas tillräckligt snabbt.

Med hänvisning till det som anförs ovan är det skäl att understryka vikten av att prioritera den grundläggande rätten till säkerhet. Det allmänna måste därför ha beredskap att avvärja eller i allvarliga fall oskadliggöra djur som utgör ett hot mot säkerheten. Dessa åtgärder kan vidtas utan att naturens mångfald rubbas, eftersom naturens mångfald inte är liktydig med att rovdjur stör människornas livsmiljö.

Enligt det föreliggande klagomålet är det skäl att bevilja så många jaktlicenser att rovdjursbeståndet kan minskas till en sådan nivå att risken för att rovdjur skall förrira sig till bebyggda trakter minimeras (inte heller Ruokolahti kommun vill bli björnfri utan endast färre björnar). När ett rovdjur observeras på en plats där det utgör ett uppenbart hot mot säkerheten är det från människornas synpunkt klart att hotet måste avvärjas, i sista hand genom att rovdjuret avlivas.

Bedömningen av vilka åtgärder som vidtas skall baseras på de i artikel 16 i habitatdirektivet ingående bestämmelserna om undantag. Polisen skall sköta avlivningen. I vissa fall kan polisen inte fås till platsen tillräckligt snabbt. Det är således skäl att utreda möjligheten att i brådskande fall kunna anlita också andra yrkeskunniga skyttar för att avliva rovdjur (i klagomålet föreslås att avstjälpningsplatsen vaktas av en yrkeskunnig skytt/jägare).

Det är enligt min åsikt skäl att förhålla sig allvarligt till de talrika rovdjursobservationer som gjorts i närheten av bebyggelse, på grund av den betydelse som dessa har på människornas trygghetskänsla samt på grund av risken för personskador. Enligt min åsikt ger habitatdirektivets undantagsbestämmelser möjlighet att justera lagstiftningen så att det i praktiken blir möjligt att vidta åtgärder för att avvärja av rovdjur orsakade hot mot den allmänna säkerheten. Samtidigt som jag uppmärksammar jord- och skogsbruksministeriet på de förpliktelser som följer av 16 a § 1 mom. regeringsformen, framställer jag att ministeriet utreder och överväger möjligheterna att vidta lagstiftnings- och andra åtgärder för att normalisera situationen i Ruokolahti och förhindra uppkomsten av liknande faromoment på andra orter. I detta syfte sänder jag ministeriet en kopia av mitt beslut för kännedom.

Av den inkomna utredningen framgår att det i praktiken är polisen som i enlighet med jaktlagen avlivat störande och farliga björnar. Enligt 25 § polislagen har en polisman rätt att avliva ett djur bl.a. om det orsakar fara för människors liv eller hälsa. Det som ovan konstateras om myndigheternas beredskap att vidta åtgärder för upprätthållande av människors säkerhet gäller givetvis också polisen, antingen i samverkan med andra myndigheter eller ensam. En kopia av detta beslut sänder jag till inrikesministeriet för kännedom.

Ärendet har inte föranlett andra åtgärder från min sida.

9.7. Skötseln och övervakningen av frökontrollärenden

Transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut 30.9.1999, dnr 158/1/98 och 37/51/98

2 KLAGOMÅL TILL JUSTITIEKANSLERN

A, som var direktör för frökontrollavdelningen vid kontrollcentralen för växtproduktion berättade i en 23.2.1998 daterad skrivelse till justitiekanslersämbetet att han på begäran givit en arbetsgrupp vid jord- och skogsbruksministeriet en utredning med anledning av vissa beslut. Eftersom A inte fått eller sett någon klagomålsskrivelse visste han inte vad denna innehöll i övrigt. Arbetsgruppen hade inte gått med på A:s förslag att sätta upp ett gemensamt protokoll över hörandet.

A fick till påseende ett av arbetsgruppen uppgjort utkast till en promemoria, med anledning av vilket han 18.12.1997 inlämnade en skriftlig begäran om justering. Arbetsgruppens hemliga slutrapport blev klar i februari 1998. A fick inte läsa slutrapporten.

Dagstidningen Helsingin Sanomat publicerade 20.2.1998 en förstasidesnyhet och 21.2.1998 en ledare om saken. I artiklarna uppgavs i enlighet med promemorian att A gjort sig skyldig till ”principiellt allvarliga förseelser” och att ”frökontrollavdelningen vid kontrollcentralen för växtproduktion enligt en hemlig rapport hade tillåtit eller befrämjat olagligheter”. Nyheten publicerades 21.2.1998 också i dagstidningarna Turun Sanomat och Maaseudun Tulevaisuus.

En redaktör vid Helsingin Sanomat berättade att han fått sig tillsänt arbetsgruppens promemoria, A:s bemötande samt anteckningar från arbetsgruppens sammanträden. A ansåg att en eller flera tjänstemän härvidlag hade förfarit felaktigt.

A bestred att han handlat i strid med gällande bestämmelser eller överskridit sina befogenheter. Det hade inte lagts fram några bevis på att han handlat i strid med sin tjänsteplikt. A ansåg att han som den tjänsteman som ledde och ansvarade för frökontrollen hade blivit smädad.

A ansåg att en eller flera tjänstemän hade spritt grundlösa rykten om att frökontrollavdelningens ledning fattat omoraliska beslut och om att han gynnade storföretag. Tidningarna skrev osant att ministeriets arbetsgrupp och kunderna påstått att storföretag fick ogrundade förmåner

medan småföretag blev lidande. A ville få ett slut på dessa smädelser som var grundade på rykten.

A bad att det skulle utredas om jord- och skogsbruksministeriets tjänstemän i de ärenden som nämndes i klagomålet samt i arbetsgruppen hade överskridit sina befogenheter och om offentliggörandet av rapporten var liktydigt med olaglig offentlig smädelse, varav bl.a. följde att

— frökontrollavdelningens trovärdighet, auktoritet och vederhäftighet som kontrollmyndighet för den finländska fröproduktionen sannolikt försvagades och

— A:s personliga ära hade kränkts.

A krävde offentlig rättelse, dementi av de grundlösa påståendena, upprättelse av sin ära och ersättning för de skador han lidit som person.

5 UTREDNING PÅ INITIATIV AV JUSTITIEKANSLERSADJOINTEN

5.1 Bakgrund

Under behandlingen av det ovan refererade klagomålet har justitiekanslersämbetet muntligen kontaktats från flera olika håll. Man har framfört sitt intresse och sin oro för den till kontrollcentralen för växtproduktion hörande frökontrollavdelningens verksamhet och för frökontrollverksamhetens tillförlitlighet. Man har också framfört åsikten att frökontrollavdelningens direktör A:s förfarande borde undersökas närmare och i en större omfattning än arbetsgruppen gjort. Vidare har man uttryckt farhågor för i vilken mån situationen faktiskt rättas till i enlighet med arbetsgruppens förslag och jord- och skogsbruksministeriets beslut 27.2.1998. Maaseudun Tulevaisuus publicerade 5.12.1998 en kritisk artikel om frökontrollverksamheten.

Enligt uppgift från jord- och skogsbruksministeriet beslöt kontrollcentralen för växtproduktion 15.10.1998 ge direktör A en skriftlig varning i enlighet med 24 § statstjänstemannalagen för att dennes förfarande stred mot lagen om handel med utsäde samt mot jord- och skogsbruksministeriets beslut. Det förfarande som ledde till att A gavs varning gäller andra fall än de som behandlas i arbetsgruppspromemorian MMM 1998:2 och de hänför sig tidsmässigt till perioden april-juni 1998. Samtidigt omplacerades A inom inrättningen. Förordnandet var i kraft till 30.4.1999.

5.2 Interimistisk åtgärd

Då ärendet tog denna vändning konstaterade jag att det uppenbarligen var skäl att utreda ärendet mera ingående än A avsåg i sitt klagomål, i synnerhet som utredningen eventuellt kunde ge anledning till en kritisk bedömning också av A:s eget handlande. Samtidigt kunde det följas upp att situationen normaliserades vid kontrollcentralen för växtproduktion och i synnerhet dess frökontrollavdelning.

Med stöd av det som anförs ovan har jag i mitt 9.12.1998 daterade brev dnr 37/1/98 uppmanat jord- och skogsbruksministeriet att granska verksamheten vid kontrollcentralen för växtproduktion och i synnerhet dess frökontrollavdelning eller att låta göra en motsvarande utredning och översända denna till justitiekanslern.

8 AVGÖRANDE

8.1 Beskrivning av undersökningsobjekten

De ärenden som vad föremål för undersökning hänförde sig till vissa vid frökontrollavdelningen fattade beslut och vidtagna åtgärder, vilkas laglighet väckte misstankar. De misstänka besluten var positiva för sökanden. Beslutens laglighet hade inte kunnat undersökas i förvaltningsprocessuell ordning i enlighet med 6 § lagen om kontrollcentralen för växtproduktion, eftersom ärendena inte var baserade på ett tvåpartsförhållande och eftersom det inte hade ordnats någon särskilt bevakning av allmänt intresse.

Situationen hade tillspetsats och lett till meningsskiljaktigheter närmast mellan avdelningens föredragande tjänstemän och avdelningens ledning. Missnöjet med ledningen personifierades i direktör A. Detta kom till synes också i det sätt på vilket den 18.9.1997 tillsatta arbetsgruppen hade behandlat ärendet. Som utredning om kritiken mot ledningen hade i promemorian MMM 1998:2 antecknats direktör A:s åsikter. Meningsskiljaktigheterna gällde ett flertal beslut i olika sammanhang, för vilka det borde finnas klara regler. Eftersom kontrollcentralen inte hade lyckats hantera den uppkomna situationen internt, måste den klaras upp av den myndighet som ledde kontrollcentralen, dvs. jord- och skogsbruksministeriet.

Ärendet hade väckt offentlig uppmärksamhet bl.a. på grund av tidningskriverierna och ett

spörsmål i riksdagen (SS nr 1733/1998 rd). Framförallt var man oroad över kontrollcentralens, i synnerhet frökontrollavdelningens tillförlitlighet. Utredning av ärendet har i hög grad inriktats på administrativa åtgärder för att utveckla myndighetens verksamhet.

8.2 Den i klagomålet nämnda arbetsgruppens förfarande

Tillsättningen av arbetsgruppen samt dennas uppdrag. Enligt vad som utretts om den arbetsgrupp som tillsattes den 18 september 1997 och dennas verksamhet hade till jord- och skogsbruksministeriet inte inlämnats något egentligt klagomål, endast en omdrömd skrivelse som hade formen av en promemoria samt ett antal beslut. I skrivelsen refererades besluten och redogjordes för diskussioner som förts mellan de tjänstemän som behandlade frökontrollärenden samt dessas åsikter om hur dessa ärenden borde skötas.

Jag konstaterar att arbetsgruppen fått sitt uppdrag av ministeriet. Arbetsgruppen hade avgränsat utredningen till de beslut som ingick i materialet. Det ankom i sista hand på ministeriet att överväga om arbetsgruppen hade utfört sitt uppdrag så som ministeriet förutsatte. I detta avseende gjordes inga iakttagelser som hade föranlett ett ingripande från justitiekanslerns sida.

Hörandet av A och slutrapporten. En granskning av den skrivelse som tillställdes ministeriet ger vid handen att den till sitt sakinnehåll motsvarar ett klagomål. Den innehåller också åsikter som påstås ha blivit framförda av A och som är ägnade att ge en utomstående läsare en negativ uppfattning om direktör A som tjänsteman. Med beaktande av att åsikterna hade samband med vissa åtgärder som vidtagits vid frökontrollavdelningen och grunderna för dem hade det också kunnat motiveras att A tilläts ta del av skrivelsen. I utredningen anförs enligt min mening ingen beaktansvärd motivering till att skrivelsen inte visades för A. Eftersom A hade fått veta att skrivelsen existerade och även arbetsgruppen hade dragit negativa slutsatser om A:s verksamhet, var undanhållandet av skrivelsen ägnat att ge en bild av att den hemlighölls.

A:s påstående om att han inte hade fått ta del av arbetsgruppens slutrapport preciseras inte närmare. Av handlingarna framgår att A hade fått kommentera arbetsgruppens preliminära utkast till promemorian, som därefter hade korri-

gerats. Slutsatserna hade emellertid inte ändrats utom vad gäller den outplånliga försäkran som trycks på varje utsädesäck — också i detta fall i lindrigare riktning. Följaktligen hade den slutgiltiga promemoria som tillställdes ministeriet uppenbarligen inte innehållit sådant som A ytterligare borde ha beretts tillfälle att yttra sig om. Varken utkastet eller den slutliga promemorian var hemliga. Det hade varit mycket märkligt om A inte hade fått ta del av den slutliga arbetsgruppspromemorian MMM 1998:2, som behandlades av ministeriet och offentliggjordes.

De fall som tillräknades A. Arbetsgruppen behandlade i sin 15.1.1998 daterade promemoria MMM 1998:2 de refererade fallen och drog sina slutsatser utgående från dem. Även om skrivelsen till stöd för det felaktiga förfarandet innehöll hänvisningar till vissa bestämmelser, hade arbetsgruppen oftast dragit sina slutsatser om A:s felaktiga förfarande mera generellt, med hänvisning till bristfälliga eller felaktiga administrativa förfaranden. Egentligt, mot gällande bestämmelser stridande förfarande konstateras i fråga om certifiering av undantagslov och sorter som inte är upptagna i sortlistan. Enligt mitt förmenande var ett sådant förfarande emellertid motiverat.

Den försiktiga linje som arbetsgruppen följde när det gällde att dra slutsatser kan förklaras av den omständigheten att man kunnat ha delade meningar om vissa av fallen. Detta har kunnat leda till att t.ex. fröhandlarna bett om ställningstaganden till vissa projekt såväl av de ministerietjänstemän som behandlar frökontrollärenden som av frökontrollavdelningen vid kontrollcentralen för växtproduktion. Beroende på ärendet och vem som frågat har olika svar kunnat fås. Detta har varit ägnat att öka förvirringen vid behandlingen av ärenden.

Som ett exempel på hur behandlingen av ärenden kunnat påverkas från olika håll kan anföras det i punkt 2.4 i arbetsgruppens promemoria behandlade fallet ”Outplånlig försäkran som trycks på varje säck”. Eftersom det var fråga om ett tillstånd för förberedande verksamhet i en situation för vilken det inte fanns vederbörliga föreskrifter, och företaget fick ministeriets muntliga tillstånd att börja använda ett system, kan man undra hur klandervärt förfarande det var frågan om.

Vidare hänvisas till det i punkt 2.5 i arbetsgruppens promemoria behandlade fallet ”Produktionsanvisningar som publicerats i utsädesbladet”. Till denna del kan man givetvis förena sig om det som arbetsgruppen konstaterat. Å

andra sidan framgår det klart av de ifrågavarande numren av bladet att det var fråga om officiella direktiv. Från odlingsinspektörens synpunkt är det måhända inte av en avgörande betydelse vilka vägar han får sina direktiv — huvudsaken är att han får dem. Såsom framgår av bladet hade överdirektör B vid kontrollcentralen för växtproduktion godkänt publiceringen av direktiven. År 1994 hade som utfärdare av direktiven vid sidan av B nämnts frökontrollavdelningens biträdande direktör C. Det var således eventuellt inte skäligt att förfarandet tillräknades A ensam.

Jag konstaterar att även om den 18.9.1997 tillsatta arbetsgruppen vad gäller de olika fall som den behandlat ansåg att A handlat klandervärt, var klandervärdeheten med beaktande av det stora antalet fall inte av ett sådant slag att A med av dem kunde ha åtalats eller att arbetsgivaren kunde ha vidtagit andra åtgärder enligt stats-tjänstemannalagen (750/1994) än de åtgärder för att utveckla verksamheten som framgår av jord- och skogsbruksministeriets 27.2.1998 daterade brev.

Ärendets offentlighet. Dagstidningen Helsingin Sanomat hade enligt vad som utretts publicerat de nämnda artiklarna utgående från material som kommit i dess besittning. Artiklarna överensstämde med arbetsgruppens promemoria MMM 1998:2, men de innehöll även redaktionella inslag. Publiceringen skedde innan ministeriet hade tagit ställning till arbetsgruppens promemoria och ärendet blivit offentligt. Frågan om dagstidningen handlade lagstridigt då den skaffade de ifrågavarande dokumenten och använde dem på det sätt som framgår av klagomålet måste bedömas från straffrättslig synpunkt. Sådana ärenden ankommer på den behöriga polismyndigheten, förutsatt att en vederbörlig brottsanmälan gjorts. Efter att riksåklagarämbetet inrättats hör brott som skett inom enskilda personers och sammanslutningars rättssfär inte längre till justitiekanslerns verksamhetsområde. Till den del som det eventuellt är fråga om ett tryckfrihetsbrott ankommer ärendet på justitieministeriet.

8.3 Personalens ställning

Av den i ärendet erhållna utredningen har det inte framkommit sannolika skäl till stöd för att en eller flera tjänstemän vid kontrollcentralen för växtproduktion förfarit i strid med lag eller sin tjänsteplikt genom att i samband med klagomålet

eller därefter sprida grundlösa rykten om direktör A.

Enligt min uppfattning har klagomålet varit befogat med tanke på de anställdas rättssäkerhet. Tillsättningen av arbetsgruppen och de därpå följande åtgärderna har lett till att saker och ting börjat redas ut vid inrättningen. Våren 1998 förnyade ministeriet de ifrågavarande föreskrifterna. Också från allmän synpunkt har klagomålet varit nyttigt.

8.4 Bedömning av jord- och skogsbruksministeriets förfarande

De tjänstemän som behandlade och föredrog ärenden vid frökontrollavdelningen hade haft en besvärlig situation. Med stöd av 92 § 1 mom. regeringsformen och 14 § 1 mom. statstjänstemannalagen (750/1994) skall en tjänsteman förfara lagenligt och uppfylla sin tjänsteplikt. En tjänsteman svarar för det som beslutas på hans föredragning, om han inte anmäler sin avvikande åsikt till ett beslut som inte överensstämmer med hans föredragning. Det förekommer i praktiken relativt sällan att en tjänsteman anmäler sin avvikande åsikt. Det är ovanligt är att denna möjlighet utnyttjas upprepade gånger.

Enligt vad som utretts i ärendet hade anställda vid inrättningen redan tidigare kontaktat ministeriets tjänstemän. Av orsaker som inte framgår av handlingarna ledde ärendet då inte till några åtgärder.

Jag konstaterar till denna del att ett av de få sätten för en underlydande att reda ut oklarheter är att klaga hos den myndighet som övervakar förmannen. Eftersom det i praktiken är allt annat än lätt att anföra klagomål mot en förmän kan man anta att detta förfarande ses som den sista utvägen. Med hänsyn till detta kan man fråga sig om ministeriets tjänstemän förhöll sig tillräckligt allvarligt till framstötarna från inrättningens anställda.

I en situation där klagomål har anförts kan ministeriets ställning bli besvärlig på grund av att dess tjänstemän eventuellt har gett muntliga råd och anvisningar i olika tolknings- och tillämpningsfrågor. Det är i sista hand ministeriet som ansvarar för att sådana råd och anvisningar är korrekta, numera också med beaktande av EU-lagstiftningen och dess verkställighet. Enligt vad som utretts i ärendet har frågan om tolkningen av gällande bestämmelser och föreskrifter samt om dessa eventuella ändringsbehov uppenbarligen i

flera sammanhang dryftats mellan ministeriet och inrättningen. Direktör A:s försvar har i stor utsträckning byggts på det faktum att bestämmelserna och föreskrifterna varit föråldrade. Av de tillgängliga handlingarna framgår inte att A skulle ha tagit initiativ till att utveckla dem. Det kan visserligen hända att man inofficiellt diskuterat frågan. Till den arbetsgrupp som ministeriet tillsatte 18.9.1997 hörde medlemmar som i ministeriet behandlat ärendet i samband med frökontrollen. Det fanns således fog för A:s förmodande att arbetsgruppens sammansättning gav anledning att betvivla dess objektivitet vid bedömningen av A:s förehavanden.

Den arbetsgrupp som ministeriet tillsatte 11.12.1998 påpekade i sin promemoria (MMM 1999:3) att en förutsättning för både nationellt stöd och EU-finansierat stöd är att det gjorts en odlingsinspektion samt att fröproduktionen certifierats av frökontrollavdelningen. Enligt uppgift betalas stödet av ministeriet. Av detta kan den slutsatsen dras att om certifieringen av produktionen skett på oriktiga grunder varefter stöd betalats för produktionen, så har också stödet betalats på oriktiga grunder. Av utredningen kan inte dras någon slutsats om hur många sådana fall det kan tänkas vara fråga om.

8.5 Kontrollcentralens förfarande

Av utredningarna framgår ingenting som tyder på att kontrollcentralen för växtproduktion målmedvetet skulle ha försökt sätta sig in i de växande problemen vid frökontrollavdelningen. Som ett allmänt konstaterande framhåller jag att problemen i första hand borde lösas där de uppkommit. Med beaktande av att ministeriet vidtagit åtgärder och givit överdirektör B instruktioner anser jag mig inte ha någon orsak att på eget initiativ utvidga ärendet till att gälla också överdirektör B.

8.6 Slutsatser och åtgärder

I fråga om den arbetsgrupp som jord- och skogsbruksministeriet tillsatte 18.9.1997 har jag gjort vissa iakttagelser som har samband med hörandet av direktör A och vissa av de undersökta fallen. Iakttagelserna är emellertid av den arten att de från min sida inte föranleder andra åtgärder än att jag för kännedom meddelar ministeriet och via detta också arbetsgruppens medlemmar vad jag anser om saken.

Granskningen av A:s verksamhet har också lett till vissa generella iakttagelser och synpunkter vad gäller jord- och skogsbruksministeriets ställning och förfarande som producent av uppdaterat författningsmaterial samt som övervakningsmyndighet. Inte heller dessa har, med undantag för vad som yttrats om dem, föranlett andra åtgärder från min sida än att jag informerar ministeriet om saken.

Direktör A:s förfarande bedöms i arbetsgruppens promemoria MMM 1998:2 som behandlas ovan. A har sedermera i enlighet med 24 § statstjänstemannalagen givits en varning för att han handlat i strid med tjänsteplikten. Förfarandet innefattar de efter publiceringen av promemorian MMM 1998:2 fattade beslut som bedöms i promemorian MMM 1999:3. Det är fråga om fortsatt felaktigt förfarande. A har inte överklagat varningen. Enligt min mening kan varningen anses vara en tillräcklig påföljd, särskilt med beaktande av att A inte längre är i statens anställning. Jag anser mig inte ha anledning att behandla ärendet ytterligare.

Detta beslut sänder jag till A, som varit direktör för frökontrollavdelningen vid kontrollcentralen för växtprodukter, samt till jord- och skogsbruksministeriet för kännedom. Ministeriet skall underrätta den 18.9.1997 tillsatta arbetsgruppens medlemmar om beslutet.

Vad beträffar stödet för fröproduktion har jag inga möjligheter att i detta sammanhang utreda om och i vilken utsträckning sådant stöd har betalats på oriktiga grunder. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till statens revisionsverk för kännedom.

9.8. Grunderna för beviljande av fronttjänsttecken

Justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut 15.11.1999, dnr 309/1/98

1 KLAGOMÅL

TT och AL konstaterade i ett 2.4.1998 daterat klagomål till justitiekanslern att jämställdhetslagen som trädde i kraft den 1 januari 1987 förbjuder diskriminering. Kvinnor och män får inte försättas i olika ställning på grund av kön. Enligt lagens 4 § skall myndigheterna främja jämställd-

heten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt i synnerhet genom att ändra de förhållanden som hindrar att jämställdhet genomförs.

Enligt skrivelsen ansåg den dåvarande jämställdhetsombudsmannen i sitt 13.2.1987 daterade brev nr 5/87 att det var skäl att ändra förordningen om fronttjänsttecken (554/1978) eftersom den grundlöst försätter kvinnor och män i olika ställning på grund av kön. Också den nuvarande jämställdhetsombudsmannen är av den åsikten att förfarandet för beviljande av fronttjänsttecken strider mot jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen har framställt att social- och hälsovårdsministeriet vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen så att kvinnor och män har möjlighet att få fronttjänsttecken på samma grunder och så att diskriminerade män kan beviljas dessa förmåner.

I skrivelsen konstateras vidare att jämställdhetsombudsmannen uppgivit att ansökan om fronttjänsttecken skulle lämnas in till veteran-teckensnämnden före utgången av 1994. Tecknet hade beviljats 68 000 kvinnor. De hundratals ansökningar som inkom från män hade vidarebefordrats till militärdistriktet eller militärlänen. I skrivelsen framhölls att de män som under krigen 1939—1945 tjänade inom krigsoperationsområdet i olika statliga uppgifter blir färre varje år.

TT och AL bad justitiekanslern vidta åtgärder för att den mot jämställdhetslagen stridande lagstiftningen skall ändras så att kvinnor och män har samma möjligheter att få fronttjänsttecken för tjänstgöring i liknande uppgifter.

2 UTLÅTANDEN

Genom ett 16.4.1998 daterat brev ombads social- och hälsovårdsministeriet ge utlåtande i det ärende som avsågs i klagomålet. Ministeriet gav 6.8.1998 sitt utlåtande dnr 26/05/1998. Till sitt eget utlåtande fogade ministeriet utlåtanden som det inhämtat från försvarsministeriet, huvudstaben, veteran-teckensnämnden, Folkpensionsanstalten, statskontoret och jämställdhetsombudsmannen.

2.1 Försvarsministeriets utlåtande

Försvarsministeriets centralavdelning utlåtande inkom med det 20.5.1998 daterade brevet

nr 1/6440/98/KE som var undertecknat av regeringsrådet, lagstiftningsdirektör Pekka Pitkänen och äldre regeringssekreterare Timo Turkki.

Enligt utlåtandet har fronttjänsttecken i enlighet med 1 § förordningen om fronttjänsttecken (554/1978) tilldelats kvinnor, vilka såsom finska medborgare under krigen 1939—1945 har tjänat vid trupp, hörande till operativ enhet med frontansvar, eller vid luftvärns- eller kusttrupper, inom sjöstridskrafternas fartygsenheter eller luftstridskrafternas flygenheter eller på annat sätt har verkat i med fronttjänst jämförbara uppgifter inom området för operativ enhet med frontansvar.

Män har kunnat tilldelas frontmannatecken i enlighet med 1 § förordningen om frontmannatecken (772/1969) för deltagande i de egentliga krigshandlingarna som reservist, lantvärnsman eller frivillig eller i aktiv tjänst.

I utlåtandet konstateras vidare att män sekundärt har kunnat tilldelas fronttecken för sådan tjänstgöring som befästningsbyggare i försvarsmaktens fortifikationstrupper som avses i 1 § förordningen om fronttecken (256/1988).

Uppgifter i samband med evakuering av boskap har under vissa förutsättningar jämförats med fronttjänstgöring som avses i förordningen om fronttjänsttecken. I sådan tjänstgöring har deltagit dels kvinnor, dels också unga pojkar samt äldre män som på grund av sin höga ålder eller av någon annan orsak inte inkallats i krigstjänst. Förordningens ordalydelse är emellertid sådan att män inte har kunnat få fronttjänsttecken med stöd av den. Således har män som inte har sådan tjänstgöring som avses i förordningen om frontmannatecken eller förordningen om fronttecken blivit utan dessa tecken och därmed sammanhängande ekonomiska förmåner.

I utlåtandet konstateras att eftersom kvinnor har kunnat få nämnda tecken för arbete som inte berättigar män till motsvarande tecken, har tillämpningen av bestämmelserna de facto lett till ojämlig behandling av kvinnor och män. I utlåtandet framhålls att om man vill ändra bestämmelserna så att också män kan beviljas ett tecken motsvarande fronttjänsttecken med tillhörande förmåner på grund av deltagande i krigstida evakueringsuppgifter, måste systemet för behandling av ansökningar om sådana tecken, vilket till största del redan har avvecklats efter att ansökningstiden för tecknen löpte ut i slutet av 1994, byggas upp på nytt. Detta skulle sannolikt leda till att extra personal måste anställas inom försvarsministeriets förvaltningsområde.

2.2 Huvudstabens utlåtande

Huvudstabens juridiska avdelnings utlåtande inkom med det 26.5.1998 daterade brevet nr 164/3.7/D/1, som undertecknats av ställföreträdaren för huvudstabens chef, generalmajor Antti Simola och av ställföreträdaren för assessorn, juris kandidat Hannu Tuomola. Enligt utlåtandet hade juridiska avdelningen bett värnpliktsavdelningen yttra sig om ärendet.

I utlåtandet konstaterades att ansökningarna om frontmannatecken till en början hade behandlats av staberna för militärdistriktet och senare av staberna för militärlänen. Beroende på arbetsordningen hade frontmannatecken beviljats antingen av chefen för militärdistriktet eller av kommandören för militärlänet eller av en enligt arbetsordningen förordnad officer. Negativa beslut hade undertecknats av chefen för militärdistriktet eller av kommandören för militärlänet.

I utlåtandet konstaterades vidare att Anstalten för krigshistorisk forskning hade uppgjort en förteckning över de trupper som ansågs uppfylla förordningens frontmannadefinition. Förteckningen hade lagts till grund för behandlingen av ansökningarna och därvid hade också beaktats anteckningarna i sökandenas stamkort, kontrollkort och läkarundersökningskort. I sådana fall då någon tjänstgöring som berättigade till frontmannatecken inte kunde dokumenteras, ombads sökanden lämna tilläggsutredningar om platser, tider och truppvadlingar som hade samband med tjänstgöringen. På grundvalen av dessa tilläggsuppgifter granskade Krigsarkivet truppvadlingarnas handlingar för den ifrågavarande tiden. Grunderna för beviljande av frontmannatecken var således entydiga och klara. Frontmannatecken kunde beviljas endast män. Problem uppkom närmast i sådana fall då sökandens berättelser inte stämde överens med dokumentationen. Negativa beslut kunde överklagas till försvarsministeriet.

Enligt förordningen om fronttecken beviljades dessa tecken av Krigsvetenskapliga institutionen, medan fronttjänsttecken beviljades av veteranteckensnämnden. Försvarsmakten har ingenhet att skaffa med beviljandet av fronttjänsttecken. Frontmannatecken, fronttecken och fronttjänsttecken är klart åtskilda från varandra, även om de alla beviljas på grund av krigstida tjänstgöring.

Enligt huvudstabens uppfattning har avsikten aldrig varit att dessa tecken skall beviljas alla dem som upplevde kriget och dess verkningar, t.ex.

luftbombardemang. Förutsättningarna för alla tre typerna av tecken är fast förknippade med att vederbörande under krigstiden tjänstgjorde vid eller i omedelbar närhet av fronten. Förutsatt att veteranteckensnämnden har iakttagit en lagenlig tillämpningspraxis kan ingen anse sig ha blivit diskriminerad på grund av kön.

2.3 Veteranteckensnämndens utlåtande

Veteranteckensnämndens utlåtande inkom med det 1.6.1998 daterade brevet nr 1/6440/98/KE som är undertecknat av ordförande Anssi Vuorenmaa och generalsekreterare Urpo Rannansuu.

I sitt utlåtande hänvisar nämnden till bestämmelserna om beviljande av fronttjänsttecken, frontmannatecken och fronttecken samt konstaterar att ansökningstiderna för alla dessa tecken löpte ut 31.12.1994. Fronttjänsttecken beviljades av den av statsrådet tillsatta veteranteckensnämnden som lyder under försvarsministeriet. Frontmannatecknen beviljades av staberna för militärdistriktet, sedermera staberna för militärlänen, medan fronttecknen beviljades av Krigsvetenskapliga institutionen.

I utlåtandet konstateras att förordningarna om de nämnda tecknen i många avseenden är överensstämmande. En skillnad i utgångspunkterna består emellertid däri att männen tjänstgjorde i enlighet med värnpliktslagen eller arbetspliktslagen, medan kvinnorna till största del tjänstgjorde som frivilliga eller med stöd av arbetspliktslagen. Tecknen har kunnat beviljas kvinnor och män som tjänstgjorde vid sådana trupper eller enheter som avses i förordningarna. Under vissa förutsättningar har tecknen kunnat beviljas också för tjänstgöring inom området för operativ enhet med frontansvar. I så fall har männen förutsatts ha deltagit i strider, vilket inte har kunnat förutsättas för kvinnornas vidkommande. Kvinnorna har emellertid förutsatts verkat i uppgifter som kunnat jämföras med fronttjänst. Detta innebär att de har tjänstgjort i andra trupper inom försvarsmakten än de i förordningen nämnda eller att de på förordnande eller begäran av militär-, militärförvaltnings- eller befolkningsskyddsmyndigheter annars tjänstgjort i uppgifter som inneburit att de omedelbart har bistått försvarsmaktens trupper, staber eller inrättningar eller bistått vid krigshandlingar eller befolkningsskyddsåtgärder eller varit med om att verkställa evakueringar.

Eftersom det är fråga om tre separata förordningar som skiljer sig från varandra till sina utgångspunkter och delvis innehållsmässigt, kan också grunderna för beviljande av de olika tecknen skilja sig från varandra. Det är således möjligt att en kvinna som evakuerat boskap inom området för en operativ enhet har beviljats fronttjänstecken, medan en man som utfört samma uppgifter inte har kunnat beviljas frontmannatecken eller fronttecken. Situationen är densamma om tjänstgöringen har utförts t.ex. vid Högkvarterets Militärförvaltningsavdelning, Östkarolens Militärförvaltning, Statsjärnvägarna eller Post- och telegrafverket. För sådan tjänstgöring kan kvinnor få tecken men inte män.

Veteranteckensnämnden uppger att ordalydelsen i förordningen om fronttjänstecken inte har lämnat rum för tolkning när det gäller att tillämpa förordningen och fatta beslut med stöd av den. Fronttjänstecken har beviljats endast kvinnor. Detta har lett till att en kvinna som tjänstgjort i vissa uppgifter har kunnat få fronttjänstecken, medan en man som utfört samma uppgifter inte har fått sådant. Det kan således anses att kvinnor och män i vissa avseenden är i olika ställning.

I utlåtandet understryks det faktum att veteranteckensnämnden inte har avslagit de ansökningar som män har lämnat in till nämnden. Nämnden har inte upptagit dessa ansökningar till behandling utan vidarebefordrat dem till behöriga myndigheter, dvs. staberna för militärdistrikten, sedermera militärlänen, eller till Krigsvetenskapliga institutionen. Nämnden har med anledning av ansökningar som inkommit efter ansökningstidens utgång i fem fall fattat beslut om att avvisa mäns ansökningar utan prövning.

2.4 Folkpensionsanstaltens utlåtande

Folkpensionsanstaltens avdelning för pensioner och utkomstskydd gav sitt utlåtande med ett 25.5.1998 daterat brev som var undertecknat av avdelningschef Eeva Ahokas och förmånschef Marja Ikonen.

Enligt utlåtandet betalar Folkpensionsanstalten med stöd av lagen om frontmannapension (119/1977) under vissa förutsättningar fronttillägg och extra fronttillägg till frontmän och personer som deltagit i fronttjänst.

I utlåtandet redogörs för vad som i förordningarna om frontmannatecken, fronttjänstecken och fronttecken föreskrivs om grunderna för

beviljande av de ifrågavarande tecknen. Enligt utlåtandet var, då lagen om frontmannapension trädde i kraft 1971, endast män som deltagit i egentliga krigshandlingar berättigade till frontmannapension och fronttillägg på grundvalen av frontmannatecken. På 1970-talet och i slutet av 1980-talet utvidgades kretsen av dem som berättigades till fronttillägg genom att dessa tecken under vissa förutsättningar beviljades kvinnor som verkat inom området för operativ enhet med frontansvar samt män som med stöd av lagen om arbetsplikt tjänstgjort som befäsningsbyggare i försvarsmaktens fortifikationstrupper.

Enligt 1 § förordningen om fronttjänstecken har fronttjänstecken kunnat beviljas endast kvinnor. Även om män har arbetat i motsvarande uppgifter inom krigsoperationsområde kan de inte beviljas sådant tecken. Om dessa män inte varit berättigade till frontmannatecken eller fronttecken kan de inte överhuvudtaget få något tecken som berättigar till fronttillägg. Om man vill ge dessa män ett tecken, måste det utfärdas en förordning om saken.

2.5 Statskontorets utlåtande

Statskontorets utlåtande inkom med ett 28.5.1998 daterat brev som är undertecknat av generaldirektör Jukka Wuolijoki och enhetsdirektör Jukka Laaksonen.

I utlåtandet behandlas till att börja med veteranförmåner och konstateras att de som beviljats frontmannatecken, fronttjänstecken eller fronttecken är berättigade till pensionsförmåner enligt lagen om frontmannapensioner (199/1977) samt till rehabilitering enligt lagen om rehabilitering av frontveteraner (1184/1988). Dessutom kan de enligt sjukförsäkringslagen få ersättning för tandvård samt understöd för bostadsreparationer. Kommunerna kan tillhandahålla veteraner kommunal service utan vederlag eller förmånligare än för den övriga befolkningen. Ansökningstiden för samtliga veterantecken löpte ut i slutet av 1994.

Sedan början av 1998 har det varit möjligt att i enlighet med lagen om rehabilitering för personer som tjänstgjort i vissa uppdrag under Finlands krig (1039/1997) bevilja rehabilitering inom ramen för statsbudgeten. Lagen stiftades till följd av vissa till riksdagen inlämnade lagmotioner om beviljande av frontmanna- eller motsvarande tecken till personer som tjänstgjort vid försvarsmaktens skolningscentraler och efter kriget del-

tagit i minröjning. Utöver de nämnda grupperna kunde också sådana personer få rätt till rehabilitering som inte i tid ansökt om något veterantecken, liksom också de som varit utländska frivilliga och deltagit i de egentliga krigshandlingarna inom finska försvarsmaktens trupper och är bosatta i Finland eller inom det forna Sovjetunionens område samt de som under krigen verkat i sjukvårdsuppgifter på försvarsmaktens vårdplatser. Utgångspunkten för definitionen av de grupper som är berättigade till rehabilitering har varit att de under eller efter kriget tjänstgjort i sådana under försvarsmakten lydande uppgifter som kan anses vara särskilt farliga eller tunga. Det har också fästs avseende vid att dokumentationen av tjänstgöringen varit så entydig och lättillgänglig som möjligt. Dessa grupper beviljas emellertid inga veterantecken eller andra mot veteranförmåner svarande förmåner än rehabilitering.

Vad gäller fronttjänsttecken — som klagomålet i första hand avser — konstaterar statskontoret att en viktig grund för utfärdandet av förordningen om fronttjänsttecken (554/1978) var att jämställa de kvinnor som deltagit i fronttjänstgöring med de män som fått frontmannatecken för att de deltagit i egentliga krigshandlingar. Eftersom också män deltagit i sådan tjänstgöring som avses i förordningen om fronttjänsttecken, utan att i likhet med de kvinnor som utfört samma uppgifter kunna få fronttjänsttecken, har statskontoret förenat sig om jämställdhetsombudsmannens uppfattning, dvs. att förfarandet vid beviljandet fronttjänsttecken enligt förordningen sannolikt stått i strid med jämställdhetslagen och direktivet 79/7/EEG.

Statskontoret konstaterar att det förekommit kritik mot att de i förordningen angivna förutsättningarna för beviljande av fronttjänsttecken varit alltför diffusa och att detta gällt också praxis vid beviljandet. Fronttjänsttecken har t.ex. kunnat beviljas en kvinna som under en kort tid transporterat boskap. Denna omständighet kan emellertid inte vara en grund för att förvägra en man som arbetat i liknande uppgifter motsvarande förmåner.

Enligt statskontorets utlåtande borde män som tjänstgjort i sådana uppgifter som anges i förordningen om fronttjänsttecken kunna jämföras med kvinnor som tjänstgjort i motsvarande uppgifter, t.ex. genom att det utfärdas en förordning som berättigar dem att inom en viss tid ansöka om ett tecken som berättigar till veteranförmåner.

Utöver det som anförs ovan konstaterar statskontoret emellertid att Finlands krig åren 1939—1945 i stor utsträckning påverkade hela civilbefolkningens liv och att det finns också andra befolkningsgrupper och individer än de som på grund av sin tjänstgöring lyfter veteranförmåner som med fog kan anses vara berättigade till motsvarande förmåner. Det är skäl att noga överväga om nya grupper skall tilldelas tecken och förmåner, eftersom det inte är lätt att definiera och avgränsa sådana grupper på ett entydigt sätt. Hela den befolkning som levde och var aktiv under krigstiden kan ändå inte beviljas förmåner.

2.6 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande

Jämställdhetsombudsman Pirkko Mäkinen konstaterar i sitt 1.7.1998 daterade utlåtande dnr 38/59/98 att jämställdhetsombudsmannen i flera sammanhang har tagit ställning till frågan att fronttjänsttecken inte har beviljats män under samma förutsättningar som kvinnor. Jämställdhetsombudsmannens senaste utlåtanden 2.3 och 11.6.1998 är baserade dels på vår nationella lagstiftning, dels på Europeiska gemenskapernas regelverk. Jämställdhetsombudsmannen konstaterar att det sannolikt förhåller sig så att förfarandet för beviljande av fronttjänsttecken strider både mot jämställdhetslagen och mot direktivet om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (79/7/EEG).

Jämställdhetsombudsmannen konstaterar dessutom att det kommit till hennes kännedom att EU-kommissionen våren 1998 fick ta emot ett klagomål som gällde grunderna för beviljande av fronttjänsttecken. Efter att ha inhämtat finska statens ståndpunkt i ärendet kommer kommissionen att ge sitt beslut i frågan om Finlands lagstiftning strider mot det nämnda direktivet.

Jämställdhetsombudsmannens utlåtande åtföljs av kopior av de i utlåtandet nämnda ställningstagandena 2.3.1998 dnr 5/51/98 och 11.6.1998 dnr 9/51/98.

2.7 Social- och hälsovårdsministeriets utlåtande

I social- och hälsovårdsministeriets 6.8.1998 daterade utlåtande, som undertecknats av social- och hälsovårdsminister Sinikka Mönkäre och äldre regeringssekreterare Anja Kairisalo konstateras för det första att grunderna för beviljan-

de av frontmannatecken, fronttjänsttecken och fronttecken regleras i respektive förordningar. I utlåtandet anges också hur många som deltog i Finlands krig.

Ministeriet konstaterar dessutom att ordalydelsen i förordningen om fronttjänsttecken som beviljas kvinnor förutsätter att vederbörande har verkat i uppgifter som är jämförbara med fronttjänst. Bakgrunden till detta är att man genom att anlita kvinnor för bl.a. sjukvårds-, provianterings- och luftbevakningsuppgifter kunde frigöra män för egentliga krigshandlingar. Kvinnor har kunnat beviljas tecken också för uppgifter i samband med boskapstransporter. Ministeriet hänvisar till veteranteckensnämndens utlåtande som behandlas ovan under punkt 2.3. Enligt detta kunde kvinnor, i motsats till män, t.ex. i samband med boskapstransporter anses vara evakueringsansvariga.

Frågan om ändring av bestämmelserna om fronttjänsttecken har enligt social- och hälsovårdsministeriets utlåtande behandlats i den av ministeriet tillsatta arbetsgruppen för veterantecken (STM 1990:19). Arbetsgruppen konstaterar att tolkningen av förordningen om fronttjänsttecken som beviljas kvinnor har lett till att också sådana uppgifter beaktas för vilka män under motsvarande förhållanden inte skulle få något tecken. Detta har emellertid enligt arbetsgruppens åsikt inte ändrat grundkonstellationen, enligt vilken män lyder under värnpliktslagen och således intar en särställning när det gäller krigstjänstgöring. Denna omständighet konstateras också i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986). I 9 § 2 mom. jämställdhetslagen konstateras att den omständigheten att värnplikt endast gäller för män inte skall anses som diskriminering. Arbetsgruppen konstaterar också att många befolkningsgrupper väsentligen bidrog till att Finland klarade sig i kriget. Arbetsgruppen anser emellertid att andra befolkningsgrupper inte bör jämföras med frontveteranerna och att det måste erkännas som ett faktum att de frontveteraner som gjorde väpnad tjänst bar det tyngsta ansvaret för landets försvar.

Ministeriet framhåller att den omständigheten att männens och kvinnornas insatser i krigföringen var av olika slag beror på att värnplikten enligt värnpliktslagen har gällt och fortfarande gäller enbart män. Detta innebär att männen har andra förpliktelser och andra förmåner än kvinnor. Kvinnornas tjänstgöring var och är fortfarande baserad på frivillighet. Följaktligen var också

deras förpliktelser vid fronttjänstgöring annorlunda till sin karaktär.

I utlåtandet hänvisas vidare till lagen om rehabilitering för personer som tjänstgjort i vissa uppdrag under Finlands krig (1039/1997). Avsikten med lagen var att skapa ett system som gjorde det möjligt att ordna rehabiliteringstjänster för alla sådana personer utan tecken som inom försvarsmakten tjänstgjort i de tyngsta och farligaste uppgifterna och under de tyngsta och farligaste förhållandena. I sitt svar på regeringens proposition med förslag till den nämnda lagen förutsatte riksdagen att regeringen utreder vilka möjligheter det finns att ytterligare förbättra villkoren för dem som handhaft uppdrag i anknytning till kriget 1939—1945 men som saknar frontmannatecken samt att erbjuda dem betryggande och regelbundna rehabiliteringstjänster. Social- och hälsovårdsministeriet meddelar i sitt utlåtande att det utreder också de i brevet nämnda gruppernas ställning.

3 JÄMSTÄLLDHETEN OCH RÅDETS DIREKTIV 79/7/EEG

Enligt artikel 3 i rådets direktiv om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (79/7/EEG) skall direktivet gälla lagstadgade system som lämnar skydd vid sjukdom, invaliditet, ålderdom, olycksfall i arbetet, yrkessjukdomar, arbetslöshet samt socialhjälp, om denna är avsedd att komplettera eller ersätta de ovan nämnda systemen. Enligt artikel 4 innebär likabehandlingsprincipen att det inte skall förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt, särskilt med hänvisning till äktenskaplig status eller familjestatus, i synnerhet vad beträffar systemens räckvidd och villkoren för tillgång till dem.

Social- och hälsovårdsministeriet har till sitt i avsnitt 2.7 behandlade utlåtande bifogat en kopia av sitt 13.3.1997 till utrikesministeriet för vidarebefordran till EU-kommissionen översända svar på kommissionens 29.12.1996 daterade förfrågan om hur principen om likabehandling av män och kvinnor har genomförts i Finland.

Äldre regeringssekreterare Anja Kairisalo vid social- och hälsovårdsministeriet meddelade 11.11.1999 per telefon att EU-kommissionen inte ställt några nya frågor eller annars tagit kontakt i detta ärende. Kairisalo uppger att kommissionen hittills inte har bett om Finlands ställningsta-

gande med anledning av jämställdhetsombudsmannens i avsnitt 2.6 nämnda klagomål till EU-kommissionen våren 1998 och den har inte heller tagit ställning till frågan om Finlands lagstiftning strider mot direktivet 79/7/EEG.

4 AVGÖRANDE

4.1 Lagstiftningen

Enligt 7 § (206/1995) lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen) är direkt eller indirekt diskriminering på grund av kön förbjuden. Med diskriminering på grund av kön avses i lagen bl.a. att kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön. Med diskriminering avses även förfaranden som innebär att personer på grund av kön försätts i olika ställning i förhållande till varandra.

Enligt 9 § 2 mom. jämställdhetslagen skall den omständigheten att värnplikt endast gäller för män inte anses som diskriminering på grund av kön.

Enligt 1 § lagen om fronttjänsttecken (554/1978) tilldelas fronttjänsttecken kvinnor, vilka som finska medborgare under krigen 1939—1945 har tjänat vid trupp, hörande till operativ enhet med frontansvar, eller vid luftvärns- eller kusttrupper, inom sjöstridskrafternas fartygsenheter eller luftstridskrafternas flygenheter eller på annat sätt har verkat i med fronttjänst jämförbara uppgifter inom området för operativ enhet med frontansvar.

4.2 Bedömning av ärendet

TT och AL anser i sin skrivelse att bestämmelsen om grunderna för beviljande av fronttjänsttecken strider mot jämställdhetslagen och borde ändras så att kvinnor och män har samma möjligheter att få fronttjänsttecken för motsvarande uppgifter.

När fronttjänsttecken började beviljas var det ursprungligen fråga om att också kvinnors tjänstgöring på krigsoperationsområde i uppgifter som är jämförbara med fronttjänst skulle beaktas som berättigande till tecken, på samma sätt som mäns deltagande i krigshandlingar berättigade till frontmannatecken. Tillämpningen av förordningen om fronttjänsttecken har lett till att kvinnor har fått fronttjänsttecken medan män har blivit utan, trots att de tjänstgjort i samma

uppgifter. Vid tillämpningen av förordningen är det inte fråga om att försätta kvinnor och män i olika ställning på grund av värnplikten, utan enbart om att det enligt förordningen inte varit och fortfarande inte är möjligt att bevilja män fronttjänsttecken.

Jämställdhetsombudsmannen har upprepade gånger påtalat det ovan relaterade missförhållandet i samband med tillämpningen av förordningen om fronttjänsttecken och föreslagit att lagstiftningen ändras så att kvinnor och män inte försätts i olika ställning när det gäller fronttjänsttecken och därmed sammanhängande pensionsförmåner.

Också i flera av de utlåtanden som behandlas ovan i punkt 2 anses det att de gällande bestämmelserna om fronttjänsttecken borde revideras. Av utlåtandena framgår å andra sidan också att det har vidtagits åtgärder för att utveckla systemet för rehabilitering av personer som varit i försvarsmaktens tjänst utan att få något tecken.

Dessutom har riksdagen förutsatt att regeringen utreder vilka möjligheter det finns att ytterligare förbättra villkoren för dem som handhaft uppdrag i anknytning till kriget 1939—1945 men som saknar frontmannatecken samt att erbjuda dem betryggande och regelbundna rehabiliteringstjänster.

4.3 Sammanfattning

Med hänvisning till det som anförs ovan konstaterar jag att en ordagrann tillämpning av förordningen om fronttjänsttecken onekligen leder till en situation som inte kan anses vara oproblematisk, när man betraktar den ur ett jämställdhetsperspektiv. Tillämpningen av förordningen har lett till att män inte kunnat få samma förmåner som kvinnor. Social- och hälsovårdsministeriet meddelar emellertid i sitt utlåtande att det undersöker de i klagomålet nämnda persongruppernas ställning i samband med det ovan i punkt 4.2 nämnda utredningsarbete som riksdagen förutsätter.

Med beaktande av social- och hälsovårdsministeriets ovan nämnda utredningsarbete och syftet med detta anser jag att klagomålet i detta skede inte föranleder andra åtgärder från min sida än att jag uppmärksammar social- och hälsovårdsministeriet på att utredningsarbetet, också vad gäller den fråga som klagomålet tar upp, borde slutföras enligt en så snabb tidtabell som möjligt med beaktande av att de som deltog i

krigen 1939—1945 numera har uppnått en relativt hög ålder. Jag anser att ett beaktansvärt alternativ till ändring av förordningen om fronttjänsttecken också kunde vara eliminera de genom tillämpningen av förordningen uppkomna skillnaderna i de förmåner som beviljas kvinnor och män genom användning av ett för ändamålet lämpligt stöd- och rehabiliteringssystem.

I det syfte som framgår ovan sänder jag mitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom.

9.9. Felaktigheter i samband med kungörelse om nätverket Natura

Transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut 6.4.1999, dnr 733/1/98

1 KLAGOMÅL

1.1 M.H:s skrivelse

M.H. anförde i en 14.7.1998 daterad skrivelse till justitiekanslern att det begicks fel i samband med att parterna hördes om ett förslag som ingick i nätverket Natura 2000. Parternas borde både 1997 och 1998 har hörts i enlighet med 64 § 2 mom. naturvårdslagen (1096/1996), dvs. genom att förslaget kungjordes på kommunens anslagstavla. Så hade emellertid skett endast år 1998.

Klaganden ansåg att det sätt på vilket områden som föreslogs bli införlivade med nätverket var felaktigt, liksom också förfarandet då parterna hördes. Urvalsgrunderna borde ha varit de naturtyper och fågelarter som avses i rådets direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG, habitatdirektivet) och i rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (79/409/EEG, fågeldirektivet). Dessa borde på förhand ha inventerats och de berörda markägarna borde ha informerats. Markägarna hade inte fått veta på vilka grunder deras områden hade föreslagits bli införlivade med nätverket. De grunder, t.ex. strandskyddsprogrammet, på vilka områden hade föreslagits bli införlivade med nätverket stred mot gemenskapens anvisningar om Natura 2000 samt mot naturvårdslagen.

I klagomålet påtalades också att någon bedömning enligt 65 § naturvårdslagen inte hade gjorts. Kommissionen hade 1998 meddelat att

alla objekt som en medlemsstat föreslår bli införlivade med nätverket skall undergå en bedömning.

M.H. ansåg att medborgarnas rättigheter och egendomsskydd hade kränkts. Han bad justitiekanslern vidta åtgärder för att ärendet skulle bli lagligen behandlat innan det avgjordes.

8 AVGÖRANDE

8.1 Tillämpliga bestämmelser

Enligt 64 § 2 mom. naturvårdslagen (1096/1996) skall parterna höras om områden som föreslås bli införlivade i Natura 2000 genom att förslaget kungörs på kommunens anslagstavla på det sätt som stadgas i lagen om offentliga kungörelser. Dessutom skall kungörelsen offentliggöras i tillräckligt god tid genom annonsering i minst en tidning med allmän spridning på orten. Kungörelsekostnaderna betalas av statens medel.

Enligt 3 § (954/1976) lagen om offentliga kungörelser skall anslagstavla finnas i kommunens ämbetshus eller på annat av kommunstyrelsen bestämt lämpligt ställe, vartill tillträdet under tjänstetid är fritt. Enligt 4 § (954/1976) i samma lag skall kommunstyrelsen ombesörja de uppgifter som gäller anslag.

Enligt 8 § lagen om förvaltningsförfarande skall myndighet, som av uppenbart misstag eller till följd av okunnighet tillställts handling för anhängiggörande av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig, försöka utreda på vilken myndighet ärendet ankommer.

Föreligger inte oklarhet om behörigheten, skall myndigheten omedelbart överföra ärendet till den myndighet som den anser vara behörig, genom att sända handlingen till denna.

Vad som i 1 och 2 mom. är stadgat om handling som avser anhängiggörande av ärende gäller i tillämpliga delar även annan handling som tillställts fel myndighet.

8.2 Kungörelsen om Natura 2000 -förslaget i Esbo 7.4—6.6.1997

Den ifrågakvarande kungörelsen i ärendet som gällde miljöministeriets förslag till områden som skulle införlivas med nätverket Natura 2000 borde 7.4—6.6.1997 ha varit uppsatt på Esbo stads

officiella anslagstavla i Esbo stadshus aula. På grund av de brister i myndigheternas interna information och det oskickligt skötta kungörelseförfarande som behandlas nedan i punkterna 8.3 och 8.4 hade kungörelsen satts upp på Esbo stadsplaneringscentralens anslagstavla. Parterna hade således inte hörts i den ordning som stadgas i 64 § 2 mom. naturvårdslagen och lagen om offentliga kungörelser. Till denna del hade man varit tvungen att förnya förfarandet. Därmed försenades behandlingen så mycket att statsrådet inte kunde ta med områdena i Esbo i sitt 20.8.1998 daterade beslut om godkännande av Finlands förslag till nätverket Natura 2000.

8.2.1 Nylands miljöcentralens förfarande

På grund av den snäva tidtabellen hade Nylands miljöcentral anlitat bud för att leverera kungörelsematerialet till vederbörande kommuner samt vidtagit vissa andra åtgärder för att genomföra förfarandet. Man hade försökt organisera förfarandet så enkelt som möjligt och det hade uppenbarligen lyckats i andra kommuner men inte i Esbo. Enligt utredningen förefaller den svaga länken för Esbos vidkommande ha varit att miljöcentralens miljöplanerare, som ursprungligen planerades fungera som kontaktperson, inte enligt vad som framgick under ett telefonsamtal hade insett att det var han som borde ha frambefordrat kuvertet till den som skötte kommunens anslagstavla och att det också var han som borde ha ställt fram det för hörandet nödvändiga materialet till påseende på stadsplaneringscentralen.

Enligt vad som utretts i ärendet förefaller det vara uppenbart att Nylands miljöcentralens bud, som hade anledning att tro att parterna handlade enligt en på förhand fastställd plan, kunde motivera sitt förfarande att lämna handlingarna till en tjänsteinnehavare vid Esbos miljöcentral. I de utredningar och förklaringar som inkommit från Esbos miljöcentral har man vad detta beträffar inte påstått att budet på något sätt skulle ha underrättats om att det var fråga om något slags missförstånd.

Jag konstaterar att Nylands miljöcentralens förfarande i ärendet var exceptionellt, men att detta kan sägas också om förhållandena. Det finns i sig ingenting att anmärka mot förfarandet. En bedömning av hur det genomfördes i praktiken skulle förutsätta klara och detaljerade uppgifter om vad som diskuterats och överenskommit

med den förmodade kontaktpersonen. Jag anser att ärendet till denna del inte föranleder några ytterligare utredningar. Emellertid vill jag framhålla att förfarandet, som innebar att man passerade ämbetsorganisationen och ombetrodde en icke-ledande kommunal tjänsteinnehavare en uppgift av detta slag, var olämpligt och förenat med vissa risker. Jag uppmärksammar miljöcentralen på att det i ett viktigt ärende som detta hade varit motiverat att förfara så att kontaktpersonen hade utsetts i samråd med Esbo miljöcentralens chef (miljövårdschefen), varefter det varit möjligt att i detalj planera och ordna de åtgärder som förfarandet förutsatte samt övervakningen av dem. I varje fall borde det ha varit möjligt att efteråt genom skriftlig dokumentation påminna den ifrågavarande tjänsteinnehavaren om den diskussion som fördes.

8.2.2 De kommunala myndigheternas förfarande

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade Nylands miljöcentralens bud inte kommit till Esbos miljöcentral av en händelse, utan för att träffa den kommunala tjänsteinnehavare som ansågs vara kontaktperson. Budets ankomst kunde anses ha varit överraskande men inte helt oväntat, med beaktande av att kontakt hade tagits om saken tidigare, även om Esbos miljöcentral som ämbetsverk inte hade någonting att skaffa med kungörelseärendet. Den omständigheten att budet med handlingarna hade hamnat i miljöcentralens kaffe- och sammanträdesrum berodde på att budet hade förts dit, eftersom den förmodade kontaktpersonen befann sig där tillsammans med sin förman.

Däremot kan det anses obestridligt att det under den diskussion som därvid fördes vid Esbos miljöcentral framgick vilket ärende budet hade och vilka handlingar det var frågan om. Bland handlingarna fanns också ett brev som var riktat till den som skötte kommunens anslagstavla samt den ifrågavarande kungörelsen. I kungörelsen nämndes att kartor och annat material fanns till påseende vid Esbo stadsplaneringscentral.

Det fanns ingen anledning att närmare undersöka handlingarna vid det ovan nämnda sammanträffandet. Det var frågan om att vidarebefordra kungörelsen och brevet med anvisningarna till stadskansliets registrator, medan det övriga materialet skulle föras till stadsplaneringscen-

tralen. Jag anser att det skäligen kunde förutsättas att tjänsteinnehavarna vid Esbo miljöcentral, trots den oförutsedda situationen, antingen borde ha hänvisat budet till rätt ställe eller själva ha sett till att handlingarna fördes till rätt ställe. Av utredningarna får man den uppfattningen att miljöplanerare Kalevi Hiironniemi och miljövärdschef Ritva Veijonen inte i den ifrågavarande situationen hade satt sig in i ärendet tillräckligt väl och att de således inte insett hur viktigt ärendet var. Detta gällde i synnerhet Veijonen, som på grund av sin chefsställning kunde ha handlat aktivare då hon märkte att situationen var exceptionell.

Med anledning av det som anförs ovan konstaterar jag att den för myndigheter enligt 8 § lagen om förvaltningsförfarande gällande förpliktelsen att hänvisa personer och ärenden till rätt ställe inte blivit uppfylld i det föreliggande fallet. Försummelsen kunde närmast tillräknas Hiironniemi och Veijonen, vilket jag härmed uppmärksammar dem på.

8.3 Den nya kungörelsen 5.8—19.8.1998

När den nya kungörelsens texter avfattades skedde ett sådant fel att den finska texten inte helt överensstämde med den svenska.

Den finska texten, enligt vilken skriftliga ställningstaganden skulle tillställas miljöministeriet *under kungörelsetiden senast 19.8.1998* ("viimeistään 19.8.1998 mennessä") var i någon mån tolkbar med avseende på tidpunkten, dvs. om åtgärden kunde vidtas ännu 19.8.1998 eller om den skulle vidtas redan 18.8.1998. Det först nämnda alternativet förfaller vara det rätta, med beaktande också av den omständigheten att kungörelsetiden innefattade 19.8.1998. Å andra sidan hade det inte skett några rättsförluster eftersom försenade anmärkningar hade beaktats enligt vad som framgick av ministeriets utredning.

I den svenskspråkiga kungörelsen var uttrycket *före 19.8.1998* entydigare än det finskspråkiga eftersom det angav att ställningstagandet skulle tillställas ministeriet före 19.8.1998, dvs. 18.8.1998. Den svenska tidsangivelsen innehöll — till åtskillnad från den finska — inget ytterligare omnämnande om att anmärkningar skulle insändas under kungörelsetiden. Det kan anses att de svenskspråkiga parterna enligt kungörelsetexten inte hade lika lång tid på sig att sända in sina ställningstaganden som de finskspråkiga. Den

språkliga likställdheten förutsatte att finskspråkiga hade lika lång tid till sitt förfogande för att sända in anmärkningar som de svenskspråkiga. Därför ordnades i Esbo ett nytt kungörelseförfarande 17.9—2.10.1998.

Ansvaret för att hörandet ordnades på vederbörligt sätt vilar i detta avseende på miljöministeriet, där texterna om förfarandet har avfattats.

8.4 De övriga punkterna i M.H:s klagomål

Jag konstaterar att skrivelsen till dessa delar är relativt ospecificerad. Det vore föga ändamålsenligt om justitiekanslern på den grunden började utreda frågan om beredningen av förslaget överhuvudtaget var laglig och korrekt. Av handlingarna framgår inte om M.H. ägde mark på det ifrågavarande området. Medan hörandet pågick framförde markägarna anmärkningar mot förslaget. T.ex. M.P. framförde en anmärkning som ledde till en justering.

Statsrådet beslöt 25.3.1999 godkänna en komplettering av Finlands förslag till nätverket Natura 2000 för Esbos vidkommande. Frågan om beslutets och den föregående beredningens laglighet kan i normal ordning hänskjutas till högsta förvaltningsdomstolen för prövning.

8.5 Sammanfattning och åtgärder

Jag konstaterar att jag var närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde 20.8.1998 då statsrådet beslöt godkänna Finlands förslag till nätverket Natura 2000. Det var nödvändigt att fatta beslutet utan de i Esbo stad belägna områdena, till följd av det fel som begicks i samband med kungörelsen 7.4—6.6.1997.

Ovan i punkt 8.2.1 uppmärksammas Nylands miljöcentral på att när ett förvaltningsärende sköts på ett ovanligt sätt är det skäl att fästa tillräckligt avseende också vid att ärendet faktiskt blir skött.

Ovan i punkt 8.2.2. uppmärksammas Esbo miljöcentrals miljöplanerare Kalevi Hiironniemi och miljövärdschef Ritva Veijonen på att den av 8 § lagen om förvaltningsförfarande framgående serviceprincipen skall genomföras också internt mellan myndigheterna.

Till följd av att det ovan i punkt 8.3 relaterade förfarandet är tolkbart och kontroversiellt framställer jag att miljöministeriet i framtiden fäster tillräcklig uppmärksamhet vid att skriftliga tids-

angivelser utformas så entydigt att tolkningsproblem kan undvikas samt vid att översättningar till svenska granskas så att de innehållsmässigt överensstämmer med den finska texten.

Det ovan anförda meddelar jag vederbörande genom att sända kopior av detta beslut till Esbo stadsstyrelse, Nylands miljöcentral och miljöministeriet för kännedom.

Skrivelserna har inte föranlett några andra åtgärder från min sida.

9.10. Bedömning av en byggnadsinspektörs förfarande

Transumt ur justitiekanslersadjointen Jukka Pasanens beslut 16.3.1999, dnr 597/1/97

1 KLAGOMÅL

P.S. anför i sin 19.6.1997 daterade skrivelse till justitiekanslern att han redan i två års tid hade försökt få undantagslov enligt 123 b § 2 mom. byggnadslagen för en fiskebod. P.S. var sedan 12 år yrkesfiskare och behövde undantagslovet för att kunna utveckla sitt kustfiske och göra det mångsidigare samt för att kunna trygga sin utkomst genom fiske. Hans far hade på sin tid ansökt om byggnadslov för att på den ifrågasvarande byggnadsplatsen bygga ett fritidshus som stödjepunkt för P.S:s fiske. Han hade fått lov att bygga ett 24 kvadratmeter stort skjul för sina nät.

Klaganden uppgav att han hade beviljats yrkesfiskarlicens av Åbo landsbygdsnäringsdistrikts fiskerienhet samt att han hade Satakunta Fiskericens intyg på att han var yrkesfiskare. Detta räckte tydligen inte eftersom det måste kompletteras med ett nytt utlåtande. Då Fiskericens givit sitt utlåtande vid Raumo miljö-nämnds sammanträde 28.11.1995 hade ärendet lämnats på bordet till dess att P.S. ytterligare lade fram ett utlåtande från landsbygdsnäringsdistrikts fiskerienhet om att han fiskade yrkesmässigt.

Miljönämndens föredragande hade P.S. ovetande inhämtat ett 17.1.1996 daterat utlåtande från fiskerienheten. Utlåtandet innehöll, enligt P.S:s åsikt, felaktiga uppgifter om hur intensivt han fiskade och dessutom ett yttrande om byggnadslovet, vilket inte hade förutsatts i miljö-nämndens beslut.

P.S. berättade att han tidigare hade frågat hur ärendet framskred och då fått veta att myndigheterna skulle inhämta ytterligare skriftliga utredningar. Behandlingen hade uppskjutits flera sammanträden. P.S. hade överraskande med posten mot mottagningsbevis fått ett negativt beslut med besväransvisningar. Ärendet hade 30.1996 behandlats i miljönämnden. Beslutet hade postats efter besvärstiden. Länsrätten i Åbo och Björneborgs län avvisade P.S:s besvär utan prövning eftersom de var för sent inlämnade. P.S. hade muntligen givits rådet att anhängiggöra en ny ansökan.

Innan P.S. lämnade in en ny ansökan tog han reda på vad det av landsbygdsnäringsdistrikts fiskerienhet 17.1.1996 givna utlåtandet hade baserats på. Fiskerienhetens distriktsfiskerimästare vägrade uppge detta. P.S. hade förgäves väntat på ett nytt utlåtande till 2.12.1996.

Hos fiskerimästaren hade P.S. fått syn på en från Raumo miljöverks byggnadstillsyn 7.12.1995 inkommen begäran om utlåtande. Han hade bett att få en kopia av den, en gång av fiskerimästaren och tre gånger av miljöverket, men förgäves.

Fiskerienheten hade 27.1.1997 tillställt miljö-nämnden ett nytt utlåtande. Miljönämnden behandlade ärendet vid sitt sammanträde 4.3.1997. Fiskeboden hade då blivit en strandbastu. Miljönämnden begärde tilläggsutredning om vissa saker som framgick redan av de ansökningshandlingar som lämnats in 2.12.1996. Beslutet uppsköts därmed ytterligare. P.S. inlämnade tilläggsutredningen 27.3.1997. Därefter hade han ännu per telefon tillfrågats om han ville ändra ansökan. Det slutliga beslutet om att förkasta ansökan, fattades 10.6.1997 efter omröstning.

P.S. ansåg att behandlingen av ärendet i onödan hade förlängts och att samma frågor hade ställts upprepade gånger. P.S. påpekade att 123 b § 2 mom. byggnadslagen endast förutsätter att det finns ett behov av undantagslov. Behovet hade påvisats och framgick såväl av ansökningshandlingarna som av sakkunnigutlåtandena. Också miljönämnden hade konstaterat detta då den erbjöd ett temporärt, femårigt tillstånd. Ett sådan kom emellertid inte i fråga eftersom P.S. inte hade för avsikt att byta yrke efter fem år. P.S. ville ha ett svar på frågan om 123 b § 2 mom. byggnadslagen gällde honom som yrkesfiskare och om det varit sakligt att fråga samma saker på nytt samt att låta behandlingen av ärendet dra ut på tiden.

9 AVGÖRANDE

9.1 Allmänt

Enligt vad som utretts i ärendet var P.S:s besvär över det beslut som länsrätten i Åbo och Björneborgs län gav 24.3.1998 fortfarande anhängiga vid högsta förvaltningsdomstolen. Enligt justitiekanslersämbetets vedertagna praxis behandlar justitiekanslern inte utan särskilda skäl på grund av förvaltningsklagan ärenden som undergår ordinärt besvärsförfarande i en domstol. Enligt skrivelsen förelåg inga sådana skäl. Vid besvärsförfarandet återstår således att avgöra frågan om hur 123 b § 2 mom. (626/1969) byggnadslagen skall tillämpas på ansökan om byggnadslov. I samband därmed avgörs också vilken betydelse som skall tillmätas de i ärendet givna utlåtandena.

Jag har provat de behöriga miljö- och övriga myndigheternas förfarande vid behandlingen av byggnadslovsansökningarna. Förfarandet har undersökts i den utsträckning som klagomålet och de i samband med utredningen av ärendet framkomna omständigheterna har föranlett.

9.2 Miljöverkets förfarande i samband med inhämtandet av utlåtande

Enligt vad som utretts avvek behandlingen av P.S:s byggnadslovsansökan 6.10.1995 från det beslut som miljönämnden fattade vid sitt sammanträde 28.11.1996, § 554. Efter att nämnden beslutat bordlägga ärendet till dess att sökanden inkommit med landsbygdsnäringsdistriktets utlåtande, hade byggnadsinspektör Esa Gröndahl 7.12.1995 vidtagit åtgärder för att skaffa utlåtandet. Eftersom det som nämnden ålagt sökanden sköttes på tjänstens vägnar tillställdes sökanden inte heller något protokollsutdrag.

Med hänsyn till detta var byggnadsinspektörens brev till landsbygdsnäringsdistriktet inexakt i det avseendet att han påstod att nämnden hade beslutat be landsbygdsnäringsdistriktet om ett utlåtande. Denna inexakthet torde inte ha haft någon större betydelse för den som gav utlåtandet, eftersom begäran åtföljdes av ett utdrag ur protokollet 28.11.1995, § 554. En avvikelse från det förfarande som nämnden beslutat hade förutsatt att det i samband med beredningen på tjänstens vägnar sågs till att sökandens ställning inte försvagades jämfört med vad som skulle ha varit fallet om förfarandet stämt överens med beslutet.

Så som framgår av följande punkt 9.3 var det den beredningsansvarige, dvs. byggnadsinspektör Gröndahl, som var ansvarig för att så inte skett. Det som anförs ovan har för Gröndahls vidkommande beaktats i punkt 9.8, varav det framgår vilka åtgärder ärendet föranleder.

9.3 Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande (598/1982)

Uppfattningen att fiskerienhetens 17.1.1996 daterade utlåtande i det föreliggande fallet kan betraktas som en sådan utredning som avses i 15 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande, dvs. en utredning över vilken en part skall beredas tillfälle att avge förklaring eftersom den kan inverka på avgörandet, baserar sig närmast på följande omständigheter.

Den 6.10.1995 daterade ansökan om byggnadslov baserade sig på 123 b § 2 mom. byggnadslagen. Fiskerienheten gav ett utlåtande om ansökan i enlighet med den begäran som var daterad 7.12.1995 samt miljövärdssekreterare Juha Hyvärinens muntliga precisering av denna. Enligt fiskerienhetens uppfattning gavs utlåtandet uttryckligen med tanke på tillämpningen av 123 b § 2 mom. byggnadslagen. Det för ansökan negativa utlåtandet lades till grund för miljönämndens beslut 30.1.1996 § 68, även om beslutet att förkasta ansökan redan innan utlåtandet inhämtats vid sammanträdet 28.11.1995 hade motiverats med att fiskeboden inte var nödvändig för bedrivandet av fiske. Såsom framgår av lagrummet förutsätts utredningen inte ha någon avgörande betydelse i ärendet, men å andra sidan kan det inte vara motiverat att det skaffas utredning som redan på förhand bedöms sakna betydelse för ärendets avgörande (i fråga om tillämpningen av 15 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande, se även inrikesministeriets cirkulär 14.1.1983 nr 111/501/83).

Den omständigheten att P.S. under beredningen av ansökan om byggnadslov inte hade beretts tillfälle att ta del av utlåtandet och ge en förklaring med anledning av det var inte förenligt med 15 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande — med hänsyn också till det i punkt 9.2 refererade exceptionella förfarandet då utlåtandet inhämtades.

Enligt vad som utretts i ärendet hade man inom byggnadstillsynen vidtagit vissa åtgärder för att effektivare kunna höra dem som ansökte om byggnadslov. Det under behandlingen av kla-

gomålet konstaterade förfarandet har för den beredningsansvarige byggnadsinspektören Gröndahls vidkommande beaktats i punkt 9.8.

9.4 Handlingsoffentligheten

Byggnadsinspektör Esa Gröndahls 7.12.1995 daterade begäran om utlåtande var en sådan i 3 § lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951) avsedd, till skriftväxling mellan myndigheter hörande allmän handling som blir offentlig då den underskrivits och som var och en enligt 6 § 1 mom. (739/1988) i den nämnda lagen har rätt att få del av. I enlighet härmed hade P.S., med beaktande också av lagens 19 § (601/1982), rätt att få en kopia av begäran om utlåtande.

På grund av att utlåtandena hade begärts muntligt kunde detaljerna inte klarläggas. Jag konstaterar därför att P.S:s strävan att ta del av begäran och få en kopia av den förefaller motiverad. Man kan inte utgå ifrån att handlingsbeställningar också i alla enklaste fall skall göras med tanke på eventuella senare bevisningsbehov. I sin 5.5.1998 § 92 daterade utredning bestrider miljönämnden inte att P.S. försökt få en kopia av handlingen. Med anledning av utredningen konstaterar jag att det vid kundbetjäning är skäl att göra skillnad mellan en begäran om utlåtande och själva utlåtandet. Det kan inte anses särskilt trovärdigt att P.S. upprepade gånger försökt få en kopia av ett utlåtande som han redan hade.

Jag konstaterar att handlingsoffentligheten är ett ytterst viktigt institut när det gäller förvaltningens öppenhet och därmed medborgarnas rättssäkerhet. I klagomålet är det inte fråga om att Raumo miljöverk skulle ha vägrat ge P.S. en kopia av begäran om utlåtande, utan om att han i praktiken inte fick någon kopia. Från P.S:s synpunkt var slutresultatet i praktiken detsamma, eftersom handlingsoffentligheten inte förverkligades. Det hade inte framgått vilken tjänsteinnehavare vid Raumo miljöverk och byggnadsstillsynen detta slutresultat kunde tillräknas. I ett sammanhang som detta är det osannolikt att föredraganden, dvs. byggnadsinspektör Gröndahl som hade uppgjort den ifrågasvarande handlingen, inte hade fått besked om att P.S. upprepade gånger bett att få en kopia. Den omständigheten att handlingsoffentligheten inte blivit förverkligad har, så som närmare framgår av punkt 9.8, beaktats för byggnadsinspektör Gröndahls

samt för miljöverkets och miljödirektör Juhani Korpinens vidkommande.

9.5 Miljönämndens beslut och postningen av detta

Givandet av beslutet. Enligt vad som utretts i ärendet hade miljönämndens 30.1.1996 daterade beslut § 68 varit anslaget 2.2—16.2.1996. Enligt anslaget hade beslutet givits måndagen 5.2.1996. Enligt besväransvisningen kunde besvär anföras inom 14 dagar från delfäendet. I tillståndsärenden anses beslutet ha kommit till vederbörandes kännedom och besvärstiden börjar löpa den dag beslutet givits efter anslag. Delgivningsdagen räknas inte in i besvärstiden. Besvärstidens sista dag var således måndagen 19.2.1996. Enligt 5 § 2 mom. lagen om offentliga kungörelser (34/1925) skall anslag vari meddelas termin, inte borttagas innan sagda tid gått till ända. I inrikesministeriets cirkulär 1.11.1978 nr 3310/551/78 nämns att ett anslag skall vara uppsatt på anslagstavlan under hela den tid som ändring kan sökas i beslutet. Enligt det som anføres ovan var miljöministeriets beslut anslaget under en alltför kort tid.

Enligt utredningen överensstämde förfarandet med den gängse praxis som följdes vid Raumo stads byggnadsstillsyn och som hade fortsatt efter kommunsammanslagningen. Förfarandet har numera ändrats. Med hänsyn till detta har det givna beslutet beaktats så som framgår i punkt 9.8 för byggnadsinspektör Gröndahls samt för miljöverkets och miljödirektör Juhani Korpinens vidkommande.

Postningen av beslutet. Enligt det som utretts hade protokollet från miljönämndens sammanträde 30.1.1996 § 68 justerats 1.2.1996. Det protokollsutdrag som sändes till P.S. hade enligt dateringen bevitnats till riktigheten 5.2.1996. Handlingen hade enligt poststämpeln postats 20.2.1996 och P.S. hade fått den 21.2.1996. Handlingen hade således postats 11 dagar senare än den borde ha postats enligt vedertagen praxis. Med hänsyn till detta hade protokollsutdraget postats alltför sent.

Förseningen hade med tanke på besvärstiden den betydelsen att P.S. med anledning därav inte kunde tillstålla länsrätten sina besvär inom stadgad tid. Orsakerna till förseningen hade inte kunnat klarläggas och kan heller knappast utredas flera år senare. Vad gäller det i samband med utredningen gjorda konstaterandet att också den

del andra handlingar vid samma tid hade postats alltför sent konstaterar jag att detta inte duger som försvar och att förseningen i detta fall drabbade sökandena på olika sätt, eftersom de övriga hade fått sina ansökningar godkända 30.1.1996 och de därför inte hade någon anledning att söka ändring. Med beaktande av byggnadsinspektörens ställning som ledande tjänsteinnehavare inom byggnadstillsynens uppgiftsområde är det enligt min åsikt inte möjligt att frånsä det faktum att han är skyldig att kontrollera att handlingarna i ärenden som avgjorts på hans föredragning går vidare till byggnadstillsynen och postas till kunderna.

Enligt den i ärendet erhållna utredningen har man vid miljöverket sedermera vidtagit åtgärder bl.a. för att effektivera handläggningen av beslutshandlingar. Den försenade postningen har i punkt 9.8 beaktats för byggnadsinspektör Gröndahls samt för miljöverkets och miljödirektör Korpinens vidkommande.

9.6 Påståendet att behandlingen fördröjdes

I fråga om påståendet att behandlingen av ansökningarna om byggnadslov skulle ha fördröjts genom att samma saker frågades upprepade gånger, konstaterar jag följande.

Vad gäller *den 6.10.1995 daterade ansökan om byggnadslov* lade byggnadsinspektör Esa Gröndahl fram ett färdigt beslutsförslag vid miljönämndens sammanträde 28.11.1995. Efter att nämnden beslutat inhämta fiskerienhetens utlåtande hade man förfarit så som refereras i vissa punkter av detta beslut. Den 7.12.1995 daterade begäran om utlåtande hade avsänts och fiskerienhetens 16.1.1996 daterade utlåtande hade givits inom en skälig tid, även om någon sådan frist som avses i 12 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande inte hade förelagts. Ärendet hade också förts till nämnden för avgörande inom en skälig tid, dvs. 30.1.1996. I 51 § 3 mom. och 52 § 2 mom. byggnadsförordningen ingår bestämmelser om inhämtande av utlåtanden i samband med behandling av byggnadslovsärenden. Jag har inte kunnat konstatera att behandlingen fördröjts genom inhämtande av onödiga utlåtanden eller på något annat sätt.

I *den 3.12.1996 daterade ansökan om byggnadslov* motiverades behovet av en fiskebod (motive-ringarna nr 1—7). På byggnadsinspektör Gröndahls 16.1.1997 daterade begäran gav fiskerienheten 27.1.1997 ett utlåtande om ansökan. Vid

miljönämndens sammanträde 4.3.1997 föreslog Gröndahl att ansökan skulle förkastas.

Vid miljönämndens sammanträde 4.3.1997 tog ärendet en ny vändning då ansökan ändrades så att den avsåg ett tillfälligt nybygge för nedkylning av fisk sommartid. P.S. meddelade i en tilläggsutredning som inkom 27.3.1997 att han i ingen händelse kunde gå med på ett högst fem års tidsbestämt tillstånd och lade på begäran fram en utredning om fiskförvaringen.

Ytterligare en ny vändning tog ärendet då Gröndahl och P.S. 1.4.1997 hade diskuterat om ändring av ansökan. Gröndahls framställning om ärendet framgår bl.a. av miljönämndens protokoll 2.9.1997 § 281, som P.S. bekantat sig med. I sina bemötanden 6.3.1998 och 19.1.1999 bestred P.S. inte Gröndahls redogörelse för ärendet. Eftersom någon annan utredning inte fanns att tillgå kan vederbörandes inställning i ärendet förstås så att Gröndahl hade uppfattat att P.S. efter att ha rådgjort med sin jurist i varje fall skulle meddela sin ståndpunkt till en eventuell ändring av ansökan. P.S. hade på grundval av diskussionen kunnat stanna för alternativet att på nytt ta kontakt endast i det fall att han ändrade sin ansökan. Under dessa förutsättningar är det möjligt att försvara Gröndahls förfarande att vänta att P.S. tog kontakt. Då detta skett hade ansökan utan dröjsmål förts till nämnden för avgörande.

Utgående från den utredning som erhållits i ärendet kan det antas att ansökan om byggnadslov hade kunnat behandlas också snabbare, om fiskerienhetens utlåtande hade erhållits tidigare och ärendet hade behandlats vid miljönämndens sammanträde före 4.3.1997. I förhållande till den sammanlagda behandlingstiden torde dessa omständigheter emellertid inte ha någon avgörande betydelse med beaktande av det avbrott som inträffade i det sista behandlingsskedet.

Även om behandlingen drog relativt långt ut på tiden har det inte gjorts sannolikt att byggnadsinspektören och miljönämnden överskridit sin stadgade prövningsrätt genom att inhämta onödiga utlåtanden eller genom att annars uppsåtligt fördröja avgörandet av ansökningsärendet.

9.7 Åbo landsbygdsnäringsdistrikts fiskerienhets förfarande

Enligt vad som utretts i ärendet baserade sig de i utlåtandet 17.1.1996 ingående uppgifterna och

slutsatserna om fiskeförhållandena och deras betydelse i sammanhanget samt om inkomsterna av fisket på vad P.S. själv uppgivit 1993 samt på senare samtal. Det har inte gjorts sannolikt att fiskerienheten i sitt utlåtande lämnat oriktiga upplysningar om hur intensivt fiske P.S. bedrev. Med beaktande av syftet med den 6.10.1995 daterade byggnadslovsansökan och de omständigheter som senare framkommit om utlåtandebegäran, har det inte heller gjorts sannolikt att utlåtande givits om andra saker än begäran avsåg.

Det är ett grundläggande krav att av ett utlåtande skall framgå vad den som ger utlåtandet anser om saken samt de omständigheter som denna uppfattning grundar sig på. I det föreliggande fallet blir det oklart vilka närmare motiveringar man ville ha samt vilken betydelse som tillmättes dem. Det förblir också oklart i vilket skede det nämnda telefonsamtalet Ylimaa-Peltola hade förts. Här torde det vara fråga om ett skrivfel då Peltola sannolikt hade samtalat med J.M. som också annars uppträdde som P.S:s ombud. I ärendet har till denna del inte framkommit någonting som skulle föranleda ett ingripande från justitiekanslerns sida.

P.S. och distriktsfiskerimästare Jarmo Peltola erinrar sig båda att Peltola vid förhandlingarna 22.11.1996 läste upp stycken ur byggnadsinspektörens 7.12.1995 daterade begäran om utlåtande. Med beaktande av att en kopia enligt vad P.S. uppgav hade begärts — först muntligt och därefter per fax — kan det inte mot Peltolas bestridande, med stöd av den utredning som lagts fram, anses sannolikt att Peltola hade försummat att ge en kopia av den handling vars rättsliga karaktär beskrivs ovan i punkt 9.4 och sålunda hindrat att handlingsoffentligheten förverkligades.

Med beaktande av vad som anförs ovan konstaterar jag att Åbo landsbygdsnäringsdistrikts fiskerienhet inte på begäran hade givit P.S. det utlåtande som denne behövde för en ansökan om byggnadslov. På grund därav hade ansökan inte lämnats in förrän 3.12.1996 och då utan utlåtande. Utlåtandet hade givits 27.1.1997 efter att byggnadsinspektör Esa Gröndahl bett att få det i ett 16.1.1997 daterat brev. Utlåtandet hade beretts av fiskerimästare Suominen, som fått överta ärendet av den då sjukledige distriktsfiskerimästaren Jarmo Peltola, efter att byggnadsinspektörens begäran om utlåtande hade inkommit.

Jag konstaterar att rätten att få sina ärenden behandlade utan oskäligt dröjsmål — vid sidan av den ovan nämnda handlingsoffentligheten — har en stor betydelse för medborgarnas rättssä-

kerhet. Detta faktum betonas i samband med grundrättighetsreformen, genom den i 16 § 1 mom. (969/1995, i kraft 1.8.1995) regeringsformen intagna bestämmelsen att var och en har rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag.

Jag anser att fiskerienheten inte vederbörligen beaktade sin skyldighet som myndighet att beakta den ovan relaterade bestämmelsen vid behandlingen av P.S:s begäran om utlåtande. Peltola bar ansvaret för detta felaktiga förfarande. Detta har för hans vidkommande beaktats nedan i punkt 9.9.

Med beaktande av vad som ovan konstaterats i fråga om fiskerienhetens behandling av begäran om utlåtande finns det ingen anledning att avkräva fiskerimästare Suominen en förklaring.

Åbo landsbygdsnäringsdistrikts fiskerienhets uppgifter överfördes 1.9.1997 på fiskerienheten vid Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral.

9.8 Åtgärder med anledning av miljömyndigheternas förfarande

Detta beslut innebär följande åtgärder med anledning av miljömyndigheternas förfarande:

I fråga om punkterna 9.2—9.5 anser jag att det som framgår av dem som en helhet och särskilt av 9.2 och 9.3 visar att byggnadsinspektör Esa Gröndahls förfarande var klandervärt. Jag ger honom därför en anmärkning för framtida fall.

I fråga om punkterna 9.4 och 9.5 uppmärksammar jag Raumo stads miljöverk och miljödirektör Juhani Korpinen på det ovan anförs om handlingsoffentligheten samt om givandet och postningen av beslut.

För Raumo miljönämnds och vissa under den lydande tjänstemäns vidkommande har ärendet inte föranlett andra åtgärder från min sida.

9.9 Åtgärder med anledning av fiskerienhetens förfarande

Med anledning av det som anförs i punkt 9.7 ger jag distriktsfiskerimästaren Jarmo Peltola en anmärkning för att hans förfarande varit felaktigt.

Fiskerienhetens verksamhet föranleder inga andra åtgärder från min sida.

9.11. Jävsfrågor i samband med utövande av statens ägarmakt

Föredraganden Mikko Sarjas promemoria
7.12.1999

1 Situationer där ägarmakten aktualiseras

Vid sidan av handels- och industriministeriet har under de senaste åren också trafikministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt försvarsministeriet i större utsträckning börjat utöva statens ägarmakt. Verksamhet i form av aktiebolag bedrivs också inom utrikesministeriets, undervisningsministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområden. Ministeriernas tjänstemän utövar ägarmakten vid bolagsstämmor samt i styrelser och förvaltningsråd, beroende på vilken bolagstyp det är frågan om. Vad gäller bolagsstämmorna kan det konstateras att även om dessa spelar en viktig roll inom respektive bolags beslutssystem, har de numera i praktiken en relativt underordnad betydelse för den aktiva ägarstyrningen. Bolagsstämman betydelse accentueras emellertid i situationer då ett ministerium som statens företrädare i ett enskilt bolag vill driva fram avgöranden som avviker från bolagets förvaltningsorgans ståndpunkt. Sådana beslut måste tas av bolagsstämman.

Utgångspunkten är den att ministeriet har en representant antingen i styrelsen eller i förvaltningsrådet, i första hand i förvaltningsrådet. I vissa bolag har ministeriet representanter i vardera organet. Det anses ibland motiverat att ministeriet är representerat i förvaltningsrådet eftersom detta utövar tillsyn över bolaget och dessutom fattar beslut i principiellt viktiga ärenden.

Sedan 1995 har utvecklingen varit den att statens ägarmakt i större utsträckning har börjat utövas genom styrelserna, medan förvaltningsrådets betydelse har minskat i detta avseende.

Statsrådet har också fattat ett principbeslut om en sådan ny inriktning på ägarpolitiken. Enligt principbeslutet skall det ansvariga ministeriet i allmänhet vara direkt representerat i respektive statsbolags styrelse. I och för sig kommer emellertid frågan om i vilketdera organet statens representant sitter inte längre att ha någon betydelse för bedömningen av jävsgrunden, eftersom bestämmelsen om samfundsjäv är tillämplig på båda situationerna.

2 De aktuella jävsgrunderna

2.1 Samfundsjäv

Enligt den i 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande ingående bestämmelsen om samfundsjäv är en tjänsteman jävig ”om han är medlem av styrelsen eller därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller intar motsvarande ställning i samfund, stiftelse eller offentligrättslig anstalt som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada”. Det är fråga om huruvida en ministerietjänsteman kan delta i beslut som gäller ett sådant bolag.

T.ex. i regeringens proposition 26/1997 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om förvaltningsförfarande och statstjänstemannalagen mm. konstateras det att ”trots att tjänstemannen som företrädare för ägaren har utsetts till medlem av förvaltningsorganet i ett samfund eller en stiftelse är han dock enligt lag skyldig att främja samfundets eller stiftelsens intressen, och han bär skadeståndsrättsligt ansvar för detta”. Detta har ansetts betyda att tjänstemannen är bunden till ifrågavarande samfunds eller stiftelses intressen på ett sätt som äventyrar hans opartiskhet, även om det i praktiken är fråga om tjänsteutövning. Följaktligen är det vid samfundsjäv inte nödvändigtvis fråga om att tjänstemannen faktiskt har ett personligt intresse som äventyrar hans opartiskhet.

2.2 Generalklausulen

Enligt generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande är en tjänsteman jävig om tilltron till hans opartiskhet äventyras av något annat särskilt skäl än de som uttryckligen nämns i 10 § 1 mom. 1—5a punkterna. De jävsgrunder som har samband med tjänstemäns utövning av statens ägarmakt är framförallt jäv andra instansens jäv och tjänstehierarkiskt jäv.

Andra instansens jäv innebär att en tjänsteman som har medverkat till ett beslut i en lägre myndighet inte får delta i behandlingen av samma ärende i en högre myndighet. Denna jävsgrund har inte uttryckligen nämnts i lagen om förvaltningsförfarande, eftersom det antogs att den skulle få ett tämligen snävt tillämpningsområde. T.ex. i Sverige är situationen i detta avseende en annan.

Sakkunnig- och remissjäv ingår som element i andra instansens jäv. I detta avseende tillmäts det betydelse om den som ger ett utlåtande eller uppträder som sakkunnig överhuvudtaget har utövat självständig makt och inte enbart deltagit i beredningen av ett ärende. Frågan om deltagande i ett remissförfarande kan medföra jäv har behandlats t.ex. i handels- och industriministeriets 6.3.1985 daterade promemoria om jävsgrunderna vid handläggning av ärenden som gäller statsbolag. Justitiekanslern föreslog i sitt 25.3.1985 daterade utlåtande (dnr 14/d 1985) närmast tekniska justeringar i de rekommendationer som gavs i promemorian.

Vid andra instansens jäv är det i grunden fråga om huruvida en person som tidigare behandlat ett ärende kan behandla det på nytt, fri från förutfattade meningar. Till denna del kan nämnas åtminstone *justitiekanslerns utlåtande 6.5.1997*, även om detta inte direkt gällde utövande av ägarmakt. Justitiekanslern anförde i det sammanhanget att en tjänsteman vid trafikministeriet som var generalsekreterare för presstödsnämnden borde avhålla sig från att vid statsrådets allmänna sammanträde föredra presstödsärenden, eftersom han varit med om att avfatta presstödsnämndens förslag.

Tjänstehierarkiskt jäv innebär att om en tjänsteman i förmansställning är jävig, blir också hans underlydande jävig. Att jäv uppkommer i sådan situation beror närmast på det faktiska inflytande som förmannen har på sina underlydande. Enligt den juridiska litteraturen har den tjänstehierarkiska jävsgrunden i allmänhet inte tillämpats inom vårt lands förvaltning.

Laglighetsövervakarna har emellertid tagit ställning till dessa frågor i vissa fall. I *justitiekanslerns avgörande 30.12.1992 dnr 37/20/92* konstateras att det inte är helt uteslutet att jäv enligt generalklausulen kan uppkomma i sådana fall då en tjänstemans förman är jävig. Detta oavsett att relationen förman-underlydande i princip inte skall kunna ha någon betydelse, eftersom den enskilde tjänstemannen verkar under tjänstansvar och tjänstemannens rättsliga ställning är inrättad med sikte på att den skall vara trygg och oavhängig.

Justitieombudsmannen har för sin del i sitt avgörande *31.7.1992 dnr 287/2/92* i ett fall som gällde handels- och industriministeriets tjänstemän och Wärtsilä Marinindustri konstaterat att den omständigheten att ministeriets högste tjänsteman hade personliga bindningar kunde anses ha indirekt påverkat ministeriets övriga tjänste-

män i deras tjänsteutövning. Justitieombudsmannen ansåg att det inte kunde anses vara trovärdigt att ministeriets tjänstemän bevarade den opartiskhet som tjänsteutövningen förutsatte i sådana situationer där de i övervakningssyfte borde ingripa i angelägenheter som berörde bolag vilka stod under deras förmäns ledning.

Tillämpningen av den tjänstehierarkiska jävsgrunden kan motiveras med den problematik som orsakas av en eventuell överbetoning av förmanslojaliteten. I detta sammanhang är det dock skäl att beakta vissa synpunkter som sammanhänger med en fungerande förvaltning. Det kunde t.o.m. gå så långt att ett ministerium inte överhuvudtaget har några ojäviga tjänstemän. Denna situation kan emellertid undvikas genom att kanslichefer inte överhuvudtaget utses till bolags ledande organ. Under 1990-talet tillämpades denna praxis åtminstone för handels- och industriministeriets vidkommande, men den har sedermera frångåtts.

Om tjänstehierarkiskt jäv tolkas utgöra en jävsgrund är det emellertid skäl att avgränsa denna på något sätt. Avgränsningen kan ske t.ex. på så sätt att det bestäms att jävsgrunden gäller en viss myndighet och sådana situationer där en underlydande i något avseende är beroende av sin förman. Det kan i sammanhanget tillmätas betydelse om en tjänsteman t.ex. med stöd av arbetsordningen har rätt att bestämma över en annan tjänsteman. Om en myndighet emellertid inte är rent hierarkiskt organiserad kan det i princip gå så att jävsgrunden utsträcks till en tjänsteman vid en annan myndighet.

3 Reglering av bisysslor

Då en tjänsteman har förordnats utöva statens ägarmakt i ett statsbolags förvaltningsorgan är det inte fråga om en egentlig bisyssla. Å andra sidan kan sådana uppdrag i samband med tjänsteutövningen numera i allt större utsträckning ha bisysslokaraktär (se RP 226/1997 rd). Enligt ordalydelsen i 18 a § (545/1997) statstjänstemannalagen ”skall det vid prövning av om en tjänsteman skall förordnas att företräda staten i frågor som anknyter till utövande av dess ägarmakt eller till annan styrning eller övervakning, beaktas att denna uppgift inte får medföra annat än sporadiskt eller tillfälligt jäv för tjänstemannen i dennes viktigaste tjänsteåligganden”.

Den ifrågavarande bestämmelsen betyder inte att tjänstemannen inte fortfarande skulle kunna

förordnas sköta också uppgifter som i vissa situationer medför jäv med avseende på den egentliga tjänsteutövningen. Väsentligt är att det kan anses vara tämligen osannolikt eller sällan och kortvarigt förekommande att tjänstemannen blir jävig att sköta centrala tjänsteåligganden. Detta förutsätter sålunda en fullständig kartläggning av tjänstemannens uppgifter.

Det är skäl att noggrant överväga om en tjänsteman kan förordnas utöva statens ägarintressen t.ex. då det hör till tjänstemannens ordinarie uppgifter att behandla tillstånds- eller understödsärenden eller att fatta näringspolitiska beslut (se RP 26/1997 rd).

4 Justitiekanslerns tolkningspraxis

Framförallt i samband med de till övervakningen av statsrådet hörande listagranskningarna och på begäran av ministerierna har justitiekanslern tagit ställning till olika jävssituationer där det varit fråga om utövande av ägarmakt.

Vid *listagranskningen* har det redan före privatiseringsvägen varit nödvändigt att fästa särskilt avseende vid de uppgifter som i ministerierna tilldelas tjänstemän som föreslås bli utnämnda till de under respektive ministerium lydande ämbetsverkens och inrättningarnas direktioner eller till statliga affärsverks styrelser. Man har velat undvika den situationen att en tjänsteman som har till uppgift att övervaka ett ämbetsverk eller en inrättning som lyder under ministeriet, samtidigt hör till övervakningsobjektets ledning. För undvikande av jävssituationer har det framställts att ministerierna skall se över sin organisation och vid behov göra ändringar i den.

Utlåtande 20.5.1999. Det var fråga om att utse chefen för serviceenheten vid undervisningsministeriets kulturpolitiska avdelning till ministeriets representant i aktiebolaget Kansallisteatteri Oy:s styrelse. Enligt ministeriets arbetsordning handläggs teaterärenden av kulturpolitiska avdelningens konstenhet. Serviceenheten behandlar bl.a. ärenden som gäller avdelningens budget. Chefen för serviceenheten varken föredrar eller fattar teaterrelaterade beslut på tjänstens vägnar. Justitiekanslern ansåg att den omständigheten att den ovan nämnda chefen hade budgetrelaterade uppgifter gjorde honom jävig att delta i förvaltningen av den under avdelningen lydande statsunderstödda inrättningen.

Utlåtande 5.3.1999. Med anledning av en förfrågan från ett finansråd vid den till finansminis-

teriets finansmarknadsavdelning hörande stabilitets- och marknadsenheten konstaterade justitiekanslern att med beaktande av vissa uppgifter som enligt ministeriets arbetsordning ankom på finansmarknadsavdelningen (bl.a. uppgifter i anslutning till utveckling av finansieringssystem, lagstiftningen om kreditinstitut, värdepapper och värdepappersföretag samt övervakningen av finansmarknaden) kunde tilltron till hans opartiskhet äventyras på det sätt som generalklausulen avser, om han verkade i Leonia-koncernens förvaltningsorgan (moderbolaget/förvaltningsrådet).

Ställningstagandet 18.12.1997 gällde frågan om det var lämpligt att chefen för undervisningsministeriets kulturpolitiska avdelning var medlem i Oy Veikkaus Ab:s styrelse. Justitiekanslern konstaterade bl.a. att det, med beaktande av avdelningschefens ställning samt den omständigheten att till tjänsteåliggandena hörde också ärenden som berörde det nämnda bolaget, inte kunde anses vara lämpligt att han hörde till bolagets styrelse. Avdelningen sköter så många viktiga uppgifter som gäller bolaget och fördelningen av tippningsvinstmedel att en sådan konstruktion inte kan anses vara i alla avseenden ändamålsenligt och "genuin". Den skulle nämligen innebära att serviceenheten vid kulturpolitiska avdelningen skötte de bolagsrelaterade ärendena som en helhet. Detta skulle i sin tur leda till att avdelningschefen i bolaget bevakade statens intresse medan serviceenheten vid samma avdelning i samma ministerium, dvs. avdelningschefens underlydande, skötte de bolagsrelaterade ärendena och således i praktiken övervakade sin förman.

Utlåtandet 10.5.1995, dnr 5/20/95 om ett betänkande som givits av justitieministeriets ministeransvarighetsarbetsgrupp. Enligt justitiekanslerns utlåtande kan dubbelroller undvikas genom respektive ministeriums interna organisations- och ansvarsfördelningsarrangemang. Justitiekanslern förenade sig också om de i betänkandet framförda åsikterna att det inte är nödvändigt att nämna tjänstehierarkiskt jäv som en särskild jävsgrund. De problem som sammanhänger med utövande av statens ägarmakt skall lösas på ett sådant sätt att statens ekonomiska och andra särskilda intressen kan bevakas och statens egendom förvaltas enligt sunda principer. Det är viktigt att analysera situationer som kan leda till reella intressekonflikter.

Berättelsen för år 1995, s. 105. Justitiekanslern ansåg att det inte fanns något hinder att utse inrikesministeriets kanslichef till medlem av Pen-

ningautomatföreningens styrelse, eftersom kanslichefen enligt ministeriets arbetsordning inte handlägger ärenden som gäller Penningautomatföreningen. Dessa ärenden avgörs vid polisavdelningen, om de inte på grund av sin betydelse skall avgöras av ministern, vid föredragning från polisavdelningen. I anslutning härtill kan nämnas att justitieombudsmannen 31.5.1999 i sitt avgörande dnr 2532/4/96 konstaterade att även om det inte fanns något hinder för kanslichefens deltagande, är det skäl att undvika att ministeriernas kanslichefer väljs in i sådana inrättningsorgan och sammanslutningars organ som övervakas av ministerierna.

I justitiekanslerns utlåtande 17.12.1993 (som gällde val av en företrädare till ett affärsverks direktion) ansågs den bästa lösningen vara att ministeriets representant inte var tjänsteman vid den avdelning eller enhet som övervakade det under ministeriet lydande ämbetsverket. Uppkomsten av jäv kan enligt det ovan nämnda utlåtandet undvikas också genom uppgiftsfördelning (förordning/arbetsordning). Dessa synpunkter kan anföras också när det gäller val av företrädare till statsbolags förvaltningsorgan.

Utlåtandet 30.12.1992, dnr 37/20/92. Vid föredragning från social- och hälsovårdsministeriet hade till Sjömanspensionskassans styrelse alltid utsetts en medlem som samtidigt verkade som ordförande för styrelsen. Denna utnämning var stadgad i lag. Enligt ministeriets vedertagna praxis valdes till den ifrågavarande styrelseposten alltid chefen för försäkringsavdelningen, även om förfarandet inte var obligatoriskt. Ministeriet uppgav att det inte hade förekommit några problem i detta avseende, eftersom den ifrågavarande tjänstemannen vid behov alltid hade jävat sig när Sjömanspensionskassans ärenden behandlades. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det med tanke på eventuella jävsrelaterade konfliktsituationer var skäl att se till försäkringsavdelningens verksamhet blev så väl skött som möjligt samt att avdelningschefen i första hand, före eventuella bisysslor, skötte och ansvarade för ledningen och övervakningen av avdelningen. En tjänsteman skall i första hand sköta sin ordinarie tjänst, fri från ovidkommande sidoinfluenser. Det är i detta avseende fråga om förvaltningens effektivitet.

Justitiekanslerns beslut 28.4.1995, dnr 3/51/95. Direktören för statens säkerhetsfond var samtidigt styrelseordförande för ett egendomsförvaltningsbolag. Jävssituationer hade i praktiken undvikits genom att säkerhetsfondens direktör

inte för fondens direktion föredragit ärenden som gällde egendomsförvaltningsbolaget. Med beaktande av bestämmelsen om samfundsjäv och generalklausulen ansågs denna konstruktion vara olämplig med tanke på förvaltningens trovärdighet.

5 Sammanfattning

Vad gäller justitiekanslerns tolkningspraxis kan utgångspunkten konstateras vara den att en tjänsteman inte kan delta i förvaltningen av ett bolag som han övervakar. Vid tolkningen har emellertid inte följts den linjen att tjänstemän i en viss ställning, i praktiken ministeriernas kanslichefer, automatiskt är jäviga att delta i förvaltningen av bolag eller inrättningar som övervakas av respektive ministerium. Det är alltid fråga om en bedömning i det enskilda fallet. Det torde vara svårt att göra en automatisk avgränsning för andra tjänstemän än kanslichefernas vidkommande, såvida det överhuvudtaget anses nödvändigt med en avgränsning.

Utvecklingen kräver att myndigheterna gör en helhetsbedömning av de uppgifter som ankommer på en tjänsteman innan de beslutar utse honom till representant för staten i något organ. För undvikande av konflikter mellan utövandet av statens ägarmakt och övervakningen av statsbolagen är det skäl att ministerierna gör en klar skillnad mellan å ena sidan den operativa verksamheten med tillhörande representation i bolagens förvaltningsorgan, och å andra sidan övervakningen av dessa bolag.

Dessa synpunkter framförs t.ex. i regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om förvaltningsförfarande, statstjänstemannalagen mm. (RP 26/1997 rd). Tjänstemännen vid en enhet kan t.ex. representera staten i ett bolag medan tjänstemännen vid en annan enhet kan leda och övervaka det ifrågavarande bolagets verksamhet. I samma proposition konstateras det emellertid att dessa uppgifter i praktiken endast skulle påföras olika personer eftersom det vore svårt att genomföra en fullständig separering av dessa funktioner.

Framförallt måste det emellertid undvikas att underlydande ministerietjänstemän åläggs att övervaka sina förmäns förehavanden i ledningen för statsbolag. Sådana situationer är ofrånkomliga om kanslichefer utövar statens ägarmakt.

Enligt de rekommendationer som redan under 1980-talet utarbetades inom handels- och indu-

striministeriet är det skäl att inte utse sådana tjänstemän till ministeriets företrädare i statsbolags styrelser, som enligt ministeriets arbetsordning sköter ärenden som har samband med övervakningen av statsbolag. Detta stämmer överens med dagens syn på dessa frågor.

Enligt samma rekommendationer skall tjänstemän som företräder myndigheter avhålla sig från att i ministeriet behandla också andra ärenden som gäller statsbolagsrelaterade beslut, utlåntanden, framställningar och andra ställningstaganden. Såsom tidigare påpekats har det i den juridiska litteraturen ansetts att deltagande i remissförfarande resulterar i andra instansens jäv och således kan hänföras till generalklausulen. Rekommendationerna har emellertid gått ut på att trygga informationsförsörjningen så att de tjänstemän som behandlar ärenden av det ovan nämnda slaget kan vända sig till de tjänstemän som valts in i statsbolagens ledande organ för att få behövliga uppgifter om dessa.

Slutligen kan det konstateras att val av representanter till statsbolagens förvaltning skall ske med beaktande av att de enskilda tjänstemännen inte får sina uppgiftsområden alltför mycket kringskurna till följd av representationsuppdrag som gör dem jäviga att sköta väsentliga delar av sina egentliga tjänsteåligganden. En tjänsteman bör kunna sköta sina tjänsteåligganden som en fungerande helhet. I offentligheten har också den åsikten framförts att utövandet av statens ägarmakt vid varje ministerium kunde åläggas en tjänsteman på understatssekreterarnivån.

9.12. Av den nya grundlagen orsakade lagändringsbehov

Transumt ur kanslichef Klaus Helminens 8.9.1999 daterade promemoria till justitiekanslersarbetsgruppen

1 Av den nya grundlagen orsakade lagändringsbehov

Arbetsgruppen satte sig in i föreskrifterna och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet samt i sådana till den nya grundlagen relaterade legislativa arrangemang som är av betydelse för arbetsgruppens uppdrag. Arbetsgruppen utgick från de förslag som arbetsgruppen för införande av grundlagen lagt fram i

sin promemoria (JM lagbedningsavd. 1/1999) och granskade utgående från promemorian i vilken mån det är nödvändigt eller ändamålsenligt att se över de på lägre nivå än grundlagen utfärdade bestämmelserna och föreskrifterna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet. Särskilt uppmärksamhet ägnade arbetsgruppen frågan om författningsnivån för regleringen av olika frågor. Vidare granskade arbetsgruppen frågeställningarna från principiell synpunkt och övervägde, utgående från praktiska erfarenheter, om det fanns något behov att granska de ifrågavarande regleringarna också av andra orsaker än sådana som sammanhänge med statsförfattningsreformen.

Utöver de ovan nämnda författningarna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet gjorde arbetsgruppen en så fullständig kartläggning som möjligt av de övriga bestämmelser på lag- och förordningsnivå där justitiekanslern eller justitiekanslersämbetet nämns. Arbetsgruppen gjorde en bedömning av behovet att göra ändringar i dessa över tjugo författningar. Arbetsgruppen beslöt föreslå de ändringar som nämns i följande avsnitt.

I enlighet med sitt uppdrag gjorde arbetsgruppen också en mera allmän hållen bedömning av eventuella behov att utveckla lagstiftningen om och uppgiftsfördelningen mellan de båda högsta laglighetsövervakarna samt anförde vissa synpunkter som det är skäl att beakta i sammanhanget.

2 Arbetsgruppens förslag

Den mest centrala av de granskade författningarna är reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992). Reglementet, som är utfärdat på förordningsnivå, innehåller bestämmelser om justitiekanslerns laglighetskontroll och behörighet i samband därmed. Enligt den nya grundlagen skall bestämmelser om laglighetskontrollen och behörigheten tas in i lag. Av denna anledning konstaterade arbetsgruppen, efter en genomgång av reglementet, att praktiskt taget alla de ovan nämnda sakfrågorna måste regleras på lagnivå. Enligt arbetsgruppens uppfattning är det skäl att överföra också reglementets bestämmelser om justitiekanslerns beslutanderätt till en lag. Enligt den nya grundlagen måste likaså de grundläggande bestämmelserna om justitiekanslersämbetet vara utfärdade på lagnivå. Närmare bestämmelser om justitiekanslersäm-

betet kan tas in i en förordning, men lagens hänvisningsbestämmelse måste vara exaktare utformad än gällande 2 a § i lagen om statsrådet. Den sistnämnda paragrafen måste samtidigt upphävas, men enligt arbetsgruppens uppfattning är det skäl att för klarhetens skull i lagen om statsrådet ta in ett omnämnande om att justitiekanslersämbetet verkar i anslutning till statsrådet. Eftersom statsrådets kansli bereder vissa ändringar i lagen om statsrådet, underrättades den tjänsteman som svarade för beredningen om arbetsgruppens ställningstagande.

Enligt 57 § i den nya grundlagen sköter republikens president de uppgifter som nämns i denna grundlag eller särskilt i någon annan lag. Arbetsgruppen konstaterade att med anledning därav är det skäl i en författning på lagnivå reglera två tjänstemannarättsliga frågor som för närvarande är reglerade på förordningsnivå, nämligen förutsättningarna för att bevilja justitiekanslern och biträdande justitiekanslern tjänstledighet samt utnämning av justitiekanslersämbetets kanslichef. Arbetsgruppen förenade sig om den föregående justitiekanslerns förslag att kanslichefen också i fortsättningen skall utnämnas av republikens president samt om motiveringarna till förslaget. Den nuvarande justitiekanslern har meddelat att han godkänner sin föregångares ståndpunkt i denna fråga. Övriga tjänstemän vid justitiekanslersämbetet kan lämpligen utnämnas av justitiekanslern. Detta överensstämmer med statsrådets 23.6.1994 daterade principbeslut om utnämningsbehörigheten inom statsförvaltningen.

Enligt rådande uppfattning skall behörighetsfördelningen mellan domstolarna, dvs. forumfrågorna, regleras på lagnivå. Av denna anledning är det skäl att till en lag överföra den för närvarande i 11 § förordningen om justitiekanslersämbetet ingående bestämmelsen om tjänsteåtalsforum för föredragande vid justitiekanslersämbetet. En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp under ledning av justitiekanslersadjointen föreslog i sitt 15.12.1997 daterade betänkande att bestämmelserna om tjänsteåtalsforum för de högsta tjänstemännen ändras så att dessa tjänsteåtalsärenden i allmänhet behandlas av tingsrätten i första instans och inte av hovrätten. Betänkandet har inte hittills lett till att någon proposition avlåtits. Justitiekanslersarbetsgruppen anser därför att det i detta sammanhang inte är skäl att separat ändra bestämmelserna om justitiekanslersämbetets föredragande samt att bestämmelsen om tjänsteåtalsforum i sin nuvarande ordaly-

delse följaktligen borde överföras till en författning på lagnivå. Justitiekanslersarbetsgruppen godkänner i och för sig den för revidering av bestämmelserna om tjänsteåtalsforum tillsatta arbetsgruppens förslag och anser således att det inte finns några särskilda skäl till avvikande tjänsteåtalsarrangemang för justitiekanslersämbetets föredragande. Det är emellertid skäl att till denna del genomföra en eventuell reform i samband med en totalrevidering av bestämmelserna om tjänsteåtalsforum.

Arbetsgruppen har på de grunder som relateras ovan kommit fram till att följande regleringar borde överföras till lagnivå: bestämmelserna om justitiekanslerns laglighetsövervakning, den grundläggande bestämmelsen om justitiekanslersämbetet, de två tjänstemannarättsliga bestämmelserna som har samband med republikens presidents uppgifter samt bestämmelsen om tjänsteåtalsforum för justitiekanslersämbetets föredragande. Eftersom det för närvarande inte finns någon lag som bestämmelserna lämpligen kunde överföras till, föreslår arbetsgruppen att det stiftas en särskild lag om justitiekanslern i statsrådet. Genom den kunde det på förordningsnivå utfärdade reglementet för justitiekanslern upphävas.

Arbetsgruppen tog ställning till frågan om hur detaljerat justitiekanslerns laglighetskontroll borde regleras i den föreslagna lagen. Enligt arbetsgruppens uppfattning borde det framgå av lagen på vilka olika sätt sådana ärenden kan göras anhängiga. Det är också skäl att i lagen ta in åtminstone generella bestämmelser om de alternativa åtgärder som justitiekanslern kan vidta, dvs. väcka åtal, ge anmärkningar, meddela sin uppfattning och utfärda anvisningar samt göra framställningar inom ramen för sin initiativrätt. Det anses också viktigt att uttryckligen nämna åtgärder som syftar till att rätta felaktiga beslut eller förfaranden, vilket i praktiken kan ske t.ex. genom ansökningar om återbrytande av domar.

Vid justitiekanslersämbetet behandlas laglighetskontrollärendena i ett förvaltningsförfarande, i första hand utgående från övervakningssynpunkter. Förfarandet är således myndighetsstyrt. Justitiekanslern eller justitiekanslersadjointen bestämmer vilka utredningar som inhämtas i ärendet och hur det sker. Vid behandlingen iaktas 1—13 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982).

Utgångspunkten är den att ett klagomål anses vara liktydigt med en anmälan till laglighetsövervakaren. Klagomål kan föranleda åtgärder från

laglighetsövervakarens sida. Klagomålets innehåll avgränsar inte undersökningen av ärendet. Klaganden intar inte partsställning vid behandlingen av klagomålet, utan är närmast jämförbar med en anmälare (angivare). I klagomålsärenden uppkommer således inget tvåpartsförhållande. Till följd av att laglighetskontrollen i stor utsträckning är myndighetsstyrd är det enligt arbetsgruppens åsikt inte nödvändigt från rättslig synpunkt och inte heller ändamålsenligt från praktisk synpunkt att reglera förfarandet genom detaljerade procedurbestämmelser. Av denna anledning föreslås en paragraf (5 §) enligt vilken justitiekanslern bestämmer vilka utredningar som skall inhämtas samt att den som berörs av övervakningsåtgärderna skall ges tillfälle att bli hörd. Det finns emellertid ingen orsak att i lagen ta in bestämmelser om s.k. interlokutoriska åtgärder.

Det är skäl att nämna vissa aspekter som har beaktats vid utformningen av lagförslaget. För det första upprepas inte bestämmelser som har tagits in i grundlagen. För det andra undviks så långt som möjligt formuleringar som kan försvåra motsvarande regleringar i författningarna om riksdagens justitieombudsman.

Reglementet för justitiekanslern förnyades år 1992 och har därefter justerats i vissa avseenden. Justitiekanslersämbetets praxis har inte föranlett några väsentliga ändringar i sak och arbetsgruppen har inte heller kunnat konstatera några ändringsbehov i dessa avseenden. I arbetsgruppens lagförslag ingår följaktligen inga bestämmelser som i sak skulle innebära någon större förändring jämfört med det gällande reglementet för justitiekanslern.

Arbetsgruppen föreslår dessutom ändringar i två andra lagar. Den i 1 § 1 mom. 1 punkten uppgiftsfördelningslagen (1224/1990) ingående hänvisningen till regeringsformen måste ändras. Om bestämmelsen utformas enligt samma lagstiftningsteknik, dvs. genom hänvisning till motsvarande bestämmelser i den nya grundlagen, måste flera paragrafer nämnas i hänvisningen. Därför har det ansetts vara ett lagstiftningstekniskt bättre alternativ att beskriva det ifrågavarande undantaget med ord. Detta innebär emellertid ingen ändring jämfört med den gällande situationen. Arbetsgruppen anser dessutom att 7 kap. 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen (450/1987) kan upphävas som obehövligt. Enligt bestämmelsen får justitiekanslern efter att ha förordnat en tjänsteman att göra förundersökning berättiga denne att använda tvångsmedel. Bestämmel-

sen har samband med justitiekanslerns tidigare uppgifter som högste åklagare. I praktiken har justitiekanslern inte givit förordnanden att göra förundersökning, åtminstone inte under 1990-talet, utan han har i sådana situationer bett polisen om handräckning.

3 Andra behov att utveckla lagstiftningen

3.1 Omfattningen av justitiekanslerns behörighet

I enlighet med sitt uppdrag tog arbetsgruppen också ställning till andra behov att utveckla lagstiftningen om justitiekanslern samt till frågan om det finns anledning att lägga fram förslag till fortsatt beredning av andra författningsändringar. Arbetsgruppen har till denna del gjort sina överväganden med beaktande av att den nya grundlagen har gemensamma bestämmelser om justitiekanslern och justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen har därför föreslagit att det tas till övervägande om också justitieombudsmannens laglighetsövervakning borde regleras genom bestämmelser på lagnivå. I detta skede har justitieombudsmannen stannat för att föreslå att de behövliga ändringarna görs i justitieombudsmannens instruktion, som fastställs av riksdagen.

Riksdagens grundlagsutskott har i olika sammanhang framfört åsikten att bestämmelserna om de båda högsta laglighetsövervakarna borde vara så enhetliga till sitt innehåll som möjligt. Den arbetsgrupp som har utrett behovet att göra av den nya grundlagen föranledda ändringar i lagstiftningen har i sin promemoria bl.a. anfört att det i samband med justeringen av bestämmelserna om justitiekanslern och justitieombudsmannen vore skäl att under den fortsatta beredningen koordinera lagberedningsprojekt som berör de högsta laglighetsövervakarna. Under diskussionen om den fortsatta beredningen har det också föreslagits att det stiftas en enhetlig lag om de båda högsta laglighetsövervakarnas verksamhet.

Under beredningen av den nya grundlagen och den 1997 genomförda reformen som innebar att en andra biträdande justitieombudsmannatjänst inrättades, gjordes en grundlig analys av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och verksamhetsformer samt av arbetsfördelningen mellan dem. I dessa sammanhang gjordes inga väsentliga ändringar i deras arbetsuppgifter eller

verksamhetsformer. Det har visserligen konstaterats att deras uppgifter delvis överlappar varandra, men samtidigt har det ansetts att detta inte orsakar några betydande olägenheter eller andra problem. Det har inte ansetts motiverat att justera någondera laglighetsövervakarens ställning.

Definitionerna av de högsta laglighetsövervakarnas behörighetsområden justerades 1990 så att dessa, från att tidigare varit baserade på straffrättsliga tjänstemanna- och tjänstebrottsbegrepp utsträcktes till att omfatta också offentligt anställda arbetstagare ”och andra personer vid skötseln av offentliga uppdrag”. Utvidgningen av behörighetsområdena har visat sig vara lyckad också med beaktande av att delar av den offentliga förvaltningen privatiserades under 1990-talet. Det är emellertid skäl att konstatera att någon undersökning av gränzonerna mellan de högsta laglighetsövervakarnas behörighet inte har gjorts och inte heller någon undersökning av om det vore skäl att utöka laglighetsövervakningen av den offentliga sektorn eller vissa därmed sammanhängande uppgiftsområden.

När det gäller de högsta laglighetsövervakarnas åtalsbehörighet är det också skäl att beakta den omständigheten att till strafflagens 40 kap. i samband med revideringen av tjänstebrottsbestämmelserna 1989 (792/1989) fogades allmänna bestämmelser (10 och 11 §) om uppsåtligt respektive oaktsamt brott mot tjänsteplikt. I det sammanhanget höjdes visserligen straffbarhetströskeln för brott mot tjänsteplikt så att gärningar vilka bedömda som en helhet var obetydliga inte är straffbara. De högsta laglighetsövervakarna förordnar relativt sällan om väckande av tjänsteåtal, men en omständighet som är ägnad att öka laglighetsövervakningens effektivitet är att laglighetsövervakarna är behöriga att väcka åtal om ärendets natur kräver det. I den nya grundlagen har de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt utvidgats så att den utöver tjänstebrott gäller också andra brott som omfattas av övervakningsbehörigheten. Detta innebär att detta område, som tidigare kunde hänföras till den ”mjuka” laglighetsövervakningen, numera hänförs till den laglighetsövervakning som inbegriper samtliga åtgärdsalternativ. Lösningen kan anses vara konsekvent, även om dess praktiska betydelse torde vara relativt liten.

Arbetsgruppen anser på de grunder som anförs ovan att det inte förefaller finnas några omedelbara behov att justera omfattningen av de högsta laglighetsövervakarnas behörighet i dessa avseenden.

3.2 Övervakningsförfarandet och åtgärderna

Ett ärende som hänför sig till laglighetskontrollen kan bli anhängigt på tre sätt: för det första till följd av en enskild persons eller ett samfunds klagomål, för det andra genom en myndighets anmälan och för det tredje på justitiekanslerns eget initiativ, antingen till följd av en iakttagelse i samband med granskningsverksamheten eller så att ett misstänkt fall kommit till justitiekanslerns kännedom via medierna eller genom ett tips. Arbetsgruppen anser att de olika sätt som ett ärende kan bli anhängigt på borde framgå av lagstiftningen om laglighetsövervakarna. Det förefaller även vara nödvändigt att laglighetsövervakarna har behörighet att vidta åtminstone preliminära undersökningsåtgärder, också i sådana fall då den tröskel för misstanke om brott inte överskrids, som är en förutsättning för utförande av egentlig förundersökning.

Arbetsgruppen har särskilt granskat laglighetsövervakarnas förfarande i de ärenden som de behandlar samt i vilken mån det är skäl att reglera detta. Enligt arbetsgruppens uppfattning skall ett ärende granskas från den utgångspunkten att det är fråga om ett övervakningsförfarande. I praktiken kan det förekomma stora skillnader i ärendenas omfattning och svårighetsgrad. Som exempel kan nämnas att det finns klagomål som inte överhuvudtaget hör till laglighetsövervakarens behörighet eller som kan besvaras utan att några utredningar inhämtas eller efter några få snabba förfrågningar. Å andra sidan finns det ärenden som är komplicerade och omfattande och som förutsätter en mängd utredningar och andra skriftliga handlingar. Vissa ärenden förutsätter att utredningar inhämtas från flera myndigheter i olika repriser. Från övervakningssynpunkt viktiga fakta kan uppdagas medan ärendet behandlas. De från laglighetsövervakningens synpunkt relevanta omständigheterna är inte alltid just de som klaganden själv har uppmärksammat. På grund av att fallen är av många olika slag är det varken behövligt eller ändamålsenligt att binda förfarandet till särskilt detaljerade bestämmelser.

Vid prövningen av behovet att justera bestämmelserna om den högsta laglighetsövervakningen och den eventuella fortsatta beredningen har arbetsgruppen också fäst avseende vid att båda de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och prioriteringarna inom deras respektive uppgiftsområden i många avseenden avviker från varandra samt vid att laglighetsövervakarna av denna

anledning också i allmänhetens ögon delvis profilerar sig på olika sätt. En bidragande orsak till att så är fallet är det faktum att justitiekanslern verkar i anslutning till statsrådet och således som laglighetsövervakare utgör en del av den högsta statliga förvaltningsorganisationen. Justitieombudsmannen står som riksdagens förtroendevalde laglighetsövervakare däremot utanför den statliga förvaltningsorganisationen. Också överföringsbestämmelserna i 1 § uppgiftsfördelningslagen orsakar vissa olikheter när det gäller tyngdpunktsområdena, liksom även den omständigheten att justitiekanslern tills helt nyligen var den högsta allmänna åklagaren samt ledde åklagarväsendet också i vissa administrativa avseenden.

Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har övervakningen av lagligheten i statsrådets verksamhet fått en allt viktigare betydelse. Denna övervakning sker i stor utsträckning som s.k. listagranskning, som innebär att justitiekanslern på förhand granskar föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Justitiekanslern är skyldig att vara närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden samt när ärenden föredras för republikens president i statsrådet. Justitiekanslern skall som en funktion av statsrådsövervakningen ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i rättsliga frågor (grundlagen, 108 § 2 mom.).

I fråga om den övriga övervakningsverksamheten kan det konstateras att justitieombudsmannen i betydligt större utsträckning än justitiekanslern besöker myndigheter i inspektionssyfte. Enligt 10 § i instruktionen för riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar samt verkställa inspektioner vid olika enheter inom försvarsmakten. Dessa hör sällan till justitiekanslerns inspektionsobjekt. Riksdagen har i olika sammanhang betonat vikten av justitieombudsmannens inspektionsverksamhet.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet skiljer sig från justitieombudsmannens också i det avseendet att justitiekanslern skall övervaka advokaternas och de allmänna rättsbiträdenas verksamhet. Justitiekanslern övervakar att advokaterna och de allmänna rättsbiträdena uppfyller sina skyldigheter som advokater respektive allmänna rättsbiträden samt att de i sin verksamhet iakttar god advokatsed. Denna övervakning är subsidiär i förhållande till den tillsyn som utövas av Finlands Advokatförbund. Justitieombuds-

mannen är inte behörig att övervaka advokaternas verksamhet. Av denna anledning har justitieombudsmannen ansett att det inte heller är ändamålsenligt att han övervakar de allmänna rättsbiträdenas förfarande till den del som det är fråga om iakttagande av god advokatsed. Justitieombudsmannen har därför överfört klagomål mot allmänna rättsbiträden till justitiekanslern.

Det är ytterligare skäl att nämna ett antal speciella övervakningsuppgifter. Enligt 9 § i reglementet för justitiekanslern skall justitiekanslern låta granska de anmälningar, som enligt särskilda föreskrifter insänds till justitiekanslersämbetet, angående straff som har dömts ut. Enligt 23 § 2 mom. hovrättsförordningen (211/1994) skall hovrätten underrätta justitiekanslern om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Övervakningen av underrättsdomarnas eventuella tjänstefel kommer sålunda att styras till justitiekanslern i högre grad än till justitieombudsmannen, även om de i detta avseende har parallell behörighet. Enligt 5 a kap. 15 § (402/1995) tvångsmedelslagen och 34 § 3 mom. polislagen (493/1995) har justitieombudsmannen en årligen återkommande övervakningsuppgift. Enligt de nämnda lagrummen skall inrikesministeriet nämligen årligen avge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning. Berättelsen ansluter sig till den bestämmelse i uppgiftsfördelningslagen som gäller laglighetsövervakningen av vissa straffprocessuella tvångsmedel.

Behovet att utveckla regleringen av den högsta laglighetsövervakningen aktualiserar ett par andra frågor. Av dessa kan nämnas frågan om hur en laglighetsövervakares anmärkning skall bedömas från rättslig synpunkt samt frågan om den rättsliga ställning som tillkommer en för tjänstefel misstänkt tjänsteman eller en annan person som är föremål för övervakning. Enligt arbetsgruppens uppfattning är dessa frågor principiellt intressanta och förenade med vissa rättsliga problem.

En anmärkning har karaktären av laglighetsövervakarens ställningstagande och är samtidigt ett konstaterande av att den som tilldelas anmärkningen har förfarit felaktigt eller försumligt. Anmärkningen åtföljs ofta av en uppmaning att inte begå samma fel flera gånger ("anmärkning för framtida fall"). En anmärkning är inte en disciplinär påföljd utan laglighetsövervakarens ställningstagande som får sin tyngd av de anför-

da motiveringarna. I fråga om den rättsliga ställningen för dem som omfattas av laglighetsövervakarens behörighet kan det konstateras att de intar ställningen av objekt för laglighetsövervakarens verksamhet. Laglighetsövervakningen är en form av förvaltningsverksamhet och inte ett processuellt förfarande. Den som misstänks för felaktigt förfarande måste emellertid höras, enligt vad som uttryckligen föreskrivs i de gällande författningarna om laglighetsövervakningen och även i det lagförslag som arbetsgruppen lagt fram. Innan en tjänsteman eller en annan person som omfattas av övervakningsbehörigheten kan

åtalas måste i praktiken alltid en förundersökning göras, under vilken den misstänktes ställning är noga reglerad. Arbetsgruppen känner inte till att det i praktiken skulle ha förekommit några större problem härvidlag. Sålunda föreligger det inte heller något omedelbart behov att inleda beredningsåtgärder i dessa avseenden.

Sammanfattningsvis anför arbetsgruppen som sin uppfattning att det åtminstone inte finns något brådskande behov att börja bereda ändringar i de normer som reglerar de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet eller arbetsfördelningen mellan dem.

10. Bilaga

10.1. Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Statistiska uppgifter om de ärenden som år 1999 anhängiggjordes vid justitiekanslersämbetet fördelade enligt sättet för anhängiggörande och ärendets art samt om de år 1999 avgjorda ärendena och hur de avgjordes.

Strukturen av justitiekanslersämbetets statistik ändrades i slutet av verksamhetsåret. På grund av detta är statistiken inte jämförbar med de föregående årens statistik förutom i fråga om punkt 1.

Ärenden som anhängiggjordes år 1999

1. Klagomål från enskilda personer

1. Klagomål från enskilda personer¹⁾ 1239

De klagomål som anhängiggjordes under verksamhetsåret gällde följande kategorier av ärenden

1) statsrådets eller ett ministeriums förfarande	129	
2) allmän domstols förfarande i brottmål	41	
3) allmän domstols förfarande i andra ärenden	125	
4) förvaltningsdomstols förfarande	30	
5) specialdomstols förfarande	24	
6) åklagarmyndighets förfarande	42	
7) polismyndighets förfarande	144	
8) utskökningsmyndighets förfarande	44	
9) fängvårdsmyndighets förfarande	4	
10) annan justitieförvaltningsmyndighets förfarande	1	
11) utrikesförvaltningsmyndighets förfarande	6	
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighets förfarande	42	
13) försvarsförvaltningsmyndighets förfarande	4	
14) skattemyndighets förfarande	35	
15) annan finansmyndighets förfarande	24	
16) undervisningsmyndighets förfarande	22	
17) jord- och skogsbruksmyndighets förfarande	24	
18) trafikmyndighets förfarande	19	
19) handels- och industrimyndighets förfarande	5	
20) socialmyndighets förfarande	127	
21) hälso- och sjukvårdsmyndighets förfarande	53	
22) arbetsmyndighets förfarande	31	
23) miljömyndighets förfarande	14	
24) kommunal myndighets förfarande	106	
25) kyrklig myndighets förfarande	4	
26) förfarande av annan myndighet eller person som sköter offentligt uppdrag	123	
27) advokats eller allmänt rättsbiträdes förfarande	83	
28) privatpersons brott	2	
29) privaträttsliga ärenden	21	
30) övriga ärenden	121	1451

¹⁾ I vissa fall är det fråga om flera än ett ärende eller flera än en myndighet

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) anmärkning	7	
3) framställning	7	
4) meddelande eller anvisning	67	
5) annan åtgärd	11	
6) ändring eller rättelse under handläggningen	10	102

Ingen åtgärd vidtagits i ärendet, eftersom

7) felaktigt förfarande inte konstaterats	515	
8) sannolika skäl inte framförts till stöd för klagomålet	121	636
Sammanlagt		738

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

Klagomålet prövades inte i sak eftersom ärendet

1) inte ankom på justitiekanslern	117	
2) var anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinära rättsmedel kunde anlitas	91	
3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	36	
4) överfördes till riksåklagaren	16	
5) överfördes till Finlands Advokatförbund	9	
6) överfördes till en behörig myndighet	29	
7) var så oklart att det inte kunde prövas	18	
8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	59	
9) gällde ett över fem år gammalt ärende	77	452
Det sammanlagda antalet avgjorda klagomål		1190

2. Myndigheters initiativ

1. Ärendets art

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	50	
2) annan myndighet	17	67
Sammanlagt		67

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) framställning	1	
2) skriftligt utlåtande	25	
3) meddelande eller anvisning	2	
4) annat ställningstagande	14	
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	17	59

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning		0
Sammanlagt		59

3. Laglighetsövervakning av domstolar

1. Ärendets art

1) granskning av straffdomar	86	
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	24	110
Sammanlagt		110

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) åtal	2	
2) anmärkning	7	
3) framställning	1	
4) meddelande eller anvisning	31	
5) annat ställningstagande	3	
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	60	104

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning		0
Sammanlagt		104

4. Övervakning av advokater

1. Ärendets art

1) disciplinärenden	137	
2) tillsynsärenden	87	
3) annan övervakning av advokater	9	233
Sammanlagt		233

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) annan åtgärd	2	
2) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	239	243

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning		0
Sammanlagt		243

5. Laglighetsövervakning av myndigheternas verksamhet*1. Ärendets art*

1) eget initiativ	17	
2) inspektioner	39	
3) annan övervakning av myndigheterna	1	57
Sammanlagt		57

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) åtal	1	
2) framställning	4	
3) meddelande eller anvisning	9	
4) annan åtgärd	1	
5) ändring eller rättelse under handläggningen	1	
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	8	
7) inspektioner och besök hos myndigheter	35	59

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning		0
Sammanlagt		59

Totalantalet ärenden 1999 och behandlingen av dem

1. Ärenden som var anhängiga 1999, av vilka

år 1997 inkomna ärenden	48	
år 1998 inkomna ärenden	602	650
år 1999 inkomna ärenden		1731
Sammanlagt		2381

2. Av de anhängiga ärendena har år 1999

slutbehandlats ärenden		1680
Överförs till följande år		
år 1998 inkomna ärenden	106	
år 1999 inkomna ärenden	595	701
Sammanlagt		2381

10.2. Statistiska uppgifter om tjänsteåtal

De tjänsteåtal som högsta domstolen, hovrätterna och underrätterna avgjorde 1999 genom laga kraft vunna domar fördelar sig mellan olika kategorier av tjänsteinnehavare och befattningshavare på det sätt som framgår av följande tabell,

enligt rättsinstans, arten av tjänsteåtal och avgörande. Statistiken bygger på de utslagskopior som domstolarna tillställt justitiekanslern enligt 3 § förordningen angående meddelande av uppgifter över mål rörande åtal mot innehavare av tjänst eller befattning (272/1926).

Tjänstemän	Instans			Tjänsteåtalets art							Avgöranden							
	Högsta domstolen	Hovrätterna	Tingsrätterna	Mutbrott	Sekretessbrott	Missbruk av tjänsteställning	Felaktigt rättsgångs- eller strafforderförärande	Förmögenhetsbrott	Militära brott	Övriga tjänstefel	Fängelse	Böter	Domseftergift	Avsättning	Varning	Förkastat	Avvisat	Annat avgörande
Tingsdomare	6	2					3			6								3
Övriga domare	20						12			8								1
Åklagare		6				4				2		1						5
Polis			6															
Fångvårdsväsendet																		
Försvarsmakten			4						4			2	1					1
Länsförvaltningen																		
Skatteförvaltningen																		
Övriga statstjänstemän	9	4				1				12		4						4
Kommunala tjänstemän ..	1	18	1	1	1	3		5		16	5	2	2	3	1	4	5	9
Kyrkans tjänstemän																		
Övriga tjänstemän																		
Sammanlagt	36	34	1	1	1	8	15	5	4	44	5	9	3	3	2	38	9	5

10.3. De nya bestämmelserna gällande justitiekanslern

10.3.1. Bestämmelserna om justitiekanslern i Finlands grundlag

Nr 731

Finlands grundlag

Given i Helsingfors den 11 juni 1999

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen anger, föreskrivs:

5 kap.

Republikens president och statsrådet

69 §

Justitiekanslern i statsrådet

Vid statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler, vilka utnämns av republikens president och skall ha utmärkta lagkunskaper. För biträdande justitiekanslern utser republikens president dessutom för högst fem år en ställföreträdare, som vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter dennes uppgifter.

Angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

10 kap.

Laglighetskontroll

108 §

Justitiekanslerns uppgifter

Justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern skall på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Justitiekanslern ger årligen till riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingendras behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtogs.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksretten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksretten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Helsingfors den 11 juni 1999

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Justitieminister *Johannes Koskinen*

10.3.2. Lag om justitiekanslern i statsrådet**Nr 193****Lag
om justitiekanslern i statsrådet**

Given i Helsingfors den 25 februari 2000

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag bestäms om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar med stöd av grundlagen och om justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern övervakar advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater (496/1958).

2 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern vid övervakningen av lagligheten av statsrådets eller republikens presidents ämbetsåtgärder finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller någon av dess medlemmar eller av republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

Om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll.

Justitiekanslern skall övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

3 §

Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet

Vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag skall justitiekanslern behandla till justitiekanslern riktade skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling.

Justitiekanslern har rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslern skall granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet.

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern

dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

5 §

Utredning av ärenden

I ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

6 §

Åtgärder

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, om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.

Om ett allmänt intresse kräver det, skall justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden.

7 §

Initiativrätt

Justitiekanslern har rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de i rättskipningen eller förvaltningen har föranlett ovisshet eller olika tolkningar.

8 §

Handräckning

Justitiekanslern har rätt att i skötseln av sina uppgifter utan dröjsmål av alla myndigheter få

sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge.

9 §

Avgiftsfria upplysningar och handlingar

Justitiekanslern har rätt att avgiftsfritt få de upplysningar och handlingar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll.

10 §

Justitiekanslern

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till ämbetet.

Justitiekanslerns uppgifter sköts förutom av justitiekanslern också av biträdande justitiekanslern och, om biträdande justitiekanslern har förhinder, av dennes ställföreträdare.

Justitiekanslern avgör speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern.

11 §

Biträdande justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern avgör med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på biträdande justitiekanslern att behandla.

Vid förhinder för justitiekanslern sköts justitiekanslerns uppgifter av biträdande justitiekanslern.

Om biträdande justitiekanslern har förhinder, kan justitiekanslern kalla biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att sköta de uppgifter som ankommer på biträdande justitiekanslern. När ställföreträdaren sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter gäller om ställföreträdaren på motsvarande sätt vad som i denna lag bestäms om biträdande justitiekanslern.

12 §

Justitiekanslersämbetet

För beredningen av ärenden som justitiekanslern skall avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern.

Genom statsrådsförordning bestäms om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden vid ämbetet. Närmare bestämmelser om dessa kan utfärdas i en arbetsordning som fastställs av justitiekanslern.

13 §

Tjänstledighet för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern kan själv ta tjänstledigt och bevilja biträdande justitiekanslern tjänstledighet för högst 30 dagar om året. Tjänstledighet för längre tid beviljas justitiekanslern och biträdande justitiekanslern av republikens president.

14 §

Utnämning av kanslichefen

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet utnämns av republikens president efter att justitiekanslern gjort en framställning i saken. Tjänsten besätts utan att den ledigförklaras.

Helsingfors den 25 februari 2000

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

15 §

Behörig domstol i tjänsteåtal

Tjänstemän som föredrar ärenden vid justitiekanslersämbetet åtalas för tjänstebrott vid Helsingfors hovrätt.

16 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.
Genom denna lag upphävs reglementet den 30 december 1992 för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992) jämte ändringar.

Justitieminister *Johannes Koskinen*

10.3.3. Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet

Nr 253

Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet

Given i Helsingfors den 1 mars 2000

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från justitieministeriet, föreskrivs med stöd av 12 § 2 mom. lagen den 25 februari 2000 om justitiekanslern i statsrådet (193/2000):

1 §

Justitiekanslersämbetets uppgifter

Om justitiekanslersämbetets uppgifter bestäms i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

2 §

Organisation

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet.

Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheten.

3 §

Arbetsordning

I justitiekanslersämbetets arbetsordning bestäms om ledningen av justitiekanslersämbetet och om dess ledningsgrupp, om avdelningarnas och den administrativa enhetens uppgifter och organisation, om tjänstemännens uppgifter och vikariat, om beredningen och avgörandet av ärenden samt vid behov även om andra administrativa ärenden som gäller justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern fastställer arbetsordningen.

4 §

Tjänstemän

Vid justitiekanslersämbetet finns en kanslichef, referendarieråd såsom avdelningschefer, referendarieråd, konsultativa tjänstemän, äldre

justitiekanslerssekreterare, yngre justitiekanslerssekreterare samt föredragande.

Vid justitiekanslersämbetet kan också finnas en informationsplanerare, en personalsekreterare och avdelningssekreterare samt andra tjänstemän. Dessutom kan vid justitiekanslersämbetet finnas annan personal i tjänsteförhållande samt sakkunniga som anställts för särskilda uppgifter.

Föredragande vid justitiekanslersämbetet är de tjänstemän som nämns i 1 mom. samt de tjänstemän som av justitiekanslern särskilt förordnas till uppgiften.

5 §

Behörighetsvillkor för tjänstemännen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,

2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga,

3) för referendarieråd, konsultativ tjänsteman samt äldre och yngre justitiekanslerssekreterare juris kandidatexamen samt erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration,

4) för föredragande juris kandidatexamen,

5) för den som sköter någon annan uppgift för uppgiften lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som behövs för fullgörandet av uppgiften.

6 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet. Om utnämning av kanslichefen bestäms särskilt.

Tjänstemännen i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av justitiekanslern. Statsrådet utnämner dock kanslichefen i tjänsteförhållande för viss tid som varar längre än ett år.

7 §

Tjänstledighet

De tjänstemän som avses i 4 § 3 mom. beviljas tjänstledighet av justitiekanslern.

Statsrådet beviljar kanslichefen annan tjänstledighet som varar över ett år än sådan som grundar sig på statstjänstemannalagen (750/1994) eller på tjänstekollektivavtal.

Övriga tjänstemän beviljas tjänstledighet för högst tre månader av kanslichefen och för längre tid av justitiekanslern.

8 §

Avgörandet av ärenden

Justitiekanslern avgör ärenden i vilka beslut skall fattas vid justitiekanslersämbetet, om inte någon av justitiekanslersämbetets tjänstemän enligt arbetsordningen har beslutanderätt. Om utövandet av beslutanderätten i ärenden som hör till justitiekanslerns behörighet föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Justitiekanslern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som en tjänsteman annars

Helsingfors den 1 mars 2000

Justitieminister *Johannes Koskinen*

skulle få avgöra. Samma rätt har i enskilda fall kanslichefen och avdelnings-cheferna i ärenden som skall avgöras av tjänstemän som lyder under dem.

9 §

Föredragning

De ärenden som justitiekanslern skall behandla avgörs på föredragning, om inte justitiekanslern beslutar något annat. I arbetsordningen kan vid behov bestämmas om vilka andra ärenden som skall avgöras på föredragning.

Om föredragandens åsikt i ett ärende som avgörs på föredragning avviker från beslutet, har föredraganden rätt att anteckna sin åsikt i avgörandets arkivexemplar.

10 §

Lönen till biträdande justitiekanslerns ställföreträdare

Under den tid som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter betalas till honom eller henne lön på samma grunder som till biträdande justitiekanslern.

11 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2000.

Genom denna förordning upphävs förordningen den 7 november 1997 om justitiekanslersämbetet (984/1997).

Matti Niemivuo

SAKREGISTER 1999

	Sidan		Sidan
Advokatväsendet		Arbetsmarknadsstöd	
— övervakningen av advokatväsendet	12,111	— hörande	98
— medlemskap i Advokatförbundet	111	Avhandling	
— förpliktelser och god advokatsed	111	— handledare för ett avhandlingsarbete	87
— disciplinärt system	111	Avtalsvillkor	
— anmälningar från åklagare	112	— skälighet	108
— kostnader	114	Bank, se Penningrättning	
— en sysslomans försummelse i konkursbo .	115	Bankhemlighet	
— en sysslomans förfarande	115	— utlämnande av uppgifter som omfattas av	
— kostnader för disciplinärt förfarande	116	bankhemligheten och/eller affärshemlig-	
— en banks förfarande	116	heten	43
— allmänna rättsbiträden	116	Behandlingstid	
Alko Ab		— ansökan	54,89
— utlåtnad om tillsättning av förvaltnings-		Benämningar	
rådet	41	— ministrars	29
Allmänna rättsbiträden		Beskattning	
— övervakning	116	— varuimport från Åland	48,87
Ansökan		— jämlikt bemötande av skattskyldiga	85
— behandlingstid	53	— beskattning av återflyttares pensioner	86
— vederbörlig handläggning	88	— ett skatteombuds grunder för ändrings-	
— omsorgsfullhet vid handläggningen	107	sökande	86
Aravahyreshus		Beslut	
— övervakning av hyresförhöjning	105	— motivering i ett ordningsstraffärende	61
Arbetsavtal, lagen om		— skyldighet att motivera förvaltnings-	
— åtal för överträdelse av lagen om arbets-		domstolars beslut	63
avtal	70	— motivering	53,65,76
Arbetsgivarställning		Beslutanderätt	
— flygtrafikledningens skiftchefer	51,128	— en expeditionsministärs rätt att besluta	
Arbetsgrupp		om bindningsfullmakter gällande utveck-	
— vad som skall beaktas vid tillsättningen ..	88	lingssamarbete	24
Arbetskraftsmyndighet		Beslutsordning	
— rådgivningsskyldighet	100	— i samband med anslutningen av Finlands	
Arbetslöshetsdagpenning		Bank till Europeiska centralbanken	27
— ansvar för bekostande	99		
— återkrav	100		

	Sidan		Sidan
Besvär		Europeiska ombudsmannen	
— utsättande av ny besvärstid	62	— överföring av klagomål	12
— en tingsrätts handläggning av en besvärsskrift	62	Europeiska unionen	
Besvärsrätt		— seminarium för medlemsländernas justitieombudsmän	17
— som en del av en rättvis rättegång	52,62	— stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna	20,46
— tryggande av rätten att söka ändring	42,52	— medlemskap i unionen	24
Besvärstid		Exekutiv auktion	
— utsättande av ny besvärstid	62	— på flera fastigheter	74
Björn		— fördelning av köpeskilling och utgivande av köpebrev	76
— reglering av björnbeståndet	49,141	Fartyg	
Brevhemlighet		— förslag till förordning om fartygs konstruktion	27,93
— i samband med postverksamhet	50	Fastighet	
Byggnadsinspektör		— exekutiv auktion	74
— bedömning av förfarande	107,159	Finlands Bank	
— förfarande i ett ärende som gällde handlingsoffentlighet	108	— beslutsordningen då Finlands Bank anslöts till Europeiska centralbanken	27
Datasekretess		Finlands gränser	
— tolkning om den registeransvarige och datasekretessen inom hälsovården	97	— brott mot bestämmelserna om överskridande	70
Delegering		Fiskeriärende	
— republikens presidents beslut	24	— skälig behandlingstid	89
Demonstration		Flygtrafikledning	
— polisens förfarande	50	— skiftchefers arbetsgivarställning	51,128
Domkapitel		Flyttningsanmälan	
— ställningen som rättsskipningsorgan	109	— skyldigheten att göra flyttningsanmälan i samband med hyresbostäder	105
Domslut		Fronttjänsttecken	
— uppgörande	65	— grunder för beviljande	97,149
— rättelse	65	Frökontroll	
Dröjsmål, försening		— skötsel och övervakning av frökontrollärenden	89,145
— ett utlåtande	54,102	Fängelsestraff	
— ett tvistemål	59	— bestämmande av gemensamt fängelsestraff	64
— ett ärende som gällde en säkringsåtgärd	60	— avräkning av tiden för frihetsberövande	65
— förundersökning	71	— bestämmande	65
— verkställande av utmätning	76	— en utmätningmans förfarande i ett ärende som gällde uppskov med verkställighet	76
— behandling av ett fiskeriärende	89		
— en utredning till vattendomstolen	101		
— en miljöcentrals utlåtande	102		
Egendom			
— överlåtelse av statens lösegendom	85		
Europeiska centralbanken			
— beslutsordningen då Finlands Bank anslöts till Europeiska centralbanken	27		

	Sidan		Sidan
Föredragningslista		Grundlagen	
— granskning av föredragningslistor	23	— utlåtande om en promemoria av arbets-	
— av granskningen föranledda åtgärder	24	gruppen för införande av grundlagen	36
— klagomål i samband med granskningen ..	27	— grundlagens bestämmelser om grundrät-	
		tigheterna	45
Företagshälsovård		— av den nya grundlagen föranledda änd-	
— ett statsbolags företagshälsovård	93	ringar i bestämmelserna om justitiekans-	
		lern	168
Företagsstöd		Grundläggande fri- och rättigheter samt	
— förutsättningar för avbrytande av utbe-		mänskliga rättigheter	
talning	94	— övervakning	11
		— bestämmelserna om de grundläggande	
Författningssamlingen		fri- och rättigheterna	45
— utlåtande om revidering av lagstiftningen		— i samband med övervakningen av stats-	
om Finlands författningssamling	34	rådet	46
— rubricering av ministeriebeslut	91	— i samband med övervakningen av andra	
		myndigheters verksamhet	47
Förhandsröstning		— Europeiska unionens stadga om de	
— förhandsröstningsställen i glesbygdssom-		grundläggande fri- och rättigheterna	20,46
råden	48	— förhandsröstningsställen	48
		— jämlikheten i valprogram	48
Förordning		— tullverket och beskattningsförfarandet ...	48
— förslag till förordning om fartygs kon-		— ändring av studiestödsförordningen	48
struktion	27,93	— misstanke om åldersdiskriminering	49
— promemoria om republikens presidents		— reglering av björnbeståndet och männis-	
rätt att utfärda förordningar	28	kors trygghet	49
		— gatunderhåll	49
Försvarsmateriel		— polisens förfarande vid husrannsakan	50
— utredningar i exportärenden	53	— bestämmelserna om stämningssdelgivning	50
		— tryggande av brevhemligheten	50
Försöksdjur		— polisens förfarande i samband med en	
— tillämpning av bestämmelserna om för-		demonstration	50
söksdjursverksamhet	93	— begränsning av yttrandefriheten	51
		— inom flygtrafikledningen anställda skift-	
Förundersökning		chefers arbetsgivarställning	51
— hörande av part	60	— en proposition om deltagande i kriminella	
— dröjsmål med förundersökning	71	organisationers verksamhet	51
— en undersökningsledares behörighet	72	— ärenden som gäller utkomststöd	52
— beslut om avslutande av förundersökning	72	— rätten att söka ändring	52
— tillräcklig misstanke om brott	73	— en prövningsnämnds ställning	52
		— tryggande av rätten att söka ändring	52
Förvaltningsklagan		— ett ministeriums förfarande	53
— vederbörlig handläggning	53	— export av försvarsmateriel	53
— handläggning i länsrätten	83	— behandling av förvaltningsklagan	53
— hörande	99	— motivering av beslut	53
— en länsstyrelses förfarande	99	— beredning av en generalplan	54
		— behandlingstiden för en ansökan	54
Gata		— dröjsmål med ett utlåtande	54
— underhåll och övervakning	49,108	— luftfartsverkets förfarande	54
		— utlåtande om en promemoria av arbets-	
Generalplan		gruppen för införande av grundlagen	36
— beredningen av en generalplan för Noux-		— av den nya grundlagen föranledda änd-	
området	53,100	ringar i bestämmelserna om justitiekans-	
		lern	168

	Sidan		Sidan
Gårdsbruksenhetsregistret		Idrottsman	
— uppgifter om lagfarter	86	— ordnande av pensions- och olycksfalls- skydd	96
Gåva		Internationella kontakter	
— ändring av villkor i gåvobrev	94	— justitiekanslersämbetets	17
Hamnprojekt		Internationell överenskommelse	
— utlåtande om behandling i statsrådet	41	— utlåtande om tillämpningen av de i en internationell överenskommelse ingåen- de bestämmelserna om skattefrihet och tullfrihet	40
Handikappservicelagen		Justitiekanslern	
— tillämpning på mentalvårdspatienter	94	— lagstiftning gällande justitiekanslern	9,12, 168,179
Handlingar		— sifferuppgifter om verksamheten	12
— omsorgsfull behandling	61,83, 106	— övervakningsbehörighet	43,87, 93,103,105, 110,170
— behandling, avgörande och förvaring	88	Jämknings	
— Naturhandlingars exakthet	100,156	— straffjämkning	64
— utlämnande av uppgifter ur patienthand- lingar	107	Jämlikhet	
Handlingsoffentlighet		— grundläggande rättighet	48-49
— en kommunal myndighets förfarande	104	— en länsstyrelses förfarande	77
— en byggnadsinspektörs förfarande	108	— ett skatteombuds förfarande	86
Handredskapsfiske		— inom kommunalförvaltningen	109
— bedömning av en förbudsansökan	90	— språklig jämlikhet vid hörande av parter	156
Husrannsakan		Jäv	
— polisens förfarande	49,71	— ministerjäv	26
Hyra		— jäv för en stadsstyrelsemedlem	44
— övervakning av hyresförhöjningar	105	— en framställning om jävsbestämmelser för tingsrätternas nämndemän	60
Hyresbostad		— en kommuns tekniske direktör	108
— skyldighet att göra flyttningsanmälan	105	— i samband med statens ägarmakt	164
— ett hyresbolags förfarande	109	Kanslichef	
Hälsovård		— ställföreträdare för ett ministeriums kanslichef	25
— registrering av yrkesutbildade personer ..	96	Klyvningsförrättning	
— ett utlåtande av Rättsskyddscentralen för hälsovården i ett pensionsärende	100	— en förrättningsingenjörs förfarande	89
Häradsreformen		Kollektivavtal	
— iakttagelser om hur reformen genomförts ..	67	— statsrådets behandling av statens kollektiv- avtal	42
Hörande		Konkurrensdomstol	
— luftfartsverkets förfarande	54	— utlåtande om konkurrensdomstolskom- missionens och marknadsdomstolsar- betsgruppens betänkande	36
— protokoll över tilläggsutredning	60		
— med anledning av en pensionsanstalts an- sökan om återbrytande	97		
— i samband med förvaltningsklagan	99		

	Sidan		Sidan
Konsulära tjänster		Medborgarbrev	
— utlåtande om en proposition	42	— behandlingen av medborgarbrev som är adresserade till statsministern	42
Krigsman, se Militär		— besvarande	97
Kriminell organisation		Mentalvårdspatient	
— kriminalisering av deltagande i vissa organisationers verksamhet	51	— tillämpning av handikappservicelagen	94
Kundservice		Militär	
— vid en tingsrätts kansli	61	— utlåtande om militäråklagararbetsgruppens betänkande	36
— serviceprincipen vid domstolarna	63	— betänkande av arbetsgruppen för militära kommandomål	39
— inom utrikesförvaltningen	82	— kallelse av militärpersoner till domstol ...	82
— arbetskraftsmyndigheternas rådgivnings- skyldighet	100	Miljöcentral	
Kungörelse		— förfarandet i ett planeändringsärende	102
— felaktigheter i samband med en Natura- kungörelse	107,156	Minister	
Körförbud		— jäv	26
— meddelande	66	— benämningar	29
Körkort		Ministerier	
— behörig myndighet	37	— behörighet att tolka regeringsformen	53,93
Laxfiske		— förfarandet i ett tillsättningsärende	89,132
— olika intressegruppers representation i en arbetsgrupp	88	— ett statsbolags företagshälsovård	93
Lotteriverksamhet		Motivering av beslut	
— offentlig övervakning	82	— tillräknande i brottmål	60
Luftfartsverket		— ordningsstraff	61
— hörande av en part	54,93	— förvaltningsdomstolars avgöranden	63
Läkemedel		Natura 2000	
— särskild utredning för erhållande av grundersättning för läkemedel	96	— handlingars exakthet, felaktigt kungörelseförfarande	100,156
— ansvar för vård och medicinering	106	Noux' generalplan	
Länsrätt		— beredning	100
— en sakkunnigledamots mandatperiod	25	Nämndeman	
— behandling av förvaltningsklagan	99	— framställning om jävsbestämmelser för tingsrätters nämndemän	60
Länsstyrelse		Områdesbyte	
— tillämpning av deponeringslagen	77	— mellan staten och en stad	82
Lärare		Ordning	
— anmärkning från arbetsledningens sida ..	106	— upprätthållande av ordning vid rättegång	61
Marknadsdomstol		Ordningsbot	
— utlåtande om konkurrensdomstolskommissionens och marknadsdomstolsarbetsgruppens betänkande	36	— i samband med trafikförseelse	72

Sidan	Sidan
Ordningsstadga	
— framställning om justering av lagen om kommunala ordningsstadgor	82
Ordningsstraff	
— framställning om ådömande av ordningsstraff	59
— motivering av beslut	61
Osteopat	
— registrering och utbildning	96
Patient	
— ansvar för vård och medicinering	106
Patienthandlingar, se Handlingar	
Penninginrättning	
— förfarande i ett borgensärende	85
Pension	
— pensions- och olycksfallsskydd för idrottsmän	96
— hörande med anledning av en pensionsanstalts ansökan om återbrytning	97
— ett utlåtande av Rättsskyddscentralen för hälsovården i ett pensionsärende	100
Personregister	
— tolkning om den registeransvarige och datasekretessen inom hälsovården	97
Planläggning	
— en miljöcentrals förfarande i ett ändringsärende	100
Polisen	
— förfarande i samband med en husrannsakan	49
— förfarande i samband med en demonstration	50
— polisens trafikövervakning	72
— samarbete mellan polisinsrättningar	73
Postverksamhet	
— tryggande av brevhemligheten	50
Protokoll	
— i domstol	65
Prövningsnämnd	
— nämndens ställning inom förvaltningsrättskipningen	52
Regionplan	
— en regionplansbeskrivning	107
Republikens president	
— beslut om subdelegering	24
— en promemoria om republikens presidents förordningar	28
Riksdagens justitieombudsman	
— uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	12
Riksåklagaren	
— överföringar till riksåklagarämbetet	11
Rättegång	
— rätten att söka ändring	52,62
— fördelning av skyldigheten att ersätta rättegångskostnader	63
Röstning	
— behandlingen av en röstande	48
— förhandsröstningsställen i glesbygdsområden	81
Sakkunniga	
— sakkunnigledamots mandatperiod i länsrätten	25
— —, — en domstol	25
— sakkunnigutlåtanden	98
Samboförhållande	
— tolkning av ett samboförhållande och hörande i ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd	98
Samhällstjänst	
— domsmotivering	65
— framställning om återbrytande	66
Sammanträdesbehandling	
— behandling av ett skuldsaneringsärende ..	60
Serviceprincipen	
— i domstolssammanhang	63
Sjukdagpenning	
— återkrav	96
Sjuktransport	
— yrkesskicklighet och utbildningsbehov ...	98
Skjutvapen	
— registrering	73
Skogscentralen Tapio	
— tjänsteåtalsärende	88

	Sidan		Sidan
Skogsforskningsinstitutet		Stämning	
— anpassning av verksamheten	90	— framställning om komplettering av delgivningsbestämmelserna	49,77
Skuldsanering		Telefonaktie	
— sammanträdesbehandling i ett skuldsaneringsärende	60	— beaktande av aktier i utkomststödsärenden	107
Skyndsamhet, se även Dröjsmål, Försening		Territorieövervakning	
— behandling av ansökan	89	— utlåtande om ett betänkande av territorieövervakningskommissionen 1998	40
Socialverk		Tillräknande	
— förfarande vid indrivning av underhållsbidrag	107	— motivering	60
Språk		Tillsättning av tjänst	
— iakttagande av språkbestämmelserna	85	— meddelande om tjänst	26
Stadsdirektör		— behörighet för en specialforskartjänst	78
— förfarandet vid val av biträdande stadsdirektör	105	— meddelande om behörighetsvillkor	84
Statens säkerhetsfond		— granskningsförfarande i samband med tillsättning	88
— fondfullmäktiges förfarande	87	— förfarande i ett tillsättningsärende	89,132
Statsfördrag		Tilläggsundersökning	
— den av utrikesministeriet tillsatta statsfördragsarbetsgruppen	20	— hörande av part om protokoll över tilläggsundersökning	60
Statsminister		Tjänsteansvar	
— förfarandet i ett ärende som gällde avtal om en bankdirektörs skadestånd	23,121	— utsträckning	63
Statsrådets principbeslut		Tjänstebrott	
— principbeslutets förhållande till regeringsprogrammet samt deras giltighet	31	— domare som misstänkta för tjänstebrott ..	58,70
Statsrådslagen		Tjänsteåtal	
— utlåtande om ett ändringsförslag	32	— arbetsgruppen för förnyande av bestämmelserna om tjänsteåtalsforum	20
Straffart		— i samband med exekutiv auktion på en fastighet	74
— bestämmande	64	— anställda vid en skogscentral	88
Strandskyddsprogram		— domare som misstänkta för tjänstebrott ..	58
— genomförande	102	Trafik	
Studier		— polisens trafikövervakning	72
— avgifter som förutsättning för universitetsstudier	87	— ordningsbotsföreläggande	72
Studiestöd		— övervakning av trafiksäkerhetscentralens verksamhet	100,110
— fråga om en ändring av studiestödsförordningen var förenlig med grundlagen ..	48	Tull	
		— tullmyndigheternas behörighet	85
		— beskattningsförfarandet	48,87
		Underhållsbidrag	
		— en socialmyndighets förfarande	107

Sidan	Sidan
Undersökningsledare	
— behörighet vid förundersökning	72
Ung person	
— tillämpning av lagrum	65
Upphållstillstånd	
— tillståndsmyndighet	43
Utkomststöd	
— bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna	51
— återkrav	106
— utredning av grunderna för erhållande av utkomststöd	106
— beaktande av telefonaktier	107
Utlåtande	
— utlänningsverkets utlåtande, innehåll och bindande verkan	83
— sakkunnigutlåtanden	98
— dröjsmål	101
Utlämnande av uppgifter	
— uppgifter som omfattas av bankhemlig- heten och/eller affärshemligheten	43
— patienthandlingar	107
Utlämningslagen	
— utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till ändring av utlämningsla- gen	37
Utlämningsverket	
— ett utlåtandes innebörd och bindande ver- kan	83
Utmätning	
— ändring av lagstiftningen	74
— dröjsmål med verkställighet	76
— allokering av utmäta medel	77
Utsökning	
— bemyndigande av ombud	75
— verkställighet av tredsodom	75
— ett exekutionsverks arbetsordning	75
— en utmätningens förfarande	76
— väckande av talan i en verkställighetstvist — handläggning av skrivelser vid ett exeku- tionsverk	76 77
Valprogram	
— jämlikheten i valprogram	48
Vapenköp	
— tolkning av avtal	84
Villkorlig frihet	
— förlust av villkorlig frihet	64
Villkorligt fängelsestraff	
— verkställighet	64
— provotid	65
Yttrandefrihet	
— begränsning i ett ärekränkingsmål	50
Åklagaruppgifter	
— justitiekanslern som specialåklagare	11
— överföring till riksåklagarämbetet	11
Åland	
— statsrådets beslut om extra anslag	25
— förfarandet vid utnämning av landshöv- ding	43
— tullverkets förfarande	48,87
— iakttagande av språkbestämmelserna	85, 110
— utlåtande om ett förslag till ändring av självstyrelselagen	118
Åldersdiskriminering	
— misstanke om åldersdiskriminering	49,104
Ånglokomotiv	
— ändring av ett gåvobrev	94
Återbrytande	
— framställning om gemensamt fängelse- straff	66
Ägarmakt	
— jävsfrågor i samband med utövande av statens ägarmakt	164
Äktenskapsskillnad	
— framställning om att beslut skall tillställas parterna	60
Ärekränkning	
— begränsning av yttrandefriheten i ett äre- kränkingsmål	50

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.1999

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningschef, referendarieråd	Saloranta, Olli, vicehäradshövding
Referendarieråd	Björklund, Eva-Brita, vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	Hiekkataipale, Risto, vicehäradshövding
Föredragande	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding
EU-assistent	Sarja, Mikko, juris licentiat
Avdelningssekreterare	Ahotupa, Eeva, vicensotarie

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Liusvaara, Harri, vicehäradshövding
Referendarieråd	Okko, Jukka, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Arjola, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Snellman, Jorma, vicehäradshövding
	Avela, Marja, vicehäradshövding
	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	Hallenberg-Roine, Kaisa, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Tanner Heli, vicensotarie
	Rantala, Eeva, vicensotarie
	Tuomikko, Helena, vicensotarie

Administrativa enheten

Avdelningschef, kanslichef	Helminen, Klaus, juris licentiat, vicehäradshövding
Föredragande	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicensotarie
Informationsplanerare	Sive, Pia, politices magister
ADB-planerare	Jääskeläinen, Helena
Registrator	Ratajärvi, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Mäkinen, Jaana
Textbehandlare	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Vaktmästarchef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Nyberg, Ira
Vaktmästare	Järvinen, Kari

