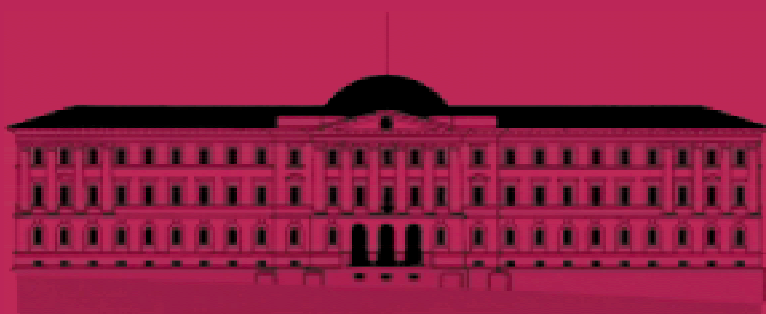


JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2000



HELSINGFORS 2001

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

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

AVGIVEN
FÖR ÅR 2000



HELSINGFORS 2001

ISSN 0356-3219

EDITA ABP, HELSINGFORS 2001

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 år 2000.

Under verksamhetsåret sköttes justitiekanslersämbetet av undertecknad, juris licentiat, vicehäradshövding Paavo Nikula. Vicehäradshövding Jukka Pasanen var biträdande justitiekansler (till 1.3.2000 justitiekanslersadjoint) och skötte mina uppgifter då jag hade förhinder.

Republikens president utsåg 1998 kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, juris licentiat Klaus Helminen till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Under verksamhetsåret skötte kanslichef Helminen på kallelse av justitiekanslern uppgifterna som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern (till 1.3.2000 justitiekanslersadjointens suppleant) i sammanlagt 90 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. Samtidigt redogörs för de åtgärder som verksamheten har föranlett och för gjorda iakttagelser. Härvid beaktas den nya lag om justitiekanslern i statsrådet och statsrådets därtill anslutna förordning om justitiekanslersämbetet

som trädde i kraft samtidigt som grundlagen, dvs. 1.3.2000.

Efter den allmänna översikten av justitiekanslersämbetets verksamhet följer en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet i statsrådet. I följande avsnitt behandlas övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I avsnitten om laglighetsövervakningen redogörs först för tillsynen över de allmänna domstolarna, åklagar-, polis- och utskökningsväsendet 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 biträdande justitiekanslerns 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 tjänsteåtalets ärenden. I avsnittet ingår även ämbetsverkets nya arbetsordning.

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

Helsingfors den 30 mars 2001.

Justitiekansler **Paavo Nikula**

Kanslichef *Klaus Helminen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
Till Riksdagen och Statsrådet	3	2.2.1. Allmänt	24
1. Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet	9	2.2.2. I samband med statsrådsövervakningen konstaterad tillämpning av grundlagen	27
1.1. Den nya lagstiftningen om justitiekanslern	9	2.3. Granskningen av föredragningslistor	28
1.2. De viktigaste verksamhetsområdena	10	2.3.1. Inspektionsobjekten	28
1.2.1. Övervakningen av statsrådet	10	2.3.2. EU-medlemskapet	29
1.2.2. Utlåtanden	11	2.3.3. Fall som har samband med medlemskapet	30
1.2.3. Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	11	2.4. Uppgifter i samband med granskningen av listorna	34
1.2.4. Åklagaruppgifterna	11	2.4.1. Åtgärder som granskningen för- anlett	34
1.2.5. Prövningen av klagomål	12	2.4.2. Vissa klagomål i anslutning till granskningen av listorna	37
1.2.6. Granskningen av straffdomar	12	2.5. Skriftliga utlåtanden och framställningar	39
1.2.7. Övervakningen av advokaterna .	12	2.6. Övriga utlåtanden och ställningstaganden	47
1.2.8. Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	12	3. De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	52
1.3. Sifferuppgifter om verksamheten	13	3.1. Allmänna synpunkter	52
1.4. Inspektionsresor och besök	13	3.1.1. De i Finland gällande bestämmelserna	52
1.5. Internationella kontakter	18	3.1.2. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna .	53
1.5.1. Besök i utlandet	18	3.2. Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	53
1.5.2. Besök hos justitiekanslersämbetet	19	3.3. Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	54
1.6. Verksamhet och ekonomi	19	3.4. Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	54
1.6.1. Ekonomin	19	4. Laglighetsövervakningen av domstolarna	61
1.6.2. Utbildning	20	4.1. Allmän översikt	61
1.6.3. Information	20	4.1.1. Klagomål	61
1.6.4. Den nya offentlighetslagstiftningen	21		
1.6.5. Övrig verksamhet	22		
1.7. Ämbetsverkets organisation och personal	22		
1.7.1. Organisationen	22		
1.7.2. Personalen	23		
2. Justitiekanslern i statsrådet	24		
2.1. Allmän översikt	24		
2.2. Den nya grundlagens inverkan på laglighetsövervakningen av statsrådet	24		

	Sida		Sida
4.1.2. Granskningsverksamhet	61	6.2.1. Meddelande	88
4.1.3. Tjänstebrott som domare miss- tänks ha begått	62	6.2.2. Övriga ställningstaganden	88
4.1.4. Förfarandet vid domstolsöver- vakningen	63	6.3. Inrikesförvaltningen och försvarsförvalt- ningen	89
4.2. Klagomål mot domstolar och andra över- vakningsåtgärder	64	6.3.1. Framställning	89
4.2.1. Tjänsteåttalsärenden	64	6.3.2. Meddelande	90
4.2.2. Framställningar	64	6.3.3. Övriga ställningstaganden	90
4.2.3. Anmärkningar	65	6.4. Finansförvaltningen	91
4.2.4. Meddelanden	66	6.4.1. Anmärkningar	91
4.2.5. Övriga ställningstaganden	71	6.4.2. Meddelanden	92
4.3. Granskning av straffdomar	74	6.4.3. Övriga ställningstaganden	94
4.3.1. Allmänt	74	6.5. Undervisningsförvaltningen	96
4.3.2. Anmärkningar	74	6.5.1. Meddelanden	96
4.3.3. Meddelanden	74	6.5.2. Övrigt ställningstagande	96
4.3.4. Vissa allmänna synpunkter	75	6.6. Jord- och skogsbruksförvaltningen	97
5. Laglighetsövervakningen av den övriga rätts- vården	77	6.6.1. Meddelanden	97
5.1. Allmän översikt	77	6.6.2. Övriga ställningstaganden	99
5.1.1. Klagomål	77	6.7. Trafikförvaltningen	101
5.2. Laglighetsövervakningen av åklagarvä- sendet	78	6.7.1. Framställning	101
5.2.1. Anmärkning	78	6.7.2. Meddelanden	101
5.2.2. Anvisningar och meddelanden ...	78	6.7.3. Övriga ställningstaganden	102
5.3. Laglighetsövervakningen av polisväsendet	79	6.8. Handels- och industriförvaltningen	102
5.3.1. Framställning	79	6.8.1. Meddelanden	102
5.3.2. Anmärkning	79	6.8.2. Övrigt ställningstagande	103
5.3.3. Anvisningar och meddelanden ...	79	6.9. Social- och hälsovårdsförvaltningen	103
5.3.4. Övriga ställningstaganden	82	6.9.1. Framställning	103
5.4. Laglighetsövervakningen av utsöknings- väsendet	83	6.9.2. Meddelanden	103
5.4.1. Tjänsteåttalsärenden	83	6.9.3. Övriga ställningstagande	105
5.4.2. Framställningar	83	6.10. Arbetsförvaltningen	106
5.4.3. Meddelanden	83	6.10.1. Meddelanden	106
5.4.4. Övriga ställningstaganden	84	6.10.2. Övrigt ställningstagande	107
5.5. Den övriga rättsvården och justitieför- valtningen	85	6.11. Miljöförvaltningen	107
5.5.1. Meddelanden	85	6.11.1. Meddelande	107
5.5.2. Övriga ställningstaganden	86	6.11.2. Övrigt ställningstagande	107
6. Laglighetsövervakning av statsförvaltningen ...	87	7. Laglighetsövervakningen av den övriga förvalt- ningen	109
6.1. Allmän översikt	87	7.1. Allmän översikt	109
6.1.1. Övervakningsmetoderna	87	7.1.1. Fördelningen av klagomål samt vidtagna åtgärder	109
6.1.2. Lagstiftning	87	7.1.2. Den nya kommunallagens inver- kan på kommunernas förvaltning	110
6.1.3. Fördelningen av klagomål	87	7.2. Kommunalförvaltningen	112
6.2. Utrikesförvaltningen	88	7.2.1. Allmän förvaltning	112
		7.2.1.1. Anmärkning	112
		7.2.1.2. Meddelanden	112
		7.2.1.3. Övrigt ställningstagande	114

	Sida		Sida
7.2.2. Undervisningsförvaltningen	114	9.1. Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering	130
7.2.2.1. Anmärkningar	114	9.2. Resultatstyrningen av domstolsväsendet	137
7.2.2.2. Meddelanden	115	9.3. Betänkande av arbetsgruppen för domar-disciplin	144
7.2.3. Social- och hälsovårdsförvaltningen	115	9.4. Förslag till ändring av tjänstebrottslagstiftningen	147
7.2.3.1. Anmärkning	115	9.5. Framställning om utveckling av förfarande vid förordnande till en uppgift	150
7.2.3.2. Meddelanden	116	9.6. Bestämmande av ett rättegångsbiträdes arvode	153
7.2.3.3. Övriga ställningstaganden	117	9.7. Indragning av byskolor	157
7.2.4. Miljöförvaltningen	118	9.8. Folkpensionsanstalten och återkrav av studiestöd	162
7.2.4.1. Framställning	118	9.9. Giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat beslut om tvångsvård ...	170
7.2.4.2. Anmärkning	118	9.10. En vägnämnd överskred sin behörighet	177
7.2.4.3. Meddelanden	118		
7.2.4.4. Övrigt ställningstagande	120	10. Bilaga	
7.2.5. Annan särskild förvaltning	121	10.1. Statistiska uppgifter om justitiekanslers-ämbetets verksamhet	185
7.2.5.1. Meddelande	121	10.2. Statistiska uppgifter om tjänsteåtal	189
7.3. Andra som sköter offentliga uppdrag	121	10.3. Justitiekanslersämbetets arbetsordning .	190
7.3.1. Meddelanden	121	Sakregister 2000	195
8. Övervakningen av advokatväsendet	123	Personalen vid justitiekanslersämbetet	
8.1. Allmänna synpunkter	123	31.12.2000	203
8.1.1. Medlemskap i Advokatförbundet	123	Figurer	
8.1.2. En advokats förpliktelser samt god advokatsed	123	1. Inkomna och avgjorda klagomål 1991-2000 ..	14
8.2. Övervaknings- och disciplinsystemet	123	2. Av klagomålen föranledda åtgärder 2000	14
8.2.1. Disciplinnämnden	123	3. Regeringspropositioner och EU-ärenden 1998—2000	25
8.2.2. Övervaknings- och disciplinära ärenden	124	4. Klagomål mot domstolar 1998-2000	62
8.2.3. Det disciplinära systemet	124	5. Klagomål mot åklagar-, polis- och utökningsmyndigheter 1998-2000	78
8.2.4. Uppgifter från de allmänna åklagarna	124	6. Klagomål mot statsförvaltningen, förvaltningsområdesvis 1998-2000	89
8.3. Innebörden av justitiekanslerns övervakning av advokaterna	124	7. Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1996-2000	110
8.3.1. Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	124	8. Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden 1998—2000	126
8.3.2. Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater	125	9. Åtgärder föranledda av klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden 2000	126
8.3.3. Inledande av disciplinärt förfarande	127		
8.3.4. Sökande av ändring i disciplinärt beslut	127		
8.4. Allmänna rättsbiträden	128		
8.5. Statistik	129		
9. Ärenden som behandlats vid justitiekanslersämbetet	130		

1. Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

1.1. Den nya lagstiftningen om justitiekanslern

Under verksamhetsåret, dvs. 1.3.2000, trädde Finlands grundlag (731/1999) i kraft. Genom den upphävdes Regeringsformen för Finland från 1919 och riksdagsordningen från 1928 samt de två andra tidigare grundlagarna. I 10 kap. grundlagen finns bestämmelser om laglighetskontrollen, bl.a. om justitiekanslerns uppgifter och viktigaste befogenheter. Motsvarande bestämmelser ingick i regeringsformen. Bestämmelser om justitiekanslern ingår i grundlagens 108-113, 115 och 117 §. Vissa paragrafer reglerar såväl justitiekanslerns som justitieombudsmannens verksamhet. Bestämmelserna om utnämning av och behörighetsvillkoren för justitiekanslern finns i 69 §, i samma kapitel som bestämmelserna om statsrådet. I paragrafen nämns också biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare. De tidigare benämningarna var justitiekanslersadjointen och dennes suppleant. Enligt 6 § lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (732/1999) blev justitiekanslersadjointens suppleant ställföreträdare för biträdande justitiekanslern då grundlagen trädde i kraft. Grundlagens bestämmelser om justitiekanslern är i sak oförändrade.

Till följd av grundlagsreformen förnyades också de övriga författningarna om justitiekanslern. Till denna kategori hörde det som förordning utfärdade reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992). En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp gick genom bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet och överlämnade sitt 16.9.1999 daterade betänkande till justitieministeriet. I betänkandet ingick ett utkast till en proposition med förslag till lag om justitiekanslern i statsrådet och vissa lagar i samband därmed samt ett utkast till förordning om justitiekanslersämbetet. Efter fortsatt beredning i 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. Riksdagen antog lagen med de ändringar

som grundlagsutskottet föreslog i sitt betänkande nr 6/2000.

Lagen om justitiekanslern i statsrådet 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. Samtidigt gjordes en närmast teknisk ändring i 1 § lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (194/2000) samt upphävdes 7 kap. 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen (195/2000), eftersom de i lagrummet reglerade befogenheterna hade samband med justitiekanslerns tidigare ställning som statens högsta åklagare.

Innan lagen om justitiekanslern i statsrådet stiftades ingick den grundläggande bestämmelsen om justitiekanslersämbetet i 2 a § (1120/1993) lagen om statsrådet. Då lagen om statsrådet i samband med grundlagsreformen ändrades genom en lag 18.2.2000 (145/2000) upphävdes 2 a § och till 1 § fogades ett nytt 3 mom. om lyder: "Vid statsrådet finns justitiekanslersämbetet enligt vad som bestäms särskilt".

Med stöd av det i 12 § lagen om justitiekanslern i statsrådet ingående bemyndigandet att utfärda förordning gavs 1.3.2000 statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000). Mera detaljerade bestämmelser om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden ges i den av justitiekanslern fastställda arbetsordningen för justitiekanslersämbetet. Justitiekansler Paavo Nikula fastställde den gällande arbetsordningen 3.4.2000.

Genom att stifta lagen om justitiekanslern i statsrådet godkände riksdagen de viktigaste förfarandena för laglighetskontrollen samt de åtgärder som kommer i fråga med anledning av fel och

brister som uppdagas i samband med kontrollen. Lagen innebär inga större förändringar jämfört med tidigare övervakningspraxis. De i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet ingående bestämmelserna om ämbetsverkets organisation och därtill anslutna administrativa arrangemang överensstämmer i stort sett med motsvarande tidigare bestämmelser. Den viktigaste ändringen i dessa avseenden är den att utnämningssrätten i fråga om vissa juristtjänster, enligt den nuvarande principen i utnämningsärenden, har överförs från republikens president till chefen för justitiekanslersämbetet, dvs. till justitiekanslern. Ett undantag utgör i detta avseende justitiekanslersämbetets kanslichef, som enligt 14 § lagen om justitiekanslern fortfarande utnämns av republikens president.

Den arbetsordning som justitiekanslern fastställde 3.4.2000 bifogas denna berättelse i avsnitt 10.3.

1.2. De viktigaste verksamhetsområdena

Enligt 108 § 1 mom. grundlagen skall justitiekanslern 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. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Enligt 3 § 3 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) skall justitiekanslern granska de straffdomar som anmäls till justitiekanslersämbetet. Specialbestämmelser om justitiekanslerns övervakningsuppgifter finns dessutom i lagen om advokater (496/1958).

Bestämmelser om justitiekanslerns åtalsrätt finns i 110 § grundlagen, enligt vilken 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. Justitiekanslern är således specialåklagare inom ramen för sin behörighet som övervakare av myndigheternas verksamhet och övrig offentlig verksamhet.

Justitiekanslerns uppgifter kan skötas också av biträdande justitiekanslern. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter när denne har förhinder. I 69 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

Justitiekanslerns på de ovan relaterade bestämmelserna baserade laglighetskontroll av myndigheterna och den offentliga verksamheten sker i flera former. I den ingår övervakning av lagligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, upplysningar och utlåtanden i rättsliga frågor till presidenten, statsrådet och ministerierna samt prövning av klagomål, granskning av straffdomar och övervakning av advokaterna.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs närmare om övervakningen av statsrådet med stöd av grundlagen samt om övervakningen av lagligheten i myndigheternas verksamhet och den offentliga verksamheten. I lagen finns också bestämmelser om avgörande av ärenden samt om ställföreträdararrangemang 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 särskilt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern. Mera detaljerade bestämmelser om uppgiftsfördelningen finns i 2 § arbetsordningen för justitiekanslersämbetet (se avsnitt 10.3).

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 ämbetsåtgärder finns i 108 § 1 mom. och 112 § grundlagen. Kompletterande bestämmelser finns i 2 § lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt 111 § 2 mom. grundlagen skall

justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid presidentföredragningen i statsrådet. Justitiekanslerns närvaro är dock ingen lagstadgad förutsättning för statsrådets och presidentens beslutsfattande. I praktiken är justitiekanslern eller hans ställföreträdare alltid närvarande vid dessa sammanträden.

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 före presidentföredragningarna granskar föredragningslistorna, dvs. förslagen till avgörande jämte bilagor. Övervakningen omfattar också de skrivelser i EU-ärenden som statsrådet sänder till riksdagen. Bestämmelserna om sådana skrivelser 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 skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Det är oftast ministerierna som ber justitiekanslern om utlåtanden. Utlåtandena ges vanligen skriftligt, men i vissa fall också som muntliga ställningstaganden.

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. Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

Enligt 108 § 1 mom. grundlagen skall justitie-

kanslern också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I praktiken beaktas denna förpliktelse inom alla uppgiftsområden, såväl när det gäller övervakningen av statsrådet och annan övervakning som när det gäller klagomål och ärenden som justitiekanslern upptar till prövning på eget initiativ.

I fråga om de mänskliga rättigheterna baserar sig övervakningen på 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 (GrUB 25/1994 rd) anført att det är förenligt med reformens anda att i laglighetsövervakarnas, dvs. justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga berättelser ta in särskilda avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har respekterats. Dessa ärenden behandlas i berättelsens avsnitt 3.

1.2.4. Åklagaruppgifterna

Justitiekanslern är i enlighet med 110 § 1 mom. grundlagen specialåklagare i de ärenden om omfattas av hans laglighetskontroll, framförallt i ärenden som gäller tjänstebrott. En särskild grupp utgör i detta avseende tjänstebrott där en domare är misstänkt, dvs. den typ av brott som särskilt anges i den nämnda grundlagsbestämmelsen. Enligt 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare (199/1997) som stiftades i samband med reformen av åklagarväsendet som genomfördes år 1997, dvs. före grundlagsreformen, skall beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt 23 § 2 mom. hovrättsförordningen (211/1994) skall hovrätten underrätta justitiekanslern om omständigheter som har kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Mot domare riktade misstankar om tjänstefel behandlas i avsnitt 4.1. I samband med att riksåklagarämbetet inledde sin verksamhet överfördes i enlighet med 15 § 5 mom. förordningen om riksåklagarämbetet (209/1997) de vid justitiekanslersämbetet an-

hängiga ärenden om ankom på riksåklagaren genom justitiekanslerns beslut till riksåklagarämbetet. Enligt samma praxis, dvs. i motsvarande fall har också därefter till riksåklagarämbetet överförs klagomål för behandling. Under verksamhetsåret överfördes 13 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. I 4-6 § lagen om justitiekanslern i statsrådet finns bestämmelser om förutsättningarna för prövning av klagomål samt om behandlingsförfarandet och om de åtgärder som ett klagomål kan leda till. Enskilda personer och institutioner kan klaga hos justitiekanslern om de anser att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. År 2000 inkom sammanlagt 1 282 klagomål.

Enligt 4 § 1 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet skall justitiekanslern 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 härtil. Enligt 5 § 1 mom. i samma lag skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Enligt andra meningen i 4 § 1 mom. undersöker justitiekanslern dock inte utan särskilda skäl klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende. Denna villkorliga fem års preskriptionstid har tillämpats sedan början av 1996. Eftersom preskriptionstiden inte är ovillkorlig hindrar den inte prövning av äldre ärenden än så, om detta är motiverat på grund av ärendets allvarlighet eller karaktär i övrigt. År 2000 avvisades med stöd av denna bestämmelse 35 klagomål.

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra klagomålsärenden. I avsnitt 1.2.8. redogörs för sådana ärenden. Också den europeiska ombudsmannen har ibland till justitiekanslern överfört ärenden klagomål i ärenden som hänför sig till den nationella laglighetsövervakarens kompetensområde.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslern 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 på finansmarknaden verkamma aktörers förfarande samt andra privaträttsliga frågor.

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

1.2.6. Granskning av straffdomar

Enligt 3 § 3 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet skall justitiekanslern granska de straffdomar som anmäls till justitiekanslersämbetet. För granskningen skall till ämbetsverket sändas in doms- och verkställighetshandlingar. I berättelsens avsnitt 4 redogörs närmare för de åtgärder som granskningen 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 tillsynsärenden samt granskning av de disciplinära beslut som förbundets disciplinnämnd 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 lagens 1 § 1 mom. 1 punkten gjordes år 2000 ett par ändringar som närmast är av teknisk natur (194 och 754/2000).

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, gränsbevakningsväsendet och de fredsbevarande styrkorna samt militära rättegångsärenden, 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/1987), tagande i förvar och annat frihetsberövande samt 3) fängelser och andra sådana institutioner 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 förvarsministeriets förvaltningsområde.

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

Under verksamhetsåret överfördes sammanlagt 34 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 26 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 1999).

Under verksamhetsåret inkom 1 282 (1 239) och avgjordes 1 231 (1 190) klagomål. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 26 (17) ärenden till prövning, medan 78 (86) ärenden anhängiggjordes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 176 (102) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av de klagomål som upptogs till prövning var 16 % (15 %). Vid beräkningen av den procentuella andelen har man endast en gång

beaktat två sådana myndighetsåtgärder som vardera har föranlett flera klagomål. Enligt en utredning som gjordes år 2000 var mediantiden för avgörande av samtliga klagomål ca 9 veckor och den genomsnittliga tiden ca 21 veckor.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 37 (25).

Antalet anhängiga klagomål 31.12.2000 var 681 (628) och antalet övriga anhängiga ärenden under beredning 47 (51), dvs. sammanlagt 728 (679) ärenden.

Figur 1 visar hur antalen inkomna och avgjorda klagomål har utvecklats under de senaste tio åren. Av figur 2 framgår åtgärdernas procentuella fördelning år 2000.

I början av 1999 gjordes vissa ändringar i ämbetsverkets diarieföring, vilket i början av verksamhetsåret också föranledde ändringar i statistikföringen. Statistiken för verksamhetsåret och år 1999 är uppgjord enligt det nya systemet. Av denna anledning är vissa siffror för åren 1999 och 2000 inte jämförbara med siffrorna för tidigare år. Mera detaljerad statistik över verksamheten år 2000 finns i avsnitt 10.1.

1.4. Inspektionsresor och besök

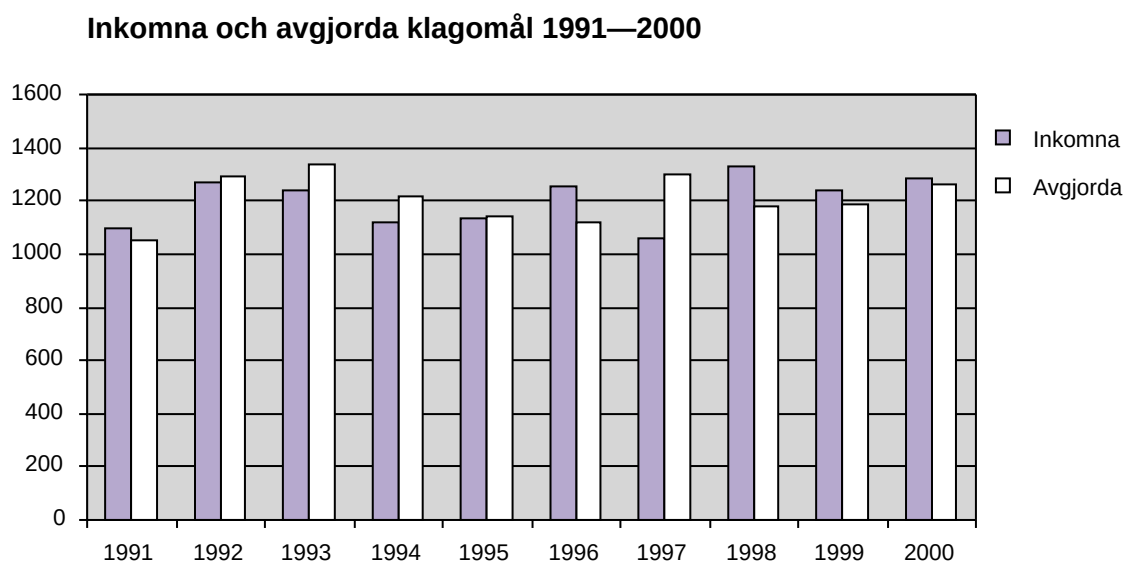
Enligt 3 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Enligt den arbetsfördelning som fastställs i 2 § i justitiekanslersämbetets arbetsordning är det i första hand biträdande justitiekanslern som verkställer inspektioner i domstolar och andra myndigheter. Också justitiekanslern har gjort inspektioner och besök, framförallt hos nya ämbetsverksenheter som har inrättats i samband med organisationsreformer samt hos verksamhetsenheter som det annars varit skäl att uppmärksamma. En eller flera juristföredragande har förordnats delta i justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns inspektioner och besök.

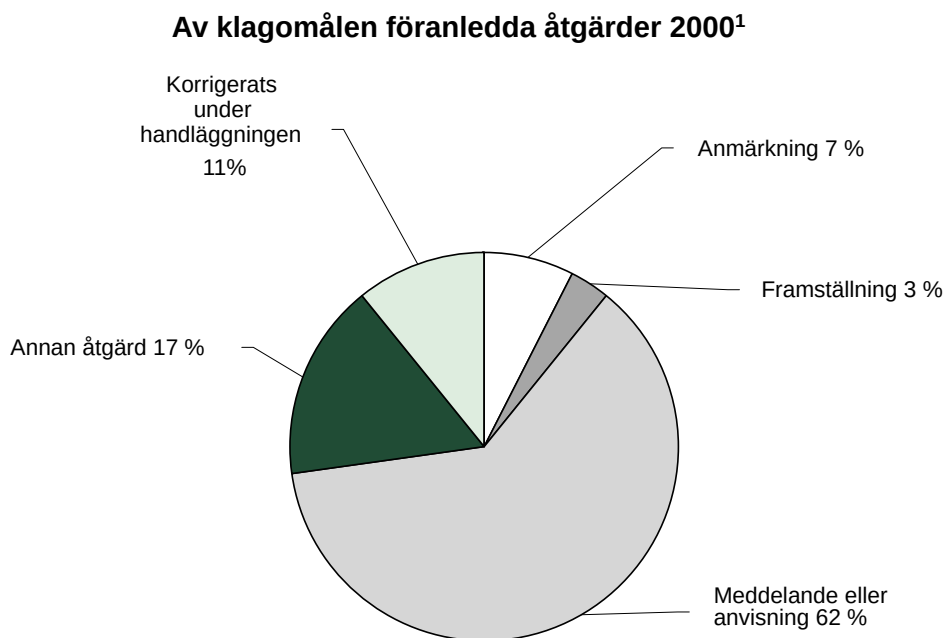
1) Utlänningsverket

Justitiekansler Paavo Nikula besökte 15.5.2000 utlänningsverket och bekantade sig därvid framförallt med behandlingen och avgörandet av anhängiga ärenden. I samband med

Figur 1.



Figur 2.



¹ Vid beräkningen av antalen och av de proportionella andelarna har man endast en gång beaktat två sådana ärendekomplex som vardera hade föranlett flera klagomål av vilka följde likadana åtgärder.

besöket diskuterades det också hur utlänningsverket hade förberett sig för de nya uppgifter som orsakades av ändringen av utlänningslagen, i synnerhet bestämmelserna om asylärenden, samt lagändringens inverkan på personalfrågorna (15/51/00).

2) Posten Finland Ab

Justitiekanslern gjorde 13.3.2000 ett inspektionsbesök hos Posten Finland Ab. Under besöket diskuterades framförallt hur personalen orkade i sitt arbete och hur den upprätthöll arbetsförmågan samt dessa frågors inverkan på Postens förutsättningar att klara sitt offentliga uppdrag. I mötet deltog generaldirektören för Posten Finland Ab, två andra direktörer, arbetarskyddschefen, överläkaren samt två arbetarskyddsfullmäktige.

Generaldirektören redogjorde för Posten Finland Ab:s verksamhet utgående från statistiska uppgifter, arbetarskyddschefen redogjorde för de viktigaste principerna för arbetarskyddet, överläkaren berättade om företagshälsovården, den distributionsansvarige direktören berättade om personalpolitiken och den produktionsansvarige direktören berättade om utvecklingen av förmansutbildningen. Företagets arbetarskyddsfullmäktige som representant för bolagets arbetstagare lade fram sina egna synpunkter på de frågor som diskuterades (13/51/00).

3) VR Aktiebolag

Under ett besök hos VR Aktiebolag 11.4.2000 fick justitiekanslern en redogörelse för organisationen av spårtrafikens säkerhetsfrågor, med tonvikt på passagerarsäkerheten i närtrafiken. Efter som tågpersonalen har minskats till följd av den centraliserade biljettförsäljningen har man försökt förbättra passagerarsäkerheten genom att utrusta varje tåg med nödtelefoner som gör det möjligt att kontakta konduktören och tågföraren. Varje konduktör har en GSM-telefon med direktlinje till stationsövervakningen. Dessutom står varje tåg i kontakt med trafikledningen över en linjeradio. Passagerarnas och tågpersonalens säkerhet har förbättrats också så att varje tågsätt alla veckodagar efter klockan 22 har två konduktörer i stället för en. VR Aktiebolag har noterat kundresponsonen och förbättrat säkerheten på stationerna bl.a. genom att installera övervaknings-

kameror, öka bevakningen och förbättra belysningen på stationsområdena (14/51/00).

4) Jord- och skogsbrukministeriet

Justitiekanslern besökte 14.11.2000 jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelning. På den arbetar hälften av ministeriets ca 450 tjänstemän. Enhetscheferna framhöll i sina redogörelser att avdelningens uppgifter och arbete i stor utsträckning gällde EU-ärenden. Deltagandet i beredningen av lagstiftning och projekt som hänförde sig till EU:s gemensamma jordbrukspolitik samt deltagandet i den nationella verkställigheten utgjorde en väsentlig del av arbetet. Justeringen av lagstiftningen om de nationella jordbruks-subsventionerna och utverkandet av EU-kommisionens godkännande tar ofta en relativt lång tid i anspråk från den nationella myndighetens och sökandenas synpunkt.

Den kraftiga omstrukturering som pågår inom landsbygdsnäringarna och överhuvudtaget på landsbygden har krävt en del EU-finansierade och nationella strukturpolitiska åtgärder. Det har skett en anhopning av subventionsansökningar vid arbetskrafts- och näringscentralerna. Under samtalen konstaterades det att de på den för medlemsstaterna bindande gemensamma EU-lagstiftningen baserade stöd villkoren, föreskrifterna och anvisningarna ofta var språkligt svårtydda och besvärliga att tillämpa för näringsidkarna. Texterna måste emellertid stämma överens med EU-lagstiftningen, som annars kan bli felaktigt implementerad. Detta kan i sin tur leda till att jordbrukarna måste betala tillbaka redan erhållna EU-stöd (28/51/00).

5) Landsbygdsnäringarnas besvärdsnämnd

I samband med inspektionen av jordbruksförvaltningen besökte biträdande justitiekansler Jukka Pasanen 28.11.2000 landsbygdsnäringarnas besvärdsnämnd och bekantade sig med dess verksamhet. Under besöket diskuterades nämndens verksamhetsområde och uppgifter överhuvudtaget samt i synnerhet nämndens ställning som ett självständigt och oavhängigt rättsskipningsorgan inom det nationella systemet för förvaltningsrättsskipning.

Finlands medlemskap i Europeiska unionen har förändrat besvärdsnämndens verksamhet dels så att det allt oftare blir aktuellt att i stället för

den nationella lagstiftningen direkt tillämpa EG-rättens förpliktande förordningar, dels så att nämnden är skyldig att hos EG-domstolen ansöka om förhandsbesked i sådana till dess behörighet hörande landsbygdsnäringsärenden i vilka den är den högsta nationella besvärinstansen (29/51/00).

6) Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet

Biträdande justitiekanslern besökte 28.11.2000 Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet. Under besöket gavs en redogörelse för institutets organisation, ekonomi och viktigaste verksamhetsområden vid den aktuella tidpunkten samt under planeringsperioden 2002-2005. Vidare informerades om institutets forskning i fiskbestånd, fiskevatten och yrkesfiske, vilt- och renforskning samt forskning i olika former av odling i vattendrag. Anföranden hölls också av tillkallade tjänstemän från jord- och skogsbruksministeriets fiske- och viltavdelning, av två arbetskrafts- och näringscentralers fiskerichefer samt av verksamhetsledaren för Jägarnas centralorganisation (30/51/00).

7—8) Forststyrelsen samt Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio

Justitiekanslern besökte 23.10.2000 Forststyrelsen. Avsikten var att utreda hur den räknat från 1.1.1994 under jord- och skogsbruksministeriets resultatstyrning till ett affärsverk ombildade Forststyrelsens verksamhet hade utvecklats, med beaktande av dess samhällliga uppgifter och myndighetsuppgifter samt organiseringen av dem. Under besöket redogjordes för affärsverksamhetens olika resultatområden, av vilka skogsbruket är det viktigaste. Forststyrelsens andra huvudområde utöver affärsverksamheten är naturvården. Miljöministeriet styr naturvårdsverksamheten. Utöver naturvårduppgifterna har Forststyrelsen myndighetsuppgifter med anknytningar till ett flertal lagar. Under besöket diskuterades också vissa aktuella frågor, t.ex. tvisten om samernas markäggande, som gäller de statsägda områden inom samernas hembygdsområde som Forststyrelsen förvaltar (22/51/00).

Enligt lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral som trädde i kraft 1.3.1996, sköter Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio inga myndighets- eller förvaltningsuppgif-

ter. Syftet med justitiekanslerns besök 4.12.2000 var bl.a. att bekanta sig med hur skogs- och finansieringslagstiftningen tillämpas i praktiken. Skogsbrukets utvecklingscentral Tapios representanter redogjorde för resultaten av de inspektioner som 1999 gjorts med stöd av skogslagen och finansieringslagen samt för de verkställighets- och tillämpningsproblem som framkommit i de sammanhangen. Det hade uppdagats ett antal skogsförseelser, men inga skogsbrott. Vissa problem hade framkommit också i fråga om periodiseringen av miljöstöd enligt finansieringslagen (31/61/00).

9) Vasa förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 7.3.2000 Vasa förvaltningsdomstol. Under besöket i förvaltningsdomstolen diskuterades genomförandet av förvaltningsdomstolarnas organisationsreform som hade trätt i kraft 1.11.1999 och för Vasa förvaltningsdomstols vidkommande framförallt sammanslagningen av Vasa länsrätt och vattenöverdomstolen. Ett särskilt tema under besöket var behandlingen av vattenrättsärenden i Vasa förvaltningsdomstol (10/51/00).

10) Polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 5.9.2000 polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län. Representanter för polisen informerade om de krav som särförhållandena i Lapplands län ställer på polisens olika organisationsenheters verksamhet samt om länspolisledningens synpunkter på utvecklandet av polisverksamheten i länet. Under besöket berättade dessutom landshövdingen om länets framtidsplaner bl.a. i fråga om polisverksamheten (20/51/00).

11) Utbildningscentret för undervisningssektorn

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 27.3.2000 med Utbildningscentret för undervisningssektorn i Heinola. Utbildningscentret, som lyder under Utbildningsstyrelsen och inledde sin verksamhet 1.8.1999, är en enligt nätverkprinci-

pen fungerande sakkunnigorganisation som ordnar fortbildning och kompletterande utbildning i första hand för undervisningspersonal. Under besöket samtalades om utbildningscentrets tillkomst, organisation och verksamhetssektorer (12/51/00).

12) Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD)

Biträdande justitiekanslern besökte 18.1.2000 Huvudstadsregionens samarbetsdelegation för att bekanta sig med dess verksamhet. Med samarbetsdelegationens ledningsgrupp fördes samtal om SAD:s uppgifter och organisation samt om de bestämmelser och föreskrifter som gäller denna. Dessutom gavs information om avfallshantering och om trafikavdelningens uppgifter samt om markanvändnings- och miljöfrågor. Under besöket togs också upp frågor kring konkurrensutsättningen av kollektivtrafik och avfallstransporter (1/51/00).

13) Städerna Vammala och Mänttä

Under sitt inspektionsbesök 1.2.2000 i Vammala bekantade sig biträdande justitiekanslern framförallt med samarbetet inom den ekonomiska region som består av Vammala stad samt dess grannkommuner Äetsä, Mouhijärvi och Suodenjärvi. Dessutom berördes vissa andra möjligheter till avtalsbaserat samarbete samt samarbetet på landskapsnivå (3/51/00).

Under den inspektionsresa som biträdande justitiekanslern 2.2.2000 företog till Mänttä bekantade han sig med Mänttä stads social- och hälsovårdsförvaltning. Under besöket diskuterades framförallt möjligheterna att ordna förskoleundervisning för 6-åringar samt socialmyndigheternas roll i barnomsorgsärenden och i samband med omhändertaganden.

I fråga om samkommunens hälsovårdsförvaltning behandlades bashälsovården och de förväntningar på ändringar i denna som framförallt de små samarbetskommunerna ställer. Vidare väcktes frågan om den betydelse som hälsovårdens enhetschef har när han avgör patienternas anmärkningar. I fråga om ordnandet av specialiserad sjukvård granskades kretssjukhussystemets roll mellan hälsovårdscentralerna och centralsjukhusen samt de förändringstryck som riktas mot denna konstellation (4/51/00).

14) Ämbetsverken i Keuruu

Under sin inspektionsresa 2.2.2000 till Keuruu bekantade sig biträdande justitiekanslern med verksamheten vid Folkpensionsanstaltens lokalbyrå. Under besöket diskuterades bl.a. det samarbete som olika myndigheter bedriver i anslutning till de av Folkpensionsanstalten utbetalda förmånerna. Vidare diskuterades med representanter för arbetsmarknadsförvaltningen bl.a. de ändringar som gjorts i lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa, ändringarnas inverkan på den verksamhet som bedrivs på lokalplanet samt samarbetet mellan arbetskrafts- och näringscentralens arbetskraftsavdelning och den lokala arbetskraftsbyrån (5/51/00).

15) Kristinestad

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 6.3.2000 Kristinestad med omgivningar. I Kristinestad ordnades en sammankomst för Kristinestads, Närpes och Kaskö stadsdirektörer och tre andra ledande tjänstemän. Ämnet för diskussionen var allmänna kommunadministrativa frågor samt frågor kring den nya bygglagstiftningen, näringsverksamhet och trafik.

I sina anföranden berättade de tre städernas representanter om den ekonomiska regionens näringsstruktur, kommunernas ekonomiska situation, utvecklingsutsikter, ordnandet av den basservicen, samarbetet mellan städerna samt kontakterna med statsförvaltningen. Dessutom åhördes ett föredrag om hur man i den ekonomiska regionen förberett sig för de ändringar som den nya bygglagen innebär i fråga om planläggnings- och bygglovsärenden (8/51/00).

16) Nyslott

Biträdande justitiekanslern företog 17.10.2000 en inspektionsresa under vilken han först bekantade sig med Nyslotts förvaltning. Under en sammankomst med stadens representanter behandlades utöver centralförvaltningens uppgifter också planläggningssituationen i staden, trafikarrangemang, näringsverksamhet och jordbruksfrågor. Under diskussionen framhölls vissa problem med stadens trafikarrangemang, både gällande en flyttning av djupfarleden och gällande dragningen av huvudvägen (26/51/00).

Under resan bekantade sig biträdande justitiekanslern också med Östra Savolax samkommun. Under diskussioner med samkommunens styrelseordförande, vice ordförande och samarbetssekreteraren behandlades samkommunens struktur, verksamhetsprinciper och utvecklingsutsikter samt vissa intressebevakningsprojekt (27/51/00).

17) Granskning av tingsrätter

Biträdande justitiekanslern granskade följande tingsrätter: Forssa tingsrätt 1.2, Alavus tingsrätt 2.2, Kyrolands tingsrätt 6.3, Tusby tingsrätt 29.5, Kemijärvi tingsrätt 4.9 samt Villmanstrands tingsrätt 16.10.2000 (2/51/00 m.fl.).

18) Besök i häradena

Under verksamhetsåret besökte biträdande justitiekanslern följande häradsämbeten: Alavus härad 2.2, Korsholms härad 7.3, Träskända härad 29.5, Nordöstra Lapplands härad 4.9, Tornevaldens härad 5.9 samt Villmanstrands härad 16.10.2000 (7/51/00 m.fl.).

1.5. Internationella kontakter

1.5.1. Besök i utlandet

1) Tallinn

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanen och referendarierådet Jukka Okko besökte 20-21.3.2000 Estlands justitiekanslersämbete i Tallinn samt landets justitieministerium och riksåklagarämbete. Vid justitiekanslersämbetet ordnades ett seminarium vars tema var den nya lagstiftningen om Finlands justitiekansler samt behandlingen av klagomål i de båda länderna. Vid justitieministeriet redogjorde man för Estlands domstolsväsende samt för utnämningen av domare och domarutbildningen. Vidare informerades om beredningen av lagar inom olika rättsområden. Vid riksåklagarämbetet informerades om åklagarnas verksamhet samt om övervakningen och utbildningen av åklagarna (1/6/00).

Kanslichef Klaus Helminen besökte 30.11 på inbjudan Estlands justitiekanslersämbete, där han redogjorde för Finlands justitiekanslersämbetes organisation och berättade om Sveriges

justitiekanslers uppgifter och verksamhet (se närmare avsnitt 3).

2) Libanon

Under ett besök 11—14.4.2000 i Libanon bekantade sig biträdande justitiekanslern tillsammans med försvarsministeriets lagstiftningsdirektör, regeringsrådet Pekka Pitkänen och huvudstabens personalchef, generallöjtnant Antti Simola med de i Libanon stationerade FN-truppersnas UNIFIL-stab i Nagura. Under staben verkar sex av olika nationaliteter sammansatta bataljoner, av vilka en är den finländska bataljonen Finbatt. Under staben lyder också 51 observatörer från 22 länder. Vid staben arbetar 21 finländska officerare.

Under besöket bekantade sig resällskapet också med staben för den finländska bataljonen och dennas organisation. Bland de rättsliga ärenden som behandlades kan nämnas behörigheten i disciplinärenden samt beredningen av sådana ärenden, ledningen av militärpolisernas verksamhet, de anställdas tillgång till rättshjälp, verkställande av förundersökning samt de normer som gäller för de finländska FN-styrkorna. De allvarligaste militära rättegångsärendena sänds till försvarsministeriet för att behandlas av vederbörande militäråklagare. Under diskussionerna avhandlades också bataljonens utbildningssystem. Under besöket bekantade sig biträdande justitiekanslern dessutom med bl.a. första och andra jägarkompaniets och dessas bevakningsstationers, med bataljonens reparationsverkstads samt med sjukhusets verksamhet (2/6/00).

3) Besök hos Sveriges justitiekansler

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanen och kanslichef Klaus Helminen besökte 13.11.2000 Sveriges justitiekansler Hans Regner som arbetar i Överkommissariens hus på Riddarholmen i Stockholm. Vid justitiekanslerns ämbetsverk arbetar 14 tjänstemän av vilka tio är juristföredragande. Regner redogjorde för justitiekanslerns uppgifter inom olika sektorer. Också i Sverige prövar justitiekanslern fortfarande klagomål och det har inte varit aktuellt att ändra instruktionen i detta avseende. År 1998 ändrades emellertid instruktionen för justitiekanslern så att han själv får avgöra om ett klagomålsärende är av sådan beskaffenhet att skäl föreligger att pröva ärendet. Sveriges justitiekansler är specialåklagare i

tjänstebrottmål. Han har också rätt att väcka åtal mot domare för tjänsteförseelse. Justitiekanslern i Sverige har samma befogenheter som vår justitiekansler när det gäller tillsynen över advokater, som även i Sverige är subsidiär i förhållande till den tillsyn som utövas av Advokat-samfundet.

Skadeståndsärendena utgör en viktig del av Sveriges justitiekanslers uppgifter. Justitiekanslern företräder nämligen staten i ärenden där en statlig myndighets beslut påstås ha åsamkat en enskild person skada. Justitiekanslern lägger fram ett för staten bindande beslutsförslag. Om sökanden inte nöjer sig med förslaget kan han föra ärendet till domstol för avgörande i en process där justitiekanslern är ombud för staten. Justitiekanslern är också åklagare vid tryck- och yttrandefrihetsbrott samt överlämnar varje år ett par specialutredningar till regeringen (8/6/00).

1.5.2. Besök hos justitiekanslersämbetet

Samarbetet med Estlands justitiekanslersämbete fortsatte under verksamhetsåret. I avsnitt 1.6.2. refereras ett estniskt- finländskt laglighets-övervakningsseminarium 24.8.2000 i Tartto. I slutet av året kom tre delegationer från Estlands justitiekanslersämbete på besök till Finlands justitiekanslersämbete för att bekanta sig med behandlingen av vissa grupper av ärenden. Under besöken hölls också seminarier med fullspäckade program om de ifrågavarande ämnena. Estlands biträdande justitiekansler Aare Reenumägi och tre juristföredragande avlade 6—7.11 ett besök hos Finlands justitiekanslersämbete med temat ”tillsynen över statsrådet”. Biträdande justitiekansler Enn Markvart besökte oss 4—5.12 tillsammans med två juristföredragande med temat ”behandlingen av klagomål”. Kanslichef Ülo Karu från Estlands justitiekanslersämbete besökte oss 18.12 tillsammans med två tjänstemän för att bekanta sig med vår verksamhets- och ekonomiplanering samt med vår ekonomi- och personalförvaltning.

Under år 2000 hade justitiekanslersämbetet även följande besök:

1) Engelske fängvårdinspektören Geoff Hughes, som kommit till Finland för att bekanta sig med vårt fängvårdsväsende, besökte justitiekanslersämbetet 3.2.

2) Ryska federationens kommissionär för mänskliga rättigheter Oleg Mironov besökte justitiekanslersämbetet 9.2.

3) En grupp studerande från Lapplands universitets juridiska fakultet besökte justitiekanslersämbetet 15.3 i samband med en fördjupad kurs i europarätt.

4) En svensk sakkunnigkommitté under ledning av justitiekansler Hans Regner besökte justitiekanslersämbetet 10.5 för att diskutera frågor kring de nationella parlamentens beslutsfattande i EU-ärenden.

5) En grupp medlemmar i föreningen Förvaltningsjurister rf besökte 3.10 justitiekanslersämbetet under ledning av ordförande Teuvo Sarin.

6) Brittiske ministern (minister at the Cabinet Office) Graham Singer och Storbritanniens ambassadör i Helsingfors Gavin Hewitt besökte justitiekanslersämbetet 12.10.

7) Medlemmen av folkrepubliken Kinas kommunistiska partis centralkommitté Wei Jianxing med följe besökte 26.10 justitiekanslersämbetet tillsammans med Kinas ambassadör i Helsingfors Lü Xinhua.

8) I anslutning till Europeiska unionens TAEIX-program för praktikantutbyte fick justitiekanslersämbetet 31.10 besök av praktikanter från Cypern, Slovakien och Polen.

9) Indonesiens justitieombudsman Antonius Sujata med följe besökte justitiekanslersämbetet 16.11.

10) En av kinesiska advokater bestående WTO – Study Group besökte justitiekanslersämbetet 14.12.

1.6. Verksamhet och ekonomi

1.6.1 Ekonomin

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för år 2000 anvisades för ämbetsverkets verksamhetsutgifter sammanlagt 12 819 000 mark (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och det från föregående år överförda anslaget användes 10 181 220 mark för löner till 30 ordinarie tjänsteinnehavare och 6 personer i tjänsteförhållanden av olika längd. För övriga verksamhetsutgifter användes 2 533 405 mark. De största utgiftsposterna var 1 203 183 mark i hyra för ämbetsverkets verksamhetslokaler, 207 394 mark för tryckningskostnader, 131 127 mark för översättningstjänster samt 126 944 mark för inventarier, maskiner, datorutrustning och datorprogram.

Dessutom beviljade finansministeriet justitiekanslersämbetet ett anslag för integrationsutbildning, för löneutgifterna för en EU-assistent. Anslaget användes ännu under verksamhetsårets tre första månader.

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 2000. Justitiekanslern godkände planen 3.2.2000.

Syftet med justitiekanslersämbetets personalutbildning är att

- trygga verksamhetens effektivitet samt personalens yrkeskompetens
- förbättra verksamhetens resultatorientering
- främja organisationens utveckling och förnyelse
- stödja personalens karriärutveckling och ambitioner att utveckla sig själv samt att
- 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 arbetsmetoder, utvecklingen av personalförvaltningen samt säkerhetsfrågor. De rättsliga frågorna i samband med Finlands EU-medlemskap har tillsammans med internationaliseringen blivit viktiga områden som förutsätter särskild sakkunskap. Eftersom justitiekanslern enligt grundlagen skall övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses, har man utnyttjat utbildningsutbudet kring dessa frågor. Utbildningen har fokuserats på de nyckelresultatområden och utvecklingsprojekt som framgår av justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan.

Justitiekanslersämbetet har ordnat utbildning med anledning av lagen om förmyndarverksamhet och personuppgiftslagen, den reviderade offentlighetslagstiftningen samt om Amsterdamfördraget till de delar detta gäller samarbetet i rättsliga frågor och den inre säkerheten. För hela personalen ordnades utbildning i kvalitetsstyrning. I studiesyfte besöktes Helsingfors hovrätt och Vanda tingsrätt samt justitieministeriets lagberedningsavdelning.

Av ämbetsverkets tjänstemän deltog 20 i ett av Estlands justitiekanslersämbete i Tartto 24.8.2000 ordnat gemensamt laglighetsövervakningsseminarium. I seminariet deltog också tjänstemän från justitieombudsmannens kansli. Justitiekansler Paavo Nikula höll ett anförande om EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. En del av seminariet hölls i tre arbetsgrupper som behandlade särskilda aspekter på laglighetsövervakningen.

En del av ämbetsverkets personal deltog tillsammans med företrädare för justitieombudsmannens kansli i en utbildningsdag som 13.11.2000 ordnades i riksdagens lokaler. Europeiska ombudsmannen Jacob Söderman höll ett anförande om sitt förslag till bestämmelser om god förvaltningssed och justitiekansler Paavo Nikula höll ett anförande om Europeiska unionens nya stadga om de grundläggande rättigheterna.

Stora delar av personalen deltog under året i fortbildningskurser och andra evenemang inom sitt eget område samt i studieresor. Många av justitiekanslersämbetets anställda deltog också i ministeriernas gemensamma utbildning i föredragningsförfarande samt i de kurser som ordnades om den nya grundlagen. Språkkurser bekostades för tjänstemän som behöver språkkunskaper i sitt arbete.

Några av justitiekanslersämbetets föredragande deltog i den i Helsingfors 27.10.2000 ordnade 12:e domardagen.

1.6.3. Information

I informationen om sin verksamhet prioriterar

justitiekanslersämbetet öppenhet och serviceanda samt lägger stor vikt vid att informationsförmedlingen är tillförlitlig och opartisk. Under året utvecklades informationsförmedlingen till medborgarna i enlighet med den nya offentlighetslagen genom att distributionen av meddelanden till medborgarorganisationerna effektiviserades samt genom att ämbetsverkets webbsidor utvecklades.

Under det gångna året gavs sammanlagt 19 pressmeddelanden. För att dessa effektivt skulle nå massmediernas representanter distribuerades de via tre kanaler, dvs. av statsrådets informationsenhet samt med e-post och telefax. Genom det elektroniska systemet har pressmeddelandena och de till dessa fogade besluten förmedlats till närmare tvåhundra journalister och nyhetsmedier. Distributionen täcker hela mediefältet, dvs. tidningspressen, TV, radio, Internet-nyheter och nyhetsbyråerna. Genom det landsomfattande distributionssystemet når pressmeddelandena ut till mottagarna både snabbt och opartiskt. Lika viktigt är det att allmänheten kan ta del av informationen så snabbt som möjligt. Den läggs således ut på ämbetsverkets webbsidor direkt efter publiceringen. Registraturen tillhandahåller massmedierna utskrift av de fullständiga avgörandena.

Informationsförmedlingen över Internet har effektiviserats bl.a. så att justitiekanslerns berättelse nu för första gången finns på ämbetsverkets webbsidor, på finska, svenska och i engelskspråkigt sammandrag. Dessutom finns på sidorna anvisningar och en blankett för klagomål samt aktuell information om ämbetsverkets uppgifter och verksamhet. Informationen över nätet har utvecklats också i samarbete med Europeiska ombudsmannens byrå.

Under året inkom till ämbetsverket ett stort antal förfrågningar per telefon samt med e-post och via webbsidorna. Beroende på ärendets natur besvarades frågorna av registraturen, informationsenheten eller av annan personal.

Justitiekanslerns berättelse innehåller allmän information om ämbetsverket samt korta referat av alla avgöranden som under året har föranlett åtgärder. Också andra avgöranden, utlåtanden och dokument tas in i berättelsen i den mån de anses vara av intresse. Berättelsen publiceras på finska och svenska då riksdagen inleder sin höstsession. Avsikten med berättelsen är i första hand att ge riksdagen och statsrådet en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet. Den har också en viktig betydelse såtillvida att den styr myndigheternas rätts- och förvaltningspraxis. Berättelsen

är dessutom avsedd att vara en informationskälla för allmänheten och massmedierna.

Senare under hösten publiceras berättelsen i sammandrag på engelska. Sammandraget sänds bl.a. till Europeiska unionens och Europarådets organ, till internationella organisationer och samarbetsparter samt till beskickningar.

Justitiekanslersämbetet anser det vara viktigt att justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns avgöranden över en längre period är sammanställda till en databas som kan användas av utomstående. I samarbete med justitieombudsmannens kansli har ämbetsverket därför sedan 1989 sänt referat av sina avgöranden till det gemensamma register som upprätthålls av justitieministeriet. Referat av ämbetsverkets viktigaste beslut sänds till databasen Foka som hör till statens Internet-anslutna författningsdatabas Finlex. Foka innehåller för närvarande ca 1 500 referat av justitiekanslersämbetets avgöranden.

1.6.4. Den nya offentlighetslagstiftningen

Under verksamhetsåret erhöles de första erfarenheterna av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) som trädde i kraft 1.12.1999 samt av personuppgiftslagen (523/1999) som trädde i kraft 1.6.1999. Justitiekanslersämbetet har eftersträvat en sådan öppenhet och en sådan aktiv offentlig information som avses i den nya offentlighetslagstiftningen. Reformen har å andra sidan föranlett vissa ändringar i registreringspraxis bl.a. i det avseendet att klagandens person- och kontaktuppgifter i vissa fall är sekretessbelagda. Till följd av 24 § 1 mom. 3 och 6 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är frågan om klagomålshandlingarnas offentlighet medan ärendet är anhängigt beroende av om klagomålet är att av typen brottsanmälan eller av något annat slag.

För ämbetsverkets personal har ordnats utbildning om den nya offentlighets- och personuppgiftslagstiftningen. Dessutom har föredragandena och dessas medhjälpare samt registraturpersonalen instruerats om tillämpningen av den nya lagstiftningen. Företrädare för justitiekanslersämbetet har också med företrädare för statsrådets kansli diskuterat vissa offentlighetsfrågor i samband med statsrådets verksamhet.

Under verksamhetsåret uppgjordes vid justitiekanslersämbetet i enlighet med den nya lagstiftningen en förteckning över ämbetsverkets register samt beskrivningar av registren och data-

systemet. Förteckningen och beskrivningarna finns tillgängliga för allmänheten hos registraturen.

Kanslichef Klaus Helminen har som företrädare för ämbetsverket under ledning av lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin vid justitieministeriets lagberedningsavdelning deltagit i inofficiella möten tillsammans med kontaktpersoner med ansvar för verkställigheten av offentlighetslagstiftningen.

1.6.5. Övrig verksamhet

1) Promotion

Justitiekansler Paavo Nikula promoverades till hedersdoktor i juridik tillsammans med tio andra finländare och utlänningar vid Helsingfors universitets juridiska fakultets doktorspromotion 5.5.2000.

2) EU:s stadga om de grundläggande rättigheter-na

Justitiekansler Paavo Nikula har representerat Finlands regering i det organ som skall utarbeta ett förslag till stadga om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. Under verksamhetsåret deltog justitiekanslern i flera möten som organet höll i Bryssel och andra EU-huvudstäder. Förslaget blev klart i början av oktober 2000 och stadgan om de grundläggande rättigheterna proklamerades vid Europeiska rådets möte i Nice den 7 december 2000 gemensamt av rådets ordförande, Europaparlamentets talman och kommissionens ordförande.

Kodifieringsarbetet hade såsom uppdraget förutsatte flera inspirationskällor, dvs. Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, de sociala stadgarna, medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner, unionsmedborgarnas på EG-domstolens praxis baserade grundläggande rättigheter samt grundläggande politiska, ekonomiska, samhälleliga och politiska rättigheter. Som ett på medborgerliga rättigheter kan nämnas rätten till god förvaltning. Ordföranden för mötet i Nice konstaterade att stadgans ställning skall granskas i ett senare sammanhang.

Suppleant för Nikula var överdirektör Holger Rotkirch från utrikesministeriet. Riksdagen valde till medlemmar riksdagsledamöterna Tuija Brax och Gunnar Jansson samt till dessas supple-

anter riksdagsledamöterna Johannes Leppänen och Riitta Prusti. Jansson var ordförande för gruppen nationella parlamentariker samt vice ordförande för hela organet. Europaparlamentarikern Ulpu Iivari hade av Europaparlamentet valts in i organet som finländsk medlem.

3) Övriga specialuppgifter

Statsrådet utsåg 12.1.1995 till ordinarie medlem av kommittén för EU-ärenden kanslichef Klaus Helminen och till suppleant referendarierådet Eva-Brita Björklund. Förordnandet förnyades 8.1.1998 för tre år. Kommittén för EU-ärenden är ett i anslutning till utrikesministeriet inrättat rådgivande organ för samordning av beredningen av EU-ärenden (reglementet för statsrådet, 49 b §, 1596/1994). 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 den i 2 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) ingående bestämmelsen om ämbetets organisation finns vid detta en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Kanslichefen är samtidigt chef för administrativa enheten. Som chef för de båda avdelningarna fungerar referendarieråd som avdelningschefer. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern står utanför indelningen i avdelningar när de utövar den beslutanderätt som tillkommer justitiekanslern. Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheten.

Närmare bestämmelser om organisationen och om organisationsenheternas uppgifter finns i den arbetsordning för justitiekanslersämbetet som justitiekanslern gav 3.4.2000. Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gällande övervakning av statsrådet och bereder utlåtanden som har samband med denna uppgift. Vidare behandlar den ärenden som gäller över-

vakning av advokaterna och de allmänna rättsbiträdena, ärenden som gäller internationella organisationer för laglighetsövervakning, internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter samt nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen. Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, om de inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden, tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar samt beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde. Vidare biträder den vid övervakningen av statsrådet samt i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt. Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning, utgivning av justitiekanslerns berättelse, information, samt ärenden som gäller ämbetsverkets internationella verksamhet, om de inte ankommer på någondera avdelningen.

I justitiekanslersämbetets arbetsordning finns närmare bestämmelser om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, om tjänstemännen och deras ställföreträdare, om avgörandet av ärenden samt om ämbetsverkets ledningsgrupp.

1.7.2. Personalen

Justitiekanslersämbetet omfattade vid utgången av verksamhetsåret, utöver justitiekans-

lern och biträdande justitiekanslern, en kanslichef, två referendarieråd som avdelningschefer, fyra referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, tre äldre justitiekanslerssekreterare, fyra yngre justitiekanslerssekreterare, två 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 föredragande i bisyssla samt, i tremånaders perioder 15.5—4.9.2000, som praktikanter två juris studerande vid Helsingfors och Åbo universitet.

Vid utgången av verksamhetsåret fanns det vid ämbetsverket sammanlagt 34 tjänstemän.

Utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern var 17 jurister anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande och en avdelningssekreterare. Avdelningen för rättsövervakning hade 11 juristföredragande, en deltidsanställd juristföredragande och tre avdelningssekreterare. Administrativa enheten hade, utöver kanslichefen, en 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, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden om rättsliga frågor.

Med tanke på övervakningsuppgiften tillställs justitiekanslern på förhand för granskning föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och för presidentföredragningen. Också föredragningslistorna för statsrådets finansutskotts sammanträden granskas med avseende på eventuella rättsliga aspekter. Granskningen förutsätter ofta underhandlingar med ministeriernas tjänstemän och förhandsutlåtanden om de rättsliga frågor som sammanhänger med föredragningsärendena.

På grund av det stora antalet föredragningsärenden har justitiekanslersämbetets viktiga granskningsfunktion blivit arbetsdryg och tidskrävande.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2000 sammanlagt 1 684 (föregående år 1 752) ärenden. Republikens president fattade 847 (1 145) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 72 (69) och antalet presidentföredragningar 42 (47). Regeringen avlät sammanlagt 213 (194) propositioner. Till avgörandena hänförde sig 80 (61) 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 hur antalet regeringspropositioner och EU-ärenden vid statsrådets allmänna sammanträden har utvecklats under de tre senaste åren.

Justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern har under verksamhetsåret i regel varit närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden

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

Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns skriftliga utlåtanden och övriga ställningstaganden relateras i avsnitt 2.4. och 2.5.

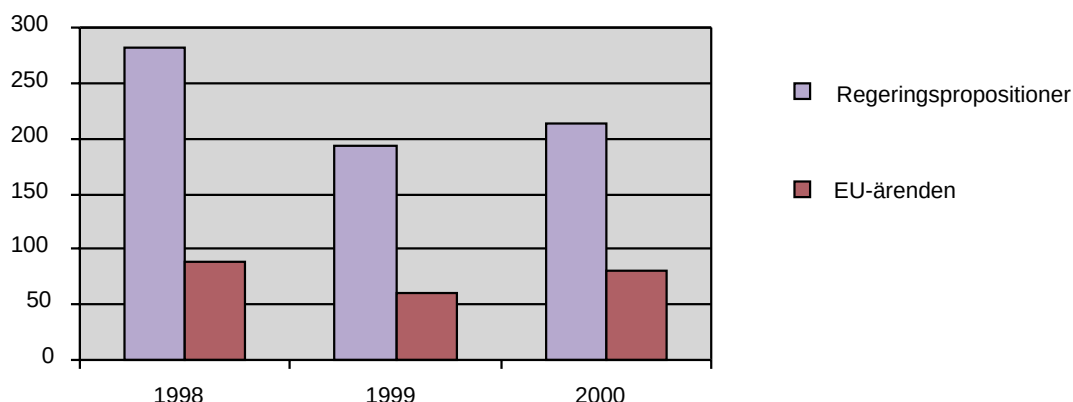
I berättelsens avsnitt 9.1. ingår ett transumt ur justitiekanslerns avgörande i ett ärende som gällde statsminister Paavo Lipponens förfarande då han gav anvisningar om förhållandet till Österrikes regering och förvaltning.

2.2. Den nya grundlagens inverkan på laglighetsövervakningen av statsrådet

2.2.1. Allmänt

Finlands grundlag (731/1999) trädde i kraft 1.3.2000. Också medan regeringsformen, som föregick grundlagen, gällde utgjorde övervakningen av lagligheten i statsrådets beslutsfattande en viktig och ökande del av justitiekanslerns uppgifter. De i fråga om antalet ärenden och uppenbarligen också i fråga om ärendenas rättsliga tyngd mest arbetsdryga och överhuvudtaget mest krävande skedena har under de senaste åren varit de tider då förhandlingarna om Finlands EU-medlemskap pågick samt det första året som medlem i unionen. De ministerier som beredde ärendena, statsrådet som fattade besluten samt justitiekanslersämbetet ställdes då inför en helt ny typ av statsförfattningsrättsliga frågor. Det blev nödvändigt att tillämpa regeringsformen, som hade kommit till under helt andra samhälleliga förhållanden och ett annat förvaltningssystem, i den nya situation som dikterades av Europeiska gemenskapernas rättsordning och den för medlemsländerna förpliktande gemenskapsrätten. Justitiekanslerns laglighetsövervakning av statsrådets beslutsfattande har sålunda under

Figur 3.

Regeringspropositioner och EU-ärenden 1998—2000

loppet av några år undergått två genomgripande statsförfattningsrättsliga reformer.

Den nya grundlagen har inte i något väsentligt avseende förändrat justitiekanslerns statsförfattningsrättsliga ställning eller grundläggande uppgifter. Bestämmelserna om justitiekanslerns uppgifter flyttades från 46 § regeringsformen till 108 § grundlagen. I början av 108 § grundlagen togs in en bestämmelse om att justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. I grundlagen togs också in en bestämmelse som preciserar området för justitiekanslerns myndighetsövervakning så att domstolarna nämns vid sidan av övriga myndigheter och tjänstemännen. Den bestämmelse om justitiekanslerns närvarorätt i statsrådet som tidigare ingick i 46 § 3 mom. regeringsformen, har preciserats så att justitiekanslern enligt 111 § 2 mom. grundlagen skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid presidentföredragningarna. Det är här närmast fråga om att i grundlagen skriva in tidigare praxis. Justitiekanslerns grundläggande uppgifter är enligt grundlagen i sak desamma som tidigare.

De i 5 kap. grundlagen ingående bestämmelserna om presidentens och statsrådets beslutsfattande har också påverkat laglighetsövervakningen av statsrådet. Bestämmelserna om presidentens beslutsfattande har förnyats i sin helhet. Presidenten skall fortfarande fatta sina beslut i statsrådet, men med de i 58 § grundlagen nämnda undantagen alltid utifrån statsrådets förslag till

avgörande. I 58 § grundlagen återfinns den gamla konstitutionella principen att republikens president är bunden till statsrådets medverkan men inte till dess åsikt (med undantag för avlåtande av regeringens propositioner). Om presidenten inte godkänner ett förslag till avgörande återgår ärendet enligt 58 § grundlagen till statsrådet för ny beredning. Tankegången är den att man under den fortsatta beredningen av ärendet kommer fram till en gemensam ståndpunkt eller att den ena parten böjer sig för den andra. Om enighet inte nås kan presidenten, med undantag för den situationen att det är fråga om att avlåta en proposition, inom ramen för sin prövningsrätt avgöra ärendet efter eget gottfinnande.

I 5 § (145/2000) lagen om statsrådet räknas de situationer upp där statsrådets allmänna sammanträde inte i förberedande syfte behandlar ärenden som skall föredras för presidenten.

Tidigare lade statsrådet fram ett officiellt förslag till avgörande endast då så särskilt var bestämt. Genom den nya bestämmelsen om statsrådets förslag till avgörande har det parlamentaristiska inslaget i presidentens beslutsfattande utökats genom att låta det inför riksdagen ansvariga statsrådet spela en viktigare roll i presidentens beslutsfattande. Den i 58 § grundlagen ingående bestämmelsen om statsrådets förslag till avgörande innebär också att statsrådets spelar en viktigare roll när det gäller att fastställa innehållet i presidentens beslut. En i princip liknande bestämmelse finns i 93 § 1 mom. grundlagen,

enligt vilken utrikespolitiken leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Att presidentens beslutsfattande sammankopplas med statsrådets medverkan har betydelse också för laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande.

Också den i 80 § grundlagen ingående nya bestämmelsen om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet har betydelse för laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande. Presidenten har inte längre den rätt som han enligt 28 § regeringsformen hade att utfärda förordningar som inte kunde härledas från lagstiftningen. Presidenten, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar endast med stöd av bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Samtidigt skrevs i 80 § grundlagen in den i statsförfattningspraxis vedertagna principen gällande gränserna för rätten att utfärda förordningar, dvs. principen att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. Förordningar som har utfärdats med stöd av 28 § regeringsformen kan i enlighet med 4 § lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (732/1999) ändras eller upphävas genom en förordning som republikens president utfärdar, om något annat inte har bestämts om utfärdande av förordning i saken.

Sådant bemyndigande att utfärda förordning om avses i 80 § grundlagen har vanligen bestämts tillkomma statsrådets allmänna sammanträde. För presidentens del har motsvarande bemyndigande oftast baserats på 95 § 1 och 3 mom. grundlagen, dvs. på bestämmelserna om ikraftträdande av internationella förpliktelser. Dessutom har presidenten utfärdat förordningar bl.a. med stöd av lagen om offentlig belöning (1215/1999), lagen om försvarsmakten (228/2000) samt lagen om gränsbevakningsväsendet (229/2000). Enligt uppgift från statsrådets beslutssystem utfärdade presidenten under år 1999 sammanlagt 343 förordningar. Efter att grundlagen hade trätt i kraft 1.3.2000 utfärdade presidenten det året endast 51 förordningar, av vilka endast 13 gällde andra ärenden än ikraftträdande av internationella förbindelser. Också av de sistnämnda hade de flesta samband med grundlagens ikraftträdelseskeden. Den i grundlagen genomförda reformen av normgivningen under lagnivå har således inte bara numerärt utan också innehållsmässigt inneburit en avgörande förskjutning från presidenten till statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

I den av justitieministeriet publicerade uppföljningsrapporten om den nya grundlagen behandlas (s. 22) det till normgivningen på lägre nivå relaterade problem som gäller laglighetsövervakningen av ministeriernas förordningar och beslut. I rapporten konstateras att också grundlagsutskottet har ansett det vara viktigt att uppmärksamma förhands- och efterhandsgranskningen av normgivningen på lägre nivå än lag (GrUB 10/1998 rd, s. 23). Vad gäller justitiekanslerns övervakning kan man dela den åsikten även om ministeriernas förordningar, såsom konstateras i rapporten, i regel inte liksom presidentens förordningar samt statsrådets förordningar och beslut blir granskade av justitiekanslern. I rapporten konstateras också att justitiekanslersämbetet kan behöva utökade resurser om övervakningen utsträcks till ministeriernas förordningar och beslut.

Under året trädde också den nya lagen om utnämning av domare (205/2000) i kraft 1.3.2000. Det är fortfarande republikens president som utnämner ordinarie domare. I samband med beredningen av lagen fördes en livlig diskussion om statsrådets respektive det för beredningen av utnämningsärendena ansvariga justitieministeriets ställning under utnämningsprocessen. Såsom framgår av lagens 2 § löstes frågan så att presidenten utnämner domare, liksom också

övriga tjänstemän, utifrån statsrådets förslag till avgörande. Statsrådet tillsatte 11.5.2000 för beredningen av tillsättningsärendena den domarförslagsnämnd om avses i utnämningens 6 §. Nämnden gör motiverade framställningar om utnämning till domartjänster.

I samband med att grundlagen trädde i kraft gjordes också en omfattande revidering av bestämmelserna om behörigheten att utnämna de högsta statstjänstemännen. I överensstämmelse med de mål som redan tidigare ställts upp för utvecklingen av statsförvaltningen ombetrodde utnämningsbehörigheten i en större utsträckning respektive arbetsgivarämbetsverk. Republikens president utnämner i statsrådet enligt 69 § grundlagen endast justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt justitiekanslersämbetets kanslichef, enligt 102 § de ordinarie domarna och enligt 126 § ministeriernas kanslichefer samt förordnar beskickningarnas chefer. Av de övriga tjänstemännen utnämner eller förordnar presidenten endast dem som uttryckligen enligt lag skall utnämnas eller förordnas av presidenten. Enligt uppgift från statsrådets beslutssystem utnämnde republikens president under verksam-

hetsåret, efter att den nya grundlagen trätt i kraft, sammanlagt 38 tjänstemän. Motsvarande siffra för hela år 1999 var något över 70. Detta visar att den revidering av utnämningsbestämmelserna som genomfördes i samband med grundlagsreformen avsevärt har minskat antalet tjänstestämningar som görs av presidenten. Skillnaderna blir ännu större om man inte räknar med de ordinarie domarna, i fråga om vilka utnämningsbehörigheten inte ändrades i samband med grundlagsreformen.

Den behörighets- och uppgiftsfördelning mellan presidenten och statsrådets allmänna sammanträde som stadgas i den nya grundlagen har haft en sådan inverkan att antalet ärenden som avgjorts vid presidentföredragningen har minskat till närmare hälften under det första året som grundlagen varit i kraft. Medan presidenten under år 1999 fattade 1 145 beslut i statsrådet var motsvarande siffra 660 under perioden 1.3—31.12.2000. Vid sidan av statsrådets officiella allmänna sammanträde har den på samverkan mellan presidenten och statsrådet, bl.a. i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, baserade ledningen av utrikespolitiken i enlighet med 93 § grundlagen fått en central ställning.

2.2.2. I samband med statsrådsövervakningen konstaterad tillämpning av grundlagen

1) Upphävande av en förordning som presidenten utfärdat med stöd av sin självständiga rätt

Förordningen om försvarsrådet var en förordning som presidenten utfärdat med stöd av den självständiga rätt som anges i 28 § regeringsformen och det saknades andra bestämmelser om utfärdandet av denna förordning. Förordningen upphävdes i enlighet med 4 § lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag genom en förordning av republikens president. Den med stöd av 12 § 2 mom. lagen om statsrådet utfärdade förordningen om försvarsministeriet upphävdes däremot genom en förordning av statsrådet.

Förordningen om delegationen för informationsområdet inom utbildningen, forskningen och kulturen (196/1997) var en förordning som presidenten utfärdat med stöd av den självständiga rätt som anges i 28 § regeringsformen. Delegationer kan anses vara sådana enheter inom

statsförvaltningen om vilka kan utfärdas en statsrådsförordning med stöd av 119 § 2 mom. grundlagen. Den ifrågavarande förordningen skulle således upphävas genom en förordning av statsrådet.

Också förordningen om delegationen för lastbilstrafiken (654/1972) upphävdes genom en förordning av statsrådet. Bestämmelsen om upphävandet kunde tas in i förordningen om delegationen för godstrafik och logistik, som gäller samma typ av ärenden.

Enligt 5 § 1 mom. förordningen om förvaltningsnämnden för Saima kanal (436/1963) skulle bestämmelser om förvaltningsnämndens uppgifter och verksamhet utfärdas av trafikministeriet. Subdelegeringsbestämmelsen i paragrafens 1 mom. var baserad på bestämmelserna i lagen om bringande i kraft av fördraget mellan Finland och Sovjetunionen om utarrendering av den Sovjetunionen tillhöriga delen av Saima kanal (419/1963). Förordningens 5 § 1 mom. kunde således upphävas genom statsrådets förordning. Enligt 5 § 2 mom. i samma förordning kunde statsrådet och trafikministeriet också tilldela kanalens förvaltningsnämnd andra uppgifter i anslutning till kanalens byggande och drift än de som avsågs i kanalfördraget. Subdelegeringsbestämmelsen i paragrafens 2 mom. ansågs ha blivit utfärdad med stöd av det allmänna bemyndigandet att utfärda förordningar som presidenten har enligt 28 § regeringsformen. Sålunda upphävdes förordningens 5 § 2 mom. genom en förordning av republikens president.

Enligt det allmänna bemyndigandet i 92 § folkpensionslagen (347/1956) skall närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen och om pensionsanstaltens verksamhet utfärdas genom förordning. I 2 § folkpensionsförordningen (594/1956) föreskrevs om behörighetskraven för pensionsanstaltens styrelseordförande (generaldirektören) och de övriga styrelseledamöterna (direktörerna). Avsikten var att ändra behörighetskraven för Folkpensionsanstaltens generaldirektör och direktörer. Behörighetskraven kunde inte ändras med stöd av det i 92 § folkpensionslagen angivna allmänna bemyndigandet att utfärda förordning om lagens verkställighet, utan det ansågs nödvändigt att i lagen ta in en preciserande bestämmelse om saken. Det ansågs att 2 § folkpensionsförordningen omfattades av presidentens i 28 § regeringsformen angivna självständiga rätt att utfärda förordningar och att bestämmelsen sålunda kunde upphävas genom en förordning av republikens president.

2) Delegering av lagstiftande makt

Enligt 67 § 3 mom. (229/2000) lagen om gränsbevakningsväsendet kan inrikesministeriet genom förordning utfärda närmare bestämmelser om förfarandet vid behandling av dem som gripits eller som annars berövats sin frihet, förvaring av egendom som omhändertagits, stoppande av fordon och användning av maktmedel samt om förfarandet när gränsbevakningsväsendet lämnar handräckning.

Enligt ett förslag till 51 § förordningen om gränsbevakningsväsendet skulle inrikesministeriet meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

I lagens 67 § 3 mom. ingår ett detaljerat bemyndigande enligt vilket inrikesministeriet genom förordning kan utfärda närmare bestämmelser om de förfaranden som nämns i lagrummet. Av denna anledning kunde det inte godkännas att ministeriet enligt föreslagna 51 § skulle ha fått ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Förslaget till 51 § ströks i förordningen.

Enligt 7 c § (217/2000) lagen om statsbudgeten kan närmare bestämmelser om användningen av ett anslag i enlighet med budgeten utfärdas av statsrådet genom förordning. Nämnda bestämmelser kan dock utfärdas av ett ministerium genom förordning, om så bestäms särskilt genom lag eller beslut i budgeten. I statsråds- och ministeriebeslut om statsunderstöd av ministeriernas anslag samt i villkoren för enskilda stödbeslut ingick sådana bestämmelser om grunderna för enskilda stödtagares rättigheter och skyldigheter vilka i enlighet med 80 § grundlagen skall utfärdas genom lag. Sådana var åtminstone bestämmelserna om övervakning av användningen av statsunderstöd samt bestämmelserna om den beviljande myndighetens rätt att få upplysningar och om återkrav av understöd. Till följd av de brister som konstaterats i lagstiftningen har en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp börjat bereda en allmän lag om grunderna för beviljande av statsunderstöd samt övervakning av statsunderstöd.

3) Berättelser till riksdagen

Enligt 46 § grundlagen skall regeringen årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av

statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Vid listagranskningen godkändes ett sådant förfarande att republikens president, i enlighet med den praxis som iakttogs medan riksdagsordningen var i kraft, till riksdagen gav berättelsen om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten följts.

4) Presidentens beslutsfattande

Ärendet som gällde utnämning av en direktör för Finland Bank var det första och hittills enda fallet där ett ärende i enlighet med 58 § 2 mom. grundlagen återgått till statsrådet för beredning.

Fallet refereras i avsnitt 2.4.

Enligt 57 § grundlagen sköter republikens president de uppgifter som nämns i grundlagen eller särskilt i någon annan lag. Justitiekanslern konstaterade i sitt 23.11.2000 daterade utlåtande till presidentens kansli att det inte finns några bestämmelser om att presidenten skall utfärda plakat om böndagar. Böndagsplakaten är en månghundraårig sedvänja som har fortlevat utan uttryckliga bestämmelser i lag. Denna sedvänja utgör också en med lag jämställbar rättsgrund enligt 57 § grundlagen. Av denna anledning ansåg justitiekanslern att det fortfarande ankom på republikens president att besluta om böndagsplakat.

Justitiekanslerns utlåtande till presidenten ingår i avsnitt 2.5.

2.3. Granskning 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.

2.3.1. 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 vederbör-

ligen och om detta uttryckligen anges i tolkbara fall. Typiska exempel är propositioner som förutsätter grundlagsordning. Vid granskningen uppdragades 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 provas också en författnings hierarkiska nivå, dvs. frågan 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. Relativt ofta aktualiseras frågan om en förordning skall utfärdas av presidenten eller av statsrådet. När det gäller förslag till förordningar uppmärksammas också delegeringsbestämmelser. Förordningsförslag har inte alltid blivit granskade vid justitieministeriets granskningsbyrå. Av ministeriernas förordningar kan de granskas som behandlas i finansutskottet och som således finns tillgängliga via statsrådets ADB-baserade beslutssystem.

I vissa utnämningsärenden har det granskats om föredragningspromemorian innehåller en korrekt bedömning av frågan om sökandena uppfyller behörighetsvillkoren och om jämförelsen mellan sökandena varit sakenlig. Justitiekanslersämbetet har inte tillgång till de ansökningshandlingar som ligger till grund för utnämningsärendena. 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 utnämningsärende 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 dessa påverkar den till tjänsten föreslagnes förutsättningar att sköta tjänsteuppgifterna. I vissa fall har justitiekanslern förutsatt att vederbörande avstår från bindningarna, om de skulle kunna påverka den utnämndes opartiskhet.

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.

2.3.2. 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 96 § grundlagen finns bestämmelser om behandlingen av EU-ärenden i riksdagen. I ärenden som har samband med det i paragrafen reglerade förfarandet har det uppmärksamats att förslag till EG-författningar och -avtal vederbörligen tillställs riksdagen. Dessutom har avseende fästs vid att de medföljande promemoriorna är klart och tydligt avfattade och 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 författningsförlag har dessas förhållande till EG-rättsakter klarlagts.

2.3.3. Fall som har samband med medlemskapet

1) Bilskattelagens överensstämmelse med EG-rätten

I ett klagomål kritiserades bl.a. beredningen av författningarna om bilskatt och bilimport. Enligt skrivelsen hade den inverkan som rådets direktiv 83/183/EEG (direktivet om skattebefrielse på permanent införsel från en medlemsstat av personlig egendom) eventuellt hade på Finlands lagstiftning inte behandlats i någon av de propositioner som avlätits till riksdagen om bilskatten.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att i Finland är det regeringen och riksdagen som är behöriga och ansvariga när det gäller att nationellt sätta i kraft EG-rättsakter samt att stifta nationella lagar. Kommissionen skall för sin del övervaka att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

Finland har enligt utrikesministeriets rättsliga avdelning inte ännu till kommissionen gjort en notifieringsanmälan gällande det i klagomålet nämnda direktivet. Kommissionen har å andra sidan inte mot Finland inlett ett sådant tillsynsförfarande som avses i artikel 226 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och ärendet har således inte heller prövats i EG-domstolen. Det har således inte ännu officiellt utretts om det eventuellt föreligger en konflikt mellan den nationella lagstiftningen och EG-lagstiftningen.

Av klagomålet framgick att klaganden i besvär till förvaltningsdomstolen hade åberopat det ifrågavarande direktivet. Enligt justitiekanslerns åsikt ankommer det på förvaltningsdomstolen att bedöma behovet att be EG-domstolen om ett förhandsavgörande. Eftersom tolkningen av gemenskapsrätten i första hand ankommer på EG-domstolen och inte på justitiekanslern och eftersom ärendet behandlades i en behörig nationell domstol, föranledde skrivelsen till denna del

inga ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida. Se även avsnitt 6.4.3. (995/1/99).

2) Tolkning av bestämmelserna om tillfällig införsel av transportmedel inom gemenskapen

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut med anledning av ett klagomål att det gällde tolkningen av de i 33 § bilskattelagen ingående bestämmelserna om stadigvarande boningsort. Till denna del överensstämmer bilskattelagen med direktivet om skattebefrielser inom gemenskapen för vissa transportmedel som tillfälligt införs från en annan medlemsstat (83/182/EEG).

Torneå distriktstullkammare hade ålagt klaganden att betala skatt för införsel av en bil. Länsrätten i Nylands län hade med anledning av klagandens besvär upphävt Torneå distriktstullkammares beslut och återförvisat ärendet till distriktstullkammaren. Efter att högsta förvaltningsdomstolen förkastat tullombudets ansökan om besvärstillstånd hade distriktstullkammaren återbetalt det erlagda skattebeloppet jämte ränta.

Det var fråga om tolkningen av en med gemenskapsrätten överensstämmande nationell bestämmelse samt om prövning av förutsättningarna för skattebefrielse i det aktuella fallet. Ärendet hade till denna del vederbörligen avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft. Det var således inte fråga om att Finland skulle ha brutit mot sina gemenskapsrättsliga förpliktelser t.ex. när det gällde det ifrågavarande direktivets ikraftträdande och den därav följande skadeståndsskyldigheten. Justitiekanslern konstaterade också att han inte var behörig att pröva skadeståndsanspråk som var riktade mot staten (1094/1/98).

3) Användningen av lätt brännolja som motorbränsle i fordon

Till justitiekanslern inkom flere klagomål angående ifrågavarande användning. Klagandena ansåg att Finland förfarit i strid med EG-rätten och internationella avtal angående privatfordon i internationell trafik vid införande 1.5.1998 av en bränsleavgift för utlandsregistrerade personbilar. Avgiften påförs då dessa motorfordon framförs i Finland med lätt brännolja, som identifierats enligt finsk lagstiftning, d.v.s. rödmärkt lätt brännolja. I Sverige är motsvarande olja grönmärkt.

En del av klagomålen angick fall där finska myndigheter konstaterat att i Sverige registrerade fordon framförts i Finland med rödmärkt lätt brännolja och påförts sanktioner. I dessa fall klagandena ersättning för de kostnader sanktionerna förorsakat dem. I en del fall hade inte användning av rödmärkt lätt brännolja konstaterats och klagandena hade inte heller påförts sanktioner. I dessa fall grundade klagandena sina anspråk på att gällande regler utgjort hinder för utövande av rätten att använda lätt rödmärkt brännolja i Finland. Skadeståndsanspråken grundade sig i dessa fall på en beräknad merkostnad per liter förbrukat motorbränsle och körkilometer.

I skrifterna hänvisades till ett beslut av Sveriges justitiekansler, enligt vilket svenska staten ålagts betala ersättning till enskilda personer. Skadeståndet hade sin grund i att sanktionsavgift påförts då till Sverige i motorfordons tankar införts finsk rödmärkt olja. Då Finland 1.5.1998 infört en dagavgift för bl.a. personbilar som kör med lågskattad diesel i Finland, förutsattes i skrifterna att situationen skulle vara den samma i Finland som i Sverige.

UTREDNING

För utredande av saken begärdes utlåtande av finansministeriets skatteavdelning och införskaffades en avskrift av Sveriges justitiekanslers 20.2.1998 daterade beslut.

Av finansministeriets utlåtande framgår bl.a. följande

Gemenskapslagstiftningen

Punktbeskattningen av bränsle i Europeiska unionen har harmoniserats genom direktiven 92/81/EEG och 92/82/EEG. I det förstnämnda direktivet angående harmoniseringen av strukturerna för punktskatter på mineraloljor fastställs vilket bränsle i beskattningshänseende skall anses vara motorbränsle och vilket är avsett för uppvärmningsändamål. Förutom gasolja avsedd till motorbränsle skall såsom motorbränsle beskattas varje produkt som är avsedd eller som säljs, eller används som motorbränsle. Minimivån för gasolja som motorbränsle är högre än för gasolja som uppvärmningsolja. I det senare direktivet uppräknas ett antal undantagsfall då medlemsstaterna antingen bör eller kan tillåta,

att som motorbränsle användes helt skattefritt, eller lindrigare beskattad gasolja.

Direktiven förutsätter alltså att medlemsstaterna skall beskatta bränsle för ett visst ändamål enligt den minimivån som stadgas i direktivet för detta ändamål. Gasolja använd som motorbränsle skall beskattas enligt skattenivån för sådant bränsle med undantag, som gäller närmast inom lantbruket. Däremot innehåller direktiven inga bestämmelser om hur medlemsstaterna skall tillse att bränslet verkligen används till det ändamål för vilket det har beskattats. Denna fråga har lämnats till medlemsstaternas avgörande.

Enligt det allmänna tullavtalet om temporär införsel av privatfordon (Fördr S 33/1962), till vilket också Finland har anslutit sig, får signatarstaterna inte beskatta det bränsle som privata fordon för med sig då de överskrider gränsen. Motsvarande skattefrihetsprincip ingår i EG:s direktiv.

Finlands lagstiftning

I Finland säljs gasolja till konsumenterna antingen som dieselolja avsedd som motorbränsle, eller som brännolja avsedd som uppvärmningsolja. Bestämmelserna om punktskatterna på dieselolja och lätt brännolja ingår i lagen om accis (punktskatt) på flytande bränslen (1472/1994). Dieselolja och lätt brännolja är likadana, eller nästan likadana i fråga om sin petrokemiska sammansättning, men deras punktskattenivåer avviker avsevärt från varandra. För att skilja de olika kvaliteterna från varandra och för att förhindra att lätt brännolja används som motortrafikbränsle färgas den lätta brännoljan röd och man tillsätter furfural som identifieringsämne.

Finlands lag innehåller inga uttryckliga bestämmelser om vilket bränsle konsumenten skall använda till vilket ändamål. Däremot ingår bestämmelser om användning av bränsle i lagen om skatt på motorfordon (722/1966) och lagen om bränsleavgift (337/1993). Den som i stället för dieselolja använder lätt brännolja i vägtrafikfordon i vägtrafik skall betala tilläggsskatt, bränsleavgift eller båda två. Sistnämnda skatter och avgifter utgör en kännbar ekonomisk sanktion. Genom denna förhindrar man i praktiken att lätt brännolja används som bränsle för vägtrafikfordon. Finlands lagstiftning innehåller inget formellt förbud mot att använda lätt brännolja i vägtrafik. Därför har man inte heller stadgat några straffrättsliga påföljder för sådan använd-

ning, utan i stället tillämpas förvaltningsmässiga skattesanktioner, som till sin nivå är sådana att de är ägnade att förhindra användningen av lätt brännolja som vägtrafikbränsle.

Punktskatt på bränsle uppbärs inte för det bränsle som ett till landet inkommande fordon medför i sin bränsletank, inte ens i det fall att bränslet är avsett för uppvärmningsändamål och har identifierats enligt i Finland eller i annat land gällande bestämmelser. För bränsle i motorfordons tank uppbärs inte heller bränsleavgift enligt lagens 3 § 2 moment, trots att bränslet har påförts en lägre skatt än för dieselolja. Om bränslet i fordonets tank dock har identifierats som lätt brännolja enligt bestämmelserna i Finland uppbärs bränsleavgift för användningen i Finland.

Enligt finansministeriets åsikt är det inte i strid med rådets direktiv om punktskatter på bränsle att uppbära bränsleavgift. Tvärtom är det enligt direktiven medlemsstaternas skyldighet att tillse att som uppvärmningsolja beskattad brännolja inte används som vägtrafikbränsle. I Finland genomförs denna förpliktelse genom tilläggs skatten och bränsleavgiften.

Bränsleavgiften uppbärs enligt likadana kriterier för alla i trafik i Finland använda fordon i vilka man i stället för dieselolja använder identifierad lätt brännolja. Därför kan avgiften inte heller anses vara en skatt som diskriminerar anorstdes än i Finland inregistrerade fordon, vilken skulle stå i strid med bestämmelserna i EG-fördraget.

Bränsleavgiften är inte heller kopplad till att fordonet överskrider gränsen såsom i klagomålen påstås. Avgiften kan inte anses vara en i fördraget förbjuden tull, eftersom avgiftsgrunden är att fordonet användes i vägtrafik i Finland med lätt brännolja som bränsle. Avgiften utgör en del av Finlands interna skattesystem, vilket gäller användningen av lätt brännolja i vägtrafik, oberoende av fordonets eller bränslets ursprung.

I själva verket är bränsleavgiften fördelaktigare i fråga om användningen av utländskt bränsle, jämfört med inhemsk sådan. Enligt lagen om bränsleavgift skall den uppbäras endast för användningen av sådan brännolja som är lindrigare beskattad än dieselolja och som har identifierats enligt Finlands lagstiftning om punktskatter på bränsle. I denna bestämmelse har också beaktats de avtalsregler som gäller skattefrihet för bränsle använt av privata fordon i internationell trafik. För att undvika svåra bevisfrågor uppbärs i alla fall avgift om bränsle, som införs till landet i fordonets tank, har identifierats enligt i Finland

gällande bestämmelser. Vid tillämpningen av denna bestämmelse bör i alla fall beaktas att rödfärgat och med furfural identifierat bränsle finns allmänt att tillgå endast i Finland. Detta innebär i praktiken att vid kontroll fasttagna användare av lätt brännolja tankat sitt bränsle i Finland.

Avgiften gäller inte användningen av uppvärmningsolja vilken färgats grön enligt bestämmelserna i Sverige. Inga sådana bestämmelser gäller eller har någonsin gällt i Finland, vilken skulle motsvara den sanktion som tillämpades i Sverige under tiden 1.1.1996—30.6.1997. Under denna tid tillämpade Sverige en motsvarande avgiftspåföljd för enligt finska bestämmelser rödfärgad lätt brännolja som för inhemsk, grönfärgad brännolja. Det finska sanktionssystemet för användningen av uppvärmningsolja som motorbränsle avviker alltså avsevärt från det svenska systemet, mot vilket klaganden enligt framlagda dokument med framgång ingripit i sitt hemland.

Sveriges justitiekanslers beslut 1998-02-20

Av beslutet framgår att Sverige vidtagit åtgärder för att stävja det skatteundandragande som orsakades av att svenskregistrerade fordon kunde tankas med rödmärkt olja i Finland. Genom en lagändring, som trädde i kraft 1.1.1996, utvidgades förbudet i lagen om skatt på energi mot användning av grönmärkta oljeprodukter att omfatta även olja som var rödmärkt enligt finsk lagstiftning. Den nya regeln medförde att sanktionsavgifter skulle utgå då finsk röd diesel fördes till Sverige i motorfordons tankar.

Då Europeiska kommissionen i en skrivelse till Sveriges regering satt ifråga huruvida det svenska förbudet mot användning av olja som är märkt enligt finska föreskrifter var förenligt med gemenskapsrätten genomfördes en ändring av lagen om skatt på energi. Ändringen, som trädde i kraft 1.6.1997, innebar att förbudet mot användningen av finsk, rödmärkt olja i motordrivna fordon slopades såvitt gällde personbilar, motorredskap och traktorer. Bestämmelsen skulle tillämpas retroaktivt fr.o.m. 1.1.1996. Enligt förarbetena till lagen innebar den retroaktiva tillämpningen att sanktionsavgiften kunde återbetalas.

Sedan till justitiekanslern inkommit ett stort antal ersättningsanspråk mot staten på grund av den bristfälliga överensstämmelsen mellan svensk lagstiftning och EG:s regler om punktbe-

skattning av mineraloljor, tog justitiekansler till övervägande ett av fallen. Till stöd för sina anspråk hade företrädesvis i Tornedalen bosatta person åberopat att de på grund av den svenska lagstiftningen under tiden 1 januari 1996 - 30 juni 1997 gått miste om möjligheten att köpa lågbeskattad, rödmärkt finsk olja i Finland. Justitiekansler har i beslutet ansett att dessa personer haft rätt till ersättning och uppdragit åt Finansdepartementet att ombesörja att ersättning erlägges.

JURIDISK BEDÖMNING

Finlands justitiekansler konstaterar i sin juridiska bedömning 13.12.2000 att förbrukningen av såsom uppvärmningsolja beskattad olja som vägtrafikbränsle i Finland stävjas genom skattemässiga sanktioner. Den i skrifterna avsedda bränsleavgiften infördes genom lagen om bränsleavgift (337/1993). Avsikten med nya den sanktionen var att inbegripa utomlands registrerade fordon i det skattemässiga sanktionssystem, som tillämpades i Finland. Dessutom var det nödvändigt att införa en påföljd, som inte stod i strid med Finland bindande internationella konventioner. Enligt lagen gällde bränsleavgiften paketbilar, lastbilar och bussar vare sig dessa registrerats i Finland eller i utlandet. Genom en ändring av lagen om bränsleavgift, som trädde i kraft 1.5.1998 (234/1998) gäller avgiften numera även personbilar. Ändringen företogs sedan Europeiska kommissionen kritiserat den gällande situationen i Finland beträffande i utlandet registrerade personbilar.

Gemenskapslagstiftningen förutsätter att gasolja beskattas enligt dess användningsändamål och att oljan användes för det ändamål som det beskattats. Denna lagstiftning förutsätter även att medlemsstaterna övervakar användningen och på ett effektivt sätt stävjar en användning, som står i strid med det användningsändamål som legat till grund för beskattningen. Finland har valt att fullgöra denna uppgift genom administrativa skattemässiga sanktioner.

Finlands lagstiftning innehåller inte något formellt förbud mot att använda lätt brännolja som trafikbränsle. Detta förklaras av att Finlands rättssystem utgår ifrån, att en formellt förbjuden verksamhet inte kan beskattas. Ett formellt förbud skulle således ha uteslutit användningen av skattemässiga sanktioner. Avsaknaden innebär inte att avsikten skulle vara att av lätt brännolja

skapa ett alternativ till diesel som vägtrafikbränsle. Avsikten är uttryckligen att med skattemässiga sanktioner hindra användningen av lätt brännolja som trafikbränsle. En rätt att i Finland använda rödmärkt lätt brännolja såsom trafikbränsle utan sanktionspåföljder kan under inga omständigheter anses föreligga. Trots avsaknaden av ett formellt förbud är användningen av lätt brännolja, på samma sätt som i Sverige sanktionerad med olika avgifter, och fr.o.m. 1.5.1998 gäller sanktionerna även utlandsregistrerade personbilar. Den i skrivelserna åberopade lagändringen gäller således enbart en utvidgning av ett redan tidigare gällande förfarande.

Enligt lagen om bränsleavgift övervakas användningen av bränsle av polisen och tullmyndigheterna. Dessa har rätt att utföra nödvändiga inspektioner av upplagringsställen för bränslen och av fordon för att arten av det bränsle som används i fordonet skall kunna utredas. Myndigheternas rätt att utföra sådana inspektioner gäller hela Finland och bränsleavgiften uppbärs oberoende av var i landet fordonet använts. Fordonsförvaltningscentralen fattar beslut om påförande av bränsleavgift. Besvär över beslutet kan anföras vid länsrätten i Nylund. Lagändringen av 1.5.1998 har även beaktats i de broschyrer angående tullbestämmelser som delas ut till resande.

Den i Finland tillämpade övervakningen, som riktar in sig på användningen av enbart enligt finska nationella regler rödmärkt lätt brännolja i trafik inom landets gränser, kan inte anses stå i strid med gemenskapslagstiftningen eller Finland gällande internationella konventioner.

I en del av skrifterna har även hänvisats till de åtgärder, som Europeiska kommissionen företagit mot Finland i anledning av den nationella lagstiftningen om användning av mineraloljor. I dessa har det dock närmast varit fråga om övervakningens effektivitet vid distributionen, inte om bränsleavgiftens eller själva övervakningsåtgärdernas förenlighet med gemenskapsrätten.

SLUTSATS

Med hänvisning till det ovan anförda ansåg justitiekanslern att det förfarande, som Finland tillämpat för fullgörande av sin skyldighet att stävja användningen av lätt brännolja som trafikbränsle, inte gav anledning till åtgärder (819, 991, 1017 och 1099/1/98 samt 491, 492, 493, 542, 560, 575, 605 och 712/1/99).

4) Finlands representation vid Europeiska rådets sammanträden

Grundlagutskottet anförde i sitt betänkande om regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland att statsrådet skall fatta beslut om Finlands representation vid Europeiska rådets sammanträden (GrUB 10/1998 rd, s.26). Detta innebar såtillvida en förändring jämfört med tidigare praxis att medan republikens president under den gamla grundlagens giltighetstid meddelade om sitt deltagande och statsrådets allmänna sammanträde beslöt anteckna meddelandet för kännedom, är det enligt den nya grundlagen statsrådet som med anledning av republikens presidents meddelande fattar beslut om Finlands representation. Statsrådets allmänna sammanträde godkände 16.3.2000 en framställning om att "statsrådets beslutar att Finland vid Europeiska rådets sammanträde 23.-24.3.2000 i Lissabon skall representeras av Republikens President, som meddelat statsrådet om saken, och av statsministern biträdd av utrikesministern samt att också finansministern skall delta i sammanträdet till den del detta behandlar frågor som gäller Ekonomiska och monetära unionen."

2.4. Uppgifter i samband med granskningen av listorna

2.4.1. Åtgärder som granskningen föranlett

Följande fall kan nämnas som exempel på åtgärder.

1) Tillsättning av en domartjänst (JM)

Det var fråga om det förfarande som skulle iakttagas då statsrådet ansåg att det inte var motiverat att utnämna ett justitieråd för viss tid.

Högsta domstolen hade framställt att en person skulle utnämnas till justitieråd för viss tid. Justitieministeriet ansåg att utnämningen inte kunde motiveras med högsta domstolens arbets-situation och med beaktande av det som framgick av listapromemorian. Enligt justitieministeriets listautkast skulle statsrådet ha fattat beslutet att framställningen om utnämning av ett justitieråd för viss tid inte föredras för republikens president.

Enligt 1 § 1 mom. lagen om utnämning av domare (205/2000) skall lagen tillämpas på tillsättning av domartjänster och utnämning av domare för viss tid. Enligt lagens 5 § 2 mom. gör högsta domstolen en motiverad framställning om utnämning till en ledamotstjänst vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen gör en motiverad framställning om utnämning till en ledamotstjänst vid högsta förvaltningsdomstolen. Statsrådet tillställs framställningen för föredragning av utnämningsärendet för republikens president. Justitiekanslern ansåg att utnämningsärendet med beaktande av lagens 5 § 2 mom. inte kunde avgöras av statsrådet utan att det ankom på republikens president.

2) Ställföreträdaren för en minister (FM)

I 42 § 1 mom. reglementet för statsrådet föreskrivs att då en minister som är ledamot i finansutskottet på grund av tillfälligt förhinder inte kan sköta sina uppgifter, är den minister som förordnats till hans ställföreträdare ledamot i utskottet. Enligt 42 § 2 mom. reglementet för statsrådet är finansutskottet beslutfört med tre ledamöter.

Alla de som har förordnats till ställföreträdare för den s.k. chefministern, som i ett annat ministerium sköter vissa uppgifter som minister, fungerar i tur och ordning som ställföreträdare för honom i finansutskottet. Som ställföreträdare fungerar i första hand de som har förordnats till ställföreträdare för chefministern. Om dessa inte står till förfogande skall de fungera som ställföreträdare, som har förordnats till ställföreträdare medan chefministern fungerar som minister.

3) Utnämning av en medlem till Finlands Banks direktion (FM)

Enligt 13 § lagen om Finlands Bank (214/1998) består direktionen av en ordförande och högst fem andra medlemmar som utnämns av republikens president utan att tjänsterna förklaras lediga. Enligt lagens 11 § 2 mom. 1 punkten skall bankfullmäktige göra framställning till statsrådet om tillsättning av direktionsmedlems-tjänster.

Enligt justitiekanslerns 9.5.2000 daterade ställningstagande skulle det kungöras att en tjänst som direktionsmedlem var ledig. Presiden-

ten kunde inte utnämna en person som inte hade anmält sig inom utsatt tid.

Bankfullmäktiges framställning och statsrådets första sammanträde 20.9.2000

Sedan bankfullmäktige beslutat att två personer skulle väljas in i direktionen, framställde bankfullmäktige att statsrådet skulle vidta åtgärder för att till den ena tjänsten utnämna understatssekreterare Johnny Åkerholm för en femårsperiod som började 16.10.2000 och till den andra tjänsten riksdagsledamot Mauri Pekkarinen för en femårsperiod som började 1.11.2000. Den minister som föredrog ärendet i statsrådet föreslog att till tjänsterna skulle utnännas Åkerholm och ekonomie doktor Anne Brunila. Statsrådet godkände ministeriets framställning om utnämning av Åkerholm. Vid en omröstning om den andra tjänsten, för vilken den föredragande ministern hade föreslagit Brunila, fick Pekkarinen 9 röster och Brunila 5 röster. Det förslag till avgörande som statsrådet lade fram för republikens president stämde således överens med bankfullmäktiges framställning.

Den första presidentföredragningen 22.9.2000

Efter att presidenten inte hade godkänt förslagen till avgörande återgick ärendet med stöd av 58 § 2 mom. grundlagen till statsrådet för beredning.

Statsrådets andra sammanträde 22.9.2000

Statsrådet beslöt föreslå för presidenten att politices doktor Sinikka Salo skulle utnännas till tjänsten som direktionsmedlem för en femårsperiod som började 16.10.2000.

Den andra presidentföredragningen 22.9.2000

Presidenten utnämnde Salo till tjänsten som direktionsmedlem.

Återtagna anmälningar

Åkerholm återtog sin anmälan 23.9.2000 och Pekkarinen återtog sin anmälan 26.9.2000. Bland den som hade anmält sig till tjänsten återstod

därefter 17 personer som uppfyllde behörighetsvillkoren.

Justitiekanslerns 5.10.2000 daterade promemoria till bankfullmäktige

Efter att presidenten hade tillsatt en direktionstjänst och lämnat en otillsatt samt sedan de personer som bankfullmäktige föreslagit till tjänsterna hade återtagit sina anmälningar var situationen enligt min mening följande:

1. Beslut skulle fattas om förfarandet för utnämning till den tjänst som inte hade tillsatts, varvid alternativen kunde vara

— att göra en ny framställning om tillsättningen av tjänsten eller

— att återta den tidigare framställningen.

2. Att fastställa antalet direktionsmedlemmar.

3. Att ordna det så att direktionen var beslutad för om någon av medlemmarna hade förhinder eller var jävig.

1. I fråga om den tjänst som inte hade tillsatts var det skäl att fatta ett avgörande utan dröjsmål, eftersom det med beaktande av utnämningen och återtagandet av anmälningarna fortfarande återstod 17 personer som hade anmält sig och som uppfyllde behörighetskraven.

1.1. En ny framställning kunde göras utgående från de personer som inte hade återtagit sin anmälan. Förfarandet vore i praktiken detsamma som vid de tidigare utnämningsframställningarna.

1.2. Ett annat alternativ vore att besluta om återkallande av den föregående framställningen, med anledning av den redan gjorda utnämningen och de återtaganden som skett samt med beaktande av att presidenten i offentligheten hade uttryckt förhoppningen att bankfullmäktige ännu skulle överväga hur många direktionsmedlemmar som behövdes. Det är uttryckligen bankfullmäktige som är behöriga att fastställa antalet direktionsmedlemmar, eftersom Finlands Bank står under riksdagens garanti och vård samt under bankfullmäktiges tillsyn. Enligt detta alternativ skall bankfullmäktiges beslut om återkallande av framställningen sändas för kännedom till finansministeriet, som skall överväga att föredra ärendet också till statsrådets och presidentens kännedom. Samtliga som anmält sig till tjänsten skulle underrättas om beslutet att återta framställningen. Därefter skulle utnämningsärendet vara slutbehandlat för samtliga parter vidkommande.

2. Såsom ovan konstateras är bankfullmäktige behöriga att fastställa antalet direktionsmedlemmar. Det är skäl att beakta den också juridiskt relevanta aspekten att direktionen ständigt måste vara beslutför och operativ.

3. Från juridisk synpunkt kan man ställa frågan hur ändamålsenligt det är med en direktion som består av det med tanke på beslutförhållanden minsta möjliga antalet medlemmar och som därför allt som oftast måste anlita suppleanter. Suppleanterna har inte samma möjligheter som de ordinarie medlemmarna att sätta sig in i de ärenden som behandlas. Frågan har betydelse också från ansvarssynpunkt.

4) Beviljande av dispens (UVM)

I statsrådet behandlades 25.5.2000 ett ärende som gällde beviljande av dispens från behörighetsvillkoren för en direktör vid undervisningsministeriet. Ansökningstiden hade nämnda datum inte ännu löpt ut. Justitiekanslern ansåg i samband med listagranskningen att principen för dispensärenden var den att en dispensansökan inte kunde avslås på den grunden att det bland de övriga som sökte tjänsten fanns personer som uppfyllde behörighetsvillkoren. Ställningstagandet innebar en förändring jämfört med den tidigare linjen. Praxis var emellertid inte enhetlig.

5) Jäv (UVM)

Undervisningsministeriets utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelning behandlar enligt ministeriets arbetsordning ärenden som gäller universitet och universitetsstudier samt universitetens personalärenden. Chefen för universitetsetheten skall föra resultatförhandlingar med universiteten.

Justitiekanslern ansåg med anledning av undervisningsministeriets förfrågan att den omyndigheten att chefen för universitetsetheten skötte en docentur vid Tekniska högskolan gjorde honom jävig med stöd av 10 § 1 mom. 4 och 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande.

6) I en instruktion kunde inte tas in bestämmelser om behörighetsvillkor (UVM)

Ett förslag till statsrådsförordning om ändring förordningen om Finlands Akademi skulle ha upphävt förordningens 15 § om behörighetsvill-

koren för förvaltningsdirektören och för forskningsdirektören. Enligt listapromemorian skulle bestämmelser om förvaltningsämnetets högsta tjänster tas in i akademins instruktion.

I 8 § 2 mom. statstjänstemannalagen föreskrivs att om det inte är bestämt i lag om examina som krävs för statlig tjänst och om övriga motsvarande särskilda behörighetsvillkor, kan det bestämmas om dem genom statsrådsförordning, ifall detta är motiverat för skötseln av de uppgifter som hör till tjänsten. Med anledning av detta lagrum var det inte möjligt att i akademins instruktion ta in bestämmelser om behörighetsvillkoren för de ifrågavarande tjänsterna vid Finlands Akademi. Förordningens 15 § upphävdes sålunda inte.

7) Jäv (UVM)

Enligt 18 § lagen om granskning av bildprogram (775/2000) får ändring i vissa i lagen nämnda beslut av granskningsmyndigheten sökas hos statens filmnämnd genom besvär.

Enligt lagens 19 § består statens filmnämnd av en ordförande och en vice ordförande samt fyra andra medlemmar, som var och en skall ha en personlig ersättare. Statsrådet förordnar medlemmarna och ersättarna för tre år i sänder. På jäv för nämndens medlemmar tillämpas bestämmelserna om domarjäv. Nämndens ordförande och vice ordförande skall ha avlagt juris kandidatexamen. Av de andra medlemmarna och ersättarna skall vissa vara förtrogna med frågor som gäller barns utveckling och vissa med visuell kommunikation.

Undervisningsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om verkställande direktören för Finlands Filmkammare rf eventuellt var jävig att vara suppleant i statens filmnämnd. Finlands Filmkammare rf är centralorganisation för föreningarna inom filmbranschen. Medlemsorganisationerna är

— Finlands Biografförbund rf SEOL

Förening för företag, sammanslutningar och enskilda näringsidkare inom biografbranschen. 223 medlemsbiografer.

— Finlands filmbyråers förbund rf SEL

Förbund för importörer och distributörer av biograf- och videofilmer. 26 medlemmar.

— Centralförbundet för Finlands Filmproducenter rf SEK

Centralorganisation för de finländska filmproducenterna. 39 medlemmar.

Finlands Filmkammare rf skall enligt sin broschyr ”verka för en sund utveckling inom hela filmbranschen. Förbundet gör framställningar och ger utlåtanden till myndigheterna i frågor som berör filmbranschen. Det arbetar dessutom för att främja medlemsföreningarnas gemensamma mål och för att dämpa intressekonflikter mellan medlemsföreningarna. Filmkammaren bevakar centralt filmbranschens intressen genom att förbereda och fatta filmpolitiska beslut på olika samhällsnivåer samt strävar efter att i enlighet med filmbranschens målsättningar påverka den lagstiftning som berör denna.”

Justitiekanslern ansåg att verkställande direktören för Finlands Filmkammare rf inte kunde utses till suppleant i statens filmnämnd. Verkställande direktören var som intressebevakare för biografföretagare och producenter jävig eftersom tilltron till hans opartiskhet som beslutsfattare kunde äventyras.

8) Tillsättning av en tjänst (KM)

Vid kommunikationsministeriet skulle 1.9.2000 genomföras en organisationsreform som innebar att ministeriet bl.a. skulle få en trafikpolitisk avdelning och en allmän avdelning. I samband med organisationsreformen inrättades vid ministeriet två avdelningschefstjänster efter att dessa hade preciserats i statsbudgeten.

Avsikten var att vid statsrådets allmänna sammanträde 17.8.2000 behandla tillsättningen av de nämnda tjänsterna. Då det vid listagranskningen framgick att kommunikationsministeriet inte ännu i sin arbetsordning hade beaktat den planerade organisationen, kunde tillsättningsärendena inte tas upp till behandling. Tjänsterna kunde tillsättas först efter att ministeriet hade givit en ny arbetsordning.

9) En ansökan som inlämnas efter ansökningstiden (KM)

Den 1 januari 2001 indelas vägverket i Vägförvaltningen som är ett ämbetsverk och i Vägverket som är ett affärsverk. Lagen om Vägverket (569/2000) träder i kraft 1.1.2001. Enligt 15 § 3 mom. lagen om statens affärsverk (627/1987) utnämns verkställande direktören av statsrådet. Verkställande direktören kan anställas i tjänsteförhållande eller i arbetsavtalsförhållande. Vägverkets verkställande direktör är anställd i arbetsavtalsförhållande.

Eftersom det inte finns några särskilda bestämmelser om ansökningsförfarandet för personal i arbetsavtalsförhållande, kunde till verkställande direktör utnämnas en person som hade lämnat in sin ansökan efter den angivna ansökningstiden.

2.4.2. Vissa klagomål i anslutning till granskningen av listorna

1) Ministerjäv

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
24.2.2000, dnr 1223/1/99

KLAGOMÅL

Klagomålet, daterat den 28 december 1999, gäller beredningen av det beslut som statsrådet den 2 december samma år fattade om beredningen av ett i 66 § 2 mom. naturvårdslagen avsett beslut. I beslutet konstateras att bedömnings- och utlåtandeförfarandet rörande det regionplaneförslag som gällde Nordsjöhamnen visar att förslaget inte på ett betydande sätt minskar de naturvärden på grund av vilka lunden vid Svarta backen och fågelskyddsområdet i Östersundom (FI100065) i enlighet med statsrådets beslut 20.8.1998 föreslagits bli införlivade i nätverket Natura 2000. Statsrådet förkastade Nylands förbunds ansökan om ett sådant beslut som avses i 66 § naturvårdslagen med motiveringen att det var obehövligt.

M.P. anför i sitt klagomål att utrikesminister Tarja Halonen, som var ordförande för statsrådets allmänna sammanträde, hade suttit i Helsingfors stadsfullmäktige 1977—1996, dvs. under den tid då planläggnings- och planeringsarbetena för hamnprojektet i Nordsjö hade inletts. Projektet hade behandlats i stadsfullmäktige med Halonen som medlem bl.a. år 1991, då det beslöts om Helsingfors generalplan -92 samt år 1992 då det beslöts att planeringsarbetena för hamnen skulle inledas. Fullmäktige hade dessutom beslutat om ett flertal mark- och fastighetsköp i anslutning till hamnprojektet, bl.a. om köpet av Oy Wärtsilä Ab:s Nordsjövarv som gått i konkurs, om köpet av Oy Finnlines Ab:s hamn i Kantvik och därtill ansluten mark samt om köp av ett antal lägenheter inom det planerade hamnområdet.

Samtliga ovan nämnda ärenden hade behandlats i alla fullmäktigegrupper. Den fullmäktigegrupp som Halonen företrädde hade, med undantag för en medlem, från första början hört till Nordsjöprojektets ivrigaste förespråkare. Bl.a. vid omröstningen om generalplanen 1991 röstade Halonen för den nuvarande generalplanen med dess hamnreservering.

M.P. bad justitiekanslern undersöka om utrikesminister Halonen var jävig att delta i statsrådets sammanträde då vid detta behandlades det av Helsingfors stad drivna ärendet som minister Halonen själv hade varit med om att initiera. M.P. bad också justitiekanslern utreda om ministern varit jävig att leda statsrådets sammanträde.

UTREDNING

Utrikesminister Halonen gav ett 4.2.2000 daterat utlåtande med en bifogad utredning av Helsingfors stadskansli om Halonens närvaro i stadsfullmäktige.

Enligt stadskansliets utredning var Halonen närvarande endast 9.11.1988 då stadsfullmäktige fattade de i klagomålet nämnda besluten (Föravtal om områdesbyte med Wärtsilä Marinindustri Ab) och 11.12.1996 (byte av mark- och vattenområden med Oy Finnlines Ab).

Utrikesminister Halonen anför i sitt utlåtande att hon inte varit medlem i Helsingfors stadsstyrelse eller i kommunala nämnder. Enligt lagstiftningen jämsställs en minister i jävshänseende med en tjänsteman. På det aktuella fallet skall tillämpas generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande enligt vilken en tjänsteman är jävig ”om tilltron till hans opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras”. Det påstådda jävet är ett s.k. andra gradens jäv av det slag som faller under generalklausulen. Det är skäl att observera att en uttrycklig bestämmelse om andra gradens jäv avsiktligt utelämnades från uppräknningen av jävsgrunderna i lagen om förvaltningsförfarande. Detta understryker vikten av att tolka andra gradens jäv snävt. För att det skall vara fråga om jäv förutsätts det klart påvisbara orsaker enligt vilka Halonens verksamhet som fullmäktig skulle ha hindrat henne att som minister behandla ärendet objektivt.

Utrikesminister Halonen anför att hon enligt sin egen åsikt inte varit jävig. Syftet med andra gradens jäv är att säkra en genuin omprövning av rättelse- och underställningsärenden. Enbart medlemskapet i stadsfullmäktige uppfyllde inte

de höga jävskonstituerande kraven, med beaktande av att andra jävsgrunder inte förelåg.

Orsaken till att Halonen varit ordförande för statsrådets sammanträde var att statsminister Lipponen och hans ställföreträdare finansminister Niinistö på grund av tjänsteresor inte kunde delta i sammanträdet. Halonen var den i tjänsten äldsta närvarande ministern.

AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

Ärendet måste bedömas utgående från 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande. I regeringens proposition med förslag till lagen (RP 88/1981 rd) anfördes att då jäv uppkommer endast om tilltron till en tjänstemans opartiskhet äventyras av annat särskilt skäl, borde detta skäl i allmänhet kunna uppfattas också av utomstående och den fara som skälet utgör för opartiskheten borde vara av ungefär samma grad som när det gäller de särskilt angivna jävsgrunderna.

Både i propositionen och i den juridiska litteraturen anfördes att andra gradens jäv med stöd av generalklausulen kan uppkomma då en tjänsteman är med om att behandla samma ärende i flera instanser. Deltagande i två på varandra följande behandlingar av ett ärende, eventuellt i nära anslutning till varandra, orsakar inte andra gradens jäv i den andra behandlingen eftersom behandlingarna i formellt hänseende är separata. I åtminstone ett av högsta förvaltningsdomstolens rättsfall anses det att en tjänstemans opartiskhet likafullt hade kunnat äventyras till följd av han deltagit i den föregående behandlingen av ärendet.

Enligt den i ärendet framförda utredningen hade utrikesminister Halonen som medlem av Helsingfors stadsfullmäktige varit närvarande vid det fullmäktigesammanträde som behandlade två föravtal gällande områdesbyten, det ena 1988 och det andra 1996. Vid statsrådets allmänna sammanträde 2.12.1999 behandlades inte dessa områdesbyten, utan det allmänna sammanträdet hade avgjort ett i 66 § 2 mom. naturvårdslagen avsett undantag i ett regionplaneärende om gällde hamnen i Nordsjö.

Utrikesminister Halonen kan inte anses ha varit jävig vid statsrådets allmänna sammanträde enbart på grund av medlemskapet i Helsingfors stadsfullmäktige. Det var inte heller fråga om andra gradens jäv. Enligt min uppfattning förelåg det inte ett så nära samband mellan å ena

sidan Halonens deltagande i besluten om de två nämnda föravtalen om områdesbyten och å andra sidan det ansökningsärende om behandlades vid statsrådets allmänna sammanträde att Halonen skulle ha varit jävig heller av den anledningen.

Klagomålet föranleder sålunda inga ytterligare åtgärder.

2.5. Skriftliga utlåtanden och framställningar

1) Förslag till förordning om ändring av reglementet för statsrådet (SRK)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till statsrådets kansli 28.1.2000, dnr 2/20/00

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Statsrådet kansli har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om ett 17.1.2000 daterat utkast till förordning om ändring av reglementet för statsrådet. Ändringen bygger på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet (RP 145/1999 rd) samt på grundlagsutskottets betänkande med anledning av propositionen (GrUB 12/1999 rd). I utkastet beaktas också vissa andra i riksdagen behandlade propositioner som påverkar innehållet i reglementet för statsrådet.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Förslaget till 5 § 11 punkten

Denna punkt borde kompletteras så att benämningen Europeiska gemenskapernas kommission används, om benämningen Europeiska kommissionen inte är helt vedertagen.

Förslaget till 6 § 4 punkten

Enligt utkastet skall till denna punkt fogas en bestämmelse om att vid statsrådets allmänna sammanträde handläggs utnämmande till tjänsteförhållande för viss tid som överstiger ett år, då

statsrådets allmänna sammanträde (utöver republikens president) utnämner till motsvarande tjänst.

Jag uppmärksammar det faktum att den föreslagna bestämmelsen strider mot 20 § 2 mom. tjänstemannaförordningen (971/1994), vari föreskrivs att vederbörande myndighet beslutar om utnämning av en person till tjänsteman för viss tid som varar över ett år, om statsrådet är den myndighet som skulle utnämna till motsvarande tjänst.

Förslaget till 28 § 1 mom.

Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen är principen den att de tjänstebestämmelser som tidigare hänfördes till presidentens utnämningsbehörighet skulle överföras till allmänna sammanträdes utnämningsbehörighet. Yngre regeringssekreterare kunde utnämnas av ministerierna.

Principen är motiverad. Det bör emellertid observeras att tjänstebestämmelserna regeringssekreterare är i någon mån problematisk, eftersom den förekommer som regeringssekreterare, yngre regeringssekreterare och äldre regeringssekreterare. I gällande 28 § 2 mom. reglementet för statsrådet används tjänstebestämmelsen regeringssekreterare. Den föreslagna bestämmelsen borde således ges en sådan utformning att det inte uppkommer oklarhet om den utnämmande myndigheten.

Gällande 30 § 2 mom. reglementet för statsrådet

Bestämmelsen gäller statsrådets extraordinarie föredragande. Enligt utkastet hade det i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet (RP 145/1999 rd) anförts att det i reglementet för statsrådet skulle föreskrivas mera detaljerat om behörighetsvillkoren för extraordinarie föredragande. I detta skede skulle paragrafens 2 mom. emellertid inte ändras. Ministeriet borde emellertid i promemorian till föredragningslistan närmare ange för vilka uppgifter den ifrågavarande tjänstemannen behöver föredragningsrätt samt hur tjänstemannen har förvärvat grundläggande insikter i förvaltnings- och statsförfattningsrätt samt om statsrådets beslutsförfaranden.

Med beaktande av det som anförts i regeringens proposition samt statsrådets allmänna sam-

manträdes prövningsrätt i fråga om förordnandet av en extraordinarie föredragande föreslår jag att det övervägs att i reglementet för statsrådet ta in en bestämmelse om vilka krav som ställs på en extraordinarie föredragande (t.ex.: - - en tjänsteman som kan anses lämplig för uppgiften).

2) Ändring av lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen (SRK)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till statsrådets kansli 10.3.2000, dnr 10/20/00

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Statsrådets kansli har i ett 2.3.2000 daterat brev (dnr 204/02/2000) bett justitiekanslern senast 10.3.2000 ge ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen. I propositionen föreslås att 3 a § lagen om statsrådet och 3 § lagen om utrikesförvaltningen ändras samt att till lagen om statsrådet fogas en ny 3 b §. Genom de föreslagna ändringarna koordineras de ärenden som gäller Europeiska unionen samt överförs vissa andra uppgifter från utrikesministeriet till statsrådets kansli. Avsikten är att lagarna skall träda i kraft den 1 juli 2000.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag vördsamt följande.

Syftet med propositionen är att EU-politiken skall kunna skötas bättre. Till propositionsutkastet ansluter sig ändamålsenlighetsbedömning om faller utanför justitiekanslerns behörighetsområde. Jag hänvisar också till grundlagsutskottets betänkande vari det anförs att (GrUB 10/1998 rd, s. 27) "Regeringen bör utreda fördelarna och nackdelarna med ett system där dessa frågor (som gäller Europeiska unionen) i så stor utsträckning som möjligt koncentreras till statsrådets kansli". En sådan jämförelse är det svårt att upptäcka i propositionsutkastet.

Enligt propositionsutkastet skall placeringen av EU-sekretariatet vid statsrådets kansli stödja statsministerns roll i EU-politiken samt koordineringen av de ärenden som ankommer på statsrådet. Vid en bedömning av ärendet från den sittande regeringens synpunkt kan det emellertid

konstateras att också den för EU-sekretariatet ansvariga ministerns ställning förefaller bli förstärkt.

Jag har lagt märke till att propositionsutkastet inte tar ställning till frågan om vilken betydelse lagändringarna eventuellt kunde ha för de ärenden som presidenten behandlar, t.ex. till den del som de till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hörande ärendena har återverkningar också på den allmänna utrikespolitiken. Samma fråga kan ställas också när det gäller EU-ministerutskottets ställning.

På grund av den korta tid som reserverats för utlåtandet har jag inte haft någon möjlighet att bedöma propositionsutkastet särskilt detaljerat.

Den föreslagna lösningen borde enligt min åsikt ytterligare övervägas utgående från den helhet som avses i 93 § grundlagen, dvs. i bestämmelserna om internationella förhållanden. I motiveringen till 2 mom. konstateras att statsrådet skall stå i fast kontakt med republikens president särskilt när det gäller beredningen av ärenden som hör till området för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. På motsvarande sätt följer det redan av bestämmelsens ordalydelse att presidenten är skyldig att samarbeta med statsrådet i ärenden som hör till det område som avses i 1 mom. En viktig samarbetspartner i detta avseende är också utrikesministeriet, som enligt propositionsutkastet emellertid skulle spela en relativt liten roll när det gäller EU-ärenden.

För att den i propositionsutkastet särskilt betonade utrikespolitiska enhetligheten och konsekvensen skall kunna tryggas är det motiverat att ytterligare förtydliga behörighetsfördelningen. Härvid är det skäl att fästa avseende också vid grundlagens 93 § 3 mom., dvs. vid bestämmelsen om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden. Av sammanhanget framgår att bestämmelsen gäller ärenden som avses både i 1 och 2 mom.

Enligt min åsikt är det förenligt med god förvaltningssed att det finns endast en chefsmyndighet per förvaltningsenhet eller att behörighetsdelningen i det fall att en enhet har flera chefsmyndigheter är så klar att det inte uppkommer någon ovisshet om deras inbördes förhållanden. Denna princip förefaller bli äventyrad genom att beskickningarna enligt det andra lagförslaget får anvisningar både från utrikesministeriet och från statsrådets kansli. En beskickning borde ha möjlighet att snabbt få klarhet i vilka anvisningar den skall rätta sig efter om den anser att det föreligger en motstridighet i detta avseende.

3) Presidentens uppgift att ge böndagsplakat (RPK)

Justitiekanslern Paavo Nikulas utlåtande till republikens presidents kansli 23.11.2000, dnr 41/20/00

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Presidentens kansli framhöll i sitt 16.11.2000 daterade brev (TP/1707/2000) att republikens presidenter varje år i november givit ett böndagsplakat.

Enligt 57 § grundlagen, som trädde i kraft 1.3.2000, sköter republikens president de uppgifter som nämns i grundlagen eller särskilt i någon annan lag. Det har inte uttryckligen föreskrivits att presidenten skall ge böndagsplakat.

Efter att undervisningsministeriet tillsänt presidentens kansli ett brev och en promemoria om böndagsplakatet bad kansliet justitiekanslern ge ett utlåtande i ärendet.

Till begäran om utlåtande fogades undervisningsministeriets 14.11.2000 daterade brev (dnr 23/900/2000) samt den nämnda promemorian. Av promemorian framgår att böndagsplakaten är baserade på sedvanerätt och att det inte finns några uttryckliga bestämmelser i lag om saken. Böndagspraxisen kan anses ha blivit en fast institution då Gustav II Adolf 1614 påbjöd att två faste- och böndagar skulle hållas varje år. Under 1700-talet fastställdes antalet böndagar till fyra om året. Under den lutherska enhetskulturen gällde plakaten endast den evangelisk-lutherska kyrkan. Sedan 1980-talet har böndagsplakaten beretts i ett särskilt, av undervisningsministeriet tillsatt organ med representanter för evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet, Vapaan kristillisyyden neuvosto, Finlands eumeniska råd och undervisningsministeriet.

I promemorian behandlas olika synpunkter på böndagstraditionen ur den nya grundlagens synvinkel samt med beaktande av tidigare ställningstaganden. Med promemorian följer böndagsarbetsgruppens 6.11.2000 daterade förslag till plakat.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag vördsamt följande.

I uppslagsverk och övrig litteratur ges varierande uppgifter om böndagarnas historia. Den

slutsatsen kan emellertid dras att det är fråga om en månghundraårig tradition. Enligt vissa svenska källor hölls böndagar redan på 1200-talet och mera regelbundet har sådana varit påbjudna sedan 1540-talet. Enligt en källa (Alla Riksdagars och Möten Besluth... som ifrån 1521 intill år 1727 gjorde/stadgade och beviljade äro... utgifne av And. Anton Stiernman. 1728) godkände riksdagen i Nyköping 7.1.1612 ett beslut om att en årlig böndag skulle hållas varje år i januari. Böndagar påbjöds också av kungen. Under autonomitiden fortsatte firandet av böndagar i Finland, med undantag för några år. I början av autonomitiden gavs böndagsplakaten i Kejsarens och Storfurstens namn och senare av senaten. Under självständighetstiden gavs de årliga böndagsplakaten år 1918 av senaten och därefter av statsrådet fram till år 1931. Därefter har böndagsplakaten givits av republikens president.

Före den nya grundlagens ikraftträdande gav jag 14.12.1998 ett klagomålsavgörande (dnr 515/1/98) som gällde böndagsplakat. I klagomålet ifrågasattes presidentens rätt att utfärda dessa plakat. I avgörandet konstaterade jag att lagligheten av det årliga böndagsplakatet har övervakats av justitiekanslern, som varit närvarande vid presidentföredragningen i fråga. Det har i ärendet inte framkommit någonting som med stöd av 47 § regeringsformen skulle ha föranlett justitiekanslern att framställa en anmärkning. Religions- och samvetsfriheten, som är en grundläggande rättighet, har enligt min uppfattning inneburet att böndagsplakatet har den betydelse som den enskilde läsaren eller åhöraren är beredd att ge det.

Såsom konstateras i Kansliets begäran om utlåtande sköter republikens president de uppgifter som nämns i grundlagen eller särskilt i någon annan lag. I skriften lag finns det inga uttryckliga bestämmelser om utfärdande av böndagsplakat. Justitieministeriet har före grundlagens ikraftträdande utrett de av grundlagen följande behoven att göra ändringar i annan lagstiftning. Då konstaterades det att det inte fanns någon orsak att reglera denna fråga heller i framtiden (Lagberedningsavdelningens publikation 1/1999).

Tacksägelse-, bot- och böndagar har under flera hundra år firats i vårt land och böndagsplakat har redan i sjuttio års tid givits av republikens president. Eftersom plakaten från början varit baserade på riksdagens och kungens beslut samt på månghundraårig sedvanerätt har det inte behövts någon uttrycklig lagstiftning om saken. Detta utgör en rättslig grund som kan jämföras

med sådan lag som avses i 57 § grundlagen. Av denna anledning anser jag att i presidentens uppgifter fortfarande ingår att besluta om böndagsplakaten.

Situationen kan naturligtvis förändras beroende på vilka lagar som stiftas i framtiden. I undervisningsministeriets promemoria som bifogats kansliets begäran om utlåtande hänvisas till religionsfrihetskommittén som inte ännu har slutfört sitt arbete. I punkt 1 på promemorians sida 3 hänvisas till min ståndpunkt om böndagsplakatens dispositiva karaktär, som på grundvalen av den närmare utredningen har preciserats så som framgår ovan. Jag vill slutligen fästa avseende vid att rubriktexten "... vilka högtidligen skall firas i hela riket år..." inte längre torde motsvara den faktiska situationen och inte heller ingår i plakatets sedvanerättsliga kärna.

Med beaktande av att plakatet till sitt innehåll är avgränsat till det andliga livet samt med beaktande av bestämmelsen i 58 § 3 mom. 3 punkten grundlagen föredras ärendet för republikens president utan att det har behandlats i statsrådet. Den rättsliga grunden för behandlingen är densamma som för givandet av plakatet.

I avsnitt 2.5.3 refereras det utlåtande som justitiekanslern före grundlagens ikraftträdande gav till presidentens kansli med anledning av en enskild medborgares till presidenten riktade brev om ett böndagsplakat.

4) Anvisningar om beredning av internationella fördrag (UM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till utrikesministeriet 30.3.2000, dnr 11/20/00

Utrikesministeriet har med ett 7.3.2000 daterat brev (HELD435-17) tillsänt mig statsfördragsarbetsgruppens betänkande med en begäran om eventuella kommentarer. Vid utrikesministeriet bereds med anledning av den nya grundlagen som bäst en revidering av anvisningarna om beredning och ikraftträdande av internationella fördrag. Av denna anledning avser begäran om kommentarer särskilt sådana omständigheter som måste beaktas vid uppgörandet av anvisningarna.

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Allmänt

Statsfördragsarbetsgruppens betänkande

innehåller viktig ny information om tillämpning av grundlagen i internationella ärenden. Betänkandets ställningstaganden och rekommendationer i tolkningsfrågor förefaller vara väl underbyggda, vilket innebär att anvisningarna torde kunna uppgöras på grundval av betänkandet och relativt snabbt. Behovet av anvisningarna är uppenbarligen stort.

Ändring av reglementet för statsrådet

I arbetsgruppens betänkande (s. 26) ingår ett ställningstagande om i vilka situationer statsrådets allmänna sammanträde kan tänkas tillsätta en förhandlingsdelegation. För närvarande finns det inga bestämmelser om allmänna sammanträdes behörighet i detta avseende. Utrikesministeriet borde därför göra en framställning till statsrådets kansli om komplettering av reglementet för statsrådet. Innebörden av bestämmelsen vore att statsrådets allmänna sammanträde skall tillsätta förhandlingsdelegationen, om beslutanderätten inte tillkommer republikens president.

Uppgörandet av anvisningarna

På s. 30 i betänkandet anfördes de grunder enligt vilka en bestämmelse som avser en internationell förpliktelse skall hänföras till området för lagstiftningen. Av förteckningen skall det framgå att redan en av de nämnda grunderna räcker för att höja en bestämmelse till lagstiftningsnivån.

Det är skäl att i anvisningarna nämna att det i de promemorior om beviljande av underteckningsfullmakter som fogas till föredragningslistorna för allmänna sammanträdet och för presidentföredagningarna skall anges om det förutsätts riksdagens godkännande och en av riksdagen stiftad lag för att ett fördrag skall träda i kraft.

Av anvisningarna skall också framgå skyldigheten att informera riksdagen om EU-avtal.

5) Hinder för utfärdande av pass (UM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till utrikesministeriets rättsliga avdelning 31.1.2000, dnr 18/20/99

Utrikesministeriets rättsliga avdelning bad, med avdelning av de i 9 § 1 mom. (14/1998) pass-

lagen angivna tolkbara grunderna för förvägrande av pass, justitiekanslern ge ett utlåtande om

1) huruvida vid bedömningen av den i bestämmelsens 1 punkt angivna grunden är skäl att utgå från straffminimum på den i strafflagen fastställda straffskalan (vilket utrikesministeriet anser) eller från straffmaximum.

2) huruvida den i bestämmelsens 2 punkt angivna grunden, dvs. 60 dagsböter, skall bedömas utgående från en granskning av det för varje enskilt brott eller för flera brott på en gång utdömda straffet, eller om de för flera brott vid olika tillfällen ådömda dagsböterna skall sammanräknas (vilket förefaller ha varit lagstiftarens avsikt), samt

3) huruvida den i bestämmelsens 3 punkt angivna grunden för att förvägra en värnpliktig pass skall anses vara ett hinder för att bevilja pass också i sådana fall då en annan värnpliktig än en som har fyllt 28-30 år anses kunna förvägras pass på den grunden att han är efterlyst för brott mot värnpliktslagen.

Justitiekanslern har med anledning av ärendet bett om ett utlåtande från inrikesministeriet.

Såsom sitt utlåtande till utrikesministeriet har justitiekanslern konstaterat att enligt 7 § (969/1995) 2 mom. regeringsformen har var och en rätt att lämna landet. I denna rätt kan nödvändiga begränsningar stadgas genom lag för att säkerställa rättgång eller verkställighet av straff eller skyldigheten att försvara landet. Bestämmelsen om begränsningsgrunderna är avsedd att vara så fullständig att det inte är möjligt att genom en vanlig lag på någon annan grund begränsa rätten att lämna landet.

Eftersom den grund som nämns i 9 § 1 mom. 1 punkten passlagen avser det för ett brott stadgade maximistraffet, är en förutsättning för tillämpning av lagrummet att den strängaste straffpåföljden för brottet kan vara fängelse i minst ett år.

I fråga om bestämmelsens 2 punkt framgår lagstiftarens avsikt av de till riksdagsbehandlingen anslutna handlingarna, men den straffrättsliga legalitetsprincipen som i detta fall måste beaktas analogt ger inte rätt att tolka bestämmelsen i strid med dess ordalydelse. Av lagrummets ordalydelse får man nämligen den uppfattningen att denna grund för förvägrande av pass avser ett för ett eller flera brott samtidigt ådömt straff på minst 60 dagsböter och inte det sammanräknade antalet dagsböter för flera brott för vilka vid olika tillfällen har utdömts i och för sig mindre bötesstraff.

Bestämmelsens 3 punkt gäller enligt sin ordalydelse inte andra värnpliktiga än de uttryckligen nämnda 28—30-åringarna.

I justitiekanslerns utlåtande konstateras ytterligare att eftersom det är fråga om en grundläggande rättighet som tryggats i 7 § 2 mom. regeringsformen, måste de bestämmelser som begränsar rättigheten vara tillräckligt exakt utformade och noggrant avgränsade för att inte utredningen av deras rätta innehåll skall bli beroende av olika myndigheters eventuellt sinsemellan avvikande tolkningar. Av denna anledning har justitiekanslern sänt en kopia av sitt utlåtande till inrikesministeriet för kännedom och samtidigt föreslagit att ministeriet vidtar åtgärder för att bedöma om det finns anledning att precisera de bestämmelser i passlagen som det här är frågan om.

6) Resultatstyrningen av domstolsväsendet (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 25.5.2000, dnr 6/20/00 har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 137.

7) Betänkande av arbetsgruppen för domardisciplin (JM)

Justitiekanslern Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 14.8.2000, dnr 25/20/00 har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 144.

8) Ändring av tjänstebrottslagstiftningen (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 31.8.2000, dnr 18/20/00, har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 147.

9) Jäv för en kanslichef (IM och SHM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till inrikesministeriet 13.12.2000, dnr 43/20/00

Jag har fått frågan om det finns något hinder för att den person som efter inrikesministeriets nuvarande kanslichef utnämns till tjänsten, utses till Penningautomatföreningens styrelse som företrädare för inrikesministeriet samt för att social- och hälsovårdministeriets kanslichef utses till samma styrelse som social- och hälsovårdsministeriets företrädare.

Såsom mitt utlåtande anför jag följande.

Enligt 16 § 1 mom. penningautomatförordningen består föreningens styrelse av en ordförande, två vice ordförande och elva andra medlemmar. Statsrådet förordnar ordföranden, förste vice ordföranden och fem andra medlemmar. I styrelsen skall finnas en medlem som företrädar social- och hälsovårdsministeriet, en som företrädar inrikesministeriet och en som företrädar finansministeriet.

Enligt 32 § penningautomatförordningen skall föreningen övervaka användning av understöden. Social- och hälsovårdsministeriet skall leda och övervaka Penningautomatföreningen i dess tillsynsuppgift. Enligt förordningens 34 § skall inrikesministeriet övervaka att stadgandena i lagar och andra författningar samt tillståndsvillkoren iakttas i den verksamhet som bedrivs med penningautomater och med andra spelanordningar och spel som avses i denna förordning.

Frågor som gällt ministerietjänstemän som företrädare i olika organ samt därvid uppkommande jäv har ofta behandlats i samband med justitieombudsmannens och justitiekanslerns övervakningsverksamhet.

Riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimäja gav 31.5.1999 sitt avgörande (dnr 2532/4/96) om inrikesministeriets kanslichefs medlemskap i Penningautomatföreningens styrelse. En kopia av beslutet bifogas. I sitt beslut anser justitieombudsmannen av kanslichefsens medlemskap i Penningautomatföreningens styrelse inte i sig var ett lagstridigt arrangemang.

I sitt beslut anför justitieombudsmannen: ”Min föregångare Jacob Söderman konstaterade 8.11.1993 i sin särskilda berättelse om utvecklingen av jävsreglerna (1993 rd – B 13) att man bör undvika att välja in personer som ingår i den operativa ledningen för ministerierna i styrande organ i affärsverk som respektive ministerium utövar tillsyn över. - - - Också riksdagens grundlagsutskott har i sitt betänkande (GrUB 2/1994 rd) ansett det viktigt att övervakningen av tjänstemännens bisysslor effektivteras samt att ledande tjänstemäns rätt att inneha bisysslor bör begränsas. - - -

Även om kanslichefen vid inrikesministeriet enligt reglerna inte handlägger spelverksamhet i tjänsten, aktualiseras min föregångares bedömning av frågan om rätten för personer som ingår i den operativa ledningen för ett ministerium att vara engagerade i organ inom sammanslutningar som ministeriet utövar tillsyn över. Den offentli-

ga förvaltningen förväntas alltmera strikt hålla fast vid opartiskhet. Därför är det viktigt att på behörigt sätt uppmärksamma särskilt de ledande tjänstemännens bindningar. Erfarenheterna av förvaltningen inom Europeiska gemenskaperna är en bidragande faktor i sammanhanget.

- - -. Det är möjligt att i synnerhet det faktum att det var den högste tjänstemannen vid ministeriet, dvs. kanslichefen, som var engagerad i en sammanslutning som omfattades av ministeriets tillsyn kunde äventyra andra tjänstemäns opartiskhet. - - -.

Enligt min åsikt borde man av de skäl som anförts ovan skäl i mån av möjlighet undvika att ministeriernas kanslichefer är medlemmar i organ som respektive ministerium utövar tillsyn över. Ministerierna kan enligt min åsikt lika bra ordna med styrning och övervakning om de utnämner tjänstemän som inte i lika hög grad väcker misstankar om att inte vara opartiska.”

Jag kan svårigen komma till ett annat resultat än justitieombudsmannen när det gäller frågan om att utse ministeriernas kanslichefer till företrädare i olika organ. I december 1999 underrättade jag social- och hälsovårdsministeriet om min överensstämmande ståndpunkt i frågan.

Ministeriet hade frågat om dess kanslichef kunde utses till direktionsordförande för institutet för arbetshygien, som står under ministeriets ledning och tillsyn. På två av ministeriets avdelningar ankom att ingå resultatavtal med institutet. Min åsikt är att kanslichefen inte kunde utses till ordförande för institutets direktion, med beaktande av hans ställning som ministeriets högste tjänsteman samt den omständigheten att de nämnda två avdelningarnas tjänstemän övervakade institutets verksamhet, bl.a. iakttagandet av resultatavtalet.

Med beaktande av de ovan refererade ställningstagandena skall inrikesministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets kanslichefer inte utses till Penningautomatföreningens styrelse.

10) Förslag till lagstiftning om statens revisionsverks ställning och uppgifter (FM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriet 31.1.2000, dnr 1/20/00

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Finansministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om en revidering av lagstiftningen

om statens revisionsverk. Med brevet följde en 29.1.1999 daterad promemoria av en kommission som riksdagens talmanskonferens tillsatt (SRV - 2001 -kommissionens promemoria), innehållande ett förslag till den lagstiftning om statens revisionsverks ställning och uppgifter som förutsatts i 90 § 2 mom. Finlands grundlag (731/1999) och i 8 § lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (732/1999). Talmanskonferensen har sänt promemorian till statsrådet och förutsatt att statsrådet vidtar åtgärder för att avlåta propositioner i ärendet till riksdagen.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Enligt 90 § 2 mom. grundlagen finns för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.

Enligt grundlagsutskottets betänkande om grundlagen (GrUB 10/1998 rd – RP 1/1998 rd) skall utgångspunkten för lagstiftningen om revisionsverkets ställning vara att för revisionsverket trygga ett trovärdigt oberoende både i administrativa och i funktionella avseenden. Statsutskottet behandlade i sitt utlåtande till grundlagsutskottet (StaUU 29/1998 rd) revisionsverkets oberoende i båda dessa avseenden. Statsutskottet anför bl.a. att verket självständigt skall kunna besluta om sina funktionella målsättningar, om allokeringen och tidsplaneringen av sin granskningsverksamhet samt om granskningsmetoderna. Det funktionella oberoendet innebär t.ex. oavhängighet av politiska makthavare i den egentliga verksamheten, rätt och skyldighet att göra också kritiska bedömningar av granskningsobjekten samt att förhålla sig opartiskt till objekten.

Enligt 3 § 1 mom. i den föreslagna lagen utförs granskning utgående från en granskningsplan som fastställs av revisionsverket.

Enligt lagförslagets 7 § leds revisionsverkets verksamhet av generaldirektören, som med de i bestämmelsen angivna undantagen avgör de ärenden som gäller revisionsverket. Enligt föreslagna 10 § finns närmare bestämmelser om valet av generaldirektör i riksdagens arbetsordning. Generaldirektörens mandattid är sex år. Behörighetsvillkor för generaldirektören föreslås vara

för tjänsten lämplig högre högskoleexamen, god förtrogenhet med offentlig ekonomi och statsförvaltningen samt i praktiken visad ledarförmåga.

I kommissionens promemoria anfördes att bestämmelsen om generaldirektörens mandattid innebär att riksdagen regelbundet kan utvärdera dennes verksamhet. Enligt promemorian innebär bestämmelsen om mandattiden att generaldirektörens oavhängighet inte är fullständig. Finansministeriets företrädare har till kommissionens promemoria fogat ett uttalande om att generaldirektörens ställning ytterligare borde övervägas.

Jag konstaterar att den föreslagna lagen — så som det betonades också under riksdagsbehandlingen av grundlagen — på ett trovärdigt sätt skall trygga revisionsverkets oavhängighet. En faktor som påverkar oavhängigheten är generaldirektörens ställning, med beaktande av dennes centrala uppgifter inom granskningsverksamheten. Man kan fråga sig om oavhängigheten blir mindre trovärdig i det fall att generaldirektören utnämns för en viss tid. Denna fråga har enligt min åsikt inte blivit tillräckligt grundligt behandlad i kommissionens promemoria. I själva verket medger kommissionen att generaldirektörens oavhängighet inte är fullständig. Det är således skäl att ytterligare utreda frågan om tillsättning av generaldirektörstjänsten för viss tid.

I fråga om behörighetsvillkoren för generaldirektören konstaterar jag att de borde utökas med en bestämmelse om att denne skall ha erfarenhet av ledarskap. Sålunda skulle behörighetsvillkoren motsvara dem som gäller för statens högsta tjänstemän.

Jag anser det också vara motiverat att utreda behovet av att koordinera eventuella samarbetsförhållanden samt övriga verksamhetsformer mellan statens förnyade revisionsverk och av riksdagen utsedda statsrevisorer.

Vidare föreslår jag att till propositionen fogas ett omnämnande om att det på grund av att lagrevideringen föranleds av den nya grundlagen anses vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om lagförslaget.

Jag har inga andra anmärkningar att göra med anledning av kommissionens förslag.

11) Förfarandet vid förordnande till en uppgift (UVM)

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till undervisningsministeriet och finansministeriet 18.4. 2000, dnr 201/1/00 refereras i avsnitt 9, s. 150.

12) Utlåtande om ändring av en tjänstebenämning (UVM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till undervisningsministeriet 22.8.2000, dnr 30/20/00

Undervisningsministeriet bad om justitiekanslerns ställningstagande i behörighets- och procedurfrågor som gäller ändring av tjänstebenämningar. I samband med en planerad organisationsreform hade ministeriet för avsikt att ändra benämningen specialforskare till undervisningsråd, vetenskapssekreterare till undervisningsråd, åtta överinspektörer till åtta undervisningsråd och tre äldre regeringssekreterare till tre regeringsråd. Vid undervisningsministeriet hade man iakttagit ett förfarande som innebar att benämningen på en tjänst kunde ändras förutsatt att den utnämmande myndigheten var densamma. I ett fall hade en tjänst dragits in med tjänstemannens samtycke, varefter en ny tjänst hade inrättats. Tjänstemannen hade efter ett ansökningsförfarande utnämnts till den nya tjänsten.

Undervisningsministeriet hade också bett om finansministeriets ställningstagande till det ifrågavarande tjänstearrangemanget. Finansministeriet anför i sitt utlåtande att en tjänstebenämning kunde ändras bl.a. i det fall att tjänsteuppgifterna blivit mera krävande och tjänstens förra benämning inte motsvarade de ändrade uppgifterna och inte heller tjänstens organisatoriska status.

I statsbudgeten specificerade tjänster kunde emellertid inte höjas till en ny organisationsnivå enbart genom ändring av tjänstebenämningarna. I sådana fall används förfarandet att inrätta nya tjänster som vederbörande personer utnämns till. Också då en specificerad tjänst ändras i något väsentligt avseende förutsätts det att tjänsten dras in. Detta förfarande används i allmänhet då den ifrågavarande tjänsten är vakant.

Enligt de gällande bestämmelserna saknade det i detta avseende betydelse om utnämningsbehörigheten tillkom vederbörande ministerium eller statsrådets allmänna sammanträde. Den enda begränsningen i detta avseende är 4 § statstjänstemannaförordningen, enligt vilken benämningen på en tjänst inte får ändras så att den tjänsteman som utnämnts till tjänsten inte uppfyller de behörighetsvillkor som stadgas för den tjänst vars benämning har ändrats. Enligt finansministeriets åsikt får förfarandet att dra i en tjänst och inrätta en ny tjänst inte användas i situationer då en

annan än i statsbudgeten specificerad tjänsts uppgifter har blivit mera krävande.

Justitiekanslern meddelade att han förenade sig om finansministeriets utlåtande. Dessutom konstaterade justitiekanslern att det i den juridiska litteraturen framhålls att ett tjänstearrangement om innebär en väsentlig innehållsmässig förändring av en tjänsts uppgifter inte kan genomföras genom ändring av benämningen på tjänsten. Finansministeriet är av samma åsikt. I en situation som kan ha samband med en organisationsreform förutsätter tjänstearrangemanget att tjänsten vederbörligen indras och inrättas, vilket — till åtskillnad från ändring av tjänstebenenämningen — utgör en garanti för förfarandets öppenhet och en objektiv jämförelse mellan dem som eventuellt är intresserade av tjänsten. Undervisningsministeriet bör således i samband med beredningen av organisationsreformen bedöma i vilken omfattning tjänsteuppgifterna har ändrats och vilket förfarande som i så fall skall iakttas. I utlåtandet hänvisas till justitieombudsmannens avgörande 18.12.1994 (dnr 1403/4/92) vari det anses att väsentliga ändringar i ett ämbetsverks organisation skulle genomföras så att de nya tjänster som inrättades kunde tillsättas i normal ordning efter att de förklarats lediga. Justitiekanslern underströk också det faktum att principen om förvaltningens ändamålsbundenhet förutsatte att tjänstearrangement kunde motiveras med objektiva och rationella skäl.

13) Intagning av anslag i statsbudgeten med stöd av en lag (JSM)

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till jord- och skogsbruksministeriet 23.5.2000, dnr 16/20/00

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Jord- och skogsbruksministeriet anförde att ministeriet hade berett en proposition med förslag till lag om ersättande av skördeskador. Den nya lagen skulle ersätta gällande lag med samma namn (530/1975). Finansieringen av skördeskadesystemet var baserad på ett treårigt reservationsanslag i statsbudgeten. Systemet var motiveerat av den anledningen att den årliga administrationen av anslaget var fördelad på två år. Ersättningarna betalades ut räknat från februari året efter det då skördeskadan hade konstaterats. Ersättningar för övervintringsskador betalades ut sommaren efter den ifrågavarande vintern. Där-

för måste det alltid finnas täckning på momentet. Utgångspunkten var den att bestämmelserna om finansieringen skulle bibehållas oförändrade. I lagförslaget togs därför in en bestämmelse av följande lydelse:

”5 §

Anslag för betalning av ersättningar

För utbetalning av ersättningar intas i statsbudgeten årligen ett anslag om 20 miljoner mark.

Om anslaget enligt 1 mom. visat sig vara otillräckligt på grund av exceptionellt omfattande skador, kan anslaget höjas i statsbudgeten.”

Då ärendet 10.5.2000 föredrogs i statsrådets finansutskott framfördes det från finansministeriets sida att anslaget inte skulle få budgeteras som ett reservationsanslag och att det årligen budgeterade anslaget inte skulle få fastställas i lagen, eftersom de årliga skördeskadornas belopp var helt öppet då budgeten uppgjordes. Det framhölls också att den nya grundlagen som trädde i kraft 1.3.2000 utgjorde ett hinder för att formulera lagens 5 § på det föreslagna sättet.

Finansutskottet förordade en sådan ändring att lagförslaget 5 § 1 mom. skulle ha fått följande lydelse: För utbetalning av ersättningar intas i statsbudgeten årligen ett anslag.

Jord- och skogsbrukministeriet har bett justitiekanslern ta ställning till frågan om det var möjligt att reglera budgeteringen av ersättningsbeloppet på det föreslagna sättet.

UTLÅTANDE

Med anledning av begäran om utlåtande har jag i mitt ämbetsverk hört budgetrådet Raija Isotalo och budgetrådet Raine Vairimaa.

Som mitt utlåtande anför jag följande.

De i 84 § grundlagen ingående bestämmelserna om de centrala budgeteringsprinciperna, bl.a. annuitetsprincipen, motsvarar innehållsmässigt 67 § (1077/1991) regeringsformen. Den sistnämnda bestämmelsen tillkom efter kommittéberedning (Grundlagen och statshushållningen, Kommittébetänkande 1990:7).

Kommittén har utrett om det finns situationer där det är skäl att begränsa rätten att genom lag fastställa statliga utgifter. Kommittén har särskilt granskat stiftandet av s.k. program- och resurslagar. Med en programlag avses en lag som innehåller bestämmelser om ett visst åtgärdspro-

gram och överhuvudtaget om tidsplaneringen av de programrelaterade utgifterna. En resurslag innehåller dessutom noggranna bestämmelser om anslagsbeloppen. Genom program- och resurslagar har riksdagen överfört typiska budgetfrågor till att avgöras på lagnivå.

Kommittén anför att ”det är emellertid svårt att dra gränsen mellan å ena sidan program- och resurslagar och å andra sidan andra lagar. Nästan all lagstiftning har ekonomiska verkningar och förutsätter att anslag tas in i statsbudgeten. Det är svårt att avgränsa rätten att genom lag fastställa utgifter så att den tillräckligt exakt hänför sig t.ex. till program- och resurslagstiftningen.

Också den lagstiftande maktens prioritet har ansetts vara en viktig statsförfattningsrättslig princip. Om möjligheten att genom lag fastställa utgifter kringskärs i vissa avseenden och beslutsfattandet om utgifterna begränsas så att det sker uteslutande i samband med statsbudgeten, innebär detta en avvikelse från grundlagens allmänna principer. I så fall kunde riksdagen besluta om vissa anslag endast genom en undantagslag eller i budgeten, däremot inte genom en vanlig lag.”

Kommittén har kommit fram till att riksdagens rätt att genom lag besluta om statens utgifter borde begränsas. Jag konstaterar att det i den juridiska litteraturen i allmänhet har ansetts att grundlagen tillåter program- och resurslagar.

Med stöd av det som anförts ovan kan man enligt min uppfattning enligt den i 84 § grundlagen ingående i och för sig klara annuitetsprincipen inte dra den slutsatsen att bestämmelsen fråntar riksdagen rätten att genom lag besluta om statens utgifter. Av denna anledning och med beaktande av det som jord- och skogsbruksministeriet har anförut om reservationsanslagets behövighet, föreligger det inget rättsligt hinder att i den ifrågavarande propositionen ta in den 5 § som nämns i begäran om utlåtande i den av jord- och skogsbruksministeriet föreslagna formen.

En kopia av mitt utlåtande sänds till finansministeriet för kännedom.

2.6. Övriga utlåtanden och ställningstaganden

1) Parti- eller gruppdisciplinens förenlighet med en riksdagsledamots oberoende

I ett klagomål till justitiekanslern anfördes att den partidisciplin som de politiska riksdagsgrup-

perna tillämpar samt följderna för överträdelse av gruppdisciplinen inte är förenliga med statsförfattningen. Regeringen och riksdagen borde återinsättas i de roller som grundlagen förutsätter.

Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt avgörande att bestämmelsen om riksdagsledamöternas oberoende ingår i 11 § riksdagsordningen (7/1928). Motsvarande bestämmelse finns i 29 § i den nya grundlagen (731/1999) som träder i kraft 1.3.2000. Enligt den är varje riksdagsledamot skyldig att i sitt uppdrag handla som rätt och sanning bjuder. Ledamoten skall därvid iakttä grundlagen och är inte bunden av andra bestämmelser. Denna bestämmelse har i sak oförändrad flyttats över från 11 § riksdagsordningen.

Riksdagsgruppernas ställning är inte reglerad i juridiskt hänseende. De har en stor faktisk betydelse för organiseringen av riksdagsledamöternas arbete i riksdagen. De av riksdagsledamöterna sammansatta riksdagsgrupperna kan i rättsligt hänseende närmast betraktas som inofficiella sammanslutningar som är verksamma inom partierna. De har godkänt regler för sina medlemmar. De bestämmelser som refereras i det förra stycket utgör emellertid ett hinder för att förena partidisciplinen med rättsliga sanktioner. Om en riksdagsgrupp tillämpar parti- eller gruppdisciplin mot en medlem är det inte fråga om ett sådant myndighets- eller annat förfarande som justitiekanslern är behörig att övervaka (1234/1/99).

2) Fråga om böndagsplakatets lagenlighet (RPK)

Justitiekanslern gav 27.1.2000 presidentens kansli ett utlåtande med anledning av ett brev som en enskild medborgare hade skrivit till presidenten om böndagsplakatet.

I sitt utlåtande hänvisar justitiekanslern till sitt 14.12.1998 daterade beslut med anledning av en förenings klagomål (dnr 515/1/98). Republikens president har årligen avgivit ett plakat om fyra tacksägelse-, bot- och böndagar. Justitiekanslern har varit närvarande vid presidentföredragningen och övervakat ärendets laglighet. Vid föredragningen och den föregående granskningen av föredragningslistan har det inte framkommit någonting som föranleder justitiekanslern att med stöd av 47 § regeringsformen göra en framställning om lagstridigt förfarande. Religions- och samvetsheten, som är en grundläggande rättighet, innebär enligt justitiekanslerns uppfattning

att böndagsplakatet har den betydelse som den enskilde läsaren eller åhöraren är beredd att ge det. I förenings klagomål anfördes inte heller någonting som stöder påståendet att det måste anses lagstridigt att publicera plakatet i författningssamlingen (4/20/00).

3) Reglering av ämbetsverkens sigillanvändning (SRK)

I sitt den 16 februari 2000 daterade utlåtande ställer sig justitiekanslern bakom statsrådets kanslis förslag att ministerierna och deras underlydande ämbetsverk får bestämma om de sigill som används av det allmänna, medan heraldiska nämnden ger utlåtanden i ärenden som gäller sigill. Uppföljningen och/eller övervakningsuppgiften på ministerienivån kan, så som statsrådets kansli föreslagit, ankomma på inrikesministeriet men det är inte uteslutet att låta statsrådets kansli sköta uppgiften. Regleringen av sigillanvändningen kunde uppenbarligen ske genom beslut på ministerienivån (3/20/00).

4) Utlåtande om Finlands rapportering till FN om ESK-rättigheterna (UM)

Begäran om utlåtande avsåg i första hand justitiekanslerns behörighet när det gäller tryggheten och utvecklandet av de rättigheter som anges i internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att de centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna) hör till de grundläggande rättigheter som avses i grundlagen. Enligt 108 § 1 mom. grundlagen skall justitiekanslern uttryckligen övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I praktiken kan denna förpliktelse beaktas såväl när det gäller övervakningen av statsrådet som när det gäller klagomål och prövning av ärenden på eget initiativ. Också ESK-rättigheterna står sålunda uttryckligen under justitiekanslerns tillsyn.

Som subjektiva grundläggande rättigheter tryggas endast rätten till grundläggande försörjning och rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning. I fråga om dessa rättigheter har staten påförts materiella förpliktelser. Staten förutsätts bl.a. upprätthålla ett heltäckande system för grundläggande trygghet och omsorger. Genom grundlagens bestämmelser har förpliktelserna att

trygga och främja de av de internationella konventionerna följande ESK-rättigheterna integreras i Finlands rättsordning.

De ESK-rättigheter som inte har fastställts som subjektiva grundläggande rättigheter inverkar snarare på utvecklingen av lagstiftningen och de har indirekt kunnat återopas i enskilda fall. Deras inverkan är sålunda i stort sett densamma som de internationella konventionernas bestämmelser om ESK-rättigheterna, som har givits en för staterna bindande utformning och som inte innebär några subjektiva rättigheter på individplanet. ESK-rättigheterna har också dels ansetts förpliktiga staten att utveckla sina system så att de kan genomföras, dels förbjuda staten att försämrade redan uppnådd utvecklingsnivå. Sådana omständigheter som inom Finlands rättssystem är centrala för utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna skall regleras genom lag. Det är skäl att i lagstiftningen trygga dessa fri- och rättigheter så långt som möjligt.

ESK-rättigheterna aktualiseras sålunda vid justitiekanslerns granskning av författningsberedningens laglighet i samband med övervakningen av statsrådet. De förekommer bl.a. som författningsnivåfrågor med anledning av förbudet mot delegering av lagstiftande makt i fråga om grundläggande fri- och rättigheter. Det bör emellertid observeras att justitiekanslerns övervakning är laglighetsövervakning till sin natur. ESK-rättigheterna är resursbundna och genomförandet av dem är således också beroende av de tillbudsstående resurserna. Lagstiftningen om dessa rättigheter tillåter av denna anledning sådan prövning i samband med resursanvändningen som inte alltid klart faller inom ramen för laglighetsövervakningen. I praktiken är det ofta inte fråga om direkta normkonflikter utan om tolkbara författningar som kan vara problematiska från ESK-rättigheternas synpunkt. Det är härvid justitiekanslerns uppgift att föra fram dessa problem samt att dra försorg om att de behandlas i en regeringsproposition. På detta sätt blir problematiska författningar föremål för riksdagens förhandsövervakning av grundlagsenligheten och beaktade då riksdagen utövar sin budget- och lagstiftningsmakt (34/20/00).

5) Utlåtande om undertecknandet av det tolfte tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen (UM)

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande

att protokollet, som fastställer förbudet mot diskriminering som en självständig och med avseende på lagstiftningen övergripande mänsklig rättighet, på motsvarande sätt skulle utvidga Europeiska människorättsdomstolens behörighet att pröva ärenden som gäller diskriminering. Eftersom jämlikheten och diskrimineringsförbudet ingår som självständiga grundläggande rättigheter i Finlands grundlag, hade tilläggsprotokollet för Finlands vidkommande närmast den betydelsen att det förbättrade möjligheterna att få diskrimineringsärenden upptagna till prövning vid Europeiska människorättsdomstolen.

Genom Europeiska människorättsdomstolens tolkning har artikel 14 i konventionen fått sin egen rättsliga betydelse i sammanhanget, visserligen i anslutning till de övriga rättigheter som konventionen tryggar. Fastställandet av diskrimineringsförbudet som en självständig mänsklig rättighet var en naturlig fortsättning på denna tolkning och ett steg i riktning mot jämlikhet. Också de krav som nuförtiden ställs på de mänskliga rättigheterna i Europa gynnar en sådan utveckling. Undertecknandet av tilläggsprotokollet kan sålunda förordas (32/20/00).

6) Utlåtande om konkurrens- och marknadsdomstolsarbetsgruppens betänkande (JM)

Konkurrens- och marknadsdomstolsarbetsgruppen förordar i sitt betänkande alternativet att de ärenden som ankommer på konkurrensrådet genom vissa legislativa arrangemang skall centraliseras till Helsingfors förvaltningsdomstol. De ärenden som hör till marknadsdomstolens behörighet föreslås bli överförda till Helsingfors tingsrätt för att där behandlas i en sammansättning som benämns marknadsdomstolen.

Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande till justitieministeriet att arbetsgruppens förslag med beaktande av rättsordningen i dess helhet är funktionellt och anser därför att det kan förordas (24/20/00).

7) Utlåtande om ett utkast till proposition om ändring av utsökningslagen (JM)

Biträdande justitiekanslern har gett justitieministeriet ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till ändring av utsökningslagen. Lagförslaget gällde domars verkställbarhet, allmänna procedurbestämmelser samt vissa sär-

skilda verkställighetsformer, t.ex. vräkning. Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att lagförslaget kan antas förbättra rättssäkerheten inom utsökningen. I detta skede kan man förhålla sig reserverat till bestämmelsen om en tidsfrist för utsökningsgrundens giltighet, åtminstone utan noggrann utredning och prövning av förfarandet och dess verkningar. Det är skäl att fästa avseende också vid lagstiftningsordningen, eftersom förslaget de facto innebär ett långtgående retroaktivt ingrepp i principen om avtalsförhållandens beständighet samt i borgenärernas rättsliga ställning (23/20/00).

8) Strafflagsprojektets förslag (JM)

I justitiekanslerns 31.8.2000 daterade utlåtande till justitieministeriet om strafflagsprojektets förslag till bestämmelser om straffrättens allmänna läror (lagberedningsavdelningens publikation 5/2000) konstateras det att de föreslagna bestämmelserna innebär en justering och precisering av bestämmelserna om straffrättens allmänna läror i överensstämmelse med dagens samhällsförhållanden och -utveckling. Förslaget förefaller väl uppfylla de i detta avseende uppställda kraven. Förslaget är både utförligt och väl genomarbetat.

Justitiekanslern anser det inte vara skäl att ge något detaljerat utlåtande i ärendet.

I fråga om den fortsatta beredningen kan det emellertid konstaterats att det är skäl att fästa avseende vid de ändringar som måste göras i andra lagar. Dessa har ännu inte behandlats i motiveringstexten (21/20/00).

9) Ändring av anvisningarna om villkorlig frigivning (JM)

Med anledning av att justitieministeriets fångvårdsavdelning har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om ändringar i anvisningarna och föreskrifterna om villkorlig frigivning har justitiekanslern 28.1.2000 meddelat att han förenar sig om de synpunkter som framförs i den promemoria som har avfattas av vederbörande lagstiftningsdirektör vid justitieministeriet (50/20/99).

10) Framställningar om kommunsammanslagningar (IM)

Med anledning av en begäran om utlåtande

meddelades inrikesministeriet 30.5.2000 ståndpunkten att statsrådet kan fatta ett sådant tidsbundet beslut om ändring av kommunindelningen som avses i 12 § kommunindelningsslagen och som innebär sammanslagning av två kommuner, redan innan respektive kommunfullmäktiges beslut efter en besvärsmgång har vunnit laga kraft (20/20/00).

11) Utkast till en proposition om ändring av utlänningslagen (IM)

En granskning av ett utkast till ändring av utlänningslagen med beaktande av Finlands grundlag gav anledning att särskilt bedöma bestämmelserna om begränsning av hörandeskyldigheten samt om omedelbar verkställighet av beslut oavsett att ändring söktes. Det var fråga om sökandens faktiska möjlighet att föra ett beslut om sina rättigheter och skyldigheter till ett oberoende rättskipningsorgan för behandling samt frågan om sökanden hade tillgång till effektiva rättsmedel. I förslaget anfördes inte tillräckliga grunder och skäl för en bedömning av frågan om begränsningarna var godtagbara. Av denna anledning var det ytterst befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen (5/20/00).

12) Lagstiftningsordningen i pensionsärenden (FM)

I ett klagomål till justitiekanslern anfördes att vissa lagstiftningsåtgärder som berörde pensionärer, i synnerhet nedskärningen av folkpensionens basdel och det s.k. brutna index som tillämpades för pensionärer, inte var förenliga med grundlagen. Klaganden bad att åtgärder skulle vidtas för att rätta till situationen.

I sitt avgörande redogjorde biträdande justitiekanslern för behandlingen av de ifrågavarande lagarna i riksdagen och dess grundlagsutskott. Riksdagen bestämmer både behandlingsordningen och lagarnas innehåll. Grunderna för pensionssystemen, bl.a. de frågor som avses i klagomålet, har undergått behandling i riksdagen. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande (13/1995 rd) ansett att lagarna kunde behandlas och godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom justitiekanslern inte har behörighet att ingripa i riksdagens utövande av sin lagstiftande

makt, kan ärendet inte föranleda några åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (262/1/00).

13) Ett bemyndigandes tillräcklighet (SHM)

Social- och hälsovårdministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida opioidberoende patienters vård med stöd av 11 § 2 mom. lagen om specialiserad sjukvård kunde koncentreras till också andra centralsjukhus än universitetscentralsjukhusen. Dessutom frågade ministeriet om den planerade förordningen om avgiftning samt substitutions- och underhållsbehandling av opioidberoende personer med vissa läkemedel kunde utfärdas med stöd av bemyndigandet i 59 § i stället för 11 § 2 mom. lagen om specialiserad sjukvård. I så fall skulle den ifrågasatt vården inte längre definieras som högspecialiserad sjukvård.

I fråga om koncentreringsinledandet av vården med stöd av 11 § 2 mom. lagen om specialiserad sjukvård kunde enligt justitiekanslerns utlåtande inte dras den slutsatsen att detta inte var möjligt.

I fråga om bemyndigandet konstaterade justitiekanslern att 11 § 2 mom. lagen om specialiserad sjukvård, med beaktande av 80 § Finlands grundlag (731/1999) som förutsätter att bemyndigandet är tillräckligt exakt avgränsat samt 4 § i förordningsutkastet, på grund av sin exakta utformning lämpar sig som förordningsbemyndigande eftersom det från bemyndigandets synpunkt kunde betraktas uttryckligen som en specialbestämmelse om högspecialiserad sjukvård, medan 59 § överhuvudtaget avser ett bemyndigande att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om lagens tillämpning (15/20/00).

14) Övervakningen av arbetspensionsförsäkringsberäkningsränta (SHM)

Social- och hälsovårdministeriet bad 8.9.2000 justitiekanslern ta ställning till frågan om pensionsbolagen med stöd av 12 a § 5 mom. lagen om pension för arbetstagare kunde åläggas att regelbundet tillställa ministeriet behövliga uppgifter för en bedömning av om den fastställda nivån på beräkningsräntan var lagenlig samt vid behov åläggas att göra en ny ansökan om fastställande av räntan.

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern, med hänvisning till den vid justitiekanslersämmet 16.7.1984 uppgjorda promemorian dnr 23/d 1984 att utgångspunkten för beräkningsräntan var att ministeriet antingen biföll eller avslog pensionsbolagets ansökan. Inte heller med stöd av den nuvarande regleringen kan ministeriet utan ett lagstadgat bemyndigande avkräva ett bolag en ny ansökan.

I fråga om möjligheten att begära uppgifter hänvisade justitiekanslern till de i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997) och lagen om försäkringsbolag (1062/1979) ingående tillsynsbestämmelsernas eventuella tillämplighet (33/20/00).

15) Utlåtande om en utredningsmans förslag till ändring av utlänningsombudsmannens tjänst och utvidgning av uppgifterna till en diskrimineringsombudsmannatjänst (AM)

I utlåtandet konstateras att i ärendet tidigare hade färdigställts ett preliminärt förslag. I sitt utlåtande om förslaget ansåg justitiekanslern det vara motiverat att det för utlänningsärendena finns en särskild myndighet som kunde utvecklas i den riktning som anges i förslaget. Så kunde myndighetens verksamhet effektiviseras på ett rationellt sätt. Eftersom det i hög grad också är fråga om att ordna myndighetsverksamheten ändamålsenligt, ansåg justitiekanslern med beaktande av sin behörighet som laglighetsövervakare att det inte var motiverat att i detta skede yttra sin vidare om förslaget.

Justitiekanslern upprepade det om han tidigare anfört och konstaterade att huvudansvaret för att bekämpa diskriminering alltid vilar på den myndighet, närmast det ministerium, till vars verksamhetsområde utvecklingen och övervakningen av den ifrågasatt myndighetsverksamheten hör. Genom en ändring (648/2000) som trädde i kraft 30.6.2000 har i utlänningslagen för vissa fall införts en försnabbad behandling samt ett förfarande som innebär att beslut får verkställas utan hinder av att ändring har sökts. Justitiekanslern fäste uppmärksamhet vid den ifrågasatt lagändringens eventuella verkningar på den för utlänningsärenden inrättade specialmyndighetens uppgifter (27/20/00).

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 totalreviderades genom lagen om ändring av Regeringsformen för Finland (969/1995), som trädde i kraft 1.8.1995. Då moderniserades och preciserades grundrättighetssystemet, 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.

Grundrättighetsbestämmelserna flyttades 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 grundlagsut-

skott 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 visserligen ha indirekta verkningar på tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. 106 § om grundlagens företrädare) och tolkningen av dem.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd) att var och en i egen-skap 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 rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag och får följaktligen inte ingå i förordningar eller andra författningar på lägre nivå. Det allmänna skall dels trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga 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 har harmoniserats med de internationella förpliktelseerna gällande de 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. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Stadgan om de grundläggande rättigheterna gavs i samband med toppmötet i Nice 7.12.2000 av europeiska unionens råd tillsammans med Europaparlamentet och kommissionen. Stadgan gavs så som den hade utformats av beredningsorganet (se närmare 1.6.5.). Då det i resolutionen konstaterades att stadgan gavs under högtidliga former togs inte ställning till dess rättsliga status. Denna fråga kommer att behandlas i samband med de fortsatta åtgärder efter Nice som vidtas av europeiska rådet.

Stadgan indelas i en ingress och sju kapitel. Enligt inledningen bekräftas i stadgan ”med beaktande av unionens behörighet och uppgifter samt subsidiaritetsprincipen i denna stadga de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Fördraget om europeiska unionen och gemenskapsfördragen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, gemenskapens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.”

Ur dessa källor har i stadgan samlats artiklar, om vilkas innehåll kapitelrubrikerna ger en viss bild: värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter och rättsskipning. Till de medborgerliga rättigheterna hänförs bl.a. rätt till god förvaltning samt rätt att ta del av handlingar. Tillämpningsområdet och bl.a. förhållandet till medlemsstaternas nationella grundlagar behandlas i de allmänna bestämmelserna i sista kapitlet.

Stadgans bestämmelser riktar sig, ”med beaktande av subsidiaritetsprincipen”, till unionens institutioner och organ. De gäller medlemsstaterna endast då dessa tillämpar unionsrätten. I de allmänna bestämmelserna konstateras likaså att stadgan inte medför nya befogenheter eller nya uppgifter för gemenskapen och unionen eller ändrar de befogenheter och uppgifter som fast-

ställs i fördragen. Ingen bestämmelse i stadgan får tolkas så att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, och den internationella rätten samt i medlemsstaternas grundlagar i enlighet med tillämpningsområdena för dessa.

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 21 § grundlagen, dvs. bestämmelsen om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Statsrådet skall inom sin egen verksamhet iakttä 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 överväga 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 föredragningslistor har det uppmärksammat att även lagförslagens 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 föredragningslistan kompletteras med ett uttalande om att det vore skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande.

Tillsynen över författningsberedningen behandlas även i avsnitt 2.2. som behandlar tillsynen över statsrådet. I samband därmed aktualiseras även legalitetsprincipen, som framgår av 8 § grundlagen. 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 av statsrådet behandlas 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 ärenden företräder Finland vid beredningen av EG-lagstiftning 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 individens rättssäkerhet. När EG-lagstiftning verkställs nationellt måste utöver dess målsättningar beaktas också tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

I samband med behandlingen av straffbestämmelser som förutsatts i EG-lagstiftning 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 lagstiftning 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 samt de mänskliga rättigheterna ofta behandlade i samband med klagomålsavgöranden. I följande avsnitt refereras ett antal avgöranden och ställningstaganden som berör jämlikhet, skydd för privatlivet, yttrandefrihet, kultu-

rella rättigheter, barnets rättigheter, rörelsefrihet, 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 bestämmelsen i 21 § grundlagen om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ofta har åberopats och tillämpats ävensom 16 § grundlagen om kulturella rättigheter. Också den i 6 § grundlagen fastställda jämlikhetsprincipen förefaller orsaka tillämpningsproblem.

3.4. Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

Jämlikhet inför lagen

1) Grundläggande språkliga rättigheter vid förhandsröstning

Anordnande av förhandsröstning kunde såsom ett sätt att förverkliga den i 14 § grundlagen som en grundläggande rättighet garanterade rösträtten anses som en så väsentlig samhällsservice att de som ansvarade för anordnandet på

tvåspråkiga områden skulle fästa särskild uppmärksamhet vid att servicen fanns tillgänglig på de båda nationalspråken. Detta trots att det inte finns några särskilda bestämmelser om vilka språkkunskapskrav som kan ställas på förhandsröstningsfunktionärerna. Se även avsnitten 5.5.1.1. och 6.4.2.1. (303/1/99).

2) Befrielse från tvång att ansluta sig till avfalls-transport

I sitt avgörande ansåg biträdande justitiekanslern att den praxis som en kommun följt då det gällt att bevilja i 11 § 2 mom. avfallslagen avsedd befrielse från skyldigheten att ansluta sig till ordnad avfallstransport för fritidsbostäder vidkommande gav anledning att förmoda att praxis inte i tillräcklig utsträckning beaktar den i 6 § 1 mom. grundlagen tryggade jämlikheten inför lagen.

Befrielse från anslutning till ordnad avfalls-transport kan en sådan avfallsinnehavare få som lovligen för fritidsbostadens exceptionellt ringa avfallsmängd till sin i kommunen belägna fasta bostads avfallskärl. Detta innebär indirekt att endast den avfallsinnehavare kan få befrielse som har stadigvarande bostad i kommunen. Utanför befrielsen lämnas de som har stadigvarande bostad någon annanstans. Praxis har i detta avseende ensidigt grundat sig på stadigvarande boende i kommunen. Se punkt 7.2.4.3.1. (1217/1/98).

3) Grundrättighetsbestämmelserna betydelse i ett utkomststödsärende

I ett klagomål till justitiekanslern ansågs det att den kommunala socialmyndighetens praxis att bevilja utkomststödet tilläggsdel till zigenarkvinnor för kjolinköp stred mot jämlikhetsprincipen. Andra än zigenarkvinnor fick inte motsvarande bidrag. I sitt avgörande med anledning av ett klagomål konstaterade biträdande justitiekanslern att grundlagens jämlikhetsbestämmelse (6 §) inte förutsätter att alla människor får samma bemötande i alla avseenden, om inte de omständigheter som inverkar på saken är överensstämmande. Bestämmelsen utgör inget hinder för faktiskt positiv särbehandling av en speciell grupp i syfte att trygga jämlikheten och inte heller för åtgärder som förbättrar gruppens ställning och förhållanden. Enligt 17 § 3 mom. grundlagen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. En zigenarkvinnas kjol kos-

tar mer än andra kvinnors sedvanliga kjolar. Kjolen är central i zigenarkulturen. För den skull och med beaktande av zigenarnas minoritetsställning strider det inte mot grundlagens jämlikhetsbestämmelse att efter behovsprövning bevilja tilläggsdel för zigenarkvinnors kjolinköp (83/1/99).

Skydd för privatlivet

4) Säkerhetsutredningar

I ett utlåtande om personalsäkerhetskommissionens betänkande (KB 2000:2) ansåg justitiekanslern det nödvändigt att de viktigaste bestämmelserna rörande förutsättningarna för att utföra säkerhetsutredningar (f.n. pålitlighetsutlåtande) och myndigheternas behörighet samt rättskyddet för de medborgare som är föremål för utredningarna skall utfärdas på lagnivå. Genomförandet av säkerhetsutredningar grundar sig på de polis- och andra myndighetsregister som nämns i 8 § 1 mom. i lagförslaget. Med de begränsningar som nämns i lagförslagets 8 § 3 mom. kunde i samband med säkerhetsutredningar dessutom användas uppgifter som skyddspolisens eller i vissa fall huvudstaben annars har om den som är föremål för undersökningen. Möjligheten att använda sådana uppgifter är problematisk med beaktande av det i 10 § grundlagen såsom en grundrättighet tryggade skyddet för privatlivet och personuppgifter, eftersom dessa uppgifter skulle stå t.o.m. utanför dataombudsmannens granskningsrätt och det inte alltid skulle kunna garanteras att uppgifterna är tillförlitliga. Med tanke på rättsskyddet för de medborgare som är föremål för utredningar skulle det största problemet vara att man på basis av uppgifter, som behöriga myndigheter har inhämtat i viss mån slumpmässigt och ursprungligen för andra ändamål, skulle bilda sig en uppfattning om vederbörandes pålitlighet samt om det eventuella hot mot de i lagförslagets 2 § uppräknade betydande säkerhetsintressen som vederbörande skulle utgöra. Förutsättningarna för att använda sådana uppgifter samt granskningen av uppgifternas tillförlitlighet borde ännu utredas under den fortsatta beredningen av lagen (17/20/00).

5) Skydd för privatlivet i samband med ansökan om utkomststöd

Det var fråga om skydd för privatlivet i ett klagomål enligt vilket socialmyndighetens krav

på att bifoga kontoutdrag till ansökan om utkomststöd kränker medborgarens rätt till privatlivet. Avgörandet gällde tolkningen av 17 § 1 mom. lagen om utkomststöd. Enligt bestämmelsen skall den som ansöker om utkomststöd ge beviljaren alla nödvändiga uppgifter som inverkar på utkomststödet.

Enligt justitiekanslerns beslut ger bestämmelsen socialmyndigheterna prövningsrätt särskilt som det inte i dess motivering närmare preciseras vilka nödvändiga uppgifter det kan vara fråga om. Eftersom utkomststödet i egenskap av den stödform som kommer i sista hand förutsätter att sökandens helhetsekonomiska situation klarläggs och eftersom sekretessbestämmelserna som sådana skyddar det privatliv som garanteras medborgarna, föranleder socialmyndigheternas förfarande inte några ytterligare åtgärder (216/1/99).

6) Drogtest av elever vid en läroinrättning

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i samband med ett ärende som upptogs till prövning på eget initiativ att drogtest av elever som utfördes i en läroinrättning ingriper i den i grundlagen tryggnade personliga integriteten och behandlingen av testresultaten kränker skyddet för privatlivet som likaså tryggas i grundlagen. Tester får utföras endast om den som skall testas ger sitt uppriktiga frivilliga samtycke eller om testerna regleras i lag. Till denna del uppmärksammades undervisningsministeriet på att det saknas lagstiftning om drogtest. Se även 7.2.2.1.2. (8/50/00).

Yttrandefrihet

7) En myndighets brev om begränsning av skrivelser under signatur

Justitiekanslern uppmärksammades på att styrelsen för ett sjukvårdsdistrikts samkommun genom ett beslut hade försökt begränsa skrivelser under signatur i en lokaltidning.

Av utredningen framgick det att styrelsen hade framfört önskemål till tidningen om att den skulle förutsätta att skribenterna uppträdde med sitt eget namn i sådana fall där skarp kritik anfördes mot sjukvårdsdistriktet och namngivna personer. Av det brev som sänds till tidningen framgick enligt biträdande justitiekanslern ingenting

direkt eller indirekt som kunde anses som ett försök att begränsa yttrandefriheten. Det var närmast fråga om en till tidningen riktad konstruktiv åsiktsyttring, till vilken även en myndighet på basis av 12 § grundlagen har rätt (434/1/00).

8) Villkoren för ett teleanslutningskontrakt samt yttrandefriheten

Justitiekanslern har bedömt villkoren i ett teleanslutningskontrakt utgående från grundrättighetsaspekten. Användningen av teleservice bör tolkas som en grundrättighet som omfattas av yttrandefriheten. Det är fråga om tillhandahållande av en sådan för konsumenterna nödvändig serviceform, utan vilken det är svårt att skäligen klara sig i dagens samhälle. Vid bedömningen av vägran att ordna service skall avseende fästas vid proportionalitetsprincipen. Försiktighetsåtgärder som syftar till att undvika kreditförluster får inte vara överdimensionerade på ett sådant sätt att de i praktiken hindrar människor att få sådana allmänna teletjänster som bör anses oundgängliga med tanke på grundrättighetsskyddet. Med stöd av gällande bestämmelser kan teleföretag å andra sidan inte förpliktats att erbjuda teletjänster utan säkerhet eller förhandsbetalning i fall där det finns en reell risk för att serviceanvändaren inte kommer att uppfylla sin skyldighet till motprestation (44/1/00).

Kulturella rättigheter

9) Indragningen av byskolor med avseende på grundrättigheterna

Enligt 6 § grundlagen är medborgarna lika inför lagen. Enligt 16 § grundlagen har var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern har granskat hur indragningen av byskolor påverkar de grundläggande rättigheterna. Granskningen gällde särskilt glest bebodda områden i norra och östra Finland. Justitiekanslern förutsatte att kommunerna i sitt på självstyrelse baserade beslutsfattande om indragning av byskolor och ordnande av skolskjutsar beaktar barns grundrättigheter så att utbildningsarrangemangen inte kränker jämlikheten

och rätten till utbildningstjänster. I lagen om den grundläggande utbildningen ingår bestämmelser om skolskjutsarnas maximilängd. Enligt dem får, beroende på barnets ålder, den dagliga skolresan inte överskrida två och en halv respektive tre timmar. Redan en så lång resa kan anses betungande för en skolelev. Det vore skäl att pröva om den grundläggande rätten till utbildning härvid tryggas så att medborgarna ges en faktisk möjlighet att få utbildning och att utvecklas, eller om de dagliga långa skolresorna tär på skolelevernas krafter så till den grad att rätten till utbildning inte förverkligas.

Justitiekanslern förutsatte att länsstyrelserna, utbildningsstyrelsen och undervisningsministeriet i överensstämmelse med sin lagstadgade tillsynsskyldighet övervakar och bedömer hur elevernas rätt till utbildning samt utbildningsväsendets basservice förverkligas. Om elevernas rättssäkerhet och grundrättigheter äventyras till följd av skolindragningar skall myndigheterna vidta behövliga lagstiftnings- eller andra åtgärder. Justitiekanslerns beslut ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 157 (40/51/98).

10) Dispens från inträdesprov

Enligt en specialregel som uppställts av juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet fick den som har avlagt studentexamen i Finland och en i examen i Sverige som motsvarar juris kandidatexamen påbörja JuK-studier utan att delta i inträdesprovet. Enligt ett klagomål kränkte förfarandet jämlikheten enligt de bestämmelser som gäller i Finland och inom europeiska unionen.

Enligt universitetets utredning är bakgrunden till regeln förverkligandet av de förpliktelser som i 17 § 2 mom. och 22 § grundlagen samt i 26 § universitetslagen åvilar det allmänna och särskilt Helsingfors universitet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade med hänvisning till grundlagsutskottets tolkningspraxis att målsättningen att garantera svenskspråkig service är en i 6 § 1 mom. grundlagen avsedd godtagbar orsak till avvikelse från den formella jämlikheten. Då det gällde uppställandet av regeln var det fråga om sådant beslutsfattande som omfattas av universitetets ändamålsenlighetsprövning genom vilken de ovan nämnda förpliktelserna skulle förverkligas i praktiken.

Till den del skrivelsen kritiserade specialregeln mot bakgrunden av jämlikhetsprincipen inom Europeiska unionen konstaterades det i avgöran-

det att tolkningen av Europeiska unionens rättsregler ankommer på EG-domstolen. Justitiekanslern kan inom ramen för sin övervakningsbehörighet endast ingripa i fall där nationella myndigheter klart har förfarit i strid med EG-rätten. Se även avsnitt 6.5.2.

- - -

Fakultetsrådet vid Helsingfors universitets juridiska fakultet slopade genom sitt beslut 25.1.2001 den i klagomålet nämnda specialregeln (333/1/00).

11) Studiestödslagens återkravsbestämmelser med avseende på grundrättigheterna

Enligt lagen om studiestöd är syftet med studiepenning samt övriga i lagen bestämda ekonomiska förmåner att garantera alla en jämbördig möjlighet till utbildning efter den grundläggande utbildningen, samt möjlighet att utveckla sig oavsett medellöshet. Det är fråga om att förverkliga de i 16 § grundlagen föreskrivna kulturella rättigheterna. I 16 § grundlagen påförs förvaltningsmyndigheterna och lagstiftaren en allmän handlingsskyldighet som innebär att de skall se till att medellöshet inte utgör något hinder för erhållande av sådan utbildning som avses i lagrummet. Utöver bestämmelserna om studiestödsförmånernas belopp skall även bestämmelserna om lagens verkställighet vara sådana att vissa studerandegrupper inte genom lagens tillämpning försätts i en annan situation eller i något avseende blir utan grundläggande försörjning.

I studiestödslagen finns bestämmelser om hur studerandena själva skall följa sina inkomster samt om återbetalning under samma år av studiestöd som lyfts till ett alltför stort belopp. Om studeranden förfar på detta sätt kan han bibehålla sina studiestöds månader och återbetalningen gäller endast det studiestöd som utbetalts under vederbörande månader. Vid återkrav som enligt 27 § 4 mom. studiestödslagen baserar sig på beskattningssuppgifter anses studiestöden däremot i sin helhet som inkomstbundna, varvid återkravsbeloppet blir avsevärt mycket högre.

Eftersom alla studerande enligt lagen har möjlighet att förfara på det sätt som föreskrivs i det som avses vara lagens huvudregel, och därigenom undvika det ekonomiskt betydligt strängare återkravsförfarandet i efterskott, kränkte återkravsbestämmelsen i 27 § 4 mom. studiestödslagen inte såsom en bestämmelse om förfarandet studerandenas i 16 § 2 mom. grundlagen garante-

rade jämlika möjligheter till undervisning och utbildning oberoende av medellöshet (219/1/00).

Barnets rättigheter

12) Signalement på personer under 15 år

I ett klagomål anfördes det att polisen vid en förundersökning hade förhört under femton år gamla barn misstänkta för hemfridsbrott. Samtidigt togs de förhörda signalement och infördes i polisens dataregister. Polisen uppgav att det var obligatoriskt att ta signalementen. Enligt klagomålet kunde polisens verksamhet inte stå i överensstämmelse med tvångsmedelslagens bestämmelser för att inte tala om bestämmelserna om de grundläggande- och mänskliga rättigheterna.

Enligt polisens utredning hade man handlat enligt gällande bestämmelser och inrikesministeriets allmänna anvisning dnr 21/011/94 av 28.10.1994. Polisen hade dessutom i samma ärende undersökt flera brottsanmälningar som bl.a. gällde våldsam motstånd mot tjänsteman. Polisen motiverade också sitt förfarande med intresset att reda ut brotten.

I sitt beslut om polisernas förfarande gjorde biträdande justitiekanslern den bedömningen att oberoende av att det viktiga intresset att utreda brotten väge de synpunkter som gäller barns intressen och rätt tyngre. De skall således i enlighet med internationella människorättskonventioner och barnkonventioner prioriteras i fall som detta. Därför är det inte tillrådligt att i samband med förundersökning ta signalement på barn under 15 år som misstänks för brott och åtminstone inte att införa signalementet i polisens datasystem. Den nationella lagstiftningen saknar emellertid föreskrifter som tillräckligt detaljerat anger hur en konflikt av denna typ skall lösas. En framställning gjordes till inrikesministeriet (411/1/98).

Rätten att resa ut ur landet

13) Passlagens bestämmelser om hinder för utfärdande av pass

Utrikesministeriets rättsavdelning bad justitiekanslern ge ett utlåtande om de grunder som i 9 § 1 mom. passlagen uppräknas som hinder för att utfärda pass.

I sitt utlåtande till utrikesministeriet konstate-

rar justitiekanslern att enligt 7 § 2 mom. (969/1995) regeringsformen, som utgör en grundrättighetsbestämmelse, har var och en rätt att resa ut ur landet. Oundgängliga undantag från denna rättighet kan stadgas i syfte att trygga en rättegång eller straffverkställighet eller för att trygga att vederbörande fullgör sin skyldighet att försvara landet. Begränsningsgrunderna är avsedda att vara uttömmande för att garantera att ingen med stöd av en vanlig lag skall hindras från att på andra grunder resa ut ur landet.

I utlåtandet konstateras vidare att eftersom det är fråga om en i 7 § 2 mom. regeringsformen tryggad grundrättighet skall begränsningsbestämmelserna vara tillräckligt exakta och klart avgränsande så att de inte lämnar rum för olika myndigheters eventuellt från varandra avvikande tolkningar. Justitiekanslern har sänt en kopia av sitt utlåtande till inrikesministeriet för kännedom och samtidigt framställt att ministeriet vidtar åtgärder för att pröva om det finns anledning att justera passlagens formuleringar. Se även avsnitt 2.5.5. (18/20/99).

Rättvis rättegång

14) Tillämpning av de grundläggande rättigheterna i domstolspraxis

I sina svar med anledning av hovrätternas granskningsberättelser för år 1999 har biträdande justitiekanslern konstaterat att berättelserna antingen allmänt eller tingsrättsvis skall redogöra för hur de grundläggande rättigheter som avses i 2 kap. Finlands grundlag (731/1999), som trädde i kraft 1.3.2000, tillämpas i domstolspraxis (dnr 4/31/00 m.fl.).

15) Rätten till rättvis rättegång

Biträdande justitiekanslern har i tre avgöranden ingripit i dröjsmål med domstolsbehandlingen av tvistemål. I två fall hade behandlingen stannat upp efter att svaranden inkommit med sitt svaromål, i det ena fallet i över två år och i det andra fallet i över fyra år. I det tredje fallet hade tingsdomaren inte under de två år som ärendet hade varit hos honom för behandling vidtagit några som helst åtgärder beträffande ett mål som hovrätten hade återförvisat till tingsrätten.

I samtliga tre fall berodde dröjsmålen med behandlingen närmast på att ärenden hade anho-

pats hos domaren. Parterna i ett tvistemål har inga möjligheter att påverka anhopningen av ärenden i tingsrätten. Den omständigheten att behandlingen av ärendena hade stannat av för flera år ansågs oskälig med tanke på parternas rättsskydd. Beträffande det ärende som hovrätten hade återförvisats tillmättes också den omständigheten betydelse att återförvisningen närmast berodde på rättsväsendets, inte på parternas åtgärder. Se även avsnitt 4.2.3.2. och 3. samt 4.2.4.6. (474/1/99, 1 och 2/50/00).

16) Tiden för behandlingen av besvär med avseende på de grundläggande rättigheterna

I två klagomål var det fråga om att behandlingen av klagomål hade dröjt länge i konsumentklagonämnden. Biträdande justitiekanslern meddelade handels- och industriministeriet och konsumentklagonämnden sin uppfattning att en lång genomsnittlig behandlingstid innebar att många klagomål dröjde så länge att situationen inte kunde anses vara förenlig med bestämmelserna i 21 § Finlands grundlag. Biträdande justitiekanslerns avgörande refereras närmare i punkt 6.8.1.2. (1111/1/99 och 2/1/00).

17) Domarjäv

Biträdande justitiekanslern tog i två avgöranden ställning till hur en brottsanmälan inverkade på frågan om domarjäv. I det ena fallet hade en part efter domstolssammanträdet men före domens avkunnande bett polisen undersöka tingsdomarens förfarande i ett ärende som gällde godkännande av en biintervention och utsökningsbesvär. Uppgiften om att en brottsanmälan hade gjorts nådde även tingsrätten, och det ansågs att tingsdomaren till följd av anmälan blev jävig i ärendet. Enligt tingsrätten var tingsdomaren dock inte jävig att avgöra ärendet.

I det andra fallet var tingsdomaren inte då han avgjorde ärendet medveten om att en brottsanmälan mot honom hade gjorts. Enligt hovrätten var tingsdomaren inte jävig att behandla ärendet.

I sitt avgörande ansåg biträdande justitiekanslern att enligt den praxis som hade utvecklats vid justitiekanslersämbetet innebär ett klagomål till laglighetsövervakaren ännu inte att den domare som är föremål för klagomålet blir jävig att behandla och avgöra ett ärende i domstolen. Däremot konstituerar en brottsanmälan mot en do-

mare jäv ifall stämningsansökan har delgivits honom. Se även punkt 4.2.5.2. och 3.(13 och 18/31/99).

18) Hovrättens skyldighet att motivera sina avgöranden

I ett ärende som gällde jämkning av ett avvittlingsavtal hade avvikande bevisning lagts fram om makarnas inkomster. Det angavs emellertid inga grunder för den kalkyl på vilken tingsrätten baserade sin dom. Hovrätten hänvisade i sin dom till de skriftliga bevis som framlagts i tingsrätten och konstaterade utan att ändra slutresultatet att kändens inkomster var ungefär en och en halv gång större än svarandens.

Biträdande justitiekanslern meddelade med hänvisning till 21 § 2 mom. grundlagen hovrätten sin uppfattning att i stället för att i allmänna ordalag hänvisa till skriftliga bevis som framlagts i tingsrätten borde hovrätten närmare ha preciserat på vilka handlingar och slutledningar den baserade sin dom. Se även punkterna 4.2.3.5. och 4.2.4.2. (22/31/99).

Garantier för god förvaltning

19) Jäv vid behandling av rättelseyrkande

I ett klagomål konstaterades bl.a. att en föredragande som hade deltagit i behandlingen av klagandens invalidpensionsärende var jävig att behandla ett yrkande på ändring av beslutet, i vars beredning han själv hade deltagit.

Det arrangemang som baserade sig på statskontorets arbetsordning prioriterade enligt biträdande justitiekanslerns beslut den sakkännedom om ett fall som den tjänsteman som deltagit i fattandet av det ursprungliga pensionsbeslutet hade. Den omständigheten att rättelseförfarandet inte ledde till att klaganden förlorade sin normala besvärsmått var av betydelse vid bedömningen av Statskontorets förfarande med avseende på kravet på en god förvaltning och på medborgarnas rättssäkerhet.

Vid bedömningen av inställningen till de yrkanden som framfördes i besvaren var det från Statskontorets synpunkt fråga om en fortsatt behandling av samma ärende, vilket enligt tolkningen av gällande jävsbestämmelser inte automatiskt var jävsgrundande. Medborgarnas rättssäkerhet och de förväntningar på rättsskydd som

sammanhänger med ett opartiskt beslutsfattande äventyrades inte i det aktuella fallet och inte heller objektivt sett. Se även punkt 6.4.3.2. (1142/1/98).

20) Hörande av part

Fiskerihushållningsenheten vid en arbetskrafts- och näringscentral hade inte berett ägaren till ett fiskefartyg tillfälle att bli hörd innan fartyget avlägsnades ur fartygsregistret trots att detta hade bort ske enligt jord- och skogsbruksministeriets beslut om register för fiskerinäringen. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande skall parterna i regel och i första hand alltid höras. Arbetskrafts- och näringscentralen uppmärksammades på tillämpningen av bestämmelserna om hörande av part (115/1/99).

21) Elektronisk kommunikation med en myndighet

Med anledning av ett klagomål som gällde ett fördröjt e-postmeddelande utomlands konstate-

rade justitiekanslern som sin uppfattning å ena sidan att den ambassad som klagomålet gällde inte hade dröjt med sitt svar och att den som sänder e-post till en myndighet gör det på sitt eget ansvar. Å andra sidan skall myndigheterna se till att deras elektroniska kommunikationssystem fungerar. Justitiekanslern ansåg det viktigt att utrikesministeriet i detta avseende gör sitt bästa för att sådana dröjsmål som påtalas i klagomålet inte förekommer, åtminstone inte på grund av störningar eller brister i ministeriets egna elektroniska kommunikationssystem (326/1/99).

22) Dröjsmål med behandlingen av en patentansökan

Behandlingen av en patentansökan kunde i ett fall anses ha dröjt. Till patent- och registerstyrelsen gjordes en framställning om att påskynda behandlingen av ansökan och avgöra ärendet utan dröjsmål. Se punkt 6.8.1.1. (116/99).

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 2000 inkom till justitiekanslern 162 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande gjordes 24 klagomål och över specialdomstolarna förfarande 30 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål över alla domstolstypers förfarande har bibehållits på ungefär samma nivå som föregående år.

Enligt grundlagen handhas domaremakten av oberoende domstolar. Övervakningen av rättskipningen är därför snävare än övervakningen av den övriga förvaltningen. Vid övervakningen av domstolarnas rättsskipning 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 rättskipningen görs framställningar om ändringar i lagstiftningen för att avhjälpa dessa.

Justitiekanslern ingriper i sådana inom domstolsväsendet 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 omständigheter som gäller förfarandet, t.ex. motiveringen av avgöranden 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 avgöranden samt rättegångsförfarandet.

I föl tillämpades för första gången under ett helt år den nya lagen om förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarnas verksamhet har genom lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999), som trädde i kraft 1.11.1999, omorganise-

rats så att de tidigare länsrätterna ombildades till åtta förvaltningsdomstolar medan vattenöverdomstolen sammanslogs med Vasa förvaltningsdomstol. Enligt 3 § lagen om förvaltningsdomstolarna handlägger och avgör förvaltningsdomstolarna de förvaltningsrättsliga besvär, förvaltningsvistemål och andra ärenden som enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996) eller annan lag hör till dess behörighet.

Lagen om ändring av fastighetsbildningslagen (1180/2000), genom vilken jorddomstolarnas verksamhet som specialdomstolar upphör, träder i kraft 1.3.2001. Jorddomstolarnas uppgifter överförs på vissa i lagen nämnda tingsrätter.

Av figur 4 framgår hur antalen klagomål gällande domstolarna har utvecklats 1998—2000.

4.1.2. Granskningsverksamhet

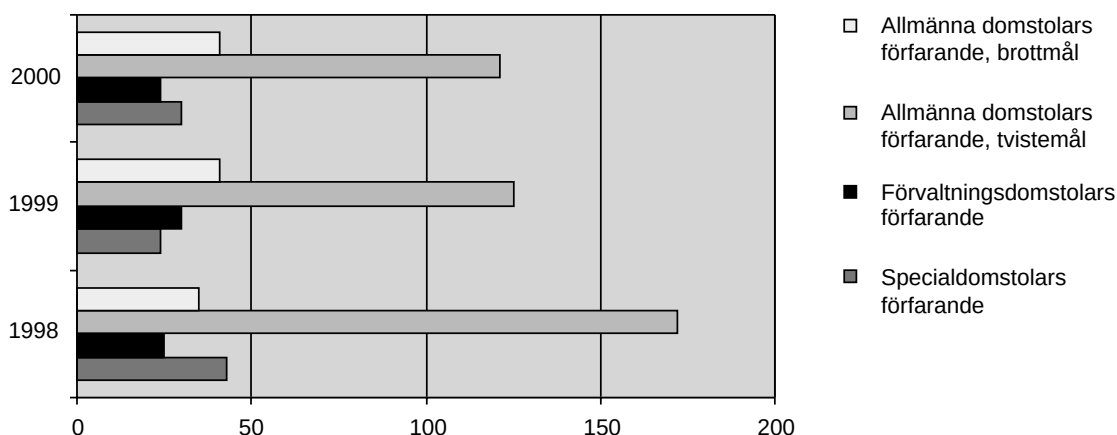
Justitiekanslersämbetet har inom ramen för laglighetsövervakningen av domstolarna på eget initiativ granskat domstolarnas domar i brottmål. I 17 § (139/1986) förordningen om verkställighet av fängelsestraff föreskrivs att rättsregistercentralen enligt av justitiekanslern utfärdade anvisningar månatligen till justitiekanslern skall sända in kopior av beslutsmeddelanden för granskning. I enlighet med biträdande justitiekanslerns granskningsplan 29.2.2000 har rättsregistercentralen underrättats om att den i fråga om år 2000 skall iaktta samma ordning för insändande av beslutsmeddelande som föregående år.

År 2000 tillställdes justitiekanslersämbetet för granskning 7275 meddelanden om fängelsedomar. De fel som uppdagats i meddelandena har föranlett justitiekanslersämbetet att ge anmärkningar och meddela sin uppfattning. De åtgärder som vidtagits framgår närmare av avsnitt 4.3.

Enligt 23 § 2 mom. hovrättsförordningen skall hovrätterna för kännedom tillställa justitiekanslern de granskningsberättelser som deras granskande fiskaler har uppgjort och dessutom un-

Figur 4.

Klagomål mot domstolar 1998–2000



derrätta justitiekanslern om omständigheter som har kommit till deras kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Hovrätternas granskning och övervakning av underrätterna har ägnats särskild uppmärksamhet. Hovrätterna har tillställt justitiekanslern berättelserna över de granskningar av tingsrätterna som de har verkställt år 1999.

Biträdande justitiekanslern har i sina svar till hovrätterna konstaterat att justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare behöver uppgifter om hur nya lagar fungerar i praktiken. Hovrätterna skall därför i sina granskningsberättelser antingen generellt eller tingsrättsvis redogöra för hur de i 2 kap. i den nya grundlagen (731/1999), som trädde i kraft 1.3.2000, avsedda grundläggande fri- och rättigheterna tillämpas i domstolspraxis, verkningarna av ändringen av 7 kap. (751/1997) strafflagen samt hur överföringen av förmyndarärendena till magistraterna har förverkligats i praktiken. Vidare skall i berättelserna redogöras för tingsrätternas förfarande bl.a. i samband med anhängiggörande av ärenden, instämning av parter och framförallt tingsrätternas behandlingstider.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt 10 andra tjänstemän vid justitiekanslersämbetet bekantade sig 8.2.2000 med Vanda tingsrätt och 14.3.2000 med Helsingfors hovrätt.

Vanda tingsrätts lagman Lauri Melander redogjorde för tingsrättens verksamhet varefter gästerna följde med behandlingen av ett ärende i enlighet med den nya straffprocesslagen (689/1997). Ordförande för tingsrätten under behandlingen av ärendet var tingsdomare Tuomas Nurmi. Vid Helsingfors hovrätt förvisades hovrättens nya lokaler varefter hovrättspresident Olli Huopaniemi berättade om behandlingen av brottmål i besvärinstansen. Presidenten redogjorde också för ett betänkande avgivet av en arbetsgrupp för rättegångsförfarandet i hovrätten, vari dryftades verkningarna av den hovrättsreform (165/1998) som genomfördes för ett par år sedan. Till slut följde gästerna med huvudförhandlingen i ett brottmål i hovrätten. Ordförande under behandlingen var hovrättslagman Varpu Lahti.

Biträdande justitiekanslern har i samband med sina inspektionsresor besökt 6 tingsrätter.

4.1.3. Tjänstebrott som domare misstänks ha begått

Enligt 110 § 1 mom. grundlagen fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekans-

lern eller justitieombudsmannen. Enligt 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare (199/1997) fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt 7 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare ankommer det på en statsåklagare vid riksåklagarämbetet att utföra åtal på åtalsförordnande av justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

Sedan bestämmelserna om sökande av ändring hos hovrätten och behandling av ärenden i hovrätten (165/1998) trädde i kraft skall på brottmål som behandlas i hovrätten i första instans tillämpas motsvarande bestämmelser som gäller för tingsrättsbehandlingen. Det skriftliga förfarandet i tjänstebrottmål kommer eventuellt att minska jämfört med tidigare, även om klara och ostridiga tjänstebrottmål i första instans sannolikt också i fortsättningen kommer att behandlas endast skriftligt i hovrätten.

De forumbestämmelser som gäller brottmål mot domare reviderades från 1.12.2000. Detta innebär att hovrätten i första instans behandlar brottmål som har begåtts av domare och andra domstolstjänstemän i tingsrätter som hör till dess verksamhetsområde. Också nämndemännen åtalas för tjänstebrott i hovrätten. Hovrätternas kanslichefer och föredragande åtalas för tjänstebrott i Helsingfors hovrätt medan motsvarande tjänstemän vid Helsingfors hovrätt åtalas för tjänstebrott i Åbo hovrätt. Tjänstebrottmål som gäller hovrätternas presidenter eller ledamöter behandlas i högsta domstolen. Tjänstebrottmål som gäller högsta domstolens föredragande behandlas i Helsingfors hovrätt.

I sin egenskap av specialåklagare för tjänstebrott begångna av domare ansåg biträdande justitiekanslern i sitt brev 17.6.1999 (se justitiekanslerns berättelse 1999 sid. 58—59) till inrikesministeriet att det vore bäst att reglera polisens skyldighet att anmäla om sådana misstänkta tjänstebrott så att justitiekanslersämbetet alltid skall underrättas om att ett sådant ärende har inkommit för undersökning. Underrättelsen sker genom att justitiekanslersämbetet tillställs en kopia av eller redogörelse för varje sådan brottanmälan, antingen per telefax eller per brev. Detta skall göras så snart polisen fått vetskap om saken. Undersökningen kan fortgå om några hinder inte uppkommer.

Inrikesministeriet sände i ett 23.5.2000 daterat brev biträdande justitiekanslerns brev till polisens respektive länsledning för kännedom och för att iakttagas.

Riksåklagaren har å sin sida i sina 17.5.2000 daterade anvisningar RÅ:2000:6 beträffande tjänstebrott som domare misstänks ha begått att man mellan riksåklagaren, justitiekanslern och justitieombudsmannen har kommit överens att också åklagarna skall underrätta justitiekanslersämbetet ifall ett sådant ärende eller en anmälan om ett sådant ärende inkommer till åklagare. Om det misstänkta tjänstebrottet hänför sig till ett ärende som redan är anhängigt hos justitieombudsmannen och den allmänna åklagaren känner till detta, skall anmälan om tjänstebrottsmisstankar mot domare emellertid riktas till justitieombudsmannen i stället för till justitiekanslern.

4.1.4. Förfarandet vid domstolsövervakningen

Vid behandlingen av klagomål som gäller domstolar iakttagas samma förfarande som vid behandlingen av klagomål som gäller tjänstemän i allmänhet (se justitiekanslerns berättelse 1999 sid. 79—80). Efter en första genomläsning av klagomålet utreds frågan om inhämtande av behövlig utredning och fattas beslut om interimistiska åtgärder. Om en myndighet/tjänsteman efter den preliminära utredningen kan misstänkas ha förfarit uppenbart felaktigt avkrävs myndigheten/tjänstemannen en förklaring. Om uppgifterna visar sig vara bristfälliga kan ytterligare utredning eller komplettering av handlingar inhämtas. Därefter bereds klaganden ännu tillfälle att inkomma med ett bemötande, om inte detta är uppenbart onödigt. En kopia av avgörandet sänds till vederbörande hovrätt för kännedom.

Om laglighetsövervakningens reaktioner anses tillräckliga eller om ärendet inte föranleder andra åtgärder, kan det avgöras på basis av det skriftliga materialet. Väckande av åtal för tjänstebrott förutsätter emellertid enligt den gällande lagen om rättegång i brottmål i allmänhet att förundersökningen görs, vilket vanligen ankommer på centralkriminalpolisen.

Vid granskningen av beslutsmeddelanden förstörs de beslutsmeddelanden som innehåller s.k. småfel liksom också felfria beslutsmeddelanden. Av den inhämtade skriftliga utredningen kan det även framgå att det inte finns grunder för några åtgärder i ärendet. Om åtgärden är minst en anmärkning underrättas vederbörande hovrätt om detta.

4.2. Klagomål över domstolar och andra övervakningsåtgärder

4.2.1. Tjänsteåtalets ärenden

Behandlingen av ett tjänstebrottmål i högsta domstolen

Parterna hade genom ett klagomål underrättat justitiekanslern om att de hade inlämnat en stämningsansökan till högsta domstolen i ett ärende som bl.a. gällde missbruk av tjänsteställning. I ansökan yrkades straff för tjänstebrott begånget av hovrättens ledamöter och en föredragande med anledning av en dom som hovrätten hade givit. Högsta domstolen bad genom ett beslut de namngivna personerna inkomma med ett svaromål. Enligt klagomålet inleds ingen rättegång om inte svarandena instäms till domstolen för att svara på det åtal som har väckts mot dem. Rättegången kan inte heller skötas från kändens sida om det inte ordnas en enda muntlig behandling. Lagen om högsta domstolen begränsar en rättegång rörande tjänstebrott begånget av en hovrättstjänsteman till en enda instans. Mot bakgrunden av högsta domstolens förfarande hittills förelåg det en risk för att klagandena inte ens skulle beredas tillfälle till detta.

I sin dom med anledning av kravet på att stämma in svarandena anförde högsta domstolen att det inte finns några bestämmelser om förfarandet vid behandlingen av brottmål i första instans. Det förfarande som iaktas i dessa ärenden baserar sig på vedertagen praxis i högsta domstolen och motsvarar det förfarande som iaktogs i hovrätten i tjänstebrottsärenden innan lagen om ändring av rättegångsbalken (165/1998) trädde i kraft 1.5.1998. Enligt denna praxis inleds tjänstebrottsärenden mot domare genom ett skriftligt tjänstebrottsåtal som sänds till domstolens registratur. Med anledning av åtalet uppmanas svarandena att inkomma med ett svaromål utan att någon stämning utfärdas. I dessa ärenden har utfärdande eller delgivning av stämning inte ansetts vara en förutsättning för att döma någon för tjänstebrott.

Beträffande en muntlig begäran om svaromål konstaterade högsta domstolen att då det gäller tjänstebrottmål mot domare ordnas i allmänhet inte någon muntlig behandling vare sig i hovrätten eller högsta domstolen. Av regeringens proposition om ändring av bestämmelserna om behandlingen av ärenden i hovrätten (RP 33/1997) framgår att hovrätten enligt de bestämmelser

som trädde i kraft 1.5.1998 hovrätten fortsättningsvis kan låta bli att ordna muntlig förhandling i vissa fall där en domare konstateras ha gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt och döms till straff. Behovet att ordna muntlig förhandling bedömdes i högsta domstolen utgående från om hörandet av de namngivna vittnena och parterna kan erbjuda sådan utredning som kunde vara av betydelse vid avgörandet av ärendet. Hörandet av ovan nämnda personer kunde inte i föreliggande fall erbjuda betydelsefull bevisning vid avgörandet av ärendet.

Högsta domstolen ansåg det inte nödvändigt att utfärda någon stämning i ärendet eftersom svarandena vederbörligen kunde höras på annat sätt. Högsta domstolen förkastade också begäran om verkställande av muntlig förhandling eftersom domstolen ansåg det vara onödigt. Biträdande justitiekanslern ansåg att högsta domstolen, som hade tillgång till de lägre instansernas rättegångsmaterial från huvudmålet, i sin dom hade motiverat sitt förfarande. Högsta domstolens motivering måste anses vara saklig. Högsta domstolen överskred inte sin prövningsrätt då den inte utfärdade den begärda stämningen och då den förkastade begäran om muntlig förhandling (510/1/00).

4.2.2. Framställningar

1) Uppföljning av upphävandet av 7 kap. 7 § strafflagen

I justitiekanslerns berättelse för år 1997 (s. 71—72) ingår i sin helhet biträdande justitiekanslerns 13.11.1997 till justitieministeriets fängvårdssavdelning riktade brev dnr 29/51/97, där han bad om uppgifter om verkningarna av upphävandet av 7 kap. 7 § strafflagen (697/1991) under år 1998.

På basis av utredningar från fängelserna och som sin egen uppfattning anförde fängvårdssavdelningen i sin 17.2.1999 daterade utredning dnr 2/311/97 bl.a. att i ett fåtal fall, där den möjlighet att jämka straff enligt 7 kap. 6 § strafflagen inte har utnyttjats, har det ändå inte kunnat konstateras problem med straffverkställigheten och fallen har inte föranlett ytterligare åtgärder. I en promemoria från biträdande justitiekanslern till hovrätternas granskande fiskaler konstateras det att för upprätthållandet och främjandet av en riktig och skälig straffpraxis är det motiverat att fortsätta med uppföljningen.

Det vore ändamålsenligt om hovrätternas granskande fiskaler i samband med inspektionerna av tingsrätterna kunde diskutera saken med tingsrätternas domare. Enligt den inspektionspromemoria som tillställs de granskande fiskalerna är det skäl att redovisa för iakttagelserna i den granskningsberättelse som avses i 23 § 2 mom. hovrättsförordningen (211/1994) (2/21/99).

2) Dröjsmål i tingsrätten med behandlingen av tvistemål

Med anledning av Helsingfors hovrätts granskningsberättelse 1.3.1999 utreddes varför vissa tvistemål hade varit anhängiga synnerligen länge vid Helsingfors tingsrätt.

Av utredningen framgår att dröjsmål med ärenden ofta sammanhänger med att domstolen inväntar någon annan myndighets avgörande eller med att man avvaktar en högre rättsinstans avgörande i ett s.k. pilotfall. Det ansågs svårt med tanke på parternas rättssäkerhet att den interna behandlingsordningen iaktogs alltför schematiskt då sådana omfattande tvistemål vilkas behandling kunde förutses dröja ännu en lång tid utgjorde hinder för behandlingen av enkla ärenden som var färdiga för avgörande.

Helsingfors hovrätts granskande fiskal uppmanades att vid nästa inspektion av Helsingfors tingsrätt följa behandlingen av de ärenden som nu varit föremål för granskning (6/50/99).

3) Bestämmelserna om jäv för tingsrätternas nämndemän

Den i justitiekanslerns berättelse för år 1999 (s. 60) nämnda framställningen kommer enligt vad justitieministeriet uppger att beaktas i samband med ändringen av bestämmelserna om domarjäv. Regeringens proposition till riksdagen (RP 78/2000 rd) om lagstiftning om domarjäv har behandlats av riksdagens lagutskott och utskottet gav 29.3.2001 sitt betänkande i ärendet (25/51/97).

4.2.3. Anmärkningar

1) Bestämmande av ett rättegångsbiträdes arvode

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens beslut 31.1.2000, dnr 580/1/98 ingår i sin helhet i avsnitt 9 s. 153.

2) Behandlingen i tingsrätten av ett återförvisat ärende

Den ursprungliga stämningsansökan anhängiggjordes i tingsrätten 14.6.1996 och tingsrätten gav sitt avgörande 25.10.1996. Genom sitt beslut 13.2.1997 återförvisade hovrätten ärendet på eget initiativ ärendet till tingsrätten för ny behandling. Tingsdomaren vidtog inte de behövliga åtgärderna och behandlingen fortskred därför inte förrän ärendet överfördes till en annan domare 19.11.1999, dvs. mer än två år efter att hovrätten hade fattat sitt återförvisningsbeslut.

Ett ärende som hovrätten har återförvisat kan inte vad beträffar behandlingsordningen jämföras med ett nyinkommet ärende som genom en stämningsansökan inkommer till tingsrätten. Från parternas synpunkt har ett återförvisat ärende anhängiggjorts genom den ursprungliga stämningsansökan och dess återförvisning till tingsrätten är en följd av myndigheternas, inte parternas, åtgärder.

Tingsdomare tilldelades en anmärkning för sitt felaktiga förfarande till den del ärendet inte trots hovrättens beslut utan dröjsmål hade upptagits till ny behandling i tingsrätten (1/50/00).

3) Dröjsmål i tingsrätten med behandlingen av ett tvistemål

Svarandens svaromål i ett ärende som anhängiggjorts 9.12.1993 inkom till tingsrätten 6.3.1995. Tingsrätten uppgav efter diskussion med kändans ombud att den skulle göra ett skriftligt sammandrag i ärendet. Sammandraget uppgjordes 24.11.1999, dvs. över fyra år efter att svarandens inlaga hade inkommit. Av handlingarna i ärendet eller av utredningarna framgick ingenting om tingsrättens förberedande åtgärder mellan det att svaromålet inkommit och sammandraget gjordes.

Dröjsmålet berodde delvis på behandlingen av andra, mera brådskande ärenden och delvis på att parterna hade förblivit passiva. Sedan kändanden återtagit sina yrkanden avgjorde tingsrätten ärendet.

Tingsdomaren tilldelades en anmärkning för sitt felaktiga förfarande till den del behandlingen hade dröjt oskäligt länge med tanke på parternas rättssäkerhet (2/50/00).

4) Felaktig anteckning om laga kraft

I ett brottmål där en person hade dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff hade domslutet innehållande tingsdomarens anteckning om laga kraft befrjats i datasystemet trots att domen inte hade vunnit laga kraft och den således inte ännu hade fått befrias. För befriandet svarade tingsdomaren, som enligt tingsrättens anvisningar och vedertagen praxis därförinnan borde ha försäkrat sig om att uppgifterna i datasystemet var korrekta.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål konstaterade biträdande justitiekanslern att tingsdomaren av oaktsamhet hade förfarit felaktigt, men att hans förfarande ändå inte hade åsamkat den dömda skada i form av frihetsberövande. Tingsdomaren korrigerade felet så snart han fick vetskap om det. Tingsdomarens förfarande föranledde inga andra åtgärder än att han för framtiden uppmärksammades på det felaktiga förfarandet då han fyllde i och befriade domslutet (327/199).

5) Räknefel vid utformningen av en dom

Tingsrätten hade i ett ärende som gällde jämkning av ett avvittringsavtal adderat kändens inkomster så att de blev mer än dubbelt så höga som svarandens. Av de handlingar som lades fram i tingsrätten framgick inga grunder för slutresultatet. Till följd av svarandens förfrågan upptäckte tingsdomaren räknefelet och uppmanade svaranden att anföra besvär hos hovrätten. Hovrätten hade emellertid utan att ändra slutresultatet ändrat motiveringen och konstaterat att kändens inkomster var ca en och en halv gång högre än svarandens inkomster. I sitt beslut tilldelade biträdande justitiekanslern tingsdomaren en anmärkning för framtida fall för det felaktiga förfarandet i beslutsfattandet (beträffande hovrätten se punkt 4.2.4.2.) (22/31/99).

4.2.4. Meddelanden

1) Ändring i hovrättens sammansättning

I ett avgörande med anledning av ett klagomål granskades frågor i anslutning till omändringar i hovrättens sammansättning i det skedet då ett ärende avgjordes. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hovrätten på att arbetet skall

ordnas så att det i efterskott går att utreda hur sammansättningen har ändrats. Utbytet av en ledamot skall ske i så god tid att den nya ledamoten har möjligheter att på förhand få så mycket information om ärendet som dess natur förutsätter. Inom ramen för arbetsordningen skall ärendena kunna skötas på ett flexibelt sätt (401/1/00).

2) Hovrättens skyldighet att motivera

A anförde besvär hos hovrätten på den grunden att tingsdomaren i ett ärende som gällde jämkning av ett avvittringsavtal då han utformade domen hade räknat B:s inkomster så att de blev mer än dubbelt högre än A:s, trots att det av de handlingar som hade företetts under tingsrättens förberedande sammanträden inte framkom några grunder för detta.

Hovrätten hade i motiveringen till sin dom hänvisat till de skriftliga bevis som framlagts i tingsrätten och konstaterat att B:s inkomster var ungefär en och en halv gång så höga som A:s. Hovrätten ändrade emellertid inte slutresultatet i tingsrättens dom.

Beträffande hovrättens förfarande konstaterade biträdande justitiekanslern i sitt beslut följande:

Av 26 kap. 11 a § (595/1993) i mom. rättegångsbalken, som skall tillämpas till den del det gäller hovrättens prövningsmakt, prövar hovrätten inte utan särskilda skäl riktigheten av underrettens avgörande till andra delar än de grunder och omständigheter som framlagts i besvären och bemötandet. Enligt 17 kap. 2 § 1 mom. (571/1948) rättegångsbalken skall rätten efter samvetsgrann prövning av alla omständigheter som har förekommit avgöra vad som skall anses sant i målet.

Eftersom domsmakten enligt 3 § 3 mom. Finlands grundlag (731/1999) utövas av oberoende domstolar kan justitiekanslern inte inom ramen för sin tillsynsmakt ingripa i domstolarnas bevisvärdering. Det finns därför inga grunder för att i större omfattning bedöma det slutliga korrekta beloppet av A:s och B:s inkomster eller skillnaden mellan dem eller överhuvudtaget det materiellt rättsliga, laga kraft vunna slutresultatet av rättegången. En dom som vunnit laga kraft kan återbrytas endast av högsta domstolen. Om A anser det befogat kan han använda sig av bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om återbrytande, som kan ske under de förutsättningar som anges i 7 § nämnda kapitel (109/1960).

Däremot är justitiekanslern med stöd av 108 § 1 mom. grundlagen behörig att övervaka att domstolarna iakttar lagen och uppfyller sina förpliktelser. Det är fråga om att övervaka att förfarandet är sakligt. Redan i 16 § (969/1995) 2 mom. regeringsformen hade alla liksom i 21 § 2 mom. den gällande grundlagen såsom en grundläggande rättighet tillförsäkrats rätten att få motiverade beslut i sina ärenden. Då det gäller hovrätten är det i föreliggande fall aktuellt att pröva om den motiverade sitt avgörande på vederbörligt sätt.

Enligt 24 kap. (1064/1991) 15 § rättegångsbalken, som skall tillämpas på behandlingen av målet, skall en dom motiveras. I motiveringen skall nämnas de omständigheter och rättsnormer som avgörandet baserar sig på. I motiveringen skall även redogöras för på vilka grunder en stridig omständighet har ansetts blivit bevisad eller obevisad. I 24 kap. 4 § rättegångsbalken om hovrättens dom föreskrevs att om en dom efter vädjan godkänns i högre rätt skall ej de förra skälen anges utan rätten skall på samma grunder förklara domen god och gill. Vidare föreskrevs att om flera skäl har yppat sig kan de läggas därtill.

Beträffande 24 kap. 15 § rättegångsbalken konstateras i detaljmotiveringen i regeringens proposition om ändring av rättegångsbalken (RP 154/1990 rd. S. 29—30) bl.a. att det är viktigt att tillräckligt noggrant motivera en dom för att parten skall förstå varför domstolen har stannat för det avgörande som framgår av domen. Det är viktigt att motivera domen också av den anledningen att det på så sätt är möjligt att undvika att avgörandet eventuellt baserar sig på en eventuellt generell och felaktig helhetsuppfattning. Enligt propositionen är domsmotiveringen ägnad att öka rättssäkerheten och förstärka förtroendet för domstolarnas arbete.

Av motiveringen skall enligt propositionen framgå på vilken grund man har slutit sig till att en omständighet föreligger som parterna har varit oeniga om. Om slutledningarna grundar sig på direkt bevisning, t.ex. en skriftlig handling, som direkt påvisar ett faktum, räcker det vanligen med en hänvisning till denna bevisning. Enligt propositionen räcker det då att omständigheten framgår t.ex. av en viss skriftlig handling.

I propositionen konstateras även att domen också i övrigt skall motiveras så detaljerat som ärendets betydelse och stridighet kräver. Om det ärendet har lagts fram t.ex. motstridiga bevis skall det nämnas i domsmotiveringen varför ett bevis har tillmätts betydelse och ett annat inte.

I det aktuella fallet utgjorde bestämmandet av

A:s och B:s inkomster en central omständighet med tanke på rättegångens slutresultat. Detta är av betydelse då det gäller att bedöma motiveringen till hovrättens dom, eftersom den utan att ändra slutresultatet ändå ändrade tingsrättens motivering.

I tingsrätten hade man i fråga om inkomsterna kommit fram till att B:s inkomster var mer än dubbelt så höga som A:s inkomster. I de handlingar som lagts fram i tingsrätten fanns emellertid inget som stödde denna slutsats utan det rörde sig om ett räknefel. Å andra sidan hade det lagts fram en handling som visade att B:s inkomster var ca en och en halv gång större än A:s. Det hade även lagts fram handlingar enligt vilka A:s och B:s inkomster var i stort sett lika höga.

På grund av detta borde hovrätten i motiveringen till sin dom närmare ha anfört på vilken eller på vilka handlingar den stödde sig på då den bedömde att B:s inkomster var ungefär en och en halv gång högre än A:s. Eftersom det under tingsrättens förberedande förhandlingar hade lagts fram olika bevis om parternas inkomster och A i besvären uttryckligen åberopade det räknefel som hade gjorts i tingsrätten, borde hovrätten ha fäst större avseende vid exakthet i motiveringen då den kom fram till ett slutresultat som avvek från tingsrättens. Enbart en allmän hänvisning till de handlingar som har lagts fram i tingsrätten kan således inte anses tillräckligt med tanke på ett tydligt slutresultat.

Till denna del har situationen klarnat efter utredning som har inhämtats hos hovrätten. Med tanke på den enskilda individens rättssäkerhet och i vidare bemärkelse hela rättsvärden kan det inte anses sakligt att motiveringen till en dom skall utredas separat av laglighetsövervakaren. Enligt min uppfattning har de kvalitetskrav som lagstiftaren har ställt upp för motiveringen av domar inte på ett godtagbart sätt uppfyllts i hovrätten och jag meddelar hovrätten min uppfattning om detta (beträffande tingsrättens förfarande, se avsnitt 4.2.3.) (22/31/99)

3) Utbyte av nämndemän i brottmål

En tingsrätt hade behandlat ett ärende vid totalt åtta sammanträden. Sammanlagt tjugo nämndemän hade deltagit i behandlingarna. Av dessa hade fyra varit närvarande vid två sammanträden och resten endast en gång. Ingen av nämndemännen hade deltagit i samliga sammanträden.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att enligt 2 kap. 1 § 1 mom. (1065/1991) rättegångsbalken är tingsrätten domför i brottmål med ordförande och tre nämndemän.

Varken i samband med ändringen av 2 och 23 kap. rättegångsbalken eller därefter ända fram till det att lagen om rättegång i brottmål stiftades har lagstiftningen haft bestämmelser för det fall att sammansättningen av nämndemän ändrar under behandlingen. Enligt gällande 6 kap. 11 § lagen om rättegång i brottmål (689/1997) skall om domstolen på grund av bristande domförhet måste ta in en ny medlem under pågående huvudförhandling en ny huvudförhandling hållas. Sist nämnda lag trädde i kraft 1.10.1997, varvid tingsrätten redan hade avgjort det nu aktuella fallet.

Under behandlingen av det brottmål som klagomålet gällde hade omsättningen bland nämndemännen varit synnerligen stor. Vid den tidpunkten hade ovan nämnda förfarande i fråga om nämndemännen ännu inte föreskrivits, även om tingsrätternas ordförande i praktiken försökte se till att nämnden var densamma under olika behandlingsskeden. I samband med förnyandet av straffprocessen intogs i lagen om rättegång i brottmål en uttrycklig bestämmelse med tanke på att sammansättningen skulle undergå ändringar. Dock strävade man redan under den gamla lagen i praktiken efter att den sammansättning som hade tagit emot bevisningen i mån av möjlighet också deltog i avgörandet av ärendena. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning förutsatte principen om en god rättsvård att så skedde. Denna uppfattning meddelades tingsdomaren för kännedom (272/1/99).

4) Sakligt uppträdande som nämndeman

En nämndeman i en tingsrätt hade under huvudförhandlingen då bevisning och svarandens berättelse togs emot uppfört sig osakligt genom att göra miner, skaka på huvudet och skratta till.

I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern nämndemannen på att nämndemän skall uppträda sakligt och klanderfritt på det sätt som deras ställning och uppdrag förutsätter (1096/1/98).

5) Omsorgsfullhet vid delgivning av stämning

En tingsrätt hade inte berett klaganden tillfälle att besvara en stämningsansökan till följd av ett

fel som skedde i samband med delgivningen av stämningen. Ärendet togs sedermera upp till ny behandling efter en återvinningstalan. Eftersom det processuella felet de facto hade rättats till följd av återvinningstalan, kunde klaganden därefter utnyttja normala besvär och hans rättssäkerhet var sålunda inte äventyrad. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iakta omsorgsfullhet vid delgivningen av stämningar.

Beträffande den jävsfråga som anslöt sig till fallet konstaterades det att den omständigheten att domaren hade konstaterat att det förelåg grunder för en tredsdom inte gjorde honom jävig att behandla samma ärende vid en återvinningsrättegång, eftersom tredsdomen inte tog ställning till de materiellrättsliga yrkandena i käromålet (893/1/98).

6) Dröjsmål med behandlingen i tingsrätten

I ett klagomål anfördes bl.a. att ett tvistemål efter anhängiggörandet hade legat och väntat i över två år innan tingsrätten vidtog åtgärder för att inleda den muntliga förberedelsen.

Tingsdomarens uppmärksammades på att parternas rättssäkerhet förutsätter att ärendena behandlas utan dröjsmål (474/1/99).

7) Individualisering av domen i ett tvistemål

I tingsrättens dom i ett tvistemål som gällde ett entreprenadavtal hade i domens referatdel som en stridig omständighet uppgetts felaktigheter i reparationen av ytterväggarnas nedre delar. Tingsrätten tog i samband med huvudförhandlingen emot bevisning gällande även denna stridiga omständighet. I domens motiveringsdel beskrevs tvistefrågan emellertid endast med uttrycket golvkonstruktion.

Domen var bristfällig till den del det inte för en utomstående klart framgick att avsikten var att samtliga avgjorda tvistefrågor skulle ingå i den term som i motiveringsdelen användes för att beskriva den stridiga frågan.

Hovrätten upphävde sedermera tingsrättens dom och återförvisade ärendet till tingsrätten för förnyad behandling. Tingsdomaren uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid utformningen av domar (257/1/99).

8) Avdrag av arbetslöshetsdagpenning från ådömt skadestånd

Högsta domstolen ansåg med avvikelse från sin tidigare praxis att den dagpenning som en arbetstagare erhöll ur en arbetslöshetskassa till största del skulle beaktas vid bestämmandet av det skadeståndsbelopp som arbetsgivaren med stöd av 51 § 1 mom. lagen om arbetsavtal skulle betala till arbetstagaren. I en klagoskrivelse ansågs högsta domstolens beslut vara felaktigt.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet ansåg justitiekanslern att även om beaktansvärda grunder hade anförts för ett ställningstagande som beträffandet avgörandets slutresultat gick stick i stäv med högsta domstolens avgörande, hade högsta domstolen inte missbrukat sin prövningsrätt då den gav det ovan nämnda avgörandet. Av motiveringen till högsta domstolens dom framgick klart på vilka grunder domstolen baserade sin uppfattning om att det fanns vägande skäl att justera vedertagen praxis.

Justitiekanslern anser det emellertid nödvändigt att frågan om arbetslöshetsdagpenningens förhållande till ett ådömt skadestånd borde förtydligas genom uttrycklig lagstiftning. För att det skall vara möjligt att komma fram till ett slutresultat som i tillräcklig utsträckning beaktar de olika parternas, dvs. arbetstagarens, arbetsgivarens och även statens, rättigheter och skyldigheter i frågor som rör arbetsavtal, skadestånd och utkomstskydd, förutsätts enligt justitiekanslern samarbetet mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbetsministeriet. Med tanke på detta samarbete har justitiekanslern i sitt avgörande fäst särskild uppmärksamhet vid det som i ett hos social- och hälsovårdsministeriet med anledning av klagomålet inhämtat utlåtande anfördes om arbetstagarens betalningsandel vid finansieringen av utkomstskyddsförmåner samt om iakttagande av jämlikhetsprincipen och om arbetspensionens tillväxt (475/1/98).

9) Ett rättegångsprotokolls offentliga tillförlitlighet

En tingsdomare hade uppsatt ett protokoll över ett åtalsärende som behandlats vid tingsrättens sammanträde på ett sådant sätt att det inte motsvarade det faktiska händelseförloppet. Först efter behandlingen av huvudsaken hade tingsdomaren hört sig för om svarandens uppfattning om domstolsmedlemmarna jäv. Svaran-

den hade konstaterat att han ansåg att domstolsmedlemmarna var jäviga. I sitt avgörande med anledning av invändningen ansåg tingsrätten att dess medlemmar inte var jäviga att behandla det ifrågavarande åtalsärendet. Med parternas samtycke uppsatte tingsdomaren ett protokoll över sammanträdet som om processinvändningen hade framställts och avgjorts genast i början av sammanträdet och det som parterna därefter hade yttrat i ärendet antecknades i protokollet först efter att jävsinvändningen hade avgjorts.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att det inte finns några särskilda bestämmelser om i vilken ordning ärenden skall sättas upp i ett protokoll. Det är inte nödvändigt att i protokollet inta allt som har yttrats under sammanträdet. Å andra sidan skall protokollet ge en sanningsenlig bild av rättegångens förlopp, eftersom det i detta avseende ställs ett krav på att domstolens protokoll skall vara officiellt tillförlitligt. I detta fall var det inte fråga om att i protokollet skulle ha antecknats felaktiga uppgifter utan om att korrekta uppgifter antecknats i en ordningsföljd som inte motsvarade verkligheten.

Tingsdomarens förfarande kunde inte anses om ett tjänstefel. Han uppmärksammades emellertid på de synpunkter som sammanhänger med rättegångsprotokolls offentliga trovärdighet (12/31/99).

10) Uppgifter om ett konkursärende

En person hade gjort en brottsanmälan mot en tingsdomare rörande dennes förfarande då han lämnade ut uppgifter till en nyhetsreporter om ett konkursärende som var anhängigt i tingsrätten. Brottsanmälan handlade om huruvida tingsdomaren felaktigt hade uppgett att ett hotell var försatt i konkurs trots att konkursen i själva verket gällde ett aktiebolag. Häradsåmbetets ledande häradsåklagare överförde ärendet till justitiekanslern för åtalsprövning till den del det var fråga om en mot tingsdomaren riktad misstanke om tjänstebrott.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att då ett ärende är anhängigt lämnar domstolen i allmänhet ut endast s.k. diarieuppgifter. Av dessa uppgifter framgår parterna och behandlingsskedet. Utredningen av vem som ägde hotellet skulle ha krävt noggrannare undersökningar samt kontakt med t.ex. konkursboets förvaltare.

Trots att offentlighetsprincipen är viktig även i domstolarnas verksamhet skall dock tillräcklig noggrannhet iaktas då uppgifter lämnas ut. I oklara och tolkbara situationer skall för undvikande av missförstånd särskild försiktighet iaktas vid utlämning av uppgifter.

Av den inhämtade utredningen och handlingarna framgick inte att tingsdomaren mot sitt bestridande skulle ha lämnat ut felaktiga uppgifter om det anhängiga konkursärendet. Tingsdomaren hade sålunda inte heller gjort sig skyldig till tjänstebrott eller ärekränkning. Tingsdomaren meddelades ovan relaterade uppfattning om den försiktighet som skall iaktas vid utlämning av uppgifter (3/31/00).

11) Utlämning av kopior av en handling till en rättegångspart

En rättegångspart hade av hovrätten bett om en kopia av en föredragandes promemoria i ärendet. Av okänd anledning gav hovrätten en kopia av handlingen. I kopian saknades två sidor. De uteblivna sidorna behandlade vissa tilläggs skrivelser som motparten hade tillställt hovrätten.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att parterna bör kunna förlita sig på riktigheten av de kopior av handlingar som domstolarna ger ut. Vederbörande tjänstemän vid hovrätten uppmärksammades på att omsorgsfullhet och noggrannhet skall iaktas vid utgivning av från hovrätten rekviderade kopior av handlingar (1221,1231, 1232 och 1234/1/98).

12) Utlämning av ett straffregisterutdrag

Från hovrättens registratur hade till en svarande som anført besvär hos hovrätten utgivits kopior av straffregisterutdragen för två andra personer, som likaså varit svarande i tingsrätten. Vid kopieringen observerades det inte heller att akten härrörde från en tid då handlingarna inte sorterades upp i offentliga och icke-offentliga handlingar. Kopiorna gavs ut ca fem och ett halvt år efter hovrättens dom. Utlämningen skedde efter att lagen om straffregister (770/1993) trädde i kraft 1.10.1993, men innan lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet trädde i kraft 1.12.1999.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att hovrätten inte då den gav ut kopiorna av straffregisterutdragen kunde anses ha

handlat lagstridigt, även om den med beaktande av den tid som förflöpt sedan avgörandet gavs borde ha förhållit sig restriktivt till att ge ut kopior av straffregisterutdrag rörande andra än beställaren. De personer som arbetar i hovrättens registratur uppmärksammades på att det vid utgivning av rekviderade handlingar alltid är skäl att kontrollera om s.k. gamla handlingar eventuellt innehåller sekretessbelagt material. (393/1/99).

13) Utfärdande av kungörelselagfart och beviljande av lagfart

En person som sökt kungörelselagfart hade tillställt tingsrätten ett intyg från skattebyrån över beskattning av en fastighet, diverse bouppteckningar och ämbetsbetyg samt en kopia av en deklaration beträffande beskattning av fastigheten. Genom försorg av två notarier vid tingsrätten beviljades sökanden först kungörelse för erhållande av lagfart och sedermera en lagfart i enlighet med kungörelsen.

Med stöd av beskattningsintyget och två bouppteckningsinstrument kunde sökanden anses vara ägare till fastigheten. I de andra till ansökan fogade handlingarna fanns emellertid motstridiga uppgifter jämfört med beskattningsintyget och de handlingar som talade för äganderätten. På basis av dessa kunde äganderätten ifrågasättas. Den notarie som behandlade ansökan om kungörelse för erhållande av lagfart borde ha upptäckt de motstridiga uppgifterna i handlingarna och bett sökanden lägga fram tilläggsutredning. Även den notarie som beviljade lagfarten kunde då han bekantade sig med kungörelsehandlingarna ha upptäckt de motstridiga uppgifterna och bett om tilläggsutredning innan lagfarten beviljades. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de tjänstemän som beviljade kungörelsen för erhållande av lagfart och lagfarten på omsorgsfullhet och noggrannhet vid granskningen av handlingar. Se även punkt 6.4.1.1. (358/1/99).

14) Felaktiga uppgifter i ett lagfartsregister

I en tingsrätts lagfartsregister fanns en felaktig uppgift om en fastighetsägare. Felet hade i tiden uppkommit då lagfartsuppgifterna i domsagens kansli matades in i ett dataregister. Efter att klaganden kontaktat tingsrätten kontrollerades saken och felet rättades.

Inmatningen jämte kontrollerna hade i domsagan omfattat fastigheter i flera kommuner. Av utredningen framgick inte vem som hade gjort inmatningen. Domsagan hade vid den aktuella tidpunkten också anlitat tillfällig arbetskraft för att sköta inmatningen. Förfarandet i domsagens kansli hade inte i det aktuella fallet lett till ett sakligt resultat. Biträdande justitiekanslern meddelade tingsrättens lagman sin uppfattning i saken (643/1/99).

15) Lagmannens förfarande i samband med en utredning

En lagman hade med anledning av ett klagomål ombetts inkomma med en utredning. I biträdande justitiekanslerns beslut konstateras att lagmannens utredning var osakligt till innehållet och olämpligt till språkbruket, särskilt som den högste laglighetsövervakarens motiv ifrågasattes. Sålunda hade lagmannen inte uppträtt på det sätt som hans ställning och uppdrag förutsatte då han gav utredningen till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern meddelade lagmannen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (470/1/98).

16) Besvarande av brev till myndigheter

En person som tillsammans med sin make hade ansökt om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen hade per brev hört sig för om behandlingen av ansökan. Sökandens make hade sedermera per telefon talat med en avdelningssekreterare vid domstolen, som i enlighet med erhållna instruktioner hade lämnat upplysningar och behandlingstidtabellen. Av sammanhanget framgick att sökandens make samtidigt hade fått besked om att ansökan hade inkommit till domstolen och att den var under behandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte fanns någon anledning att kritisera högsta förvaltningsdomstolens förfarande. Han meddelade emellertid högsta förvaltningsdomstolen sin uppfattning att den som sköter offentliga uppdrag förutsätts besvara till myndigheter inkomna sakliga brev. I regel skall även svaret vara skriftligt. På enklare förfrågningar kan svar även ges i annan form, t.ex. per telefon (1209/1/99).

4.2.5. Övriga ställningstaganden

1) Överföring av ett ärende som gällde hovrättens medlemmars förfarande

I ett klagomål kritiserades riksåklagarämbetet för att det till justitiekanslersämbetet hade överfört ett ärende som gällde ett yrkande på straff för hovrättsmedlemmar på grund av deras förfarande. Eftersom justitiekanslern enligt 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare är specialåklagare i ärenden som gäller tjänsteåtal mot domare hade man i det överföringsärende som avsågs i klagomålet förfarit i enlighet med behörighetsfördelningen mellan justitiekanslern och riksåklagaren.

Till den del skrivelsen kritiserade hovrätten för att den trots en jävsinvändning som klaganden hade framställt mot åklagaren hade avgjort huvudsaken utan att återförvisa ärendet till tingsrätten, ansåg biträdande justitiekanslern att invändningen på sakliga grunder hade avgjorts genom ett särskilt beslut. Sålunda hade hovrättens medlemmar inte förfarit felaktigt då de avgjorde huvudsaken (14/31/99).

2) Jävskonsekvenserna av en brottsanmälan mot en domare

En person hade efter behandlingen av ett domstolsärende vid sammanträde med innan domen avkunnades till polisen framställt en begäran om undersökning av tingsdomarens förfarande då denne godkände en biintervention i ett ärende som gällde utmätningsbesvär. Vederbörande var biintervenient och ändringssökande och hans hustru utsökningsgäldenär. I brottsanmälan individualiserades inte genom vilket förfarande tingsdomaren skulle anses ha gjort sig skyldig till ett tjänstebrott. Vederbörande hade även innan domen avkunnades underrättat tingsrätten om polisanmälan och ansåg därför att tingsdomaren blivit jävig till följd av brottsanmälan. Även hustrun, som deltog i rättegången, hade anfört klagomål hos justitiekanslern.

I sitt avgörande ansåg tingsrätten att klaganden inte hade anfört några grunder för sin brottsanmälan, som även i övrigt var oindividualiserad. Tingsrätten ansåg att tingsdomaren inte var jävig att avgöra det aktuella ärendet. Besvär över tingsrättens avgörande anfördes hos hovrätten också till den del det gällde jävsfrågan.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att enligt den praxis som uppkommit vid justitiekanslersämbetet gör ett klagomål till en laglighetsövervakare ännu inte den domare som är föremål för klagomålet jävig att behandla och avgöra klagandens ärende i domstol. Om däremot en brottsanmälan gjorts mot domaren och delgivits denne uppkommer en jävssituation.

Med avseende på laglighetsövervakningen kunde tingsdomaren inte, med beaktande av den utredning han givit om sitt förfarande, anses ha förfarit i strid med 13 kap. 1 § rättegångsbalken eller på annat sätt överskridit sin behörighet då han fortsatte att behandla ärendet oberoende av klagomålet och brottsanmälan (18/31/99).

3) Brottsanmälan mot en tingsdomare

En person hade gjort en brottsanmälan mot en tingsdomare för dennes förfarande i ett ärende som gällde utskökningsbesvär. I brottsanmälan var det bl.a. fråga om huruvida tingsdomaren var jävig. Centralkriminalpolisen tillställde justitiekanslersämbetet brottsanmälningarna för påseende.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att enligt den praxis som uppkommit vid justitiekanslersämbetet gör ett klagomål till en laglighetsövervakare ännu inte den domare som är föremål för klagomålet jävig att behandla och avgöra klagandens ärende i domstol. Om däremot en brottsanmälan gjorts mot domaren och delgivits denne uppkommer en jävssituation. I det aktuella fallet kände tingsdomaren enligt utredningen inte då han avgjorde ärendet till att en brottsanmälan mot honom hade gjorts. Hovrätten hade i sitt avgörande tagit ställning till de frågor som togs upp i brottsanmälan. Enligt hovrätten var tingsdomaren inte jävig, den exekutiva auktionen hade varit laglig och protokollföringen saklig. Varken av utredningarna eller av handlingarna framgick att tingsdomaren skulle ha förfarit lagstridigt eller på annat sätt felaktigt vid behandlingen av ärendet (13/31/99).

4) Ett rättegångsombuds skyldighet att ersätta motpartens rättegångskostnader

En vicehäradshövding som varit rättegångsombud för en arbetstagare väckte i anslutning till ett uppsägningsärende utöver skadeståndstalan även talan för skada som arbetstagaren hade åsamkats under den tid arbetsförhållandet vara-

de. Stämningsansökan i vartdera fallet var omfattande och oklar. Kärandens skadeståndsyorkanden var anmärkningsvärt stora och kärandesidan kunde inte till stöd för vare sig grunder eller belopp framlägga adekvat bevisning. Under rättegången framlades dessutom mycket omfattande utredningar om frågor som inte hade med rättegången att göra. Enligt tingsrättens dom hade det under huvudförhandlingen påvisats att de påståenden som fördes fram i käromålet var felaktiga. I egenskap av före detta anställd på samma arbetsplats hade ombudet emellertid haft exceptionellt goda möjligheter att utreda den faktiska situationen på arbetsplatsen.

Tingsrätten hade med hänvisning till 21 kap. (1013/1993) 5 och 6 § rättegångsbalken ansett att ombudet genom sina åtgärder uppsåtligen och av oaktsamhet hade åsamkat svarandebolaget och dess verkställande direktör onödiga kostnader och rättegångskostnader, som ombudet solidariskt med käranden var skyldig att ersätta. Hovrätten godkände motiveringen till tingsrättens avgörande men sänkte ombudets ersättnings-skyldighet från 194 732 mark till 125 000 mark. I sitt klagomål till justitiekanslern åberopade kärandens rättegångsombud de principer om rättvis rättegång som framgår av artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen. Han bad även polisen undersöka tingsdomarnas förfarande. I domstolarnas avgörande kunde inte konstateras något lagstridigt förfarande (258/1/99).

5) Motivering av beslut

I ett klagomål kritiserades tingsrätten och hovrätten för att de inte hade motiverat ett avgörande och för att i avgörandet inte nämdes tillämpade lagrum och rättsnormer. Det var fråga om ett käromål som hade avvisats utan prövning. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut var motiveringen till tingsrättens beslut tillräckliga, eftersom det av dem framgick det juridiska resonemang som avgörandet baserade sig på. Det var därför inte heller nödvändigt att hovrätten upprepade motiveringarna. Domstolens förfarande uppfyllde kraven på en rättvis rättegång (131/1/00).

6) Dokumenthanteringen vid en tingsrätt

I samband med behandling av ett klagomåls-ärende konstaterades det att en akt som hade

rekvirerats från en tingsrätt var i fullständig oordning. För att utreda dokumenthanteringen vid tingsrätten ombads vederbörande granska den fiskal att i samband med inspektion av tingsrätten utreda saken. Fiskalens utredning gav inte anledning till andra åtgärder än att denne uppmanades att vid följande inspektion bl.a. granska om de dröjsmål med arkiveringen som hade uppdragats hade blivit avhjälpta (14/50/00).

7) Lagmannens förfarande vid rättelse av ett fel i en dom

En lagman hade med stöd av 24 kap. 10 § rättegångsbalken i efterskott rättat tingsrättens dom i ett fordringsmål så att svaranden även personligen hade ålagts att till käranden betala de yrkade fordringarna, trots att han enligt den ursprungliga domen hade ålagts betala fordringarna med värdet av vissa lägenheter.

I sin dom i ärendet konstaterade högsta domstolen att rättelsen av felet på ovan nämnda sätt hade lett till att tingsrättens dom ändrades i sak. Det fel som hade skett vid ådömandet av prestationsskyldigheten var inte till sin natur ett sådant skriv- eller räknefel som avses i 24 kap. 10 § rättegångsbalken eller ett därmed jämförbart klart fel som kunde korrigeras med stöd av det nämnda lagrummet. Lagmannen hade således förfarit felaktigt då han korrigerade felet.

I sin bedömning av lagmannens förfarande på basis av svarandens brottsanmälan och den förundersökning som därefter gjordes, konstaterade biträdande justitiekanslern att frågan om vilken typ av fel som kan anses som ett sådant skriv- eller räknefel som avses i 24 kap. 10 § rättegångsbalken är i någon mån tolkbar. Också rättspraxis i denna fråga har varit oenhetlig. I föreliggande ärende har hovrätten inte i sin dom, där den godkände tingsrättens avgörande i huvudsaken, på något sätt ingripit i lagmannens förfarande eller anset det felaktigt, utan först högsta domstolen hade intagit en avvikande ståndpunkt.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att lagmannens förfarande inte föranledde andra åtgärder än att det ställningstagande som framgick av högsta domstolens dom meddelades lagmannen såsom kritik (8/31/99).

8) Lagmannens förfarande vid behandlingen av besvär

En lagman ansåg i ett avgörande att en be-

svärsskrift som tillställts tingsrätten som ett telefax inte i sin helhet hade inkommit till domstolen på den utsatta dagen inom tjänstetid, varvid besvären lämnades oprövade såsom för sent inkomna. Då tjänstetiden utgick kl 16.15 hade den näst sista sidan av besvären, dvs. sid. 23, kommit ut ur faxapparaten, men den sista sidan, dvs. sidan 24 som innehöll underskrifterna samt de fem bilagorna matades ut ur maskinen först efter tjänstetidens utgång.

Hovrätten ansåg i sitt avgörande med anledning av ett klagomål att besvären hade inkommit till kansliet inom utsatt tid. Enligt motiveringen till avgörandet gick det inte att få en tillräckligt tillförlitlig utredning om det klockslag från vilket besvären hade funnits tillgängliga för tingsrätten på ett sådant sätt att de kunde matas ut på papper. Besvärsskriften ansågs därför ha inkommit vid den tidpunkt då besvärsskriftens sista sidan enligt klockslaget på avsändarens faxapparat, vilket kunde anses tillförlitligt, hade avsänts (kl. 16.13).

I sitt avgörande beträffande lagmannens förfarande konstaterade biträdande justitiekanslern att lagmannen inte hade förfarit felaktigt. Samtidigt poängterades att rätten att söka ändring tillförsäkras alla i 21 § 2 mom. grundlagen såsom en grundläggande rättighet. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade det i ett fall som detta också varit möjligt att göra en sådan med avseende på de mänskliga rättigheterna positiv tolkning enligt vilken besvär som på utsatt tid nästan i sin helhet kunde matas ut ur mottagarens faxapparat kunde ha tagits till prövning. Frågan var emellertid tolkbar, vilket också framgår av de i avgörandet nämnda domstolsavgörandena (4/50/00).

9) Muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen

En länsrätt hade i ett avgörande med anledning av skattebesvär ansett att det inte fanns anledning att ordna muntlig förhandling. Högsta förvaltningsdomstolen som besvärinstans var av samma åsikt och biföll inte heller begäran om muntlig förhandling då den behandlade ärendet på basis av återbrytningsbesvär. På ärendet skulle tillämpas bestämmelser som gällde före förvaltningsprocesslagens ikraftträdande.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål konstaterade biträdande justitiekanslern att Finland inte tidigare kunde garantera sådan muntlig förhandling som konventionen om de

mänskliga och grundläggande rättigheterna förutsatte. Situationen har sedermera förändrats. Bestämmelserna om muntlig förhandling ingår i förvaltningsprocesslagen (586/1996), som trädde i kraft 1.12.1996. Möjligheten till muntlig förhandling är en processuell rättighet som kan anses vara ett väsentligt element i en rättvis rättegång. Förvaltningsprocesslagen tillämpas emellertid inte på besvär som har avgjorts före lagens ikraftträdande och inte heller på behandlingen av ett sådant ärende i en besvärsinstans. Revideringen av förvaltningsprocessen genom förvaltningsprocesslagen har inneburit att den reservation som Finland har gjort beträffande artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen rörande muntlig förhandling med beaktande av övergångsskedet har kunnat slopas beträffande förvaltningsdomstolarna (1067/1996) (866/1/00).

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Domare	—	—	—	—	5	4	9	8	4	18	11	23	31	17

4.3.2. Anmärkningar

1) Minimitiden för fängelsestraff på viss tid

Bestämmelsen i 7 kap. 6 § strafflagen om jämkning hade tillämpats felaktigt så att för den dömda hade bestämts ett fängelsestraff om 10 dagar, vilket underskred den tid som i 2 kap. 2 § (607/1991) strafflagen föreskrivs som minimitid för fängelsestraff för viss tid (18/30/00).

2) Bestämmande av gemensamt fängelsestraff

Den dömda hade för brott för vilka straffen utdömdes samtidigt i strid med 7 kap. 1 § (697/1991) strafflagen dömts till två separata fängelsestraff och dessa straff hade förvandlats till två separata samhällstjänstperioder. Med anledning av felet gjordes på det sätt som refereras i 1999 års berättelse en ansökan om återbrytande till högsta domstolen, som återbröt domen och bestämde ett gemensamt straff för gärningarna (13/30/99).

4.3. Granskning av straffdomar

4.3.1. Allmänt

År 2000 avgjordes sammanlagt 80 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen av straffdomar. Två av fallen blev anhängiga år 1999 och de övriga 78 år 2000. Fyra av fallen ledde till anmärkningar medan 17 fall ledde till meddelanden eller andra ställningstaganden. De handlingar som inhämtades i de övriga fallen eller den förklaring som ordföranden gav i respektive ärende visade att något fel inte hade begåtts, att ett fel hade rätats på eget initiativ eller att felet enligt vad som utretts måste anses vara så obetydligt att ärendet inte föranledde någon åtgärd.

3) Meddelande av körförbud samt jämkning av straff

Svarande hade dömts bl.a. för två fall av grovt äventyrande av trafiksäkerheten. Körförbud meddelades emellertid inte, och av domen framgick inte heller att frågan om körförbud skulle ha behandlats i rätten. Samtidigt hade det ådömda straffet i strid med 7 kap. 6 § (751/1991) strafflagen jämkats genom att ett tidigare villkorligt fängelsestraff beaktades (15/30/00).

4) Jämkning av straff och utformning av domslutet

Ett straff hade jämkats i strid med 7 kap. 6 § strafflagen genom beaktande av en sådan tidigare dom, som hade avkunnats före alla tillräknade brott. För ett tillräknat brott hade dessutom i domslutet antecknats fel brottsrubrik (75/30/00).

4.3.3. Meddelanden

Tillämpning av 2 kap. 2 § strafflagen

I fyra fall uppmärksammades rättens ordfö-

rande på tillämpningen av 2 kap. 2 § 2 mom. strafflagen då tre månader långa fängelsestraff inte hade utdömts i fulla månader (4, 13, 46 och 73/30/00).

Tillämpning av 7 kap. strafflagen

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § (697/1991) strafflagen hade tillämpats felaktigt då ett gemensamt straff inte utdömdes för ett tidigare villkorligt fängelsestraff som hade förordnats bli verkställt samt för de tillräknade brott för vilka dömdes till straff. Straffpåföljden hade därmed blivit strängare än vad lagen tillåter. Den ordförande som ansvarade för domen hade på eget initiativ ansökt hos högsta domstolen om återbrytande. Det ansågs därför vara en tillräcklig påföljd för felet att ordföranden uppmärksammades på vikten av att iakttä omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestämmande av straffpåföljder (54/30/00).

Bestämmelsen i 7 kap. 6 § (751/1997) om beaktande av tidigare ådömda straff hade tillämpats fel i två fall då domen hade jämkats genom beaktande av ett tidigare ådömt villkorligt fängelsestraff. I vartdera fallet uppmärksammades ordföranden på den riktiga tillämpningen av lagrummet. I det ena fallet hade det dessutom felaktigt antecknats att det tidigare straffet hade beaktats i fråga om gärningarna 1-11 trots att en del av gärningarna hade begåtts efter det beaktade straffet (55/30/99 och 1/30/00).

Utsättande av prøvotiden för villkorligt fängelsestraff

Bestämmelsen i 3 § lagen om villkorliga straff (135/1976) om utsättande av prøvotid hade tillämpats felaktigt i fyra fall. I samtliga fall uppmärksammades ordföranden på förfarandet vid utsättande av prøvotiden. I tre av fallen hade prøvotiden utsatts till en kortare tid än den i lagen föreskrivna minimitiden om ett år (14, 16 och 76/30/00). I ett av fallen hade den i lagen föreskrivna maximitiden om tre år överskridits med en dag (48/30/00).

Tillämpningen av vägtrafiklagens bestämmelse om körförbud

Vid tillämpningen av 75 § vägtrafiklagen om körförbud hade man i två fall förfarit felaktigt då man inte meddelat körförbud för personer som

dömts för grovt äventyrande av trafiksäkerheten och då körförbudsfrågan inte ens hade behandlats i rätten. Ordförandena uppmärksammades på meddelande av körförbud då det av domarens förklaring framgick antingen att den dömde hade meddelats temporärt körförbud för en så lång tid att körförbud inte skulle ha meddelats (40/30/00) eller då den dömde hade varit intagen på en straffanstalt under hela den tid som körförbudet skulle ha varat (8/30/00).

Utformningen av domslut och andra fel

Vederbörande uppmanades till omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av justitieministeriets anvisningar för domstols- och beslutsdatasystemet. I ett domslut och beslutsmeddelande hade man i strid med ministeriets anvisningar antecknat att ett körförbud ansågs ha blivit till fullo utstått, men detta omnämndes inte i domsmotiveringen trots att det enligt ovan nämnda anvisningar borde ha antecknats också där (7/30/00). Uppmärksamhet vid utformningen av en dom fästes också i ett fall där det inte framgick av domslutet om det på det tillräknade brottet hade tillämpats det lagrum i strafflagen som gällde vid tidpunkten för brottets begående eller det lagrum som gällde vid tidpunkten för domen. Det konstaterades att det är nödvändigt att skriva ut författningsnumret då både brottsbenämningen och lagrummet är samma men då straffskalan har ändrats avsevärt. Dessutom hade datum för en dom som beaktades vid straffmätningen antecknats fel i domslutet (45/30/00).

I ett behandlat fall uppmärksammades tingsdomaren på vikten av noggrannhet vid uträkning av tiden för frihetsberövande. Från det ådömda fängelsestraffet hade avräknats tio dagar mer än det faktiska frihetsberövandet (49/30/00). En ordförande uppmärksammades på hela beslutsproceduren i ett fall där domslutet hade rättats två gånger, varefter domslutet ändå var felaktigt eftersom man två gånger antecknat ett gemensamt fängelsestraff, först utan det villkorliga straff som hade förordnats gå i verkställighet och sedan med beaktande av det villkorliga straffet (58/30/00).

4.3.4. Vissa allmänna synpunkter

För granskning av straffdomar tillställer justitieministeriets rättsregistercentral enligt anvis-

ningar justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder in till rättsregistercentralen. Beträffande innehållet motsvarar beslutsmeddelandet domslutet i en straffdom, på basis av vilken det är möjligt att ingripa i formella fel och vissa systemfel som kan förekomma i enskilda domar. Inom ett system som är baserat på stickprov är det inte möjligt att upptäcka alla fel som begås i domstolarna. Sådana ofta återkommande och allmänna fel som är orsaken till att straffdomar granskas sållas emellertid effektivt fram.

Ett uppdagat fel kan leda till en anmärkning, till att vederbörande meddelas en uppfattning eller till ett åtalsförordnande. Ett fel leder till en anmärkning då det inte med beaktande av dess menlighet och skadlighet samt övriga omständigheter i samband med felet kan anses obetydligt. Tillämpningspraxis motsvarar tillämpningen av

40 kap. 11 § strafflagen om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Obetydligare formfel leder till att vederbörande meddelas en uppfattning. Tjänsteåtal kan komma i fråga som påföljd då felet anses uppfylla brottsrekvisitet i 40 kap. 10 § strafflagen om brott mot tjänsteplikt. Tjänsteåtal kan också komma i fråga om en ordförande upprepade gången förfar felaktigt eller om felet annars skall anses allvarligt. Ett fel som uppdagats i samband med granskning av straffdomar ledde till tjänsteåtal senast år 1994.

Vid sidan av ovan nämnda påföljder kan ett fel i vissa fall leda till att en ansökan om återbrytande görs till högsta domstolen. En återbrytningsansökan till förmån för svaranden görs i allmänhet då felet anses ha åsamkat svaranden men eller skada. År 2000 gjordes inga återbrytningsansökningar.

5. Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården

5.1. Allmän översikt

5.1.1. Klagomål

Till rättsvården i vidare bemärkelse hänförs åklagar-, polis- och utskökningsväsendet. Rättsvårdsmyndigheternas åtgärder, dvs. inte bara domstolarnas utan också åklagarnas, polisens och utskökningsmyndigheternas 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 överförts 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 50 klagomål (42 år 1999) som gällde *åklagarnas verksamhet*. År 2000 överfördes 13 ärenden till riksåklagaren (16 år 1999).

En stor grupp klagomål mot de rättsvårdande myndigheterna utgjordes liksom tidigare år av klagomål som gällde *polisens förfarande*. Under verksamhetsåret inkom 141 (144 år 1999) klagomål mot polisen. I de flesta fallen var det fråga om polisens förfarande som förundersökningsmy-

dighet i samband med brottsmisstankar. Som ett sådant ärende ansågs t.ex. polisens förfarande då signalement togs av personer som inte fyllt 15 år. I flera fall var det också fråga om polisens förfarande som tillståndsmyndighet.

Enligt 14 § 2 mom. förundersökningslagen skall förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått, räknat från 1.12.1997, ledas 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 av s.k. polisbrott.

Bestämmelserna om forum i tjänstebrottsärenden ändrades från 1.12.2000. Hovrätten behandlar i första instans ärenden som gäller tjänstebrott begångna av allmänna åklagare. Tjänsteåtal mot riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren behandlas i högsta domstolen. Tjänsteåtalsärenden som gäller polischefer har överförts till tingsrätterna.

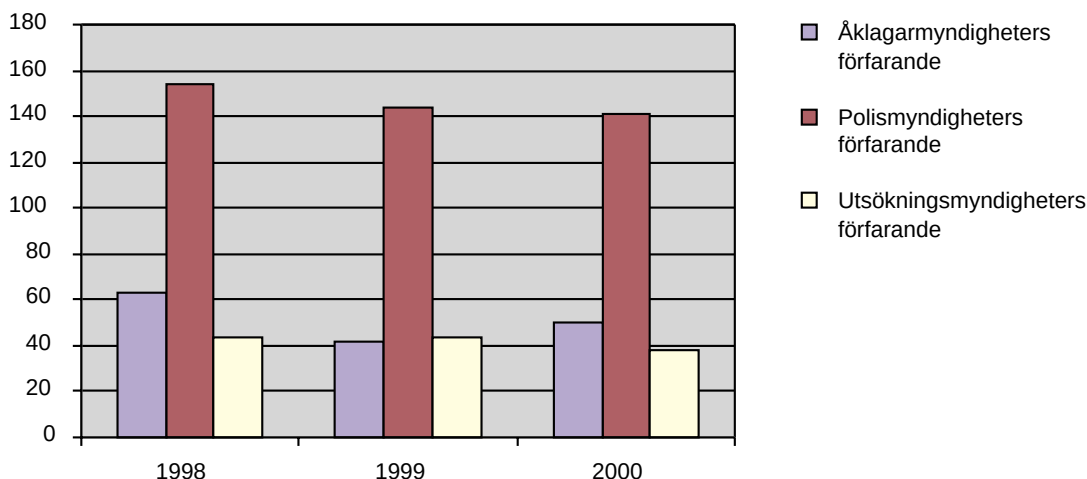
Mot *utskökningsmyndigheterna* anhängiggjordes under verksamhetsåret 38 klagomål (44 år 1999). Dessa gällde huvudsakligen förfarandet vid utskökning.

Ett viktigt lagstiftningsprojekt var reformeringen av förmyndarverksamheten, som förverkligades genom lagen om förmyndarverksamhet (442/1999), som trädde i kraft 1.12.1999. Förmyndarverksamheten överfördes från kommunerna till staten. Kommunernas förmyndarnämnder indrogs och lokala förmyndarmyndigheter är numera magistraterna. Under verksamhetsåret har det inte förekommit några laglighetsställningstaganden från justitiekanslerns sida beträffande den nya lagen om förmyndarverksamhet.

Figur 5 visar hur antalen klagomål mot åklagar-, polis- och utskökningsmyndigheterna har utvecklats 1998—2000.

Figur 5.

Klagomål mot åklagar-, polis- och utsökningsmyndigheter 1998—2000



5.2. Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet

5.2.1. Anmärkning

Åtalsrätten vid domares tjänstebrott

Riksåklagarämbetet underrättade justitiekanslern om att en häradsåklagare hade fattat beslut att inte väcka åtal i ett ärende som gällde en domares tjänstebrott. Enligt 110 § 1 mom. Finlands grundlag (731/1999) är det justitiekanslern eller justitieombudsmannen som beslutar om väckande av åtal mot domare för dennes lagstridiga förfarande. I 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare föreskrivs likaså att beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Bestämmelsernas ordalydelse täcker klart hela åtalsprövningen, dvs. också beslut att inte väcka åtal. Biträdande justitiekanslern tilldelade häradsåklagaren en anmärkning för det felaktiga förfarandet.

Åtalsprövningen vid domares tjänstebrott ankommer således inte på de allmänna åklagarna, utan endast på de högsta laglighetsövervakarna i deras egenskap av specialåklagare. I detta sammanhang underströks för riksåklagarämbetet vikten av tydlighet och exakthet då lokala åklagare ges muntliga anvisningar om skötseln av åklagaruppdraget (17/31/00).

5.2.2. Anvisningar och meddelanden

Åtalsprövning rörande en biträdande åklagares förfarande

Riksåklagaren överförde till justitiekanslern åtalsprövningen i ett ärende där en biträdande åklagares förfarande hade prövats såsom oaktamt brott mot tjänsteplikt.

Biträdande åklagaren hade i en gärningsbeskrivning som ingick i den första versionen av en stämningsansökan ansett att en person hade gjort sig skyldig till hindrande av tjänsteman trots att restaurangens vaktmästare, som var föremål för gärningen, varken hade genomgått ordningsmannakurs eller innehade ordningsmannakort. Sedermera hade biträdande åklagaren i ett alternativt åtal som ingick i en ny stämningsansökan yrkat på straff för den samma åtalade för lindrig misshandel. Enligt gärningsbeskrivningen hade den åtalade grabbat tag i vaktmästarens händer och på detta sätt åsamkat honom smärta.

Då åtalet behandlades i tingsrätten hade häradsåklagaren avstått från att yrka straff enligt det första åtalet för hindrande av tjänsteman och i stället lagt fram det alternativa åtalet enligt den nya stämningsansökan, där straff yrkades för lindrig misshandel. Slutligen avstod åklagaren också från detta straffyrkande. Enligt tingsrättens avgörande förföll allt yttrande i saken.

Efter att ha hört biträdande åklagaren för att utreda om denne hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet kom biträdande justitiekanslern fram till att den biträdande åklagarens eventuella fel delvis på grund av bestämmelsernas tolkbarhet som helhet betraktats kunde anses ringa på det sätt som avses i 40 kap. 11 § strafflagen. Biträdande justitiekanslern ansåg därför att det inte fanns anledning att förordna om väckande av åtal mot biträdande åklagaren.

I sitt beslut fann biträdande justitiekanslern å andra sidan det motiverat att uppmärksamma biträdande åklagaren på att en åklagare i dylika fall av lindrig misshandel t.ex. genom polisundersökningsmetoder eller på annat sätt vederbörligen skall se till att förundersökningsmaterialet innehåller en tillräcklig utredning om det har förekommit våld, kränkning av den personliga integriteten eller åsamkande av smärta på det sätt som ett misshandelsbrott förutsätter (23/31/99).

5.3. Laglighetsövervakningen av polisväsendet

5.3.1. Framställning

Upptagande av signalement av person under 15 år

I samband med en förundersökning hörde polisen en person under 15 år som misstänkt för hemfridsbrott. Av de misstänkta upptogs samtidigt signalement som även matades in i polisens dataregister. Polisen motiverade sitt förfarande med föreskrifterna i inrikesministeriets allmänna anvisning dnr 21/011/94 av 28.10.1994.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställningstagande i ärendet kunde inrikesministeriets allmänna anvisning inte anses saklig till den del den inte i tillräcklig grad fäste avseende vid upptagande av signalement av barn under 15 år.

Ställningstagandet har sänts till inrikesministeriet för kännedom jämte en framställning om att ministeriet vidtar åtgärder för att pröva om det vore skäl att justera den allmänna anvisningen. Se även punkt 3.4.12. (411/1/98).

5.3.2. Anmärkning

Dröjsmål med undersökningen av ett brottsärendes

Polisen hade inte vidtagit åtgärder förrän över

ett år efter att en begäran om undersökning inkom till polisinrättningen. Först då registrerades också brottsanmälan. De egentliga undersökningsåtgärderna inleddes ännu senare, dvs. i det skede då en handräckningsbegäran sändes till polisinrättningen i ett annat härad.

Med anledning av ett klagomål från målsäganden tilldelade biträdande justitiekanslern en äldre konstalet en anmärkning för framtiden för att denne försummat att utan dröjsmål registrera brottsanmälan samt inom skälig tid sända en begäran om handräckning med förhör till den andra polisinrättningen.

I sitt avgörande ansåg biträdande justitiekanslern dessutom att uppföljningen av anhängiga ärenden var bristfälligt ordnad. I fall av dröjsmål borde omedelbara åtgärder vidtas för att slutföra ärendena. Denna kritik meddelades för kännedom häradets polischef samt till den kommissarie som var undersökningsledare (186/1/99).

5.3.3. Anvisningar och meddelanden

1) Polisens skyldighet att ta emot brottsanmälan

Klaganden hade personligen meddelat en polisinrättnings brottsjour att han hade gått miste om en anställning på grund av sin utländska härkomst. Den polisman som skötte jouren ansåg att anmälan var så otydlig att han inte gick med på att diarieföra den som en brottsanmälan, förrän klaganden hade förhörts närmare av en brottsutredare. Detta kunde emellertid inte ordnas redan samma dag, eftersom utredarna redan hade gått av sitt arbetspass. Klaganden uppmanades därför komma på nytt följande dag i god tid före tjänstetidens slut. Klaganden återkom enligt överenskommelse följande dag, varvid hans anmälan registrerades men utan att något förhör hölls.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att enligt den rättsnorm som kan härledas ur i 2 § förundersökningslagen skall en brottsanmälan alltid registreras om den som gör anmälan anser att det har skett ett brott. Den polisman som skötte polisinrättningens brottsjour förfor således inte korrekt då han underlät att registrera anmälan på den grunden att han ansåg att anmälan var otydlig.

Brottsanmälan borde ha registrerats redan av den anledningen att den händelse som klaganden hade redogjort för hos polisen kunde uppfylla rekvisitet i 47 kap. 3 § strafflagen för diskrimine-

ring i arbetslivet, som är ett brott som lyder under allmänt åtal.

I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern polismannen på polisens skyldighet att ta emot en enskild persons anmälan om en händelse som denne anser vara ett brott. Dessutom uppmärksammades polismannen på sin skyldighet att vidta behövliga åtgärder med anledning av ett brott som lyder under allmänt åtal (1039/1/99).

2) Underrättelseplikt vid förundersökning

En person hade under tre år (1996, 1997 och 1999) tillställt polisen flera brev med en begäran om att polisen skall vidta undersöknings- och andra åtgärder. Enligt utredningen var brevens innehåll otydligt och förundersökningströskeln överskreds inte. Den kommissarie som var förundersökningsledare hade i ett av fallen sänt en underrättelse om att förundersökning inte görs. Man kunde anta att ingen underrättelse hade sänts i de övriga fallen.

Bestämmelsen i 4 § förordningen om förundersökning och tvångsmedel, sedermera även 43 § 2 mom. (692/1997) förundersökningslagen, betonar underrättelseplikts betydelse. Detta stöds även av den omständigheten att vederbörande i efterskott hade hört sig för om läget.

Med beaktande av brevens innehåll, som har varit ägnat att för polisens vidkommande understöda en tolkning enligt vilken inga underrättelser har avsänts, har biträdande justitiekanslern beslutat meddela undersökningsledaren, numera överkommissarien, samt häradets polisinsättning sin uppfattning om det ovannämnda bestämmelsernas betydelse (733/1/99).

3) Rusmedelsprov och utfärdande av straffanspråk

Klaganden hade kolliderat med en bil då han cyklade. Den polispatrull som kom till platsen hade utfört ett blåstest på klaganden såsom misstänkt för äventyrande av trafiksäkerheten och för trafikfylleri med motorlöst fordon. De polismän som ingick i patrullen uppgav i sin utredning, att klaganden inte hade motsatt sig rusmedelsprovet.

Efter slutförd förundersökning delgavs klaganden ett straffanspråk i vilket gärningsbeskrivningen var delvis felaktig. Den polisman som

delgav straffanspråket uppgav att klaganden av misstag hade delgivits det straffanspråk som hade uppgjorts innan vissa nya omständigheter hade klarlagts, varefter ett nytt straffanspråk med korrekt innehåll uppgjordes.

I avgörandet konstaterades att blåstestet, med beaktande av att de förutsättningar som nämns i 6 kap. 3 § eller 5 kap. 11 § tvångsmedelslagen inte uppfylldes, inte hade fått göras utan den misstänktes uttryckliga samtycke. Polismännen uppmärksammades på bestämmelserna i tvångsmedelslagen om kroppsbesiktning samt på det korrekta befarandet vid kroppsbesiktning. Dessutom uppmärksammades den polisman som uppgjort straffanspråket på vikten av att iaktta omsorgsfullhet och noggrannhet vid delgivningen av meddelande om straffanspråk (966/1/99).

4) Förundersökning

Målsäganden hade i januari 1998 hörts med anledning av en brottsanmälan som han i juni 1997 gjorde om en påstådd ärekränkning. Samtidigt hördes målsäganden om ett fall av "brott mot tystnadsplikten", som hade uppdragats i maj 1996 genom ett anonymt brev till kommunens utbildningsnämnd. I ärekränkingsärendet hade hörandet av vittnen och avslutandet av förundersökningen skett i september—november 1999, efter att målsäganden hade hörts.

I sitt beslut meddelade biträdande justitiekanslern vederbörande förundersökningsledare att förundersökningen i det ärendet som gällde brott mot tystnadsplikten hade försummats så när som på förhören med målsäganden. Samtidigt uppmanades förundersökningsledaren att omgående och senast på utsatt dag tillställa justitiekanslersämbetet det protokoll och övriga material varav framgick att förundersökningen hade slutförts på vederbörligt sätt. Beträffande ärekränkingsärendet meddelades förundersökningsledaren uppfattningen att förundersökningen hade dröjt oskäligt länge (589/1/98).

5) Dröjsmål med förundersökning

En polisinsättning hade mottagit en undersökningsbegäran i ett ärekränkingsärende strax innan den särskilda preskriptionstiden för åtalsrätten i målsägandebrottet löpte ut. Polisinsätt-

ningen hade förhört en person och överfört undersökningen till en annan polisinställning. Vid sistnämnda polisinställning hade i det s.k. Rikssystemet av misstag antecknats fel årtal för gärningstidpunkten, så att denna inföll redan ett år tidigare. En överkonstapel hade förhört en misstänkt och därefter tillställt åklagaren undersökningsprotokollet för åtalsprövning. Åklagaren hade för sin del konstaterat att den allmänna åtalsrätten för det ifrågakvarande brottet hade preskriberats.

Verkställandet och slutförandet av förundersökningen vid den andra polisinställningen hade dröjt utan godtagbar orsak. Den överkonstapel som varit undersökare och som av misstag hade antecknat fel gärningstidpunkt i brottsanmälan var ansvarig för dröjsmålet. På grund av detta mänskliga misstag och delvis på grund av en stor mängd andra arbetsuppgifter hade han inte kunnat bereda sej på åtalsrättens preskription. Även den kommissarie som var undersökningsledare var för egen del ansvarig för förundersökningens slutförande.

I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern överkonstapeln och kommissarierna på polisens skyldighet att göra förundersökningar utan obefogat dröjsmål. Samtidigt uppmärksammades överkonstapeln också på vikten av att iaktta omsorgsfullhet och noggrannhet vid antecknandet av gärningstidpunkter i brottsanmälningar (1076/1/99).

6) Återlämnande av beslagtaget föremål

Polisen hade beslagtagit klagandens egendom i samband med en brottsundersökning. Efter att åklagaren hade slutfört åtalsprövningen och beslutat att inte väcka åtal mot klaganden till den del det var frågan om en gärning på grund av vilken ett av föremålen hade beslagtagits, hade åklagaren uppmanat polisen att återlämna föremålet till klaganden. Föremålet hade kvitterats mottaget först ca fyra månader efter uppmaningen. Av utredningen framgick inte vad dröjsmålet berodde på.

Biträdande justitiekanslern meddelade de tjänstemän vid häradets polisinställning som ansvarade för beslagtagen egendom sin uppfattning att åtgärder för att återlämna beslagtagen egendom skall vidtas så fort som möjligt efter att meddelandet om att beslaget upphävts har inkommit (21/1/98).

7) Personbeteckning i ett hittegodsärende

En polisinställning hade till ägaren av ett föremål överlåtit en datautskrift som innehöll upphittarens personbeteckning. Polisen får inte utan upphittarens samtycke ge dennes personbeteckning till ägaren av hittegodsset. Överlåtagandet berodde på okunskap hos vederbörande som behandlade ett datorprogram som var obekant för honom. Ägaren till hittegodsset hade av misstag fått den utskrift som myndigheterna skulle ha fått och av vilken upphittarens personbeteckning framgick. I den utskrift som är avsedd för kunden finns denna uppgift inte. Häradets polischef uppmärksammades på att också personer som tillfälligt sköter hittegodsärenden bör introduceras i uppgiften på det sätt som skötseln av uppdraget förutsätter (761/1/00).

8) Polisens förfarande vid övervakning av skyldigheten att hålla hund kopplad

En polisinställning hade ombetts vidta åtgärder med anledning av att lösa hundar störde människor som rörde sig på vägar och utgjorde en fara för dem. Polisen vidtog övervakningsåtgärder för att försäkra sig om att hållandet av lösa hundar i strid med bestämmelserna skulle få ett slut. Missförhållandet hade emellertid inte avhjälpts på ett sätt som tillfredställde dem som rörde sig på vägen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förutsatte att polisinställningen fortsätter sina övervakningsåtgärder och inkommer med en utredning om hur de har övervakat att hundarna hålls kopplade samt om vilka åtgärder som förseelser som eventuellt framkommit vid övervakningen eller på annat sätt kommit till polisens vetskap har föranlett från polisens sida (740/1/00).

9) En polisinställnings förfarande i körkortsärenden

En polisinställning hade följt en praxis enligt vilken inställningen krävde att bilisterna ålades att avlägga ett körprov för polisen, en trafiklärare eller en person som har rätt att ta emot förarexamen för att de skulle få behålla sina körkort efter fyllda 70 år.

I sitt utlåtande med anledning av ärendet ansåg inrikesministeriets polisavdelning att det i normalfall räcker som bevis för bibehållen kör-

skicklighet att två tillförlitliga personer som innehar ett motsvarande körkort ger ett skriftligt intyg.

I sitt avgörande med anledning av polisinsträttningens förfarande ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att upprätthållandet av trafiksäkerheten i och för sig är ett viktigt och allmänt godtagbart mål. Å andra sidan är det skäl att se till att medborgarna kan förverkliga sin fria rörlighet även genom att framföra privata fordon som de har i sin besittning. Dessa synpunkter beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om körduglighet. Enligt avgörandet kan man inte utgå att en person som har fyllt 70 år på grund av sin ålder automatiskt utgör en fara i trafiken.

Med beaktande av 6 § grundlagen, som hänförs till bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna, kan det ifrågasättas om det är rätt att i förvaltningspraxis försätta 70 år fyllda personer i en annan ställning än andra när det gäller bibehållandet av körrätten och om detta har varit ägnat att förverkliga jämlikhetsprincipen.

I avgörandet meddelades uppfattningen att polisinsträttningens förfarande inte har varit sakligt (15/50/99).

5.3.4 Övriga ställningstaganden

1) Inriktning och begränsning av förundersökning

Centralkriminalpolisen hade med stöd av ett undersökningsförordnande utfärdat av riksdagens justitieombudsman gjort en omfattande förundersökning där man utredde misstänkta fall av brott mot tjänsteplikt och tagande av muta begångna av medlemmar av norra Finlands vattendomstol samt av tjänstemän vid Lapplands miljöcentral.

Av de personer som i samband med undersökningen hörts såsom misstänkta anförde fyra klagomål hos justitiekanslern. Av dem var en vattenrättsingenjör och medlem av norra Finlands vattendomstol medan de andra var tjänstemän vid Lapplands miljöcentral. Förundersökningen mot dem gällde misstankar om att tjänstemän som deltagit i behandlingen av vattenrättsliga ärenden skulle ha tagit emot sådan förplägnad av Kemijoki Oy som kunde betraktas som muta, bl.a. då ett tillståndsärende som gällde byggandet av bolagets kraftverk i Kolukoski var anhängigt i vattendomstolen. Enligt klaganden hade centralkriminalpolisen dels utvidgat, dels begränsat

förundersökningen också till sådana händelser som inte nämdes i justitieombudsmannens ursprungliga undersökningsförordnande.

I sina beslut med anledning av klagomålen konstaterade biträdande justitiekanslern beträffande både utvidgningen och begränsningen av förundersökningen att tjänstebrottsundersökningen hade inletts på justitieombudsmannens begäran ”i behövlig utsträckning” och att polisen skulle beakta de ställningstaganden som framförts i undersökningsbegäran. Justitieombudsmannen hade inte ingripit i polisens förfarande vad beträffade förundersökningens omfattning eller dess inriktning, trots att justitieombudsmannen hade behandlat klagomål rörande förundersökningen. Brotsärendet aktualiserade händelser som bestod av synnerligen mångfacetterade och problematiska frågeställningar i fråga om vilka utredningsintresset måste anses synnerligen viktigt.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut hade det således inte i klagoskrivelserna gjorts sannolikt att centralkriminalpolisens representanter skulle ha förfarit lagstridigt eller på annat sätt felaktigt då det gällde inriktningen eller utvidgningen av förundersökningen (287,389 och 760/1/1999).

2) Statens ersättningsansvar för skada åsamkad av tjänsteman

En person hade med anledning av ett klagomål fått ett avgörande av biträdande justitiekanslern vari hade konstaterats att förundersökningen i ett ärende som bl.a. gällde diskriminering i arbetslivet och som klaganden hade brottsanmält på grund brister i undersökningen, hade dröjt så länge att klaganden inte före åtalsrätten preskription hade kunnat föra brottsärendet till domstol. I avgörandet tilldelades den överkonstapel som ansvarade för förundersökningen en anmärkning för det felaktiga förfarandet (klagomålsärende dnr 197/1/98). Med stöd av detta avgörande hade klaganden sedermera framställt ett skadeståndsyrkande till länsstyrelsen. Enligt länsstyrelsens beslut ersattes klaganden för rättegångskostnaderna till ett belopp som ansågs skäligt jämte laglig ränta, men ersättningsyrkandet för psykiskt lidanden förkastades.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål över länsstyrelsens beslut konstaterade biträdande justitiekanslern att länsstyrelsen inte då den avgjorde ärendet överskred sin prövnings-

rätt. En förvaltningsmyndighet kan också utan domstolsbeslut erlägga laga ersättning. I praktiken ersätts merparten av skadorna utan någon dom. Sålunda kan t.ex. ett klagomålsavgörande av den högsta laglighetsövervakaren utgöra en grund för utgivande av ersättning. Om å andra sidan en myndighet vägrar att betala ersättning enligt skadeståndslagen kan ett ersättningsyrkande anhängiggöras i tingsrätten (1196/1999).

3) Språket i expeditioner

I en skrivelse kritiserades en länsstyrelses polisavdelning för att den hade besvarat ett svenskspråkigt klagomål på finska. Av utredningen framgick emellertid att beslutet hade satts upp både på finska och på svenska och att av den version som sändes ut hade tagits en kopia för polisavdelningens förteckning över avsända handlingar.

Eftersom det på basis av de finsk- och svenskspråkiga beslutskopior som jämte polisavdelningens utredning tillställdes justitiekanslersämbetet inte klart kunde fastställas vilken språkversion som var polisavdelningens interna arbetsexemplar och vilken som var avsedd som expedition och då å andra sidan den svenskspråkiga myndighet som var föremål för den ursprungliga kritiken för kännedom hade tillställts en kopia av den finskspråkiga versionen, var det enligt biträdande justitiekanslern motiverat att i efterskott kritisera oklarheterna i sättet att hantera handlingarna.

Eftersom det i klagomålet inte ens hade påståtts att klaganden inte trots begäran hade fått en version av beslutet på rätt språk, meddelades vederbörande serviceenhet vid länsstyrelsens polisavdelning att en god hantering av myndigheternas handlingar förutsätter att det i efterskott på ett tillförlitligt sätt kan utredas vilka handlingar som har sänts vart (1059/1999).

5.4. Laglighetsövervakningen av utsökningsväsendet

5.4.1. Tjänsteåtalets ärenden

Exekutiv auktion av fastighet

I ett fall som relateras i justitiekanslerns berättelse för år 1999 sid. 74 dömde tingsrätten en länsman som hade förrättat en exekutiv auktion

för att han hade försummat att godkänna en offert som gällde samtliga fastigheter som skulle säljas med bibehållande av en sytning. Påföljden för brottet mot tjänsteplikt av oaktsamhet blev en varning. Däremot förkastade tingsrätten åtalet till den del det gällde underlåtelse att vidarebefordra en skrivelse som hade rubricerats besvär och undertecknats av sytningshavarna. Tingsrättens beslut har vunnit laga kraft (6/50/00).

5.4.2. Framställningar

I justitiekanslerns berättelse för år 1999 (sid.74) refereras framställningar som gällde ett ombuds fullmakt i utsökningsförfaranden och verkställighet av tredsakod. Enligt uppgift från justitieministeriet har framställningarna beaktats vid totalrevideringen av utsökningslagen. Ett förslag till reviderad lagstiftning färdigställdes våren 2000. Avsikten är att avlåta en regeringsproposition i oktober 2001 (21/51/98 och 931/1/98).

5.4.3. Meddelanden

1) Besvarande av begäran om utredning

En ledande häradsfogde meddelades biträdande justitiekanslerns uppfattning att ämbetsverkschefen skall se till att uppmaningar från justitiekanslersämbetet till exekutionsverket att avge utredningar besvaras vederbörligen. En begäran om utredning från justitiekanslersämbetet i ett utsökningsärende hade besvarats endast av en biträdande utmättningsman. Svaret var bristfälligt och saknade bl.a. uppgifter om på vad en utsökningsborgenärs ställning grundade sig (252/1999).

2) Anteckningar i utmättningsprotokoll

En utsökningsmyndighet uppmärksammades på att i utmättningsprotokoll skall antecknas båda de utmättningsalternativ som nämns i 4 kap. 6 § utsökningslagen, dvs. skyddsandelen och antalet familjemedlemmar, trots att man med gäldenären har kommit överens om utmätning av något annat belopp (1220/1998).

3) Ett exekutionsverks förfarande vid registrering av ett indrivningsärende

En utsökningsborgenär hade till ett exekutionsverk för verkställighet insänt en hovrättsdom vari gäldenären ålades att till borgenären erlægga rättegångskostnader i samband med ett tvistemål. Hovrättens domslut var så utformat att en del av det markbelopp som förordnats bli ersatt skulle utläsas ur underrättens domslut för att totalbeloppet skulle framgå. Vid exekutionsverket hade i samband med registreringen skett ett sådant misstag att det belopp som framgick av underrättens protokoll lämnades obeaktat. Felet uppdagades vid exekutionsverket först ett halvt år senare, varvid en rättelseanteckning gjordes.

Ledande häradsfogden uppmanades av biträdande justitiekanslern att uppmärksamma de personer som skötte exekutionsverkets registreringar på vikten av att iakttä omsorgsfullhet vid registreringen av verkställighetsärenden (1243/1/98).

4) Individualisering av utsökningsgrunden i en betalningsuppmaning

En utsökningsborgenär hade låtit bli att lösa ut verkställighetshandlingar jämte medellöshetsbevis som sändes till honom mot postförskott, varvid han i förhållandet till utsökningsmyndigheten blev utsökningsgäldenär.

Det obetalda beloppet om 60 mark för medellöshetsintyget och en tilläggsavgift om 50 mark indrevs genom att till vederbörande sändes en betalningsuppmaning, av vilken utsökningsgrunden emellertid inte framgick. Försummelsen berodde på att en oerfaren byråfunktionär begick ett misstag. Eftersom förfarandet i övrigt grundade sig på förordningen om utsökningsavgifter föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammade häradsfogden på vikten av att handleda och övervaka personalen (221/1/99).

5.4.4. Övriga ställningstaganden

1) Oskuldspresumtionen i samband med utsökningsutredning

En utmätningsman hade efter en i 3 kap. 33 § utsökningslagen nämnd utsökningsutredning gjort en brottanmälan mot en utsökningsgäldenär,

för att han misstänkte att denne hade gjort sig skyldig till sådan oredlighet som gäldenär som nämns i 39 kap. 1 § strafflagen. Därefter hade utmätningsmannen i enlighet med 3 kap. 34 d § utsökningslagen förpliktat gäldenären vid hot om vite att uppge var de penningmedel fanns som i utsökningsutredningen hade konstaterats vara försvunna.

Utsökningsgäldenären anförde klagomål över utsökningsmannens förfarande och ansåg att en utsökningsgäldenär inte vid vite kan förpliktas att bidra till avslöjandet av ett brott som han själv misstänks för. Gäldenären skulle i så fall tvingas vittna mot sig själv vilket skall anses strida mot gällande rättsprinciper.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att den i straffrätten allmänt godtagna principen som framgår 7 § förundersökningslagen, enligt vilken den som misstänks för ett brott inte är skyldig att bidra till utredningen av sin egen skuld, inte utan vidare kan utsträckas till andra rättsområden, såsom utsökningsrätten. Utmätningsmannen förfor således inte felaktigt då han ålade gäldenären att avslöja sådana uppgifter som eventuellt skulle försvaga hans egen ställning som misstänkt.

Beträffande utsökningsgäldenärens rättssäkerhet konstaterade biträdande justitiekanslern dessutom att det vite som utmätningsmannen förelagt döms ut av tingsrätten, som är skyldig att på tjänstens vägnar också pröva lagligheten i föreläggandet av vitet. Eftersom parten hörs i rätten innan vitet utdöms har han möjlighet att då framföra sådana omständigheter som gör utsättandet av vitet ogrundat (690/1/00).

2) Dröjsmålsränta på rättegångskostnader

Hovrätten hade med stöd av 21 kap. 8 § 1 mom. rättegångsbalken dömt den part som förlorat ett tvistemål att ersätta motpartens rättegångskostnader och med stöd av samma lagrum 2 mom. fastställt en dröjsmålsränta på det ådömda markbeloppet, från den dag då en månad hade förlopt efter dagen för domen. Den dag från vilken dröjsmålsräntan skulle erläggas var en söckenlördag. Då gäldenären erlade den ådömda ersättningen till exekutionsverket följande vardag, dvs. på måndagen, fastställde exekutionsverket en dröjsmålsränta på fordringen räknat från lördagen.

Enligt klagandens uppfattning hade han rätt att med stöd av 5 § 1 mom. lagen om beräknande

av laga tid utan dröjsmålsränta erlagga betalningen den vardag som följde på helgdagen.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att av ordalydelsen i 1 § lagen om beräkning av laga tid kan den slutsatsen dras att lagen är avsedd att gälla processuella tidsfrister. Den frist om en månad som nämns i 21 kap. 8 § 2 mom. rättegångsbalken skall anses vara sådan till sin natur att den hänför sig till den materiella rätten. Således har bestämmelserna i lagen om beräkning av laga tid ingen betydelse för när den dröjsmålsränta som enligt 21 kap. 8 § 2 mom. rättegångsbalken bestäms för rättegångskostnader börjar löpa. Den utsökningsmyndighet som var föremål för klagomålet handlade korrekt då den bestämde att dröjsmålsräntan på den ersättning som betalades en månad skulle räknas från lördagen (654/1/99).

5.5. Den övriga rättsvården och justitieförvaltningen

5.5.1. Meddelanden

1) Svenskspråkig service vid förhandsröstning

Enligt ett klagomål hade klaganden inte i samband med förhandsröstningen inför riksdagsvalet i ett postkontor på ett tvåspråkigt område fått handledning om röstningsförfarandet på svenska.

Även om förrättande av förhandsröstning inte utgör sedvanlig och daglig verksamhet på posten skall denna form av service enligt justitiekanslern, eftersom den förverkligar den i 14 § grundlagen såsom en grundläggande rättighet trygga rösträtten, emellertid anses som en så viktig form av samhällsservice att de som ansvarar för att ordna förhandsröstningen på tvåspråkiga områden skall fästa särskilt avseende vid att servicen finns tillgänglig på de båda nationalspråken (se även 3.3 och 6.4.4).

Justitiekanslern meddelade både Posten Finland Ab och justitieministeriet sin uppfattning med tanke på framtida val (303/1/99).

2) Häradenas ledningsgrupper

Vid justitiekanslersämbetet granskades ledningsgruppsarbetet vid tre häradsämbeten. Vid två ämbeten förlöpte arbetet i enlighet med bestämmelserna och också i övrigt på önskvärt sätt.

Vid det tredje häradsämbetet hade ledningsgruppen sammanträtt endast i ringa utsträckning. På grund av bl.a. personrelationer och sättet att leda arbetet hade ledningsgruppsverksamheten inte upplevts som rationell och ändamålsenlig.

Häradsämbetets ledningsgrupp är ett organ som baserar sig på lagstiftning och som genom en förordning (859/1994) har tilldelats vissa uppdrag. De hör till tjänstemännens plikt att sköta dessa uppgifter på ett sakligt sätt. Det är i första hand ämbetsverkschefen som skall se till att det finns förutsättningar för ett fungerande ledningsgruppsarbete. Också verksamhetsenheternas chefer samt personalens representanter ansvarar för sin del för att samarbetet löper. Ett gott samarbete mellan dem som arbetar vid ämbetsverket är oberoende av ämbetsverksformen nödvändigt för att tjänsteuppgifterna skall kunna skötas ordentligt och utgör även, som ett element i god förvaltning, en del av tjänsteplikten.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att det ankommer på länsstyrelserna att i samband med den allmänna administrativa ledningen och tillsynen över häradsämbetena följa hur ledningsgruppsarbetet fungerar i häradena. Om problem uppstår bör de lösas vid behov i samarbetet med justitieministeriet och inrikesministeriet (17/50/99)

3) Om jäv för god man

Enligt ett testamente fick döttrarna rätt att bo i sitt barndomshem medan sönerna fick äganderätten till huset. Efter att en av döttrarna hade väckt fastställelsealan tolkade tingsrätten och hovrätten testamentet så att rättigheten inte längre var i kraft.

Enligt klagomålet hade ovannämnda rättighet innehafts av klaganden och av dennas utvecklingsstörda syster, för vilken till god man hade förordnats deras bror, som tillsammans med sin bror hade fått äganderätten till huset. På grund av denna intressekonflikt hade gode mannen kränkt sin huvudmans rätt men förmyndarnämnden hade inte trots klagandens yrkande samtyckt till att ansöka om förordnande av en ojävig god man för avgörande av boenderätten. I sin utredning ansåg förmyndarnämnden det onödigt att ansöka om förordnande av en annan god, man bl.a. för att för huvudmannen redan tidigare hade köpts en egen bostad för dennas egna medel, varför hon inte längre var i behov av boenderätten.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut förelåg inget i förmyndarskapslagen stadgat hinder att förordna en nära släkting till god man ens i det fall att gode mannen och huvudmannen skulle kunna ha sammanfallande eller motstridiga ekonomiska intressen. Eftersom skiftesmannen i tiden i det slutliga skiftesinstrumentet hade fastställt att boenderätten existerade och det inte hade framförts någon avvikande officiell tolkning i ärendet förelåg det fortfarande en intressekonflikt.

Av utredningen framgick det att förmyndarnämnden inte hade haft tillgång till skiftesinstrumentet då den bedömde behovet av att ansöka om förordnande av en ojävig god man, vilket kunde anses som en brist med tanke på en omsorgsfull utredning av saken. Även om intressekonflikten inte med beaktande av rättegångens slutresultat hade orsakat huvudmannen ekonomisk skada, kunde situationen med avseende på den allmänna tilltron till intressebevakningsfunktionen anses otillfredsställande. Förmyndarnämnden uppmärksammades på de anförda synpunkterna på behovet att förordna en ojävig god man (947/1/99).

5.5.2. Övriga ställningstaganden

1) Delgivning av stämning på sjukhus

En stämningsman hade delgivit en stämning i ett fordringsärende med en på sjukhus för vård intagen 92-årig person som var dement och därmed oförmögen att förstå stämningens betydelse. Eftersom för den instämde inte hade förordnats någon förmyndare eller god man måste stämningen delges honom personligen. En stämning med motsvarande innehåll skulle också delges tre av patientens anhöriga. Trots försök som pågått i flera månader hade stämningsmannen endast lyckats delge patientens dotter den ifrågavarande stämningen. Sedan stämningsmannen fått veta att den instämdes anhöriga besökte sjukhuset varje vecka, verkställde han stämningen av patienten genom att lämna stämningshandlingarna till patientens sköterska som fogade dem till patientjournalen. Från sjukhuset kontaktade man per telefon patientens dotter, som antecknats som kontaktperson, och upplyste henne om stämningen. Varken dottern eller någon annan

anhörig ville emellertid hämta stämningen varvid den överfördes till sjukhusets ekonomibyrå för uppbewarung.

Sjukhuspatientens dotter anförde klagomål hos justitiekanslern över stämningsmannens och sjukhuspersonalens förfarande. Enligt klaganden hade man brutit mot datasekretessen genom att låta utomstående ta del av synnerligen känsliga och konfidentiella uppgifter.

I sitt ställningstagande konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. att vid stämningsdelgivning är förmöreskrifterna inget självändamål, utan viktigast är att man försäkrar sig om att den som skall instämmas eller dennes företrädare får vetskap om ett anhängigt rättegångsärende. Med beaktande av de rådande omständigheterna och då stämningshandlingar är offentliga handlingar, kunde stämningsmannens förfarande anses godtagbart. Eftersom handlingarna hade uppbewarats på ett sakligt sätt på sjukhuset och deras innehåll enligt utredningen endast hade kommit till en liten personkrets kännedom, fanns det heller ingen anledning att klandra sjukhuspersonalen (360/1/99).

2) Konkursombudsmannens byrå dröjde med ett klagomålsärende

Enligt 1 § lagen om övervakning av förvaltningen av konkursbon skall konkursombudsmannen i egenskap av specialmyndighet som övervakar konkursbon sköta vissa gransknings- och övervakningsuppgifter. Däremot hör det inte till konkursombudsmannens uppgifter eller behörighet att ta ställning till sådana materiella rättstvister rörande konkursbon som kan föras till en oberoende domstol för prövning. Konkursombudsmannen förfor inte felaktigt då han inte i sitt beslut uttryckligen tog ställning till grunderna för väckande av en i klagomålet individualiserad återvinningstalan. Behandlingstiden vid konkursombudsmannens byrå kunde däremot anses rätt lång med beaktande av att den överskred två år. Vissa av de frågor som klienten nämnde i sin undersökningsbegäran sammanhängde dock med rättegångar som vid den aktuella tidpunkten var anhängiga i domstolar, varför det kunde anses motiverat att invänta domstolarnas avgöranden (630/1/99).

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 statsförvaltningen sker huvudsakligen genom prövning av klagomål. En del av dem gäller myndighetsverksamhet inom flera än ett förvaltningsområde.

6.1.2. Lagstiftning

Den nya lagstiftningen om offentlighet och sekretess i fråga om myndigheternas handlingar totalreviderades 1.12.1999. I det sammanhanget trädde lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) i kraft och ändringar gjordes i ett flertal andra lagar. Avsikten var att öka öppenheten i myndighetsverksamheten och att stärka offentlighetsprincipen i samband med offentliga uppdrag. Revideringen syftar till tydligare och enhetligare sekretessgrunder. Enligt grundlagen kan sekretess föreskrivas endast i lag. Eftersom den nya lagstiftningen gäller hela förvaltningen har den en stor betydelse. Justitiekanslern tog emellertid inte ännu i samband med sin laglighetsövervakning under verksamhetsåret ställning till dess tillämpning.

Ett annat viktigt lagstiftningsprojekt som kan nämnas i detta sammanhang är markanvändnings- och bygglagen (132/1999) som trädde i kraft 1.1.2000 samt totalrevideringen av miljöskyddslagstiftningen som ledde till att miljöskyddslagen (86/2000) och ett stort antal lagändringar trädde i kraft 1.3.2000. Revideringen innebär att bestämmelserna om förebyggande och

hindrande av förorening sammanställdes i en enda lag dvs. i miljöskyddslagen, att behandlingen av miljötillstånd förnyades samt att det statliga myndighetssystemet förnyades genom indragning av vattendomstolarna och genom överföring av beslutsfattandet till förvaltningsmyndigheter, dvs. till nyinrättade miljötillståndsverk.

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 1999): socialmyndigheterna 166 (127), hälso- och sjukvårdmyndigheterna 64 (53), skattemyndigheterna 46 (35), arbetsmyndigheterna 34 (31), undervisningsmyndigheterna 22 (22), jord- och skogsbruksmyndigheterna 21 (24) och trafikmyndigheterna 14 (19). Inom socialmyndigheternas verksamhet kunde en betydande ökning av antalet klagomål noteras. Inom de övriga förvaltningsområdena skedde däremot inte några större förändringar i antalet klagomål till justitiekanslern jämfört med föregående år.

Som exempel på de avgöranden som under verksamhetsåret gavs i samband med laglighetsövervakningen av statsförvaltningen kan nämnas följande fall som är av allmän betydelse eller som annars är värda att noteras. En del av dem refereras i berättelsens avsnitt 9.

Inom inrikesförvaltningens område har biträdande justitiekanslern gjort en framställning till inrikesministeriet om att anvisningarna och föreskrifterna om behandling av personer som anhållits och gripits skall moderniseras och skyndsamt utfärdas på rätt författningsnivå.

Inom finansförvaltningens område har justitiekanslern med anledning av i offentligheten framförda påståenden på eget initiativ undersökt statens säkerhetsfonds förfarande i samband med den s.k. SCAB-rättegången.

Inom undervisningsförvaltningens område har justitiekanslern meddelat sin uppfattning om jämlik behandling av studerande då studiestöd återkrävs samt om Folkpensionsanstaltens förfarande då den verkställt studiestödsbeslut. Dessutom har justitiekanslern tagit ställning till drogtest av eleverna vid en läroanstalt.

Inom jord- och skogsbruksförvaltningens område har justitiekanslern meddelat sin uppfattning om beaktande av behörighetsvillkor och examina vid tjänstetillsättning. Också hjortdjurskador på egendom och i trafik samt regleringen av laxfiske under EU-medlemskapet har föranlett ställningstaganden.

Inom kommunikationsförvaltningens område har justitiekanslern bedömt villkoren för teleanslutningskontrakt från yttrandefrihetens synpunkt, i en situation där ett teleföretags kund hade avkrävs förskottsbetalning eller säkerhet.

Inom handels- och industriförvaltningens område har uppfattningar meddelats om dröjsmål med behandlingen av patentärenden vid patent- och registerstyrelsen samt om de långa behandlingstiderna i konsumentklagonämnden.

Inom social- och hälsovårdsförvaltningens område har biträdande justitiekanslern meddelat sin uppfattning om munhygienisternas ställning inom systemet för sjukförsäkringsersättningar. Justitiekanslern har tagit ställning till frågan om psykoterapi som ges av en psykolog berättigar till ersättning med stöd av sjukförsäkringslagen. Biträdande justitiekanslern har granskat frågan om invandrades och återflyttares pensionsrätt, särskilt vad gäller ingermanländare.

Inom arbetsförvaltningens område har justitiekanslern meddelat sin uppfattning om vilken betydelse som skall tillmätas en persons religiösa övertygelse med avseende på skyldigheten att ta emot arbete. Dessutom har det granskats om utkomstskyddet var grundlagsenligt ordnat i ett fall som gällde en arbetssökandes rätt att resa.

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

Av figur 6 framgår antalet mot statsförvaltningen riktade klagomål 1997—2000 samt dessas fördelning mellan de olika förvaltningsområdena. Staplarna för klagomål mot myndigheter

avser antal klagomål som har anförts mot andra myndigheter än ministerierna.

6.2. Utrikesförvaltningen

6.2.1. Meddelande

En ambassads förfarande i ett passärende

En ambassad hade beviljat klagandens utomlands bosatta dotter pass. I dotterns förnamn ingick en grekisk bokstav som hade återgivits felaktigt i det pass som ambassaden beviljade. Den rätta stavningen hade emellertid skrivits in för hand på sidan för tilläggsanteckningar. Denna sida hade inte bekräftats med vederbörande ambassadtjänstemans underskrift och ambassadens stämpel.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades att oklarheterna gällande förnamnets stavning berodde på att namnet var ovanligt och sällsynt, samt att ambassadens förfarande i ärendet inte hade varit felaktigt. Däremot hade ambassaden inte förfarit tillräckligt omsorgsfullt då blankettsidan för tilläggsanteckningar inte hade bekräftats. Utrikesministeriet meddelades biträdande justitiekanslerns uppfattning om det rätta förfarandet, för vidarebefordran till ambassaden (384/1/98).

6.2.2. Övriga ställningstaganden

1) Förordnande till en uppgift

Då utrikesministeriet förordnade en person till en vaktmästaruppgift kunde det ta i beaktande också andra än de tjänstemän som inom den utsatta tiden hade anmält sitt intresse för uppgiften. Justitiekanslern ansåg att ett rekommendabelt alternativ i ett sammanhang som detta var att man, ifall det ansågs önskvärt nya kandidater anmälde sig, förlängde anmälningstiden eller satte ut en ny anmälningstid som kungjordes på samma sätt som den ursprungliga anmälningstiden (155 och 1017/1/99).

2) Elektronisk kommunikation med en myndighet

Ett e-postmeddelande som en person 4.3.1999 sände inom Australien hade anlänt till Finlands ambassad i Canberra först 15.3.1999. På grund

av en lokal ledig dag hade e-postmeddelandet besvarats först 16.3.1999.

Med anledning av ett klagomål konstaterade justitiekanslern som sin uppfattning å ena sidan att ambassaden inte hade dröjt med sitt svar och att den som sänder e-post till en myndighet gör det på sitt eget ansvar. Å andra sidan skall myndigheten se till att dess elektroniska kommunikationssystem fungerar. Justitiekanslern anser det vara viktigt att utrikesministeriet i detta avseende gör sitt bästa för att dröjsmål av det slag som avses i klagomålet inte skall uppkomma, åtminstone inte till följd av störningar eller brister i ministeriets egna elektroniska kommunikationssystem (326/1/99).

6.3. Inrikesförvaltningen och försvarsförvaltningen

6.3.1. Framställning

Anvisningarna om behandlingen av anhållna

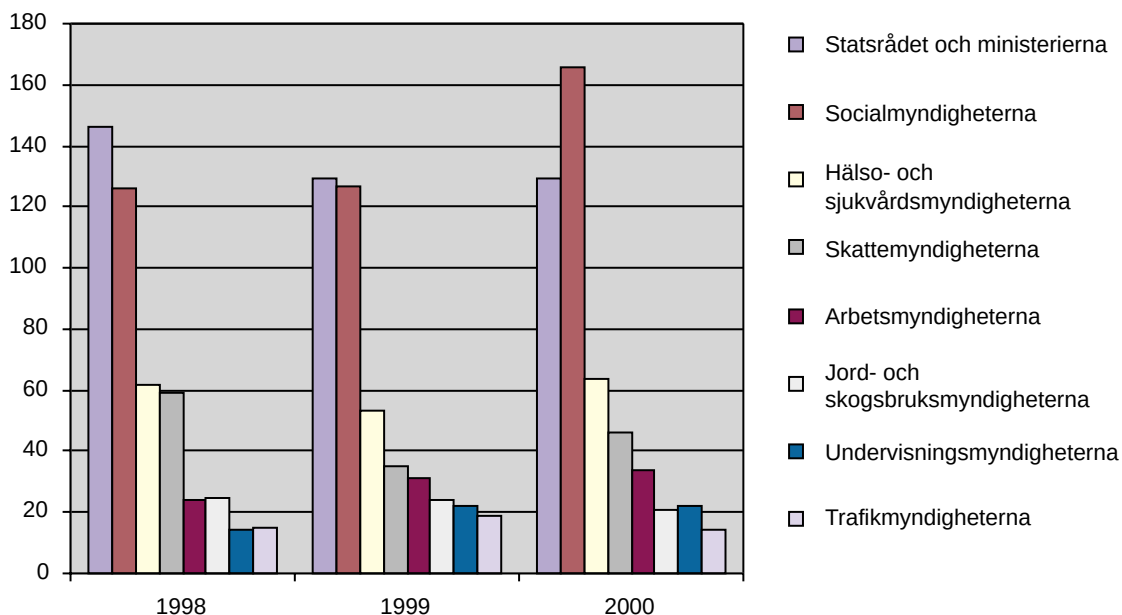
Inrikesministeriet utfärdade 11.2.1985 anvis-

ningar om behandlingen av anhållna. Efter att anvisningarna 21.12.1990 upphävts har de fr.o.m. 1.1.1991 varit i kraft som rekommendationer. Till 1 kap. 28 § tvångsmedelslagen fogades 17.2.1995 ett 2 mom. enligt vilket inrikesministeriet får meddela föreskrifter om behandlingen av anhållna och gripna i polisens utrymmen. Trots denna bestämmelse har inrikesministeriet inte meddelat några nya föreskrifter. Enligt uppgift bereder inrikesministeriets polisavdelning som bäst lagstiftning och administrativa normer om behandlingen av personer som förvaras hos polisen.

I biträdande justitiekanslerns avgörande konstateras att eftersom anvisningarna om behandlingen av anhållna berör viktiga aspekter när det gäller behandlingen av anhållna och gripna samt dessas rättssäkerhet, är det skäl att skyndsamt förnya de ifrågavarande normerna samt se till att de utfärdas på rätt författningsnivå. Av denna anledning har en kopia av beslutet sänts till inrikesministeriet för kännedom och för att beaktas vid beredningen av föreskrifterna och bestämmelserna om behandlingen av personer som förvaras hos polisen (1127/1/99).

Figur 6.

Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 1998—2000



6.3.2. Meddelande

En tjänstemäns förfarande

Ett bildningsråd vid en länsstyrelse hade i en tidningsintervju uttalat sig om ett förvaltningsrättsskipningsärende som var anhängigt hos länsstyrelsen. Tjänstemannen skulle avgöra ärendet i en ställning som kunde jämföras med en domares. Biträdande justitiekanslern konstaterade med anledning av ärendet att tjänstemannen då han gav intervjun inte hade handlat i strid med sin tystnadsplikt enligt 17 § statstjänstemannalagen. Som en jävsgrund skall beaktas den av 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande framgående allmänna principen att en tjänsteman är jävig om tilltron till hans opartiskhet äventyras av något annat särskilt skäl. Tjänstemannen borde bättre ha övervägt sitt uttalande i tidningsintervjun.

Det ifrågavarande förvaltningsrättsskipningsärendet gällde tillämpningen av en viss bestämmelse i grundskolelagen. Länsstyrelsens skolinpektör hade för sin del på begäran av kommunens skolmyndighet gett vissa råd i ärendet. Biträdande justitiekanslern meddelade denne för kännedom de allmänna principerna om tjänstemäns rätt att ge råd. En tjänsteman skall vara synnerligen återhållsam när det gäller att ge råd på den myndighets vägnar som senare kan komma att behandla samma ärende på grund av besvär. Tjänstemannen skall också komma ihåg att även om den som skall tillämpa en lag kan be om råd från olika håll, innebär detta inte på något sätt att det ansvar elimineras eller förskjuts som sammanhänger med den ifrågavarande skyldigheten. De råd som tjänstemannen med dessa begränsningar ger skall vara korrekta (120/1/99).

6.3.3. Övriga ställningstaganden

1) En föredragandes rådgivningsskyldighet

Den föredragande som vid en länsstyrelse behandlade taxitillståndsärenden besvarade per telefon i enlighet med 4 § lagen om förvaltningsförfarande frågor som gällde det trafiktillståndssystem som avses i 5 och 6 a § lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg samt den tillståndspliktiga myndighet om ansökan skulle riktas till. Dessutom hade föredraganden under telefonsamtalet utrett om den verksamhet som frågeställaren av-

såg var tillståndspliktig och kommit fram till att den inte var det.

Frågeställaren förstod saken så att han hade fått ett muntligt beslut på att en rikshataxi-verksamhet som han planerade inte förutsatte något trafiktillstånd. Den tjänsteman vid länsstyrelsen som var behörig i persontrafikärenden samt den övervakande myndigheten hade emellertid beordrat att verksamheten skulle avbrytas som olovlig, omedelbart efter att den hade inletts.

Frågeställarens telefonsamtal ansågs inte vara ett sådant muntligt anhängiggörande av tillståndsärendet som avses i 7 § lagen om förvaltningsförfarande, eftersom det inte kunde bevisas att han hade framfört ärendet på det sätt som avses i den nämnda lagens 7 § 2 mom., dvs. så att det framgick vad han yrkade samt grunderna för yrkandet.

I ärendet hade erhållits motstridig och bristfällig utredning om vilka uppgifter om den tilltänkta verksamheten samt om fordonens beskaffenhet som föredraganden hade baserat sitt ställningstagande på samt vad som egentligen hade avhandlats under telefonsamtalen och om samtalen hade varit av en så allmän karaktär att frågeställaren borde ha uppfattat föredragandens ståndpunkt som dennes personliga uppfattning i ärendet. Eftersom det inte fanns någon tillförlitlig tilläggsutredning att tillgå föranledde föredragandens åtgärder inga andra åtgärder än kritik av det sätt på vilket han hade skött kundbetjäningen. Det som han under samtalet med kunden framförde om verksamhetens eventuella tillståndspliktighet och om villkoren för trafiktillstånd var inte tillräckligt klart uttryckt. Frågeställaren hade därför fått den felaktiga uppfattningen att föredragandens ställningstagande var ett beslut (719/1/98).

2) Penningspel på Åland

En åländsk förening klandrade inrikesministeriet för att i egenskap av tillståndspliktiga myndighet i penningspelsärenden ha försummat övervakningen av Oy Veikkaus Ab. Föreningen hade konstaterat att Oy Veikkaus Ab hade börjat saluföra penningspel över Internet, men endast i en finskspråkig version. Föreningen ansåg att inrikesministeriet borde övervaka att Oy Veikkaus Ab i sin utveckling av Internet-tjänsterna beaktade också den svenskspråkiga befolkningens behov.

Av den utredning som inrikesministeriet in-

hämtat framgick det att de tjänster som Oy Veikkaus Ab erbjöd över Internet ännu befann i ett utvecklingsskede och att de inte ännu hade börjat marknadsföras aktivt. Eftersom Oy Veikkaus Ab meddelade att bolaget hade vidtagit åtgärder för att utveckla svenskspråkiga versioner av de spel som erbjöds via Internet, föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida.

Föreningen klandrade också chefen för Ålands polisdistrikt för att denne inte hade vidtagit åtgärder med anledning av att föreningen hade gjort en polisanmälan om att Oy Veikkaus Ab bedrev olovlig verksamhet på Åland, då bolaget inte hade utverkat Ålands landskapsstyrelsens tillstånd för verksamheten. Som orsak till att han inte ha vidtagit åtgärder uppgav polismästaren att det vid preliminära undersökningar hade framgått att Oy Veikkaus Ab, Ålands landskapsstyrelse och inrikesministeriet förhandlade om Oy Veikkaus Ab:s verksamhetsförutsättningar på Åland samt att det var fråga om komplicerade tållnliga tolkningsfrågor.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande bl.a. att eftersom ärendet utreddes hos olika myndigheter kunde polismästaren inte anses ha förfarit felaktigt genom att innan han vidtog åtgärder invänta inrikesministeriets och landskapsstyrelsens ståndpunkt i frågan om Oy Veikkaus Ab:s verksamhetsförutsättningar på Åland (98/1/99).

6.4. Finansförvaltningen

6.4.1. Anmärkningar

1) Intyg över fastighetsbeskattning

I samband med ett klagomål över beviljande av kungörelselagfart konstaterades det att en skattedirektör över beskattningen av fastigheten för de tio senaste åren hade utfärdat ett intyg där fastigheten var felaktigt individualiserad.

Enligt intyget hade sökanden betalat skatt för hela fastigheten trots att skatt enligt de uppgifter som beskattaren hade tillgång till hade betalats endast för ett outbrutet område. I sin utredning medgav skattedirektören skriv-/individualiseringsfelet — intyget borde ha avsett endast det outbrutna området.

Biträdande justitiekanslern gav skattedirektören en anmärkning för det felaktiga förfarandet. Skattedirektören hade då han gav intyget inte

iakttagit den omsorgsfullhet och noggrannhet som förutsätts av en tjänsteman. Se även punkt 4.2.4.13. (358/1/99).

2) Hindrande av att en person lämnar landet

En person hade i enlighet med 2 § lagen om immunitet i vissa fall för personer som deltar i rättegång och förundersökning kallats till Finland från en annan stat för att svara i tingsrätten i ett brottmål.

Efter tingsrättens behandling hade personens återresa fördröjts på grund av att det vid polisens rutinkontroll vid passgranskningen framgick att han var efterlyst för grovt skattebedrägeri. När ärendet utreddes framgick det att efterlysningen inte hade återkallats i samband med tullbrotsundersökningen. Efterlysningen hade uppgjorts av den överdetektiv som utredde ärendet. Det hade ankommit på tullkontrollinspektören att registrera efterlysningen och avföra den ur registret. Enligt vad om utretts hade de som ansvarade för brotsutredningen uppmanat tullkontrollinspektören att avföra efterlysningen ur registret.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att den överdetektiv som uppgjort efterlysningen och utrett ärendet borde ha ombesörjt och förvässat sig om att efterlysningen behandlades på det sätt som avses ovan, i synnerhet som det hade rätt oenighet om hur återkallandet skulle ske. Också tullkontrollinspektören borde för sin del ha vidtagit åtgärder för att dra tillbaka efterlysningen. Enbart den omständigheten att återkallandet inte hade gjorts skriftligen hade inte kunnat befria tullkontrollinspektören från ansvar.

Enligt vad som utretts var den felaktiga efterlysningen i kraft ytterligare tre månader efter att den hade konstaterats. Tulldistriktet borde senast i det skedet omedelbart ha vidtagit åtgärder för att dra tillbaka efterlysningen.

Överdetektivens och tullkontrollinspektörens försummelse hade haft menliga följder för vederbörande. Det var fråga om den i internationella fördrag avtalade immunitet som tillkommer en från utlandet till Finland för en rättegång inrest person. De internationella fördrag som skall främja genomförandet av rättegångar förutsätter att Finland iakttar fördragsbestämmelserna. Det är skäl att vara särskilt noggrann vid tillämpningen av bestämmelser som har internationell räckvidd. Sedan början av 1999 skall efterlysningar direkt tillställas centralkriminalpolisen.

Biträdande justitiekanslern har därför för framtiden tilldelat den överdetektiv som uppgjort efterlysningen och utrett ärendet samt den tullkontrollinspektör som ansvarat för registreringen och avregistreringen av efterlysningsuppgifterna en anmärkning för deras felaktiga förfarande. Samtidigt har biträdande justitiekanslern meddelat tulldistriktet sin ovan framgående uppfattning om dess skyldighet att vidta omedelbara åtgärder för att återkalla en efterlysning som har konstaterats vara obefogad (290/1/99).

3) Behörighet i ett gåvobeskattningsärende och informationen till en skattskyldig

Biträdande justitiekanslern gav en skattebyrå en anmärkning för att den hade förfarit felaktigt då den inte beaktade den regionala behörigheten i ett gåvobeskattningsärende. Gåvogivaren hade vid skattepliktighetens inträde inte varit bosatt inom skattebyråns område. Skattebyrån hade enligt 23 § lagen om skatt på arv och gåva inte varit behörig att verkställa beskattningen. I ärendet hade skattebyrån också uppmärksammats på att den skattskyldige skulle underrättas om de åtgärder som i beskattningsavseende hade vidtagits beträffande honom utan behörighet samt att den skattskyldige skulle instrueras om de åtgärder som han behövde vidta. Skattebyrån uppmärksammades också på att sådana interna myndighetsåtgärder om påverkade en skattskyldigs ställning skulle vidtas utan dröjsmål, för att inte verkställandet av beskattningen hos den behöriga myndigheten utan orsak skulle fördröjas (720/1/00).

6.4.2. Meddelanden

1) Tillgången till svenskspråkig skatterådgivning

I ett klagomål påtalades det att inte en enda tjänsteman vid en skattebyrå i ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt kunde ge skatterådgivning på svenska.

Enligt den utredning som inhämtades i ärendet hade den svenskspråkiga betjäningen på grund av att efterfrågan var så liten koncentrerats till ett visst verksamhetsställe. Enligt justitiekanslerns beslut hindrar språklagen inte att betjäningen koncentreras till vissa ställen så som i det aktuella fallet, om detta kan anses vara ändamålsenligt och i praktiken förenligt med språkla-

gens syfte. När betjäningen koncentreras på detta sätt är det emellertid skäl att ombesörja tillräcklig information och att se till att kunderna verkligen kan bli betjänade på svenska (se även avsnitten 3.4.1. och 5.5.1.1.) (303/1/99).

2) En skattskyldigs rätt att få ett korrigerat skatteförslag

En klagande hade bett om korrigering av skatteförslaget för 1998 i fråga om resekostnaderna mellan bostaden och arbetsplatsen. Korrigeringen hade behandlats hos skattebyrån och yrkandet hade godkänts, men i det skedet hade uppgifterna om behandlingen inte registrerats i databasen. Till följd av det fel som begåtts vid skattebyrån hade klaganden inte fått en utskrift av det korrigerade skatteförslaget.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att skattebyråns förfarande inte var förenligt med den praxis som iaktogs vid skatteförslagsförfarandet. Eftersom skattebyrån emellertid hade behandlat yrkandet på resekostnadsavdrag som en skatterättelse till den skattskyldiges förmån och yrkandet hade godkänts samt skatteåterbäringarna med ränta hade återbetalats till klaganden, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern meddelade skattebyrån sin uppfattning om dess förfarande för kännedom (1071/1/99).

3) Utredning av fullmakt och saklegitimation i ett skatteåterbäringsärende

En skattebyrå uppmärksammades på vikten av att tillräckligt omsorgsfullt klarlägga att vederbörande hade fullmakt och saklegitimation i ett ärende som gällde återbäring av mervärdesskatt. Skatteverket hade tolkat överföringen av ett eventuellt återbäringsstillgodohavande från säljaren till köparen som en till köparen given fullmakt att på säljarens vägnar ansöka om återbäring av mervärdesskatt som hänförde sig till försäljningen av ett huspaket från Finland till Åland. Skattebyrån hade prövat denna ansökan. Formellt sett var det emellertid inte fråga om en fullmakt.

Skattebyrån borde sålunda i enlighet med 6 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande ha bett ombudet om en fullmakt att handla på säljarens vägnar. Endast den skattskyldige (säljaren) har saklegitimation att göra en ansökan om skatteå-

terbäring. Om det inte skulle ha ansetts vara fråga om en fullmaktssituation, borde ansökan i köparnas namn har avvisats utan prövning. Rätten att ansöka om skatteåterbäring kan inte på ett för skattetagaren bindande sätt disponeras genom ett privaträttsligt avtal (502/1/99).

4) Ett skatteombuds förfarande då ett beviljat understöd drogs tillbaka

Genom en stads bostadssekreterares beslut hade statsunderstöd beviljats för reparation av åldringars och invaliders bostäder samt i anslutning därtill veterantillägg beviljats för byggande av en vattenledning. Till understödsbeslutet hade fogats ett på statsrådets beslut baserat villkor gällande utbetalningen av understödet.

På grund av principen om samarbete mellan myndigheter hade stadens bostadsbyrå sänt skattebyrå ett protokollsutdrag över samtliga beviljade reparationsunderstöd. Kommunen hade inte särskilt uppgivit om understödet inte hade betalats ut eller inte lyfts.

Skatteombudet hade i sitt bemötande av klagandens yrkande på skatterättelse försummat att kontrollera om det villkor som förenats med understödet hade blivit uppfyllt. Skatteombudet hade sålunda givit rättelsenämnden felaktiga uppgifter, eftersom understödet sedermera inte hade betalats. Klaganden hade emellertid inte åsamkats någon skada genom förfarandet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade skatteombudet på den noggrannhet som skall iakttas när bemötanden inges till rättelsenämnden (1217/1/99).

5) Besvarande av en förfrågan

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en skattebyrå på att god förvaltningssed förutsätter att skattskyldigas sakliga förfrågningar besvaras (720/1/00).

6) Myndigheternas skyldighet att besvara brev

En person hade tillställt distriktstullkammaren en skriftlig ansökan som hade överförs till den lokala tullkammaren. Där hade sökanden fått råd om hur han skulle förfarande i ärendet. Med anledning av ansökan hade inte fattats något beskattningsbeslut och sökanden hade inte eller fått något skriftligt svar.

Med beaktande av sökandens boningsort var överföringen av ärendet motiverad. Enligt vad som utretts var de råd som givits honom också sakliga.

God förvaltningssed förutsätter att myndigheterna besvarar inkomna sakliga brev. Också svaret skall i regel ges skriftligen. Ytterst enkla förfrågningar kan besvaras också på annat sätt, t.ex. i telefon eller under ett personligt samtal. Den ansökan som det var fråga om i det föreliggande fallet var i viss mån oklar, men biträdande justitiekanslern ansåg att tullkammaren borde ha besvarat den skriftligen (476/1/99).

7) Bindande verkan av beräkning som avses i lagen om statens pensioner

Enligt en klagoskrivelse hade Statskontoret år 1990 på begäran av klaganden tillställt honom en pensionsberäkning och senare också en indexjusterad beräkning på vilken han baserat sitt tilläggspensionsarrangemang. Han hade också uppmanats spara beräkningen för kommande pensionsfall. År 1996 meddelades klaganden emellertid, i samband med att han ansökte om pension, att den tidigare beräkningen inte var korrekt och att klaganden inte överhuvudtaget kunde räkna sig till godo pension för det ifrågasvarande anställningsförhållandet. Enligt klaganden hade den pensionsberäkning som tillställts honom i praktiken varit ett förhandsbesked som var bindande för Statskontoret.

Enligt Statskontorets utredningar stämde det sätt på vilket 1 § lagen angående införande av lagen om statens pensioner tillämpats vid uppgörandet av pensionsberäkningen i det närmaste överens med tillämpningspraxis för lagen om pension för arbetstagare. Senare hade Statskontoret emellertid ändrat sin tillämpningspraxis efter ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen. Denna nya praxis hade sedermera tillämpats också för klagandens vidkommande.

Det kunde enligt biträdande justitiekanslerns beslut anses vara klart att den beräkning som gavs klaganden inte hade varit ett sådant bindande förhandsbesked som avses i lagen om statens pensioner och som regleras särskilt. Även om det enligt Statskontorets utredning inte råder någon större oklarhet om hur en beräkning förhåller sig till ett förhandsbesked, vore det emellertid med tanke på den enskilde förmånstagarens rättssäkerhet motiverat att i framtiden överväga att till

pensionsberäkningar foga ett uttryckligt omnämmande om att de inte är bindande.

Med beaktande av att pensionslagstiftningen är relativt komplicerad är det skäl att myndigheterna fäster särskilt avseende vid att den information som de ger är korrekt. Det kan inte förutsättas att medborgarna på eget initiativ tar reda på vad pensionslagarna innehåller och vilken tillämpningspraxis som gäller, för att inte tala om eventuella ändringar i tolkningen av bestämmelserna (388/199).

6.4.3. Övriga ställningstaganden

1) Statens säkerhetsfonds förfarande

Med anledning av vissa i offentligheten framförda påståenden beslöt justitiekanslern undersöka statens säkerhetsfonds förfarande i samband med den s.k. SCAB-rättegången. Det påstods att säkerhetsfonden med åberopande av icke lyfta eller redan betalda lån hade drivit skadeståndstalan mot bankens ledning samt vägrat att ge svarandena upplysningar om käromålen. Av de utredningar som justitiekanslern inhämtat framgick det att man inte från säkerhetsfondens sida avsiktligt och i strid med tjänsteplikten framfört yrkanden som med beaktande av tillbudsstående fakta var uppenbart ogrundade. Ärendet var anhängigt hos högsta domstolen, där man närmare kunde ta ställning till de rättsliga tolkningarna. Också frågan om överlämnande av käromålshandlingarna till svarandena var tolkbar. Det fanns ingen anledning att misstänka att statens säkerhetsfond eller dess tjänstemän hade handlat lagstridigt eller felaktigt i samband med SCAB-rättegången (2/50/99).

2) Jäv vid behandlingen av rättelseyrkande

Transumt ur biträdande justitiekansler Jukka Pasanens beslut 31.5.2000, dnr 1142/1/98.

KLAGOMÅLET

T.K. anförde i sin 11.11.1998 daterade skrivelse till justitiekanslern bl.a. att en föredragande som deltagit i behandlingen i hans ansökan om invalidpension hade varit jävig att behandla ett rättelseyrkande gällande ett beslut som han själv hade varit med om att bereda.

AVGÖRANDE

— — — — —
Jäv vid behandlingen av rättelseyrkande

Rättelseyrkandet

I T.K:s pensionsärende hade en och samma tjänsteman varit med om att fatta det ursprungliga beslutet samt om att avgöra rättelseyrkandet. Enligt Statskontorets utredning var förfarandet baserat på den gällande arbetsordningen.

För det första konstaterar jag att möjligheten att rätta ett beslut innebär att den myndighet som fattat det ursprungliga beslutet bereds tillfälle att med beaktande av eventuell ny utredning rätta sitt beslut utan att behandlingen nödvändigtvis behöver fortsättas genom ändringssökande. Det är således inte fråga om egentlig behandling av ett besvärssärende utan om ett till en sådan behandling anslutet förfarande hos den myndighet som fattat det ursprungliga beslutet.

Bestämmelser om rättelseförfarandet togs in i lagen om statens pensioner genom en lag som trädde i kraft 1.11.1995 (1231/1995). Då fogades till lagen om statens pensioner en ny 23 b §. Det var enligt allmänna motiveringen i regeringens proposition (RP 51/1995 rd) fråga om att göra det egentliga ändringssökandet effektivare genom att klara och ostridiga ärenden snabbt kunde rättas redan hos pensionsanstalten.

Motsvarande ändring hade redan tidigare gjorts i lagen om pension för arbetstagare (395/1961) då till denna fogades en 21 a § om rättelseförfarandet (878/1994). I motiveringen (RP 117/1994 rd) konstaterades bl.a. att det var onödigt att ärenden behandlades i besvärinstanser i sådana fall då pensionsanstalten med stöd av ny utredning som framförts i samband med ändringssökandet var beredd att godkänna de i besvaren framförda yrkandena och rätta sitt beslut.

Det har också ansetts vara enklare, snabbare och mera ekonomiskt att rätta beslut hos pensionsanstalten än i en besvärinstans. I samband med att bestämmelsen om rättelseförfarandet fogades till lagen om pension för arbetstagare ansågs det också vara viktigt att pensionsanstalten ålades ett större ansvar som verkställare och tillämpare av pensionssystemen. Samtidigt betonades vikten av att försnabbta behandlingen av pensionsärenden och minska antalet ärenden som gick vidare till besvärinstanserna. Redan kommittén för förvaltningsrättskipning underströk i

sitt betänkande vikten av att rättelseförfarandet effektiviserades (KB 1985:48).

Eftersom statens pensionsnämns beslut inte på det sätt som T.K. yrkade hade kunnat rättas hos Statskontoret, vidarebefordrades besvären till försäkringsdomstolen för prövning.

Jävsfrågan

I motiveringen till de i lagen om statens pensioner och lagen om pension för arbetstagare ingående bestämmelserna om rättelseförfarandet betonades vikten av ett effektivt förfarande. Det kan i detta sammanhang noteras att eventuella jävsfrågor knappast berörs alls. Om ett rättelseförfarande inte bygger på ett organ av typen nämnd, måste det betraktas som ett förvaltningsförfarande och bedömas utgående från jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande.

Jävsbestämmelserna i 10 § 1 mom. 1—5 a punkten lagen om förvaltningsförfarande hindrar inte uttryckligen ett förfarande av det slag som avses i detta fall. Det blir närmast frågan om att bedöma om det nämnda förfarandet enligt det nämnda lagrummets 6 punkt "av annat särskilt skäl" äventyrar tilltron till beslutsfattandets opartiskhet.

Situationen måste bedömas dels utgående från de nationella jävsbestämmelserna, dels utgående från den tolkningspraxis som europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har utvecklat på basis av Europarådets människorättskonvention. Enligt denna praxis räcker det inte att en förvaltningsåtgärd de facto är opartisk (subjektiv opartiskhet) utan den måste också kunna uppfattas som opartisk (objektiv opartiskhet).

Statskontorets rättelsebeslut varmed det godkänner alla framställda yrkanden kan överklagas genom sedvanliga besvär. Om rättelse inte kan ske vidarebefordras besvärsskriften till den behöriga besvärsmyndigheten.

I regel leder således rättelseförfarandet inte i någondera situationen till att den normala besvärsmöjligheten går förlorad. Detta faktum har enligt min mening betydelse för bedömningen av frågan om Statskontorets förfarande var förenligt med god förvaltningssed.

Jag konstaterar att det inte finns någon entydig tolkningspraxis vad gäller jäv i samband med rättelseförfarande. I detta avseende kan enligt min åsikt konsekvent tillämpas de tolkningar som har framförts i fråga om jäv i samband med besvärsförfarande. Det är då uttryckligen fråga

om s.k. andrainsinstansjäv, enligt den gängse tolkningen av 10 § 1 mom. 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande. Det bör emellertid observeras att det också i detta fall alltid är fråga om en bedömning och att några större generaliseringar inte kan göras.

I samband med egentlig ändringssökande är det enligt min åsikt skäl att fästa särskilt avseende vid jäv av det ovan nämnda laget, eftersom besvärsförfarandet innebär att medborgarnas behov av rättsskydd accentueras och likaså vid de positiva förväntningarna på ändringssökandet. Förfarandet skall då vara i alla avseenden opartiskt och trovärdigt.

Rättelsemöjligheten är både i lagen om statens pensioner och i lagen om pension för arbetstagare avsedd att vara ett sätt att försnabba behandlingen av besvärssärenden. Arrangemanget är uppenbart rationellt i situationer där Statskontoret med stöd av de grunder som förs fram i besvären direkt kan ändra sitt tidigare beslut. Detta kan anses vara positivt från den enskilda medborgarens synpunkt.

I lagen om statens pensioner finns inga särskilda bestämmelser om vem som på Statskontorets vägnar kan ge utlåtanden eller överföra ett ärende till en besvärinstans. Statskontorets förfarande understryker enligt min mening den sakkunskap gällande ett enskilt pensionsärende som en tjänsteman som har deltagit i avgörandet det ursprungliga beslutet har. Detta är enligt min mening också ägnat att effektivisera behandlingen av ärendet. Å andra sidan kan man likväl ställa frågan om vederbörande tjänsteman har bildat sig en sådan förutfattad mening om ärendet som kan äventyra beslutsfattandets trovärdighet.

Man kan fortfarande ställa frågan om systemet överhuvudtaget innebär att effektivitetssynpunkter prioriteras framom opartiskhetsprincipen. Det är i och för sig klart att de förstnämnda synpunkterna inte kan motivera ett åsidosättande av den sistnämnda principen, även om beslutsfattandet de facto skulle ha skett i vederbörlig ordning. Det är fråga om en avvägning mellan olika intressen och principer som har samband med förvaltningsförfarandet.

Vid bedömningen av inställningen till de yrkanden som framförts i besvären är det enligt min mening från Statskontorets synpunkt fråga om en sådan fortsatt behandling av ett ärende som enligt tolkningen av de gällande jävsbestämmelserna inte automatiskt leder till en jävssituation.

De rättsskyddsförväntningar som sammanhänger med medborgarnas rättssäkerhet och ett

opartiskt beslutsfattande har enligt min åsikt inte från objektiv synpunkt äventyrats, trots att begäran om rättelse behandlades av den tjänsteman som deltagit i det ursprungliga beslutet. Med stöd av den i ärendet inhämtade utredningen har det inte framkommit någonting som skulle föranleda kritik mot föredraganden i det ifrågasvarande enskilda ärendet. Se även punkt 3.4.19.

3) En kunds rätt att få uppgifter om jämförelsepriser

Av ett klagomål framgick att klaganden hade förvägrats rätt att ta del av alla beskattningsgrunder för en personbil som han fört in i Finland. När klaganden frågade en tulltjänsteman om grunderna för beräkningen av bilens beskattningsvärde hade denne hänvisat till importörens ”hemliga” prisuppgifter som klaganden inte hade rätt att ta del av.

Av den utredning som inhämtades med anledning av klagomålet framgick att den tulltjänsteman som gjort beräkningen inte hade hemlighållit grunderna för skatteberäkningen, utan att han efter att en jämförelsebil definierats hade meddelat klaganden bilmärket, modellen och priset. Tulltjänstemannen uppgav att kunderna vanligen inte gavs mera omfattande prislistor över andra bilar.

Eftersom importörernas ifrågasvarande prislistor, som läggs till grund för beskattningsvärdet, i och för sig hålls tillgängliga för vem som helst, t.ex. i bilaffärerna, meddelade justitiekanslern som sin uppfattning att det är förenligt med den serviceprincip som sammanhänger med god förvaltningssed att ge kunderna uppgifter om dessa prislistor, i den mån tullmyndigheterna förfogar över sådana. Se även punkt 2.3.3.1. (995/1/99).

6.5. Undervisningsförvaltningen

6.5.1. Meddelanden

1) Jämlikt bemötande av studerande vid återkrav av studiestöd

Ett transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut (219/1/00) ingår i avsnitt 9, s. 162.

2) Länsstyrelsetjänstemäns förfarande

En tjänsteman vid en länsstyrelses bildning-

saydelning hade uttalat sig i en tidningsintervju och en annan tjänsteman hade gett råd. Deras förfaranden bedöms ovan i avsnitt 6.3.2. (120/1/99).

3) Vikten av omsorgsfulla utredningar

Studentexamensnämnden hade i sin utredning med anledning av ett klagomål lämnat sådana uppgifter om den ordning i vilken en abiturient avlagt sina prov, som inte stämde överens med det utdrag ur studentexamensregistret som justitiekanslersämbetet hade rekviderat.

Det var fråga om ett vid uppgörandet av utredningen inträffat misstag som inte hade någon betydelse för avgörandet av det egentliga klagomålet. I sitt beslut uppmärksammade biträdande justitiekanslern emellertid studentexamensnämnden på vikten av omsorgsfullt uppgjorda utredningar, eftersom laglighetsövervakaren måste kunna lita på att uppgifterna i myndigheternas utredningar är korrekta. (se även punkt 7.2.2.1.1.) (232/1/99).

4) Tjänstebrev skall innehålla korrekta uppgifter

Enligt ett klagomål hade en byråchef vid en högskola i ett brev till klaganden lämnat en felaktig uppgift om vem som avgjort ett utnämningssärende.

Av den inhämtade utredningen framgick det att klaganden i högskolans brev som var undertecknat av byråchefen hade meddelats att en utnämningsprocess var avslutad och att en namngiven sökande hade blivit utnämnd till tjänsten. I brevet hade emellertid felaktigt uppgivits att beslutet hade fattats av rektorn trots att det hade fattats av förvaltningsdirektören. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byråchefen på vikten av noggrannhet när uppgifter lämnas om en myndighets beslutsförfarande (861/1/00).

6.5.2. Övrigt ställningstagande

Specialregel om dispens från inträdesprov

Helsingfors universitets juridiska fakultet ansågs inte ha överskridit sin prövningsrätt då den fastställde en specialregel enligt vilken den som avlagt studentexamen i Finland och en examen motsvarande juris kandidatexamen i Sverige

utan att delta i inträdesprovet fick inleda studier för juris kandidatexamen vid Helsingfors universitet. I fråga om jämlikhetsaspekten, se punkt 3.4.10.

— — — — —
Fakultetsrådet vid Helsingfors universitets juridiska fakultet beslöt 25.1.2001 upphäva den i klagomålet avsedda specialregeln (333/1/00).

6.6. Jord- och skogsbruksförvaltningen

6.6.1. Meddelanden

1) Behörighetsvillkor samt beaktande av examina vid tillsättning av en tjänst

Enligt ett klagomål hade personer som avlagt veterinärexamen prioriterats på bekostnad av personer som avlagt examina i livsmedelsmikrobiologi då tjänster inom livsmedelstillsynen förklarades lediga och tillsattes. Sökandena förut-sattes i praktiken alltid ha avlagt veterinärexamen, oberoende av om det var fråga om uppgifter i samband med livsmedelstillsyn eller veterinärmedicin. En livsmedelsmikrobiolog var lika lämpad för uppgifter inom livsmedelstillsynen. I klagomålet ombads justitiekanslern undersöka myndigheternas förfarande och vidta åtgärder för att göra det lagenligt.

Efter att ha inhämtat utredningar från myndigheterna beslöt justitiekanslern granska de till-lämpliga bestämmelserna, ledigansläendet och tillsättningen av tjänsterna samt praxis inom livsmedelstillsynen. Behörighetsvillkoren för statens tjänster föreskrivs antingen i lag eller i statsrådet förordning. De kan inte i enskilda fall fastställas genom en myndighets beslut t.ex. då en tjänst anslås ledig. I sådana fall då t.ex. en viss examen inte hör till behörighetsvillkoren får annonsen där tjänsten lediganslås inte låta förstå att för tjänsten föreskrivs ett visst behörighetsvillkor. Uttrycket "förutsätts" (en viss examen) är i detta sammanhang vilseledande. I annonsen skall de uppgifter som hör till tjänsten anges sanningsenligt och med rätt betoning. I sådana fall då det finns flera examina som är lika väl lämpade för skötseln av tjänsten, är det inte förenligt med ett opartiskt förvaltningsförfarande att i annonsen särskilt framhålla en viss examen.

Tjänster skall lediganslås på så sätt att så många personer som möjligt får vetskap om annonsen och utgående från klart angivna, på nor-

mer baserade behörighetsvillkor och uppgiftsbeskrivningar kan överväga att söka tjänsten. Inom den offentliga förvaltningen kan det endast i undantagsfall godkännas att selektiv information riktas till personer som har avlagt en viss examen.

Vid tillsättningen av en tjänst skall de av sökandena avlagda examinas lämplighet bedömas med avseende på de uppgifter som hör till tjänsten. Därvid skall beaktas också andra omständigheter, bl.a. sökandenas egenskaper och personliga erfarenheter. Det är fråga om en bedömning som är baserad på många omständigheter och som på objektiva grunder skall ske med de utgångspunkter som anges i grundlagen (de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd). Vid en jämförelse utgående från de i grundlagen angivna allmänna utnäm-ningsgrunderna kan en examen av flera för tjäns-ten lämpliga examina inte tillmätas en avgörande betydelse.

I det aktuella ärendet hade det inte framgått att myndigheterna skulle ha överskridit sin pröv-ningsrätt och förfarit lagstridigt genom att vid ledigansläendet och tillsättningen av tjänster på osakliga grunder prioritera veterinärer framom sökande som avlagt examen i livsmedelsmikrobiologi. För undvikande av problem kan det vara skäl att överväga att i en lag eller statsrådsförordning ta in förtydligande bestämmelser om de examina som krävs för de ifrågavarande tjänsterna. Justitiekanslern har för kännedom meddelat jord- och skogsbrukministeriet, handels- och industriministeriet, anstalten för veterinärmedicin och livsmedel samt livsmedelsverket sin ovan framgående uppfattning om god förvaltningssed i detta avseende. Också finansministeriet har underrättats om ärendet (773/1/99).

2) Forststyrelsens förfarande vid indrivning av rättegångskostnader

Transumt ur biträdande justitiekansler Jukka Pasanens avgörande 23.3.2000, dnr 916/1/98.

KLAGOMÅLET

Professor emeritus V.O.H. har i en till justitie-kanslern riktad, 14.9.1998 daterad skrivelse som han upprättat i egenskap av ombud för tio Utsjoki-bor kritiserat Forststyrelsens förfarande i ett ärende som gällde indrivning av rättegångskost-

nader samt bett justitiekanslern undersöka förfarandets laglighet.

UTREDNING OCH BEMÖTANDE

Forststyrelsen har för prövningen av klagomålet tillställt justitiekanslersämbetet den 30.10.1998 daterade, av förvaltningsdirektör Jorma Karttunen och överinspektör Maija-Liisa Niskala undertecknade utredningen dnr 2475/7022/96. Professor emeritus V.O.H. gav ett 25.1.1999 daterat bemötande.

I utredningen ifrågasätts också justitiekanslerns behörighet att pröva ärendet, eftersom det i klagomålet angivna förfarandet, dvs. indrivning av rättegångskostnader hos en motpart, enligt Forststyrelsens uppfattning inte innebär utövning av offentlig makt och det inte heller är fråga om sådan skötsel av myndighetsuppgifter som avses i 2 § 3 mom. lagen om Forststyrelsen. Till denna del åberopas i utredningen biträdande justitiekanslerns 27.5.1998 daterade avgörande dnr 882/1/97.

AVGÖRANDE

Justitiekanslerns behörighet

Enligt 108 § 1 mom. Finlands grundlag (731/1999) skall justitiekanslern 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. Motsvarande bestämmelse fanns i 46 § 1 mom. (969/1995) regeringsformen som var i kraft fram till 1.3.2000.

Med stöd av det som konstateras ovan och enligt 21 § 2 mom. Finlands grundlag (före 1.3.2000 16 § 2 mom. regeringsformen) skall justitiekanslern också se till att god förvaltning trygkas i samband med myndigheternas verksamhet och skötseln av offentliga uppdrag.

Enligt 4 § lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) skall justitiekanslern 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 här till. Den ifrågavarande bestämmelsen motsvarar 6 § (1117/1995) i det reglemente för justitiekanslern i statsrådet som gällde fram till 1.3.2000.

Justitiekanslern har till 1.1.1994 haft generell behörighet att övervaka Forststyrelsens verksamhet och därefter behörighet att övervaka skötseln av de myndighetsuppgifter som avses i 2 § 3 mom. lagen om Forststyrelsen. Justitiekanslern undersöker affärsverks förfarande endast om det finns särskild orsak därtill.

Justitiekanslerns behörighet att bedöma om indrivningen av rättegångskostnaderna skedde på vederbörligt sätt måste ses mot bakgrund av alla de uppgifter som Forststyrelsen har ålagts enligt lagen om Forststyrelsen och enligt de lagar som nämns i denna.

Det är å ena sidan klart att det inte är fråga om sådan traditionell myndighetsverksamhet som omfattas av laglighetsövervakningen. Enligt min mening är det å andra sidan också klart att det inte är fråga om någon samhällelig specialuppgift eller om en uppgift som kan sättas i samband med affärsverksamhet. Det är i sista hand frågan om att Forststyrelsen på statens vägnar har uppträtt som svarande i ett civilmål, på det sätt som förutsätts i 22 § lagen om statens affärsverk. I praktiken har statens intresse i kostnadsärendet bevakats av både förvaltningsdirektör Jorma Karttunen och av överinspektör Maija-Liisa Niskala, då de sänt de ifrågavarande utsökningsansökningarna till utsökningsavdelningen vid Enare-Utsjoki häradsämbete.

Jag konstaterar att affärsverken i allmänhet och Forststyrelsen i synnerhet kan betraktas som speciella organisationsformer från laglighetsövervakningens synpunkt. Utgångspunkten kan när det gäller övervakningsverksamheten anses vara den att enbart en ändring av organisationsformen inte i sig kan anföras som motivering för en avgränsning av området för laglighetsövervakningen.

Med beaktande av de många samhälleliga uppgifter och myndighetsuppgifter som Forststyrelsen har kan det enligt min mening förutsättas att den också i andra än odiskutabla myndighetsuppgifter intar en positivare attityd till medborgarna när det är fråga om i alla avseenden enskilda rättssubjekt.

Bedömning av ärendet

Med stöd av det som konstateras ovan anför jag följande i detta ärende. Huvudsaken i rättegången gällde en tvist om fiskerätt på särskilda grunder. Ärendet var således ett i grunden privaträttsligt ärende där ena parten var en myndighet.

Enligt min åsikt måste också den i förhållande till huvudsaken accessoriska frågan om att driva in de rättegångskostnader som tilldömdes Forststyrelsen vara en fråga som var privaträttslig till sin natur. Å andra sidan var parten som drev in sin fordran ett statligt affärsverk på vilket det också ankom att sköta vissa särskilt stadgade myndighetsuppgifter. Den andra parten kunde, oavsett de organisatoriska förändringar som gjorts i enlighet med lagstiftningen om affärsverk och oavsett avskiljandet av Forststyrelsens uppgifter som affärsverk från dess övriga uppgifter, uppfatta alla åtgärder som vidtogs av Forststyrelsen som offentlig maktutövning, även om det inte var fråga om sådan. Att det eventuellt förhöll sig på detta sätt utgör emellertid inte ensamt en grund för justitiekanslerns behörighet i ärendet.

Även om det vid indrivning av privaträttsliga fordringar inte i sig är fråga om utövning av offentlig makt som tillkommer ett affärsverk, kan indrivningen från forstförvaltningens synpunkt betraktas som utförande av ett offentligt uppdrag. Det blir härvid närmast fråga om att ta ställning till huruvida Forststyrelsens förfarande då den drev in rättegångskostnaderna hos de personer som V.O.H. företrädde var förenligt med god förvaltningsd.

Slutsats

Med beaktande av vad som utretts i ärendet har jag ingen anledning att ingripa i Forststyrelsens förfarande.

Eftersom det inte heller i tvistemålsrättegången som drevs av de personer som V.O.H. företrädde eller av klagomålet i övrigt framkommit sådant i 4 § lagen om justitiekanslern i statsrådet avsett förfarande som skulle föranleda ett ingripande av mig som laglighetsövervakare, har skrivelsen inte föranlett några ytterligare åtgärder från min sida.

3) Hörande av part

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens be-

slut om hörande av ägaren till ett fiskefartyg i ett avregistreringsärende, refereras närmare i punkt 3.4.20 (115/1/99).

6.6.2. Övriga ställningstaganden

1) Jäv i samband med ett utlåtande

En tf. avdelningschef vid ett ministerium hade givit en domstol utlåtande om tjänsteansvarets utsträckning i ett ärende där hans förman, som skött samma tjänst, hade åtalats och avhållits från tjänsten på grund av samma ärende. Enligt klagomålet var tf. avdelningschefen jävig att ge utlåtande i ärendet eftersom utlåtandet hade betydelse för domstolens avgörande och för tf. avdelningschefens karriärmöjligheter. Ärendet granskades utgående från de jävsgrunder som avses i 10 § 1 mom. 2 och 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande.

Bestämmelsen om intressejäv förutsätter att avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta. Med tanke på den åtalades ställning i rättegången kan ett oförmånligt rättsligt utlåtande eventuellt ha en indirekt inverkan på domstolens avgörande. Det går inte heller att med full visshet definiera vilka verkningar det har på en tjänstetillsättning att en fällande dom fastställer tjänsteansvaret. Den omständigheten att en tjänst är vakant innebär inte i sig att någon skulle ha subjektiv rätt att bli utnämnd till tjänsten. Den som gav det ifrågavarande utlåtandet hade inte kunnat vänta sig att utlåtandet skulle medföra synnerlig nytta för honom.

Det ställningstagande som utlåtandet innebar hade utifrån sett kunnat förbättra tf. avdelningschefens karriärmöjligheter. Ett motsvarande utlåtande hade emellertid redan från ministeriets sida givits statens revisionsverk. Ärendet gällde en avvägningsfråga. Utlåtandets eventuella betydelse för tf. avdelningschefens ställning var inte tillräckligt stor för att orsaka jäv heller av den anledningen att tilltron till hans opartiskhet skulle ha äventyrats av något annat skäl.

Det fanns i ärendet ingenting som tydde på att den som gav utlåtandet skulle ha haft någon personlig förhandsinställning som ledde till att han sitt eget intresse gav ett vinklat utlåtande om tjänsteansvaret. Han hade givit utlåtandet inom ramen för sin prövningsrätt som tjänsteman. Det förelåg för hans del inget sådant jäv som avses i 10 § 1 mom. 2 och 6 punkten lagen om förvaltningsförfarande. Detta uteslöt å andra sidan inte alternativet att han på rättsliga grunder kunde ha

avstått från att behandla ärendet. I tolkbara situationer är ett sådant förfarande inte klandervärt (621/1/00).

2) Hjortdjursskador på egendom och i trafiken

I två klagomål har justitiekanslern ombetts granska dels skogsägarnas rättigheter, dels jägarernas skyldigheter med avseende på hjortdjursrelaterade skadefrågor samt ta ställning också till frågan om det hot som den växande hjortdjurspopulationen utgör för trafiksäkerheten.

Av den utredning som med anledning av skivelserna rekvirerades från jord- och skogsbruksministeriet framgick det att ministeriet hade vidtagit åtgärder för att så tillförlitligt och opartisk som möjligt klarlägga hjortdjurspopulationens verkliga storlek. Denna utredning skulle enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning få betydelse också för antalet jaktlicenser som beviljas och därmed också för antalet hjortdjursskador. Ministeriet har också ekonomiskt understött åtgärder för att förebygga älgskador. När det gäller egendomsskyddet och skogsägarnas rättssäkerhet höll sig ministeriet sålunda informerat om situationen och hade vidtagit de ovan nämnda åtgärderna för att förbättra skogsägarnas rättssäkerhet.

Frågan om i vilken omfattning man beslutat ge skogsägarna ersättning av statsmedel för skador orsakade av hjortdjur samt frågan om bedömning av hur stor del av skadorna skogsägarna själva får stå för måste närmast anses vara samhällspolitiska frågor som laglighetsövervakningen har små möjligheter att påverka. Detsamma gäller frågan om hur stor hjortdjurspopulation det överhuvudtaget är ändamålsenligt att hålla i Finland.

Justitiekanslern kan inom ramen för sin behörighet behandla frågor som gäller de olägenheter som hjortdjur orsakar för trafiken, om det finns anledning att anta att de för vissa trafikområden ansvariga myndigheterna har försummat att vidta sådana åtgärder som trafiksäkerheten förutsätter. Frågan om vilka åtgärder som vidtas i det enskilda fallet är emellertid en ändamålsenlighetsfråga som justitiekanslern inte är behörig att befatta sig med (1045 och 1297/1/98).

3) Regleringen av laxfiske under EU-medlemskapet

I ett klagomål kritiserades behandlingen av

dem som fiskar med förankrad rev samt fiskerihushållningsmyndigheternas förfrågningar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt svar att i den laxfiskeförordning 258/1996 som har trätt i kraft under EU-medlemskapet 29.4.1996 uppställs samma begränsningar för redskap av garn som för drivrevor och förankrade revar. Med beaktande av de skyldigheter som arbetskrafts- och näringscentralens fiskerihushållningsenhet har då den för fiskefartygsregistret, finns det ingen anledning att misstänka att fiskerihushållningsenheten genom sina förfrågningar om bedrivandet av yrkesfiske på ett osakligt sätt försökt utöva påtryckning mot eller hota klaganden, även om det till följd av de årliga fångstrapporterna kunde ifrågasättas om förfrågningarna var behövliga (759/1/98).

4) Skogsavverkning på ett Natura-område

Statsrådets allmänna sammanträde fattade 20.8.1998 ett beslut om godkännande av Finlands förslag till Europeiska gemenskapens Natura 2000 -nätverk och bestämde samtidigt att beslutet skulle verkställas utan att det hade vunnit laga kraft. Därefter hade det uppkommit ovisshet om huruvida Forststyrelsen kunde låta avverka skog på ett område som den hade i sin besittning och som inte omfattades av förslaget till Natura 2000 -nätverket men som föreningen Luonto-Liitto r.y., som hade överklagat statsrådets beslut till högsta domstolen, hade föreslagit att skulle tas med i nätverket.

Vid behandlingen av föreningens ställningstagande och Forststyrelsens begäran om utlåtande konstaterades det att justitiekanslern inte utan särskild anledning prövar ett affärsverks förfarande. Enligt vad som utretts i ärendet hörde Forststyrelsens avverkningar på de skogsområden som den hade sin besittning närmast till dess verksamhet som ett statligt affärsverk. I lagstiftningen finns ingen bestämmelse om att avverkningar på områden om inte ingår i statsrådets förslag till Natura 2000 -nätverk, i sig kunde anses vara lagstridiga. Vid prövningen av föreningens klagomål och verkställighetsbegäran måste högsta förvaltningsdomstolen överväga vilka föreskrifter om verkställigheten den eventuellt kan utfärda. Samtidigt konstaterades det att justitiekanslern tidigare förhållit sig och fortfarande förhåller sig restriktivt när det gäller utlåtanden till statliga affärsverk.

I ärendet har upprättats en promemoria som

förvaras tillsammans med de övriga handlingarna (203/1/00 och 6/21/00).

5) Bestämmelser om ett stödsystem för jordbruksgrödor

Jord- och skogsbruksministeriet gav 7.5.1998 ett beslut om tillämpningen av stödsystemet för jordbruksgrödor samt trädning i anslutning därtill (318/1998). Enligt sista meningen i beslutets 10 § 2 mom. skall obearbetade dikesrenar vara minst 60 centimeter breda, enligt vattenlagen (274/1961). I ett klagomål påpekades det att det i vattenlagen inte finns någon bestämmelse om att dikesrenar skall hållas obrukade på en bredd av minst 60 centimeter.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande med anledning av vad som utretts i ärendet att kravet att dikesrenar skall hållas obearbetade är dikterat av miljöskyddsskäl, för att uppfylla de förpliktelser som Europeiska gemenskapen ställer när det gäller trädning i anslutning till stödsystemet för jordbruksgrödor. När man bestämde hur bred den obearbetade dikesrenen skulle vara utgick man från vattenlagen och på denna baserad praxis i fråga om vad som i allmänhet anses höra till ett dike. Kravet på den obearbetade dikesrenens bredd berodde således inte på vattenlagen, som inte innehåller någon sådan bestämmelse, även om man med ledning av 10 § 2 mom. i jord- och skogsbruksministeriets ovan nämnda beslut och 1998 års ansökningsanvisningar kunde få den uppfattningen. Inexaktheten har sedermera korrigerats genom att hänvisningen till vattenlagen slopats, såsom framgår av ministeriets nya beslut (485/1999) och 1999 års ansökningsanvisningar (740/1/98).

6.7. Trafikförvaltningen

6.7.1. Framställning

Innehållet i en av fordonsförvaltningscentralens blanketter

I justitiekanslerns berättelse 1998 (s. 88) behandlades ett klagomål om att fordonsförvaltningscentralens blankett för ansökan om körkortstillstånd var uppgjord på ett vilseledande sätt. Med anledning av ärendet har Fordonsförvaltningscentralen meddelat att den bristfälliga blanketten utgör en del av en större helhet som

behöver utredas. Sedan justitiekanslern 27.9.1999 givit inrikesministeriet och trafikministeriet sitt utlåtande om den myndighet som är berättigad att tillverka körkort (berättelsen 1999, s. 37) har Fordonsförvaltningscentralen tillsammans med polisen börjat förbereda ett nytt förfarande för tillverkning av körkort. Målet är att förtydliga behörighetsfördelningen mellan myndigheterna och att förbättra tillverkningsförfarandet så att det blir smidigare, klarare, förmånligare och snabbare från kundernas synpunkt. Den ifrågavarande blanketten (F 101) har redan ändrats i vissa avseenden (627/1/97).

6.7.2. Meddelanden

1) Förnyande av en flygledares behörighet

Vicechefen för en flygstations flygledning hade tillräcklig arbetspraktik för att få sin flygledarbehörighet förnyad. Han hade emellertid försummat att göra vederbörliga anteckningar i flygledningens journal. Flygsäkerhetsförvaltningen uppmärksammade både vicechefen och Luftfartsverket på försummelsen och förutsatte samtidigt att Luftfartsverket övervakar att journalen fylls i samt att Luftfartsverket skapar ett system som gör det möjligt att effektivare övervaka de anställdas behörighet.

Justitiekanslern har för framtiden uppmärksammat Luftfartsverket på Flygsäkerhetsförvaltningens synpunkter gällande förnyande av behörigheten samt övervakningen av att den är i kraft. Samtidigt har justitiekanslern för framtiden meddelat Flygsäkerhetsförvaltningen sin uppfattning att bestämmelserna om flygledarcertifikat och behörighet är oklara (133/1/99).

2) Behandling av en registeranmälan om att ett fordon bytt ägare

Klaganden hade gjort en registeranmälan om att ett fordon bytt ägare. Enligt anmälan skulle endast den ena av fordonets två innehavare antecknas som ny ägare medan den andra skulle förbli innehavare.

Fordonsregistercentralen, eller Finlands Bilbesiktning Ab som enligt avtal skötte registret, hade inte godkänt anmälan. Klaganden hade ombetts inkomma med tilläggsutredningar och ett överlåtelsebevis av klaganden, som skulle kvarstå som innehavare. Registermyndigheten

hade inte beaktat den av klaganden insända utredningen enligt vilken det inte hade skett någon sådan överlåtelse av äganderätten över vilken ett överlåtelsebevis hade kunnat skrivas ut. Klaganden hade inte givits råd om det rätta förfarandet, trots att han skriftligen hade bett Fordonsförvaltningscentralen om råd.

Fordonsförvaltningscentralen uppmärksammades på principerna om en god förvaltning och framförallt på den rådgivningsskyldighet som en myndighet har enligt lagen om förvaltningsförfarande (974/1999).

6.7.3. Övriga ställningstaganden

1) Bestämmelserna om godstrafik

Med anledning av ett klagomål över trafikministeriets förfarande i fråga om godstrafiken mellan Finland och Ryssland konstaterade biträddande justitiekanslern att han inte hade någonting att anmärka med anledning av de förordningar om ändring av förordningen om användning av fordon på väg (670/1997 och 235/1998) som gällde fordons och fordonskombinationers massor och huvudsakliga mått i internationell trafik samt möjligheten att bevilja undantag. Trafikministeriet hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då det fattat beslut om undantagslov för fordon som har registrerats eller tagits i bruk i en stat som inte hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (236/1998) samt om Fordonsförvaltningscentralens avgifter (237/1998) (1315/1998).

2) Tillståndspliktig persontrafik

Chefen för trafikministeriets trafikavdelning hade under ett telefonsamtal med en länsstyrelses föredragande uttryckt åsikten att frågan om rikshataxi-verksamhet var tillståndspliktig kunde bedömas utgående från verksamhetens ringa omfattning och småskalighet. Justitiekanslern meddelade trafikministeriet för kännedom att enligt 6 § lagen om tillståndspliktig persontrafik kunde trafik på den grunden inte bedrivas utan tillstånd (719/1998).

3) Villkoren för ett teleanslutningskontrakt samt yttrandefriheten

Enligt ett teleföretags leveransvillkor hade fö-

retaget rätt att kräva förhandsbetalning eller säkerhet av en person för vilken i kreditupplysningarna hade noterats betalningsstörning. Televerket hade vägrat ingå ett teleanslutningskontrakt med en sådan person eftersom denne inte gått med på att betala en garantiavgift. Trafikministeriet ansåg teleföretagets förfarande vara lagligt. Justitiekanslern fäste avseende vid den i ärendet erforderliga författningsnivån. Enligt 80 § grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Enligt 15 § 2 mom. telemarknadslagen kan i trafikministeriets beslut om de allmänna grunderna för leveransvillkoren ingå punkter som måste regleras genom lag. Trafikministeriet uppgav att det började bereda en ändring av telemarknadslagen. I detta sammanhang skulle också författningsnivån för bestämmelserna om leveransvillkoren justeras i överensstämmelse med den nya grundlagen. Justitiekanslern sände sitt beslut till kommunikationsministeriet för att beaktas vid beredningen av lagändringen (44/1/00).

6.8. Handels- och industriförvaltningen

6.8.1. Meddelanden

1) Behandlingen av en patentansökan

En patentansökan hade lämnats in till patent- och registerstyrelsen 19.5.1995. Efter korrespondens i ärendet hade ansökan i november 1996 väntat på sin tur att bli behandlad. I relativt klara ärenden där ansökan beviljas är behandlingstiden i genomsnitt två och ett halvt år.

Biträddande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till 21 § Finlands grundlag, enligt vilken myndigheternas behandlingstider skall vara skäliga och var och en har rätt att vid behov söka ändring. Med beaktande av att behandlingen av ansökan hade varit avbruten i tre och ett halvt år och fortfarande inte framskridit måste behandlingstiden som redan uppgår till fem år, också med beaktande av ärendets särdrag anses vara så lång att behandlingen dragit oskäligt långt ut på tiden. Det har emellertid inte gjorts sannolikt att patent- och registerstyrelsen eller någon annan av de myndigheter som avses i klagomålet avsiktligt skulle ha fördröjt behandlingen.

Biträddande justitiekanslern underströk betydelsen av att ansökningar behandlas utan dröjsmål (116/1999).

2) Behandlingstiden för besvär

Två klagomål gällde de långa behandlingstiderna vid konsumentklagonämnden. Av utredningen framgick att den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål i nämnden tidigare hade underskridit nio månader. Under de senaste åren hade behandlingstiden överskridit nio månader och höll på att bli längre. I flera fall hade behandlingstiden överskridit 14 månader.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att orsaken till de långa behandlingstiderna i första hand var att personalen var alltför fåtalig i förhållande till det stora antalet ärenden och att behandlingstiderna inte kunde tillräknas nämndens tjänstemän som klandervärt förfarande. Å andra sidan beslöt biträdande justitiekanslern meddela handels- och industriministeriet och konsumentklagonämnden för kännedom att den relativt långa genomsnittliga behandlingstiden betydde att behandlingstiden i många fall blir så lång att situationen inte kan anses vara förenlig med det snabbhetskrav som avses i 21 § grundlagen (1111/1/99 och 2/1/00).

6.8.2. Övrigt ställningstagande

Vägran att betala ut verksamhetsmiljöstöd

I ett klagomål kritiserades en arbeidskrafts- och näringscentrals förfarande då den vägrat betala ut redan beviljat verksamhetsmiljöstöd. Det negativa beslutet hade varit överraskande eftersom den som beviljat stödet hade ansett projektet vara värt att understöda och det under projektets gång inte på något sätt hade framgått att de genomförda åtgärderna hade fallit utanför ramen för stödet.

Justitiekanslern ansåg att utgångspunkten var att den myndighet som beviljade stödet hade rätt att enligt prövning i det enskilda fallet avbryta utbetalningen av statsunderstöd som var beroende av prövning. Det var i första hand fråga om huruvida den myndighet som beviljat stödet med stöd av 4 och 9 § lagen om förvaltningsförfarande å ena sidan var skyldig att under projektets gång ge stödtagaren handledning och råd samt å andra sidan uppmana stödtagaren att komplettera sin utbetalningsansökan, om det saknades uppgifter som var väsentliga för utbetalningen.

I fråga om handledningen och rådgivningen konstaterade justitiekanslern att enbart den omständigheten att till den myndighet som beviljat

understödet under projektets gång för kännedom hade sänts styrgruppens mötesprotokoll varav det i stora drag framgick hur projektet hade framskridit, inte ännu innebar att myndigheten behövde vidta aktiva handlednings- och rådgivningsåtgärder. Vid bedömningen av rådgivnings-skyldighetens innehåll och omfattning var det skäl att beakta också de begränsningar som följde av kravet på opartiskhet.

Den skyldighet att komplettera utbetalningsansökan som stödtagaren ålades var tolkbar i en situation där det inte var fråga om bilagor som var nödvändiga för ansökan, utan om en omständighet som i större utsträckning var beroende av prövning och hade samband med den för utbetalningen förutsatta utredningen i dess helhet. Eftersom verksamhetsmiljöprojekt i praktiken kan genomföras på många olika sätt, inom ramen för den godkända projektansökan, kunde myndigheten inte åläggas sådana förpliktelser som 9 § lagen om förvaltningsförfarande i allmänhet förutsätter (7/21/99).

6.9. Social- och hälsovårdsförvaltningen

6.9.1. Framställning

Giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat beslut om tvångsvård

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens brev till Rättsskyddscentralen för hälsovården 29.8.2000, dnr 15/21/99. Se avsnitt 9, s. 170.

6.9.2. Meddelanden

1) Folkpensionsanstalten och återkrav av studie-stöd

Ett transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas beslut ingår i avsnitt 9, s. 162 (219/1/00).

2) Behandling av förmånsansökningar samt kundrådgivning

I ett klagomål påtalades det faktum att en förmånsansökan som hade sänts till en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer hade förkommit och att de förhandsbesked som kundrådgivningen gett om hur en ansökan skulle avgöras var bristfälliga och stridande mot det avgörande som

sedermera gavs. I sitt avgörande med anledning av klagomålet föreslog justitiekanslern att Folkpensionsanstaltens lokalbyrå – med beaktande av att den förkomna ansökan sedermera hade hittats längst bak i facket för inkommen post där den svårigen kunde upptäckas – skulle överväga möjligheten av en ommöblering i lokalbyrå för undvikande av liknande ”försvinnanden” i framtiden. I fråga om kundrådgivningen konstaterades det i avgörandet att alltför ovillkorliga ställningstaganden borde undvikas i rådgivningssituationer, om det inte är fråga om fall där ett visst slutresultat är givet med beaktande av de tillämpliga bestämmelserna (923/1/99).

3) Folkpensionsanstaltens lokalbyrås rådgivningsskyldighet

En person som ansökte om sjukdagpenning hade med sin ansökan lämnat in bristfälliga utredningar om sina inkomster till Folkpensionsanstaltens lokalbyrå. Lokalbyrån uppmärksammades på vikten av att ge sökande råd och förklara för dem vilka inkomstutredningar som anses tillräckliga och tillförlitliga när det gäller att avgöra dagpenningsansökningar (518/1/98).

4) Munhygienisternas ställning inom sjukförsäkringssystemet

I ett klagomål väcktes frågan om varför tandvårdare eller munhygienister som självständiga yrkesutövare inte hör till systemet för sjukförsäkringsersättning trots att de är intagna i det av Rättsskyddscentralen för hälsovården förda centralregistret över utbildade personer inom hälso- och sjukvården och de har lagstadgad rätt att utöva yrket.

I sitt klagomålsavgörande anser biträdande justitiekanslern utgående från det vid behandlingen av klagomålet uppkomna materialet att det är ändamålsenligt och uppenbart nödvändigt att det av social- och hälsovårdsministeriet inleda projektet för utveckling av munhygieniska hälso- och sjukvårdstjänster genomförs i en relativt snabb takt för att också munhygienisternas ställning inom hälso- och sjukvården skall kunna förtydligas och arbetsfördelningen mellan de olika yrkesgrupperna inom den munhygieniska hälso- och sjukvården utvecklas. Först efter att projektet slutförts är det möjligt att ta ställning till

behovet att ändra de ifrågavarande bestämmelserna och att lösa de problem som påtalas i klagomålet (43/1/99).

5) Ersättning av läkemedelskostnader med stöd av sjukförsäkringslagen

Det fanns ingen anledning att ingripa i Folkpensionsanstaltens ersättningspraxis, enligt vilken ersättning enligt sjukförsäkringslagen för läkemedlet Fosamax betalas endast då det har ordinerats för behandling eller profylax av osteoporos hos postmenopausala kvinnor. Enligt Folkpensionsanstaltens ersättningspraxis anses läkemedelskostnader som sådana kostnader som enligt sjukförsäkringslagen är nödvändiga för sjukvård, då ett läkemedel har ordinerats för vård av en sjukdom enligt en indikation som Läkemedelsverket har godkänt. I ersättningspraxis har endast godkänts läkemedel som har påvisats vara tillräckligt effektiva för att bota, lindra eller förebygga en sjukdom eller dess symptom. Däremot har sådan användning inte godkänts om avviker från den för läkemedelspreparatet godkända indikationen, dvs. användning för vilken det inte finns tillräckliga medicinska belägg.

Enligt vad som utretts är de godkända indikationerna för läkemedlet Fosamax baserade på omfattande kliniska undersökningar av läkemedlets effekt och säkerhet vid behandling eller profylax av osteoporos hos postmenopausala kvinnor. När det gäller osteoporos hos män har läkemedlets effekt inte ännu undersökts tillräckligt och någon indikationsansökan har inte heller lämnats in till Läkemedelsverket. På dessa grunder drog justitiekanslern slutsatsen att det i ärendet inte var frågan om sådant ojämlikt bemötande som avses i lagen om likställdhet mellan kvinnor och män. Justitiekanslern konstaterade, med hänvisning till jämställdhetsombudsmannens utlåtande i ärendet, att om det visar sig att användningen av det ifrågavarande läkemedelspreparatet har en lika gynnsam effekt på män som på kvinnor, finns det på de ovan anförda grunderna ingen orsak att behandla dem olika (437/1/99).

6) Ersättning för psykoterapi med stöd av sjukförsäkringslagen

Enligt ett klagomål är det oförenligt med den i

5 § regeringsformen stadgade jämlikhetsprincipen att Folkpensionsanstalten med stöd av sjukförsäkringslagen och -förordningen ersätter psykoterapi som ges av en läkare som sjukvård, med inte psykoterapi om ges av en psykolog. Enligt klagomålet innebär det faktum att tillgången på läkar-psykoterapeutjänster är begränsad i vissa delar av landet att de patienter som anlitar psykolog-psykoterapeutjänster utan grund försätts i en ojämlik ställning på grund av sitt hälsotillstånd.

Justitiekanslern anser i sitt klagomålsavgörande att utgångspunkten för sjukförsäkrings-systemet är den att det är fråga om sjukvård som ges av en läkare eller att vården är baserad på en läkares ordination. Beträffande ersättningsfrågan kan det noteras att en läkare ger vård med stöd av sin rätt att utöva läkaryrket, inte i egenskap av psykoterapeut, samt att det i sjukförsäkringslagen inte föreskrivs om rätt till ersättning för psykoterapi. Enligt det som konstateras i avgörandet är patienternas rätt till ersättning enligt sjukförsäkringslagen enhetlig, vilket innebär att de har rätt till ersättning för psykoterapi som ges av en legitimerad läkare men inte terapi som ges av en person som har fått någon annan utbildning, t.ex. av en legitimerad psykolog. Enligt justitiekanslerns åsikt föreligger det ingen konflikt mellan å ena sidan den jämlikhetsprincip som framgår av bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna och å andra sidan bestämmelserna om sjukförsäkringsersättning.

I avgörandet har emellertid dessutom hänvisats till det undersöknings- och utredningsarbete om psykoterapiresultat och utbildning i psykoterapi som framgår av de utredningar och utlåtanden som har inhämtats med anledning av klagomålet samt konstaterats att de har betydelse vid bedömningen av behovet att ändra ersättningspraxis och uttryckligen vid bedömningen av huruvida psykoterapi i sig är en sådan behandling att den som en självständig vårdform kan jämföras med sådan sjukvård som i enlighet med sjukförsäkringslagen berättigar till ersättning. Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att i fråga om definitionen av kriterierna för psykoterapiutbildningen och i fråga om utredningen och bedömningen av grunderna för ersättning av psykoterapi i enlighet med sjukförsäkringslagen eftersträva samma lösning, enligt en skälig snabb tidtabell. Denna uppfattning har justitiekanslern meddelat social- och hälsovårdsministeriet för kännedom (1183/1/98).

7) Myndigheternas skyldighet att besvara brev

Ett arbetarskyddsdistrikt hade muntligen (per telefon) besvarat ett brev från ombudet för en part i ett arbetarskyddsärende. God förvaltningssed förutsätter att myndigheterna besvarar inkomna sakliga brev. I regel skall också svaret vara skriftligt. Enklare förfrågningar kan besvaras också i någon annan form, t.ex. per telefon. Med beaktande av innehållet i brevet anser biträdande justitiekanslern att arbetarskyddsdistriktet borde ha besvarat det skriftligen (597/1/99).

6.9.3. Övriga ställningstaganden

1) Omfattningen av Folkpensionsanstaltens rådgivningsskyldighet

Klaganden ansåg att Folkpensionsanstalten hade försummat sin rådgivningsskyldighet enligt lagen om förvaltningsförfarande, då tjänstemännen vid en lokalbyrå inte hade gått med på att ge juridiska råd om vilken typ av understödsansökan som från ekonomisk synpunkt hade varit förmånligast för sökanden. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att myndigheterna inte enbart med stöd av lagen om förvaltningsförfarande i allmänhet är skyldiga och inte ens berättigade att ge juridiska råd (834/1/98).

2) Invandrades och återflyttares pensionsrätt

I ett klagomål var det fråga om att ge invandrare, i synnerhet ingermanländska återflyttare, samma rätt till pension som finländare. Enligt klagomålet innebär en ändring av folkpensionslagen som trädde i kraft år 1994 att de nämnda persongrupperna inte blev behandlade som jämlika med finländare. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av klagomålet att det till följd av lagändringen hade uppkommit ett behov att utreda de nämnda persongruppernas pensions- och utkomstskydd samt att det i regeringsprogrammet konstaterats att regeringen fortsätter genomförandet av det invandrar- och flyktingpolitiska programmet. Enligt regeringsprogrammet skall på ingermanländarnas återflyttning tillämpas de principer som framgår av riksdagens utrikesutskotts betänkande. En utredning av de utkomstproblem som förekommer bland invandrare i pensionsåldern pågår.

Enligt biträdande justitiekanslern avgörande är det fråga om ett omfattande problem som förutsätter omsorgsfulla och långsiktiga åtgärder och utredningar. Genom de åtgärder som hittills vidtagits har de principer utretts, som det är motiverat och befogat att följa. I avgörandet konstateras att frågan om invandrades och återflyttares rättigheter har studerats och utretts på ett sakligt sätt som beaktar olika alternativ, vilket innebär att det i detta skede medan arbetet ännu pågår inte finns någon anledning för justitiekanslern att ingripa i ärendet. — Det pågående arbetet för att lösa de utkomstproblem och pensionsfrågor som hänför sig till invandrare och återflyttare i pensionsåldern torde kunna slutföras inom en skälighets tid (180/1/99).

3) Meddelande om en försäkringsmäklares arvode

I ett klagomål var det fråga om att pensionsförsäkringsbolag enligt social- och hälsovårdsministeriets föreskrifter skall uppge mäklararvodena i de försäkringsbrev som ges till försäkringstagarna.

Enligt lagen om försäkringsmäklare skall försäkringsmäklaren underrätta sin uppdragsgivare huruvida försäkringsgivaren betalar provision eller arvode för förmedling av försäkringen samt på uppdragsgivarens begäran även uppge provisionens eller arvodets belopp. För förmedling av sådana lagstadgade försäkringar för vilkas premier social- och hälsovårdsministeriet fastställer beräkningsgrunderna får försäkringsgivaren betala provision eller arvode till försäkringsmäklaren endast på försäkringsgivarens ansökan och enligt de grunder som ministeriet fastställer. Ministeriet kan dock vid behov bestämma de grunder som tillämpas på arvoden.

Arbetspensionsförsäkringen är en lagstadgad försäkring för vilken ministeriet fastställer premiegrunderna på ansökan av arbetspensionsförsäkringsbolaget. Med beaktande av grunderna för de föreskrifter som gäller meddelande om försäkringsmäklarens arvode, social- och hälsovårdsministeriets behörighet samt ministeriets meddelande att det kommer att upphäva de ifrågavarande föreskrifterna när det följande gång fastställer grunderna för försäkringspremierna, föranleder klagomålet inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (1117/1/99).

4) Ersättning enligt patientskadlagen samt justitiekanslerns behörighet

I justitiekanslerns berättelse för år 1997 konstaterar biträdande justitiekanslern att justitiekanslerns övervakningsbehörighet genom ändringen av 46 § 1 mom. (1221/1990) regeringsformen utvidgades till att gälla alla dem som sköter offentliga uppdrag. Enligt biträdande justitiekanslerns ställningstagande ankommer det inte på justitiekanslern att övervaka patientförsäkringsföreningens avgöranden.

Enligt 108 § 1 mom. grundlagen (731/1999) ankommer det fortfarande inte på justitiekanslern att övervaka patientskadeföreningens avgöranden. Den som är missnöjd med föreningens beslut kan hänskjuta ärendet till patientskadenämnden, vars beslut omfattas av justitiekanslerns övervakning (21/1/99).

6.10. Arbetsförvaltningen

6.10.1. Meddelanden

1) Periodisering av semesterersättning

I ett klagomål var det fråga om periodisering av semesterersättning med stöd av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att förfarandet i det fall som avsågs i klagomålet hade varit förenligt med de gällande bestämmelserna. I avgörandet hänvisades till de grunder som hade inverkat på den periodisering av semesterersättningen som hade genomförts inom ramen för utkomstskyddssystemet samt konstaterades att en viktig grund för periodiseringen hade varit den synpunkt som framgår av 2 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa. I avgörandet hänvisas också till den utredning om periodisering av semesterersättningen som social- och hälsovårdsministeriet år 1997 gjorde på begäran av riksdagens social- och hälsovårdsutskott och till den lagändring som gjordes till följd av utredningsarbetet, vilken innebär att till 5 § 1 mom. 15 punkten lagen om utkomstskydd för arbetslösa fogades ett undantag gällande periodisering av semesterersättningar för kortare tid än en månad (572/2/98).

2) En persons religiösa övertygelse och skyldighet att ta emot arbete

En Arbetskraftsbyrå meddelades att ställföre-

trädaren för biträdande justitiekanslern var av den uppfattningen att en arbetssökandes religiösa övertygelse bör anses vara en sådan orsak som ger honom rätt att vägra ta emot erbjudet arbete utan att förlora sin rätt till arbetslöshetsdagpenning (420/1/99).

3) Myndigheternas skyldighet att besvara brev

En klagande hade i ett ärende som gällde arbetsmarknads- och utkomststöd tillsänt arbetskraftskommissionen ett brev där han yrkade att arbetskraftskommissionen i hans ställe skulle återbetala utkomststöd som socialnämnden återkrävde av klaganden efter att dennes rätt till arbetsmarknadsstöd hade återkallats retroaktivt på grund av att arbetslöshetsnämnden hade ändrat arbetskraftskommissionens beslut. Enligt brevet skulle klaganden inte överhuvudtaget ha behövt ansöka om utkomststöd om arbetskraftskommissionen från första början hade fattat ett korrekt beslut. Klaganden yrkade dessutom på skadestånd.

Enligt vad som utretts hade klagandens brev lästs upp vid arbetskraftskommissionens sammanträde, men det hade inte besvarats. Brevet hade närmast betraktats som en åsiktsyttring som inte hade innehållit några sådana förbedömningen av förutsättningarna för beviljande av arbetsmarknadsstöd relevanta synpunkter, vilka skulle ha föranlett ytterligare åtgärder.

Även om de i brevet framförda yrkandena inte kunde anses vara baserade på lag, hade kravet på en god förvaltning enligt biträdande justitiekanslerns åsikt med beaktande av brevets sakliga tonfall emellertid förutsatt att det besvarades (294/1/99).

6.10.2. Övrigt ställningstagande

Fråga om vissa arrangemang för arbetslösa var förenliga med grundlagen

I ett klagomål ansågs det strida mot 9 § grundlagen att en arbetslös arbetssökande måste an hålla om arbetskraftsmyndighetens tillstånd alltid då han ville resa någonstans.

I sitt svar på klagomålet redogjorde biträdande justitiekanslern för innehållet i 4 § 2 mom. samt 5 § 1 och 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Till 5 § 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa fogades år 1997 en bestäm-

melse enligt vilken ”en person skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande under en sådan på förhand till arbetskraftsbyrån anmäld tillfällig och kort utlandsresa under vilken han är anträffbar och inom en skälig och sedvanlig tid kan ta emot arbete eller utbildning”. Då detta tillägg behandlades i riksdagen bedömde grundlagsutskottet i sitt utlåtande (15/1997 rd) ärendet också med avseende på 7 § 2 mom. regeringsformen och stannade för att lagförslaget kunde behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

Med beaktande av riksdagens ställningstaganden konstaterade biträdande justitiekanslern att han inte hade några grunder för att i sitt svar göra den bedömningen att de ovan beskrivna utkomstskyddsarrangemangen stred mot 9 § 2 mom. grundlagen (972/1/00).

6.11. Miljöförvaltningen

6.11.1. Meddelande

Meddelande och framställning om tillsynsåtgärder

En regional miljöcentral meddelades att det i framtiden kunde vara befogat att förfara på så sätt att de tjänstemän vid miljöcentralen och de kommunala tjänstemän som sköter miljöskyddsuppgifter förhandlar med varandra i sådana fall då båda myndigheterna är behöriga att vidta tillsynsåtgärder.

Dessutom framställdes att arbetskrafts- och näringscentralen, efter att ett hönshushållningsföretag hade anslutit sig till lantbrukets miljöstödssystem, skulle dra försorg om att företagets verksamhet i fortsättningen övervakades tillräckligt noggrant i det avseende som det här var frågan om (666/1/98).

6.11.2. Övrigt ställningstagande

Påskyndande av behandlingen av klagomål

Vid justitiekanslersämbetet hade anhängigjorts ett antal klagomål som gällde en stads miljöförvaltnings och tekniska förvaltnings förfarande vid behandlingen av ett fastighetsärende. Vid behandlingen av ärendet framgick det att samma helhet av ärenden med olika betoningar var anhängig bl.a. vid miljöministeriet och den

regionala miljöcentralen, vilka redan för sin del hade inhämtat utredningar från stadens myndigheter med anledning av klagomålen.

Enligt vedertagen praxis tar justitiekanslern som laglighetsövervakare inte ställning till ärenden som fortfarande är anhängiga hos lägre behöriga myndigheter, förrän dessa har framfört sin egen ståndpunkt. Eftersom den ifrågavarande

helheten av ärenden emellertid redan under en relativt lång tid hade varit anhängig hos de ovan nämnda myndigheterna, uppmanade biträdande justitiekanslern dem att inom en skälig tid slutbehandla ärendena och översända sina avgöranden till justitiekanslersämbetet för kännedom (1233/1/98).

7. Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen

7.1. Allmän översikt

7.1.1. Fördelningen av klagomål samt vidtagna åtgärder

Utöver statsförvaltningen övervakar justitiekanslern också självstyrelsesamfundens verksamhet. Det är fråga om den kommunala självstyrelsen och de religiösa samfundens självstyrelse samt om Ålands landskapsförvaltning. Ändamålsenlighetsfrågor hör inte till justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Klagomål som hänförde sig till olika sektorer av kommunalförvaltningens funktioner och beslutsfattande utgjorde under verksamhetsåret en stor del av den laglighetsövervakning som gällde självstyrelsesamfunden. Antalet klagomål över de kommunala myndigheternas förfarande har överhuvudtaget minskat en aning. Under verksamhetsåret inkom sammanlagt 96 sådana klagomål (106 år 1999). Antalet klagomål över socialmyndigheternas förfarande var relativt stort under verksamhetsåret, sammanlagt 166 (127 år 1999). I siffran ingår visserligen klagomål över såväl kommunalförvaltningens som statsförvaltningens socialväsande.

År 1999 reviderades lagstiftningen om förmynderskap så att ansvaret för förmyndarverksamheten överfördes från kommunerna till staten och så att kommunernas förmyndarnämnder drogs in. Den nya lagstiftningen ledde till att antalet kommunala klagomål minskade. Eftersom kommunerna emellertid i regel fortfarande svarar för att det i kommunen finns sådana intressebevakare som avses i lagen om förmyndarverksamhet, har klagomålen över kommunernas åtgärder i detta avseende inte helt upphört. Kommunen kan antingen ha tjänster eller befattningar för allmänna intressebevakare (tidigare tjänsteförmyndare) eller också kan kommunen köpa intressebevakningstjänsterna av utomstående.

Under verksamhetsåret har klagomålen i tre fall lett till anmärkningar för felaktigt förfarande och i nitton fall till att justitiekanslern meddelat vederbörande sin uppfattning. I de fall som har lett till anmärkning har det varit fråga om en kommunstyrelses förfarande i strid med lagen om jämställdhet mellan könen, om att vice ordföranden för ett högstadiums planeringskommitté underlåtit att iaktta jävsbestämmelserna, om att en rektor underlåtit att på det sätt som förutsätts i studentexamensförordningen kontrollera omständigheter som påverkat en abiturients rättigheter samt om att en psykiater förfarit i strid med jävsbestämmelserna. Vid laglighetsövervakningen har dessutom uppmärksamats bl.a. vikten av att höra parter, behandling av rättelseyrkanden och iakttagande av jävsbestämmelserna samt övervakning av gatuunderhåll vintertid.

Under verksamhetsåret inkom 4 (4 år 1999) klagomål som hänförde sig till laglighetsövervakningen av de religiösa samfundens självstyrelse. Alla de under året avgjorda klagomålen (3) gällde den evangelisk-lutherska kyrkan. I två klagomål var det fråga om ett domkapitels förfarande och i ett var det fråga om en församlings förfarande. Klagomålen har inte lett till åtgärder.

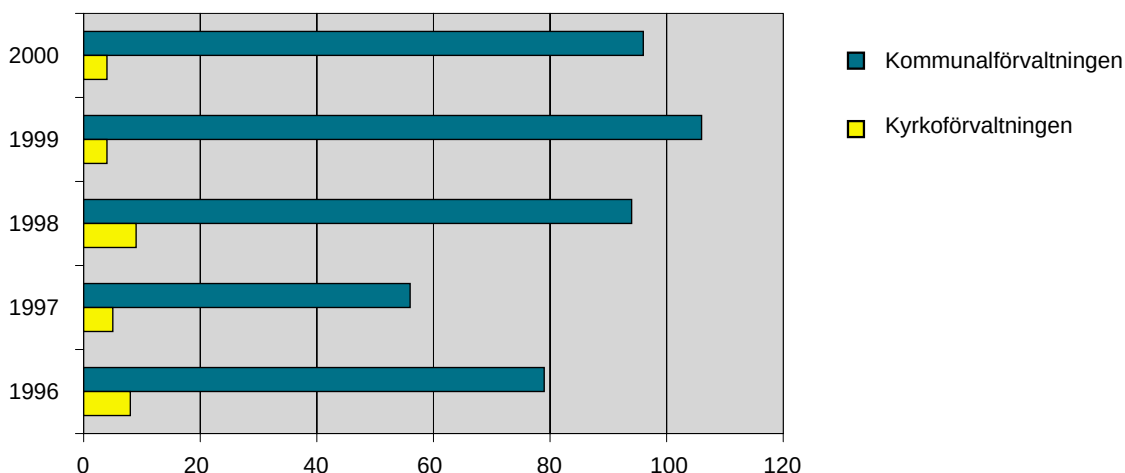
Under verksamhetsåret inkom tre klagomål som hänförde sig till landskapet Åland. Två av dessa avgjordes under samma år och föranledde inga åtgärder.

Under verksamhetsåret tog justitiekanslern dessutom ställning till sametingets styrelses förfarande vid tillämpning av jävsbestämmelserna, till kommunala pensionsanstaltens förfarande i ett ärende som gällde bedömning av pensionsbellopp, till pensionsskyddscentralens förfarande vid behandlingen av en pensionsansökan samt till ett försäkringsbolags förfarande vid uppbörden av lagstadgade pensionspremier.

Av figur 7 framgår hur antalet klagomål gällande kommunala och kyrkliga myndigheter utvecklades 1996–2000.

Figur 7.

Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1996—2000



7.1.2. Den nya kommunallagens inverkan på kommunernas förvaltning

Kommunallagens målsättningar och justitiekanslerns övervakning

Den nya kommunallagen (365/1995) trädde i kraft 1.7.1995, utom 8 och 9 kap. som trädde i kraft 1.1.1997. Genom den nya kommunallagen har bl.a. kommunernas handlingsfrihet utökats. Lagen tillåter att den enskilda kommunen tillämpar också egna lösningar i sin förvaltning och när det gäller skötseln av uppgifterna. I kommunallagen regleras grunderna för den kommunala självstyrelsen. Samtidigt har staten avstått från att styra kommunerna genom författningar på lägre nivå än lag. Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om generell övervakning på eget initiativ genom länsstyrelsernas försorg, utan länsstyrelsernas laglighetsövervakning är baserad på klagomål.

Den nya kommunallagen ändrar inte i sig justitiekanslerns generella laglighetsövervakning av kommunerna och inte heller övervakningens innehåll. Justitiekanslerns övervakning är huvudsakligen baserad på kommuninvånarnas klagomål. När justitiekanslern i enlighet med 108 § 1 mom. Finlands grundlag övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses kan han också på eget initiativ följa hur rättsskyddssystemet fung-

erar. Kommunstyrelsen hörs i allmänhet om sådana förfaranden som är föremål för undersökning. Dessutom har justitiekanslersämbetet följt tillämpningen och verkställigheten av kommunallagen utgående från myndigheternas meddelanden. I samband med biträdande justitiekanslerns besök i kommunerna har frågor som berör kommunallagen diskuterats.

Statsrådets redogörelse

När riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till kommunallag förutsatte den att regeringen ger en redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av tillämpningen av den nya kommunallagen samt om andra frågor som aktualiserats i samband med tillämpningen av lagen.

Statsrådet gav 23.9.1999 en redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av tillämpningen av den nya kommunallagen (SRR 3/1999 rd). I redogörelsen behandlas kommunallagens verkningar i kapitlens ordningsföljd. Den huvudsakliga uppmärksamheten ägnas de bestämmelser som har lett till förändringar i kommunernas praxis eller som har visat sig vara svåra att tillämpa.

I redogörelsen behandlas den offentliga maktens ansvar när det gäller förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och i detta

avseende konstateras det att staten och kommunerna bär ansvaret för att bastjänsterna tillhandahålls och för att varje kommun ordnar sådan service som de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter. En förutsättning för att den grundläggande servicen skall kunna ordnas flexibelt och effektivt är att den ordnas med beaktande av de lokala förhållandena. Kommunerna skall på eget initiativ trygga servicen och anpassa servicesystemet till de ekonomiska resurserna.

Den omständigheten att många kommuners ekonomi har stramats åt avsevärt har lett till att kommunerna haft svårigheter att uppfylla sina lagstadgade förpliktelser. Det oaktat anses det i redogörelsen att länsstyrelsernas laglighetsövervakning, som enligt kommunallagen är baserad på klagomål, är tillräcklig och att det inte är skäl att i lag tillåta en omfattande generell övervakning på länsstyrelsernas eget initiativ.

I redogörelsen bedöms också hur kommundirektörens ställning har utvecklats under den nya kommunallagens giltighetstid. I synnerhet uppmärksammas det faktum att det har blivit lättare att säga upp en kommunidirektör. Bland de övriga frågor som granskats är det skäl att nämna jävssituationerna inom det kommunala besluts- och förvaltningsförfarandet.

Riksdagsbehandlingen av redogörelsen

Riksdagens förvaltningsutskott har med anledning av redogörelsen givit sitt betänkande FöUB 11/2000 rd. Utskottet anser att staten inte fullt ut har sett till att kommunerna har reella möjligheter att klara sina uppgifter. Utskottet förutsätter att förfarandet med förhandlingar mellan staten och kommunerna revideras i samband med översynen av kommunallagen samt att det blir möjligt för kommunerna och staten att komma överens om kostnadsfördelningen. Detta för att det skall bli lättare att förutsäga vilka de kommunekonomiska konsekvenserna blir. Utskottet anser för sin del att länsstyrelsernas på klagomål baserade laglighetsövervakning är tillräcklig. Utskottet vill också i övrigt framhålla att det gäller att satsa på ett utvärderingssystem och kriterier för de kommunala bastjänsterna och inte på tillsyn.

Förvaltningsutskottet anser att ett syfte med kommunallagen är att göra den kommunala beslutsprocessen mera tillförlitlig och trovärdig, vilket kommer fram inte minst i mångfalden bestämmelser om de förtroendevalda. I detta sammanhang uppmärksammar utskottet också jävs-

bestämmelserna på koncernnivå i kommunen. Det kan på grund av jäv visa sig vara svårt att styra koncernen, om tjänstemän inom kommunens centralförvaltning sitter med i ett kommunalt aktiebolags styrelse.

I likhet med redogörelsen vill utskottet uppmärksamma att de kommunala organen tydligare än förut bör uppfatta behandlingen av rättelseyrkanden så att det inte är fråga om en ny behandling av ett ärende som redan har behandlats, utan om en fördjupad behandling som till väsentliga delar sker i rättsskyddets intresse. Vid en sådan behandling är det väsentligt att även specificera beslutets ändamålsenlighets- och laglighetsgrunder eftersom de besvär som eventuellt anförs över beslutet hos länsrätten kan gälla bara laglighetsgrunder.

Riksdagen godkände vid sitt plenum 7.6.2000 med anledning av statsrådets redogörelse ett utlåtande enligt förvaltningsutskottets betänkande och sände det som sitt svar till statsrådet (RSk 13/2000 rd). Statsrådet beslöt vid sitt allmänna sammanträde 21.6.2000 anteckna riksdagens skrivelse om redogörelsen till protokollet för kännedom och beaktande.

Övervakningssynpunkter

Kommunförvaltningen skall förverkliga medborgarnas självstyrelse samt kommuninvånarnas sociala och ekonomiska välbefinnande. I kommunallagen regleras grunderna för den kommunala självstyrelsen. Till dessa hör kommunens förhållande till staten samt kommunens grundläggande uppgift när det gäller att främja kommuninvånarnas välbefinnande och en hållbar utveckling samt kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter. Viktiga delområden är också förvaltningen och ledningen av kommunen, den kommunala beskattningsrätten och grunderna för kommunekonomin samt rättssäkerheten.

Justitiekanslerns övervakning av kommunerna är laglighetsövervakning. De kommunala klagomålen gäller framför allt den allmänna kommunalförvaltningen, undervisningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet samt miljöförvaltningen (inkl. byggande och planläggning). I klagomålen aktualiserats också bl.a. den av 21 § grundlagen framgående principen om en god förvaltning, m.a.o. om ärenden blivit vederbörligen beredda och beslut vederbörligen motiverade, om bestämmelserna om hörande av parter har iakttagits eller om ärenden har blivit behandlade

inom en skäligen tid. Med anledning av klagomål har också utretts frågor som gällt iakttagande av lagstiftningen om handlingsoffentlighet inom kommunalförvaltningen. Av klagomålsavgörandena kan särskilt nämnas de som i gällt dröjsmål med och motivering av beslut om utkomststöd samt trygghet av kommuninvånarens utkomst (justitiekanslerns berättelse 1996 s.102-103 och justitiekanslerns berättelse 1998 s.112.), Natura-avgörandena (justitiekanslerns berättelse 1999 s. 100) och dessutom de avgöranden som behandlas nedan i berättelsens avsnitt 7. — Biträdande justitiekanslern har beträffande det av 7 § kommunallagen följande tolkningsproblemet om huruvida 1 mom. som gäller ordningsstadsförelse skall tolkas som en straffbestämmelse eller som en fullmaktsbestämmelse, gjort en framställning till inrikesministeriet om korrigering av det missförhållande som den nämnda bestämmelsen innebär (justitiekanslerns berättelse 1997 s.182—185).

En på klagomålen baserad bedömning av hur kommunallagen fungerar visar att den i huvudsak fungerar tämligen väl. Utöver de ovannämnda problemen har också jävsfrågor aktualiserats upprepade gånger. I samband med att delar av kommunernas verksamhetsområden bolagiseras kan det oftare uppkomma jävsfrågor som måste utredas. Kommunallagen har över huvudtaget medfört betydande förbättringar jämfört med den tidigare regleringen.

Med beaktande av statsrådets redogörelse och de synpunkter som riksdagens förvaltningsutskott framfört är det motiverat att fortsättningsvis följa upp kommunallagen i synnerhet till de delar som den i den nämnda redogörelsen och i det nämnda betänkandet har föranlett närmare granskning. Från justitiekanslerns sida kommer uppföljningen huvudsakligen att ske i samband med den s.k. listagranskningen och i anslutning till behandlingen av klagomål (13/50/99).

7.2. Kommunalförvaltningen

7.2.1. Allmän förvaltning

7.2.1.1. Anmärkning

Tillsättning av en planeringskommitté samt dennas verksamhet

En kommunstyrelse tillsatte en planeringskommitté för högstadiet och utnämnde till den

sex medlemmar av vilka en var kvinna. Senare tillsatte kommunstyrelsen på nytt kommittén och utnämnde de tidigare medlemmarna till den. Några särskilda skäl till anfördes inte som förklaring till att man avvek från den 40 procents kvot som förutsätts i 4 § 2 mom. jämställdhetslagen.

En av kommitténs medlemmar, samtidigt vice ordförande, var styrelsemedlem i ett i kommunen verksamt byggbolag. Kommittén beslöt beställa tjänster av bolaget. Den ifrågavarande kommittémedlemmen hade ekonomisk nytta av beslutet. Han hade visserligen jävat sig då kommittén fattade beslutet om att beställa tjänsterna av hans bolag.

Biträdande justitiekanslern tilldelade kommunstyrelsen en anmärkning för att den brutit mot jämställdhetslagen. Kommitténs vice ordförande tilldelades en anmärkning för att han hade åsidosatt jävsbestämmelserna. (893/1/99).

7.2.1.2. Meddelanden

1) Försummelse att höra en part

En kommunstyrelse hade under sitt sammanträde ordnat ett hörande utan att en part var närvarande. Med anledning av besvär konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att det hade skett ett procedurfel vid kommunstyrelsens sammanträde och att kommunstyrelsens beslut hade tillkommit i felaktig ordning. Med beaktande av 15 § 1 mom. och 18 § lagen om förvaltningsförfarande samt 90 § kommunallagen upphävde och undanröjde högsta förvaltningsdomstolen länsrättens beslut samt det beslut som kommunstyrelsen hade fattat 24.10.1997.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om en förvaltningsmyndighet har en relativt stor prövningsrätt när den fattar beslut, är det en grundläggande förutsättning för rättssäkerheten att ärendena blir omsorgsfullt utredda samt att besluten baseras på fakta och korrekta lagrum. Biträdande justitiekanslern beslöt för framtiden uppmärksamma kommunstyrelsen på det korrekta förfarandet i ärenden av detta slag (626/1/98).

2) Bedömning av ett fiskeriprojekt

I ett klagomål var det fråga om en stadsstyrelses förfarande när den i samband med en kom-

munsammanslagning i början av år 1997 beredde och genomförde ett fiskeriprojekt.

Det syfte som framgår av 29 § 1 mom. kommunallagen skulle uppenbarligen ha kunnat förverkligas bättre ifall det tidigare, redan i planeringsskedet uttryckligen hade informerats om projektet. Återhållsamheten när det gällde informationen kunde motiveras med att ett sådant tillkännagivande av anhängigheten som avses i 13 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande uppenbarligen hade berört affärshemligheter. Ett tillkännagivande av anhängigheten hade å andra sidan kunnat ske utan att röja några hemligheter.

När stadsstyrelsen fattade beslut om fiskeriarangemang och gjorde en ansökan om förbud mot handredskapsfiske hade den vidtagit åtgärder som vid den aktuella tidpunkten hörde till stadens skogsnämnds behörighet. Stadsstyrelsen hade således inte varit behörig att fatta beslutet.

Ett koncernbolag hade utfärdat sådana bestämmelser om fiskeområden, fiskeavgifter, fiskeredskap samt om uppbörd av avgifter och fiskeövervakning, som till sin natur var myndighetsuppgifter. Bolaget hade vidtagit åtgärder som fortfarande ankom på skogsnämnden. Det var i sista hand stadsstyrelsen som i egenskap av myndighet som var ansvarig för det skedda eftersom den ansvarade för projektet och hade en representant i bolagets styrelse.

I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern stadsstyrelsen på de bristfälligheter och behörighetsöverskridningar som konstaterats i förfarandet (501/1/98).

3) En stadsstyrelses förfarande i ett miljötillståndsärende

På en fastighet fanns ett mattvättningsställe som användes i enlighet med tekniska nämndens beslut. Kommunstyrelsen hade då den till miljönämnden gjorde ansökan om miljötillstånd som gällde ändring av vattenreningsverkets verksamhet nämnt också mattvättningsstället under punkten "verksamhet för vilken ansöks om tillstånd". Miljönämnden hade inte behandlat frågan om det behövdes miljötillstånd för mattvättningsstället förrän den fattade beslut om ändring av reningsverkets verksamhet, eftersom mattvättningsstället inte var en sådan anläggning som enligt hälsoskyddslagstiftningen förutsatte förläggningstillstånd på grund av att den eventu-

ellt orsakade sanitär olägenhet, och nämnde den inte heller i sitt tillståndsbeslut.

I samband med hörandet fick klaganden på grund av kommunstyrelsens anteckning den felaktiga uppfattningen att tillstånds-förfarandet hade gällt också mattvättningsstället. Miljönämnden borde ha rättat en eventuell missuppfattning efter det att kommunstyrelsen i sitt bemötande hade rättat sin ansökan. Då klaganden till denna del inte hade blivit vederbörligen hörd, borde miljönämnden i sitt avgörande för tydlighetens skull ha nämnt att tillståndet inte gällde mattvättningsstället.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att vid behandlingen av tillståndsansökningar iakttas tillräcklig noggrannhet och omsorgsfullhet (942/1/98).

4) Rättelse av en protokollsanteckning

Vice ordföranden för en kommitté som tillsatts av kommunstyrelsen hade avlägsnat sig ur sammanträdesrummet då kommittén beslöt beställa tjänster av hans bolag. Den person som var sekreterare vid mötet hade emellertid inte antecknat i protokollet att vice ordföranden jävat sig. Sekreteraren gavs vid följande sammanträde i uppdrag att rätta protokollet på vederbörligt sätt. Sekreteraren hade emellertid glömt att göra detta.

Kommunsekreteraren hade efteråt gett kommitténs sekreterare det felaktiga rådet att göra rättelsen i originalprotokollet. Senare uppgav kommunsekreteraren emellertid att han hade haft fel uppfattning om rättelseförfarandet. Han hade sagt att rättelsen skulle göras i liggarexemplaret av beslutet och att den rättelse som förutsattes i sammanträdesprotokollet skulle behandlas av kommittén.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden kommitténs sekreterare på att rättelseförfarandet varit bristfälligt samt kommunsekreteraren på vikten av att ge riktiga råd (893/1/99).

5) Behandling av ett rättelseyrkande

En kommunstyrelse hade behandlat och avgjort ett till den riktat rättelseyrkande som gällde tekniska nämndens beslut.

Eftersom kommunstyrelsen inte med stöd av 51 § kommunallagen hade upptagit det av näm-

den avgjorda ärendet till behandling, ankom inte heller behandlingen av rättelseyrkandet på kommunstyrelsen. Enligt 89 § 2 mom. kommunallagen hörde ärendet till nämndens behörighet. På grund av att kommunstyrelsen hade haft en felaktig uppfattning om behörigheten hade den inte vidtagit sådana åtgärder för att överföra ärendet till nämnden som avses 8 § lagen om förvaltningsförfarande. Frågan om huruvida rättelseyrkandet hade blivit lagligen behandlat avgjordes i ordinärt besvärsförfarande av högsta förvaltningsdomstolen genom ett avgörande som innebär att kommunstyrelsens beslut upphävdes och undanröjdes.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sin bedömning av förfarandet också den omständigheten att den som yrkade på rättelse, då han på begäran fick en kopia av handlingarna där det inte fanns några anvisningar om förfarandet, borde ha tagit reda på rättelseyrkandeförfarandet. Detta hade kunnat förutsättas av honom i egenskap av kommunfullmäktig.

Kommunstyrelsen uppmärksammades på vikten av att vederbörligen iakttä kommunallagen och lagen om förvaltningsförfarande (172/199).

6) Övervakning av gators vinterunderhåll

De gällande bestämmelserna om ansvaret för övervakning av gatuunderhåll förpliktar såväl fastighetsägare som myndigheter i detta avseende. Stadens myndigheter hade inte ens försökt övervaka gatuunderhållet under de vintermånader som avsågs i klagomålet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i sista hand ankommer på stadsstyrelsen att dra försorg att om stadens myndigheter uppfyller sina skyldigheter i dessa avseenden. Stadsstyrelsen uppmärksammades eftertryckligen på vikten av att i tillräcklig utsträckning övervaka gatuunderhållet (539/100).

7.2.1.3. Övrigt ställningstagande

Partsställningen i samband med ett rättelseyrkande

En stadsdirektör hade fattat ett beslut om språkutbildning. Med anledning av beslutet hade framförts två rättelseyrkanden. I sitt avgörande

med anledning av ett klagomål ansåg biträdande justitiekanslern att stadsdirektören hade kunnat fatta ett beslut som preciserade det ursprungliga beslutet, trots att de rättelseyrkanden som framförts med anledning av det ursprungliga beslutet inte ännu hade avgjorts av stadsstyrelsen. De som framförde rättelseyrkandet borde med avseende på delgivningen av det preciserande beslutet konstateras ha varit parter som hade rätt att yrka på rättelse. Stadsdirektörens tredje beslut om språkutbildningen var inte i den bemärkelsen en precisering av det ursprungliga beslutet att de som yrkade på rättelse av det ursprungliga beslutet borde ha ansetts vara parter med avseende på delgivningen av det tredje beslutet (495/199).

7.2.2. Undervisningsförvaltningen

7.2.2.1. Anmärkningar

1) Studentexamensprov föråldrades

Enligt ett klagomål hade vid studiehandledningen i gymnasiet givits oriktiga uppgifter vilket lett till att en abiturient blev tvungen att på nytt avlägga prov som han redan avlagt med godkänt vitsord.

Enligt vad som utretts hade abiturienten börjat avlägga sin studentexamen redan hösten 1997, vilket innebär att han borde ha avlagt i examen ingående fyra obligatoriska prov senast hösten 1998.

Enligt 15 § 1 mom. studentexamensförordningen skall rektorn kontrollera om abiturienten uppfyller förutsättningarna för deltagande i de prov som ingår i examen. Rektorn är således också skyldig att följa i vilken ordning abiturienterna avlägger proven och att handleda abiturienterna. I det föreliggande fallet hade rektorn emellertid inte kontrollerat anmälningarna till tre examensomgångar och således inte observerat att abiturienten i det aktuella fallet borde ha avlagt de sista proven i sin examen senast under den tredje examensomgången, dvs. hösten 1998. Av denna anledning blev abiturienten tvungen på nytt börja avlägga sin examen under den omgång som inföll våren 1999.

Rektorn hade försummat att fästa tillräckligt avseende vid omständigheter som påverkade abiturientens rättigheter på ett sådant sätt som studentexamensförordningen förutsätter. Av denna anledning tilldelade biträdande justitiekanslern för framtiden rektorn en anmärkning för dennes

felaktiga förfarande. Också studiehandledaren uppmärksammades på vikten av omsorgsfull studiehandledning. (Se också punkt 6.5.1.3.) (232/1/99).

2) Drogtest av en läroanstalts elever

Med anledning av uppgifter som förekommit i offentligheten upptog ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern på eget initiativ till prövning en yrkesläroanstalts drogtest av sina elever. Enligt vad som utretts testades enskilda elever som misstänktes ha använt droger. Dessutom togs stickprov på eleverna i hela klassen. Ett positivt testresultat ledde till att vederbörande relegerades för viss tid. Det var frivilligt att delta i drogtesten men läroanstalten hade beslutat att orsaken till eventuell vägran skulle utredas i diskussioner mellan elevvårdsgruppen, eleven och läraren.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att drogtest innebär ett ingrepp i den personliga integriteten som skyddas i grundlagen och att också behandlingen av testresultaten åtnjuter skydd enligt grundlagens bestämmelse om skydd för privatlivet. Drogtest får utföras endast under förutsättning att de som testas frivilligt samtycker eller under förutsättning att det föreskrivs i lag om testen. Efter som vägran att bli testad ledde till att orsaken till vägran utreddes kunde samtycket till denna del inte anses vara genuint frivilligt.

En läroanstalts disciplinära befogenheter sträcker sig inte till sådant som eleverna gör utanför undervisningstiden eller läroanstaltens område. En läroanstalt kan inte påföra disciplinära påföljder enbart på grundval av ett positivt testresultat, om den inte på något annat sätt kan påvisa att eleven har använt droger eller varit påverkad under undervisningstiden eller på läroanstaltens område.

Läroanstalten uppmärksammades eftertryckligen dels på drogtestförfarandet, dels på de problem som sammanhänger med påförandet av disciplinärt straff med anledning av ett positivt testresultat. Se även avsnitt 3.4.6. (8/50/00).

7.2.2.2. Meddelanden

1) Indragning av byskolor

Justitiekansler Paavo Nikulas avgörande ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 157 (40/51/98).

2) Behandling av påstådd mobbning

En lärare hade i ett 5.6.1997 daterat brev till utbildningsnämnden meddelat att hon godkände en förflyttning till en annan skola i kommunen på den grunden att skolföreståndaren hade mobbat henne i flera års tid. Utbildningsnämnden fattade beslut om flyttningen 9.6.1997. Skolföreståndaren fick vetskap om påståendet först hösten 1997.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det i ärendet inte hade visats vilken betydelse lärarens brev haft för utbildningsnämndens beslut. God förvaltningssed hade emellertid förutsatt att utbildningsnämnden oavsett vad den beslutade 9.6.1997 skyndsamt hade underrättat skolföreståndaren om påståendet i lärarens brev (589/1/98).

3) Protokollföringen vid ett nämndemöte

En byförening hade till kommunens kultur- och nämnd lämnat in ett brev i ett ärende som gällde skolans lärararrangemang. Brevet hade delats ut vid nämndens sammanträde och behandlats, men någon anteckning hade inte gjorts om det i protokollet. Justitiekanslern uppmärksammade nämndens ordförande på att ett omnämnande om byföreningens brev och behandlingen av det borde ha tagits in i protokollet (225/1/99).

7.2.3. Social- och hälsovårdsförvaltningen

7.2.3.1. Anmärkning

Förfarandet vid intagning för psykiatrisk sjukhusvård

En psykiater hade förfarit på ett sätt som inte var förenligt med mentalvårdslagen. Läkaren hade förordnat att klaganden som hade kommit till det psykiatriska sjukhuset med en frivillig B1-remiss skulle ställas under observation. Bestämmelserna i 9 § mentalvårdslagen (1116/1999) lämpar sig endast för vård oberoende av patientens vilja och 13 § mentalvårdslagen som gäller ställande under observation kan inte tillämpas i en inskrivningssituation då det är fråga om en frivillig remiss. Psykiatern hade upprättat ett observationsutlåtande om klaganden trots att han enligt

23 § mentalvårdslagen var jävig eftersom han hade utfärdat observationsremissen. Biträdande justitiekanslern tilldelade för framtiden psykiatern en anmärkning för det felaktiga förfarandet. Samtidigt uppmärksammades sjukvårdsdistriktet och en specialsjukskötare på att enligt 3 § mentalvårdslagen och 31 § lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) skall också en B1-remiss vara undertecknad av en läkare (21/1/99).

7.2.3.2. Meddelanden

1) Anlitande av biträde vid förvaltningsförfarande

En socialsekreterare hade låtit förstå att för en sådan utredning som avses i 16 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt behöver en person som har kallats till ett socialverk inte anlita biträde. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att upprättandet av utredningen skall anses vara ett sådant förvaltningsförfarande som avses i lagen om förvaltningsförfarande. Socialsekreteraren uppmärksammades på att enligt 6 § lagen om förvaltningsförfarande får ombud och biträde anlitas vid förvaltningsförfarande (313/1/99).

2) En socialarbeters intyg

En lärare hade i sitt brev till utbildningsnämnden meddelat att han godkände en förflyttning till en annan skola i kommunen bl.a. på den grunden att skolföreståndaren i flera års tid hade utsatt henne för mobbning. En socialarbetare hade på begäran i en handling intygat att läraren hade uppsökt socialarbetaren på grund av samarbetsproblem i skolan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att socialarbetaren borde ha beaktat den möjligheten att hans intyg i synnerhet eftersom det antecknats i lärarens brev kunde ge läsaren den uppfattningen att socialarbetaren bekräftade riktigheten av lärarens påstående. Socialarbetaren borde, om han ansåg det vara nödvändigt att ge intyget, ha upprättat det på ett separat papper. Intygets ordalydelse borde såtillvida ha varit klarare att det inte hade kunnat ge läsaren en felaktig uppfattning om syftet (589/1/98).

3) Socialmyndigheternas kundrådgivning och handledning

Ett socialverk uppmanades uppmärksamma de tjänstemän som behandlade utkomststödssärenden på att då en klient för första gången uppsöker socialverket skall klientens ekonomiska situation utredas. Dessutom skall det utredas vilka i förhållande till utkomststödet primära förmåner klienten eventuellt har samt klienten uppmanas att söka de förmånerna. Det är skäl att se till att tillräckliga utredningar görs och att klienten ges tillräckliga råd oberoende av på vilket sätt klienten kontaktar socialverket (858/1/98).

4) Fullmakt för yrkande på rättelse av en tjänsteinnehavares beslut om vårdavgift

Ett socialverk meddelades för kännedom biträdande justitiekanslerns beslut i ett klagomålsärende. Enligt beslutet förutsattes en uttrycklig fullmakt för den som på en betalningsskyldig persons vägnar krävde ändring av en tjänsteinnehavares vårdavgiftsbeslut. En fullmakt att använda ett bankkonto för betalning av vårdavgifterna kunde inte anses som en sådan fullmakt (343/1/99).

5) Socialmyndigheternas skyldighet att ordna eftervård

En social- och hälsovårdsnämnd uppmärksammades på att den skyldighet att ordna eftervård för ett barn eller en ung person som avses i 34 § barnskyddslagen fortgår till dess att vederbörande fyller 21 år (1210/1/99).

6) Vård av en patient mot dennes vilja

En patient hade med ambulans förts till en hälsovårdcentrals jourmottagning. Patienten motsatte sig att bli undersökt vid hälsovårdcentralen med motiveringen att han ville få vård på ett universitetssjukhus. Patienten hade bröstsmärtor och situationen kunde därför vara livsfarlig för honom. Inom den offentliga sjukvården har en patient inte rätt att själv bestämma var han vårdas. Detta bestäms enligt de gällande anvisningarna. På grund av att patienten gjorde motstånd och även störde arbetet vid hälsovårdcen-

tralen flyttades patienten med våld åt sidan och fick därvid blåmärken och skrubbsår på handlederna. Eftersom patienten var så motsträvig att han inte kunde vårdas på hälsovårdscentralen hade han genom ansvarige läkarens beslut sänts till det universitetssjukhus som han önskade.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt klagomålsavgörande att med beaktande av patientens eget uppträdande samt den svåra och motstridiga vårdssituationen hade vårdpersonalen inte tillgripit längre gående och strängare åtgärder än ärendets natur och patientens egen säkerhet hade förutsatt. Den biträdande vårdpersonalen vid stadens hälsovårdcentral uppmärksammades emellertid på att den personal som biträder läkaren inte skall sköta en aggressiv och motsträvig patient mot dennes vilja. Den ansvarige läkaren skall bestämma vilka åtgärder vården förutsätter. Länsstyrelsen uppmärksammades med anledning av detta fall på att den har möjlighet att utfärda preciserande regionala anvisningar om hur vårdpersonalen skall förfara i situationer av detta slag (1207/1/99).

7.2.3.3. Övriga ställningstaganden

1) Skyldigheten att förete bankkontoutdrag för socialmyndigheterna

Enligt ett klagomål innebär socialmyndigheternas krav på att bankkontoutdrag skall fogas till en ansökan om utkomststöd en kränkning bl.a. av medborgarens rätt till privatliv. I avgörandet var det fråga om en tolkning av 17 § 1 mom. lagen om utkomststöd. Enligt bestämmelsen skall sökanden ge den som beviljar stödet alla de uppgifter som är av betydelse för utkomststödet.

Enligt justitiekanslerns beslut innebär bestämmelsen att socialmyndigheterna har prövningsrätt särskilt som det i bestämmelsens motiveringar inte närmare nämns vilka slags uppgifter som avses. För att underlätta tolkningen av lagen om utkomststöd har social- och hälsovårdministeriet publicerat en handbok där bl.a. inkomstverifikat och bankkontoutdrag nämns som sådana uppgifter.

I beslutet bedömdes frågan dels utgående från principerna om en god förvaltning och dels utgående medborgarnas synpunkt och en ändamålsenlig förvaltning. Eftersom utkomststödet till sin karaktär är den stödform som kommer i sista

hand förutsätter den en utredning av sökandens ekonomiska helhetssituation och eftersom sekretessbestämmelserna skyddar sökandens som en grundläggande rättighet skyddade privatliv har socialmyndigheternas på ministeriets ovan nämnda handbok baserade förfarande inte förantlet ytterligare åtgärder.

I beslutet betonas emellertid att i sådana återkravssituationer som avses i 20 § 1 mom. 2 punkten lagen om utkomststöd skall utredningar begäras på samma grunder oberoende av om sökanden har betalat sina inköp med bankkort eller kontant (216/1/99).

2) En ansökan om utkomststöd för etnisk kläddräkt

Ett klagomål gällde en kommunal socialmyndighets förfarande då den beviljat av prövning beroende tilläggsdel till utkomststöd för zigenarkvinnors kjolinköp. Enligt klagomålet tillåter bestämmelserna om utkomststöd inte att tilläggsdel till utkomststödet beviljas för ett sådant ändamål. Biträdande justitiekanslern anser i sitt klagomålsavgörande att bestämmelserna i lagen och förordningen om utkomststöd är flexibla och i fall som detta ger sina tillämpare prövningsrätt. Det finns inga hinder för att efter behovsprövning i det enskilda fallet bevilja tilläggsdel till utkomststödet för zigenarkvinnors kjolinköp. Se även punkt 3.4.3. (83/1/99).

3) Avgiftsbeläggning av psykiatrisk tvångsvård

I en skrivelse frågades om en person som intogs för psykiatrisk tvångsvård var skyldig att betala för vården. I biträdande justitiekanslerns avgörande konstaterades att även om det i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården inte uttryckligen bestäms att psykiatrisk tvångsvård skall vara avgiftsfri, är lagstiftningen så utformad att serviceproducenterna har prövningsrätt och själva kan besluta om någon avgift överhuvudtaget skall uppbärs eller om den skall uppbäras till ett lägre belopp än det i förordningen föreskrivna maximibeloppet.

Det är i sista hand fråga om att utöka kommunernas och samkommunernas beslutanderätt, som hör till lagstiftarens behörighet, på ett sätt som syftar till att styra användningen av tjänsterna på ett ändamålsenligt sätt (29/1/00).

7.2.4. Miljöförvaltningen

7.2.4.1. Framställning

Övervakningsåtgärder i ett miljöärende

I samband med undersökningen av en kommuns förfarande i ett miljöärende framgick det att upplagringen av gödsel vid en skogsbäck, som uppenbarligen hade pågått länge och antagit avsevärda proportioner, innebar risk för förorening av miljön. Efter att situationen hade kommit till vederbörande tillsynsmyndigheters kännedom hade det inte utretts om miljön hade förorenats.

I sin bedömning av ärendet konstaterade biträdande justitiekanslern att det inte hade framgått att någon enskild tjänsteman försummat sina skyldigheter eller förfarit felaktigt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade vidare den omständigheten att kommunens miljöskyddssekreterartjänst länge hade varit utan ordinarie innehavare. Även om det inte framgått att detta sakförhållande haft någon betydelse för tillsynsåtgärderna ger allmän erfarenhet, som också stöds den inspektionsingenjörers rapporter som i flera års tid skött tjänsten vid sidan av sin egen, vid handen att en ordinarie tjänsteinnehavare skulle ha haft bättre möjligheter att utreda ärendet och vidta åtgärder.

Biträdande justitiekanslern meddelade såväl den kommunala miljöskyddsmyndigheten som den regionala miljöcentralen sin uppfattning att det i framtiden kunde vara nyttigt att förfara på ett sådant sätt att de tjänstemän som sköter de miljöskyddsuppgifter som ankommer på respektive myndigheter förhandlar sinsemellan i sådana fall då båda myndigheterna är behöriga att vidta övervakningsåtgärder.

Med beaktande av de erfarenheter som erhållits av det ifrågasvarande hönshushållningsföretagets verksamhet har biträdande justitiekanslern också framställt att arbetskrafts- och näringscentralen inom ramen för sin tillsynsuppgift, sedan hönshushållningsföretaget anslutit sig till lantbrukets miljöstödsystem, skall se till att företagets åtgärder i fortsättningen övervakas tillräckligt effektivt (666/1/98).

7.2.4.2. Anmärkning

En vägnämnds behörighet

En landsbygdsnämnd som verkade som väg-

nämnd hade med stöd av 82 a § lagen om enskilda vägar under en telefonkonferens beviljat en lägenhetsägare temporär färdselrätt till en enskild väg på en annan lägenhet. Behörigheten i ärendet ankom med stöd av den ovannämnda bestämmelsen och 48 § 3 mom. lagen om enskilda vägar på lantmäterimyndigheterna. Landsbygdsnämnden tilldelades en anmärkning för att den hade överskridit den behörighet som stadgas i lagens 52 § 1 mom. 11 punkten och samtidigt konstaterades det att inte heller en behörig myndighet kan besluta i ett ärende som detta utan en förrättning.

Landsbygdsnämnden behandlade senare vid sin förrättning förutsättningarna för betalning av sådan ersättning som avses i 24 § lagen om enskilda vägar och fattade till denna del ett negativt beslut. Beslutet protokollfördes inte. Vid samma förrättning motiverades inte heller nämndens beslut att grunda ett väglag.

För landsbygdsnämnden påpekades också att samtliga avgöranden, också negativa beslut, skall motiveras och protokollföras.

I klagomålsavgörandet var det vidare fråga om vägnämndens sammansättning när den förrättade syn och informerade om syneförrättningen samt om jämlikt bemötande av parter. Dessutom var det fråga om vägnämndens övervakningsskyldighet.

Ett transumt ur biträdande justitiekanslerns beslut ingår i avsnitt 9 s. 177 (601/1/98).

7.2.4.3. Meddelanden

1) Tillämpningspraxis för avfallslagen

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens brev till miljöministeriet 10.5.2000, dnr 1217/1/98

Vid justitiekanslersämbetet har prövats ett klagomål som gäller tillämpning av avfallslagen i Mäntyharju kommun. Orsaken till klagomålet är att man i kommunen tillämpat en praxis som innebär att befrielse från anslutning till ordnad avfallstransport har kunnat beviljas en sådan avfallsinnehavare som kan föra en exceptionellt liten avfallsmängd från sin fritidsbostad till sin i kommunen belägna ordinarie bostads avfallskärl. I klagomålet anses det att kommunen behandlar icke-kommuninvånare på ett annat sätt än dem som är bosatta i kommunen. I klagomålet krävs att alla som äger fritidsbostäder skall behandlas likvärdigt när det gäller avfallshantering och därtill anslutna avgifter. Det beslut som fat-

tas i ärendet borde utsträckas till att gälla alla kommuner som har fattat motsvarande beslut.

Med anledning av skrivelsen har jag inhämtat utredning från de kommunala myndigheterna i Mäntyharju. Ministeriet har på min begäran inkommit med en av Finlands Kommunförbund uppgjord utredning om iakttagelser och andra synpunkter på tillämpningen av avfallslagen samt givit sitt eget utlåtande i ärendet. Av utredningarna framgår att Finlands Kommunförbund 21.3.2000 gjorde en framställning till ministeriet om justering av avfallslagen, bl.a. dess 11 § 2 mom. Ministeriet har meddelat att det överväger att inom de närmaste månaderna vidta eventuella åtgärder med anledning av framställningen.

Jag har idag givit mitt beslut med anledning av den nämnda skrivelsen. I mitt beslut konstaterar jag att avfallslagen är en speciallag. Kommunen kan under de förutsättningar som anges i 11 § 2 mom. avfallslagen bevilja befrielse från anslutning till ordnad avfallstransport. Den omständigheten att kommunen i detta avseende har en relativt stor prövningsrätt är ägnad att understryka bl.a. att kravet på ett jämlikt bemötande av avfallsinnehavarna skall beaktas då befrielse beviljas. Vid granskningen av den ovan nämnda praxis som iakttagits i Mäntyharju kommun, har jag konstaterat att vid bedömningen av om en fritidsbostads avfallshantering på eget initiativ har ordnats på ett godtagbart sätt förefaller det som om man i tillämpningspraxis inte i någon större utsträckning har fäst avseende vid avfallsinnehavarens förhållanden, t.ex. avståndet mellan fritidsbostaden och den ordinarie bostaden. Den omständigheten att det i praktiken anses tillåtet att transportera avfall t.o.m. långa sträckor inom kommunens område är inte ägnad att på det sätt som avses i avfallslagen främja uppbyggnaden av kommunens avfallshantering och dens funktion. Den grundläggande förutsättningen för beviljande av befrielse, dvs. möjligheten att transportera fritidsbostadens avfall till den i kommunen belägna ordinarie bostadens avfallskärl, innebär indirekt att befrielse kan beviljas endast personer som är stadigvarande bosatta i kommunen och att de avgränsas utanför tillämpningspraxis som är bosatta någon annanstans. Praxis är till denna del ensidigt baserad på att vederbörande är stadigvarande bosatt i kommunen.

De ovan behandlade iakttagelserna om Mäntyharju kommuns praxis att bevilja befrielse från anslutning till ordnad avfallstransport på schematiska grunder och i praktiken endast kommu-

nens ordinarie invånare, ger anledning att mistänka att denna praxis, även om till stöd för den i vissa enskilda fall kan anföras grunder som förefaller vara godtagbara, inte i tillräcklig utsträckning beaktar avfallslagens målsättningar och den i 6 § 1 mom. Finlands grundlag som en grundläggande rättighet tryggade jämlikheten inför lagen.

Vid behandlingen av ärendet har det framkommit att 11 § 2 mom. avfallslagen, oavsett dess skenbara tydlighet, är en problematisk bestämmelse eftersom den i olika kommuner har lett till en relativt splittrad tillämpningspraxis i synnerhet när det gäller beviljande av befrielse från anslutning till ordnad avfallstransport. Med beaktande av de skillnader som uppdagats i tillämpningspraxis kan det ifrågasättas hur medborgarnas jämlikhet inför lagen förverkligas till denna del. Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Enligt 26 § reglementet för statsrådet hör till miljöministeriets verksamhetsområde bl.a. avfallsfrågor som ministeriet i enlighet med principen för en hållbar utveckling sköter genom att vidta eller delta i åtgärder vilkas syfte framgår av 1 § förordningen om miljöministeriet (ministeriets verksamhetsidé). Enligt 36 § 1 mom. avfallslagen leder, styr och utvecklar ministeriet dessutom skötseln av de uppgifter som avses i avfallslagen och i de stadganden och bestämmelser som utfärdas med stöd av den.

Av det som anförs ovan framgår att ärendet berör också andra kommuner än Mäntyharju. Vid miljöministeriet behandlas Finlands Kommunförbunds framställning om justering av avfallslagen. Därför ber jag vördsamt Ministeriet att i sinom tid underrätta också justitiekanslern om de åtgärder som eventuellt vidtas med anledning av framställningen.

2) Kommunens förfarande i ett byggnadslovsärende

Enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörande skulle klaganden då byggnadslov beviljades på granntomten anses vara en sådan granne som enligt 132 § byggnadslagen borde ha hörts. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde och undanröjde länsrättens och miljönämndens beslut samt återförvisade ärendet till miljönämnden.

Kommunstyrelsen godkände senare en ändring av byggnadsplanen. Efter att denna hade

trätt i kraft godkände miljönämnden med ett lagakraftvunnet beslut ett aktiebolags ansökan om byggnadslov för en affärsbyggnad.

Biträdande justitiekanslern ansåg att miljönämnden hade beviljat det första byggnadslovet utan att fästa avseende vid att planändringen för området inte ännu hade godkänts av kommunstyrelsen. Det byggnadslov som beviljades hade vid den nämnda tidpunkten förutsatt kommunstyrelsens undantagslov, vilket enligt då gällande 132 § (696/1999) byggnadslagen förutsatte att grannarna gavs tillfälle att bli hörda. Miljönämnden uppmärksammades på det korrekta förfarandet i byggnadslovsärenden (113/1/98).

3) Förfarandet i ett ärende som behandlats av ett väglag

Delägarna i ett väglag hade vid sitt sammanträde beslutat att vägenheterna skulle justeras på begäran av en delägare. Samtidigt hade sammanträdet fastställt en debiteringsförteckning. Kommunens tekniska nämnd som fungerade som vägnämnd hade inte behandlat ärendet i enlighet med 52 § 1 mom. 9 punkten och 70 § lagen om enskilda vägar vid en sådan förrättning som avses i lagen om enskilda vägar utan som ett sammanträdesärende enligt kommunallagen. Till ett utdrag ur sammanträdesprotokollet hade enligt nämndens meddelande med en pappersklämma fogats sådan besvärundervisning till jorrdomstolen som avses i lagen om enskilda vägar.

Vid bedömningen av förfarandet konstaterade biträdande justitiekanslern att sammanträdesförfarandet kunde försvaras med att varken vägnämnden eller väglagets sammanträde på grund av att ärendet inte hade beretts hade någon möjlighet att tillräckligt ingående bedöma den begäran om rättelse som gjorts enligt 29 § lagen om enskilda vägar. Vid förrättningen hade det på sin höjd varit möjligt att upphäva det av väglagets sammanträde fattade beslutet och återförvisa det till ny behandling. Båda förfarandena skulle i sak ha lett till samma slutresultat. Förrättningsförfarandet skulle uppenbarligen ha lett till en snabbare justering av vägenheterna, vilket kunde ha varit befogat också av den anledningen att sammanträdeskallelsen inte innehöll något omnämnande om att debiteringsförteckningen var framlagd till påseende. Förteckningen förekom enligt vad klaganden uppgav inte heller vid sammanträdet. Det förblev oklart hur sammanträdet hade kunnat fastställa förteckningen. Om en be-

svärundervisning som har fogats till ett protokollsutdrag förkommer är det svårt att efteråt konstatera om en vederbörlig besvärundervisning fogats till beslutet eller inte.

Väglaget uppmärksammades på de ovan anförda synpunkterna (976/1/99).

4) Oenighet mellan en stad och fastighetsägare om vinterunderhåll av gator

Justitiekanslern har i sitt utlåtande till en stads tekniska central konstaterat att det enligt lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden i regel är kommunen som svarar för underhållet vintertid. Fastighetsägaren svarar emellertid för vinterunderhållet av gångbana invid sin fastighet.

Av stadens skrivelse framgick inte om staden i enlighet med lagens 8 § hade åtagit sig de uppgifter som ankommer på tomtägare på stadsplaneområden. Det framgick inte heller om staden med tomtägarna hade ingått avtal om vinterunderhåll och vad som i så fall ingick i avtalen. Av begäran om utlåtande framgick inte heller vilken stadens egen ståndpunkt var i ärendet.

Justitiekanslern hänvisade till det utlåtande som han 8.2.1999 gav konsumentombudsmanen. I utlåtandet ansåg han det vara viktigt att offentliga förvaltningsmyndigheter inte använder avtalsvillkor som strider mot konsumentskyddslagen eller är oförenliga med sådana avtalsvillkor som används mellan konsumenter och näringsidkare. Justitiekanslern kunde inte avgöra meningsskiljaktigheterna mellan fastighetsägarna och staden. Det ankommer i sista hand på en domstol att avgöra sådana meningsskiljaktigheter och eventuella ersättningsskyldigheter (10/21/00).

7.2.4.4. Övrigt ställningstagande

Oklarheter kring ett hamnprojekt i Pansio

I ett klagomål över byggandet av en tåg färje-hamn i Pansio i Åbo och över inledandet av hamnverksamheten 1.6.1998 anfördes att för projektet och de muddringsarbeten som detta förutsatte inte hade ansökts om vederbörliga tillstånd samt att man också i många andra avseenden hade förfarit lagstridigt i ärendet. I klagomålet uttrycktes också missnöje över hälsovårdsmyndigheternas, polisens, åklagarens, den regio-

nala miljöcentralens och miljöministeriets åtgärder för att utreda ärendet.

De i ärendet inhämtade utredningarna ger en bild av hur projektet genomförts, av tillsyns- och de övriga myndigheternas åtgärder samt av nuläget. Enligt utredningarna behandlar tillståndsmyndigheterna frågan om de viktigaste tillstånd som projektet förutsätter medan åklagarmyndigheterna behandlar eventuella åtgärder med anledning av det sätt på vilket projektet genomförts. Avgörandet innebär att den regionala miljöcentralen fortsätter behandlingen av det ärende som avses i klagomålet medan åklagarväsendet utreder vilka åtgärder brottsanmälningarna och begäran om utredning föranleder. Justitiekanslern skall ta ställning till miljöministeriets förfarande i ärendet (586/1/98 och 954/1/99).

7.2.5. Annan särskild förvaltning

7.2.5.1. Meddelande

Förnyande av avtal om anslutning till vatten- och avloppsverk

Klaganden hade för sin fastighet åren 1982 och 1988 undertecknat ett avtal om anslutning till ett vatten- och avloppsverk. År 1998 hade hennes släktnamn ändrats genom länsstyrelsens beslut. Hon hade vederbörligen underrättat bl.a. stadens vatten- och avloppsverk om ändringen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att namnändringen inte var en omständighet som innebar att tidigare ingångna avtal blev ogiltiga. Vatten- och avloppsverkets förfarande var oflexibelt och oförenligt med den serviceprincip som en modern förvaltning förutsätter. Det var osakligt att verket hade sänt sin kund ett brev med hot om att vattnet skulle stängas av trots att kunden inte hade brutit mot sina avtalsförpliktelser. Vatten- och avloppsverket uppmärksammades på det rätta förfarandet i ett fall som detta (790/1/99).

7.3. Andra som sköter offentliga uppdrag

7.3.1. Meddelanden

1) Sametingets styrelses förfarande

Sametingets styrelse behandlade en sameförenings begäran om utredning av frågan om ting-

ets kulturnämnds ordförande och en medlem av Interneq Sápmi -förvaltningskommittén hade förfarit lagligt i ett ärende som gällde ett projekt som anslöt sig till ett informationscenter för samekultur och arktiska urfolk. Sameföreningens finansieringsansökan hade undertecknats av en person som var dotter till sametingets förvaltningschefs halvbror.

Styrelsen hade preliminärt behandlat begäran om utredning och beslutat bordlägga ärendet. Ärendet togs sedermera upp till behandling vid styrelsens sammanträde. Det föredrogs då av juristsekreteraren, eftersom förvaltningschefen hade jävat sig. I avgörandet med anledning av klagomålet konstaterades det att en jävig person inte får behandla ett ärende eller vara närvarande när det behandlas utan måste avlägsna sig ur rummet. Sametingets styrelse hade diskuterat ärendet och beslutat bordlägga det. Först vid följande sammanträde hade förvaltningschefen jävat sig. Förfarandet var inte helt korrekt. Biträdande justitiekanslern meddelade sametingets styrelse sin uppfattning för kännedom (279/1/99).

2) Uppskattning av pensionsbelopp

En person som frågat kommunala pensionsanstalten om sin pension hade fått flera svar som skiljde sig från varandra i fråga om pensionens belopp. Pensionsanstalten förklarade skillnaderna med ett programfel i den nya serviceformen med automatiska utdrag. I sitt avgörande med anledning av ett klagomål konstaterade biträdande justitiekanslern att en uppskattning av pensionsbeloppet inte i sig är ett sådant bindande förhandsbesked som avses i 34 § kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga och ansåg det vara sakenligt att pensionsanstalten då den besvarar förfrågningar om pensionsbelopp i regel alltid jämför beräkningarna med sina tidigare uppskattningar. I så fall kommer eventuella program- och räknepfel sannolikt att uppdagas och den som frågar om sin pension får inte felaktiga eller bristfälliga besked om pensionsbeloppet.

I avgörandet konstateras dessutom att pensionsanstalten i det svarsbrev som den utöver registerutdraget sänder till den som frågat om sina pensionsuppgifter uppmanar mottagaren att kontrollera uppgifterna och meddela om det i registret saknas kommunala anställningsförhållanden eller om det finns andra fel i uppgifterna. I biträdande justitiekanslerns avgörande som

meddelats kommunala pensionsanstalten för kännedom betonas det att den som får utdraget visserligen kan kontrollera uppgifterna om sina anställningsförhållanden men att det ankommer på pensionsanstalten att kontrollera om pensionsberäkningen är korrekt gjord på basis av de tillbudsstående uppgifterna om anställningsförhållanden, löner och arvoden (870/1/99).

3) Felaktig behandling av en pensionsansökan

Pensionsskyddscentralen uppmärksammades för framtiden på vikten av vederbörlig behandling och arkivering av pensionsansökningar. I ett klagomål var det fråga om att en pensionsansökan som tillställts pensionsskyddscentralen och var avsedd att vidarebefordras till en arbetspensionsanstalt, av misstag hade blivit arkiverad. Först efter upprepade förfrågningar hade den felaktiga arkiveringen uppdagats och pensionsansökan vidarebefordrats till arbetspensionsanstalten. Till följd av förfarandet hade också en pensionsansökan som behandlats vid Folkpensionsanstalten blivit fördröjd, eftersom det med tanke på Folkpensionsanstaltens beslut är nödvändigt att först utreda arbetspensionens belopp (713/1/00).

4) Uppbörd av lagstadgade försäkringspremier

Ett försäkringsbolag hade sänt ett kommanditbolags till betalning förfallna lagstadgade försäkringspremier till indrivning i utskökningsväg utan dom eller beslut, i den ordning som är stad-

gad för skatter och avgifter. Indrivningen riktades mot en person som tidigare varit ansvarig bolagsman i bolaget. Denne hade emellertid utan försäkringsbolagets vetskap lämnat uppdraget, vilket antecknats i handelsregistret 15.5.1997. Försäkringspremierna hänförde sig till perioden 1.7.1998—31.3.1999.

Utsökningsmyndigheterna sände till den person som indrivningen riktades mot en betalningsuppmaning med hot om utmätning samt ett meddelande om att kreditbolagen kunde underrättas om betalningsstörning i det fall att utmätningen blev resultatlös. Efter att ha fått betalningsuppmeningen tillställde den person som indrivningen riktades mot försäkringsbolaget den behövliga utredningen ur handelsregistret. Denna åtgärd åsamkade honom ekonomisk förlust och förlopad arbetstid. Enligt vad som utretts återtog försäkringsbolaget sin ansökan, medgav sitt fel och uppgav att det berodde på föräldrade handelsregisteruppgifter.

När försäkringsbolag sköter ärenden i anslutning till lagstadgade försäkringspremier sköter de ett sådant offentligt uppdrag som avses i 108 § grundlagen. Med stöd av justitiekanslerns i denna paragraf föreskrivna övervakningsbehörighet upptog biträdande justitiekanslern försäkringsbolagets förfarande till prövning.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet uppmärksammade biträdande justitiekanslern försäkringsbolaget på vikten av att kontrollera att det riktar sina indrivningsåtgärder mot rätt gäldenär, då det till utsökningsmyndigheterna sänder till betalning förfallna lagstadgade försäkringspremier för indrivning utan dom eller beslut i den ordning som föreskrivs för skatter och avgifter (564/1/99).

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 företräda, 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 anförtrödd uppdrag samt i all sin verksamhet iakttä 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 9.6.1972 fastställda 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, består av en ordförande och åtta medlemmar. Två medlemmar får inte tillhöra advokatkåren, 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 eller handlat i strid med god advokatsed 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 för mildrande kan advokaten tilldelas en varning i stället för att uteslutas ur förbundet.

För lindrigare förseelser, t.ex. överträdelser av lag eller avtal, gärningar eller försummelser 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 advokatkåren. Underrättelsen skall ske med kopior av åtalet och domstolens avgörande eller av beslutet att inte väcka åtal.

År 2000 sände åklagarna till justitiekanslern sju meddelanden om åtal som var riktade mot advokater och nio meddelanden om beslut att inte väcka åtal. År 1999 var motsvarande siffror tre respektive tre.

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 disciplinsystem 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 skall övervaka att advokaterna fullgör sina förpliktelser som advokater, men han har ingen möjlighet att befatta sig med själva advokatarbetet eller att påföra advokater disciplinstraff. 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 uppmärksamgöra 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 utesluts 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 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 justitiekanslersämbetet 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.

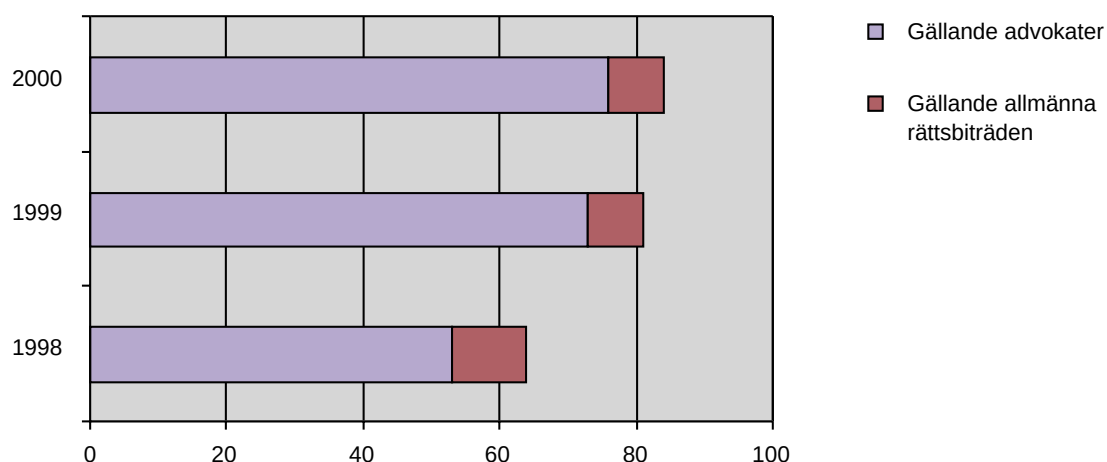
På basis av medborgarnas skriftliga klagomål till justitiekanslern går det att avgränsa vissa områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan nämnas bl.a. klagomål från konkursgäldenärer om dröjsmål i konkursärenden samt andra klagomål över konkursbofunktionärers förfarande. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med utredning av dödsbon samt arvskiten. Bakom dessa klagomål ligger ofta stridigheter mellan bodelägarna rörande förvaltningen av boet och realiseringen av egendomen.

Klagomål över rättegångsbiträdens och rättegångsombuds förfarande bottnar ofta i klientens besvikelse över domstolens avgörande. Dessa klagomål har i allmänhet samband med civilmål. I de klagomål mot advokater som anförs 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.

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 2000 framgår av figur 9.

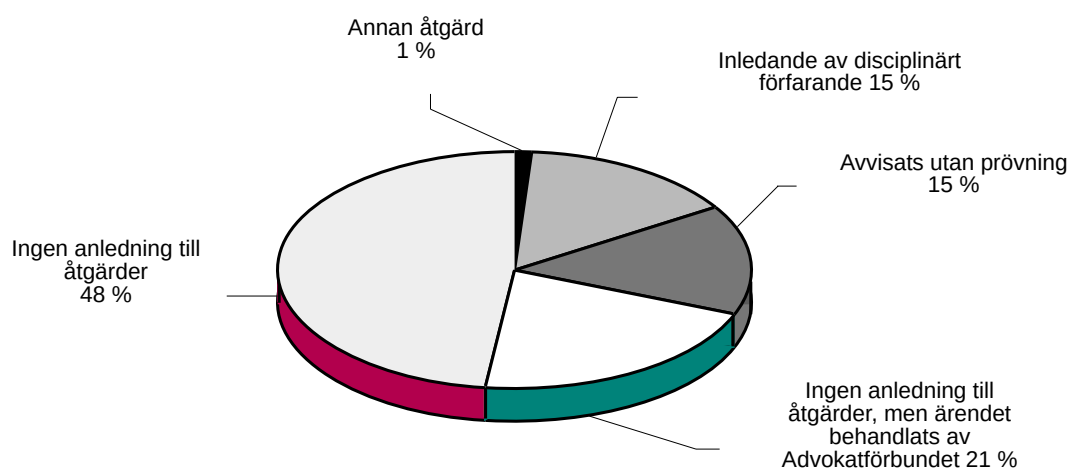
Figur 8.

**Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater
och allmänna rättsbiträden 1998—2000**



Figur 9.

**Åtgärder föranledda av klagomål till justitiekanslern mot
advokater och allmänna rättsbiträden 2000**



8.3.3. Inledande av disciplinärt förfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 13 klagomål som inkommit till justitiekanslern.

8.3.4. Sökande av ändring i disciplinärt beslut

Sökande av ändring i ett beslut av Finlands Advokatförbunds disciplinnämnd

Justitiekanslern Paavo Nikulas brev till Helsingfors hovrätt 3.11.2000 dnr 107/40/00

FAKTAUPPGIFTER

Med anledning av NN:s till Finlands advokatförbund riktade 6.3.2000 daterade brev inleddes disciplinärt förfarande mot advokat EP.

Av de handlingar som inkommit i ärendet framgår det att klagandena varit delägare i dödsbon efter personer som avlidit år 1985 och år 1994. Jyväskylä tingsrätt hade 6.11.1998 och Lapplands tingsrätt 10.11.1998 förordnat advokat PJ till skiftesman i nämnda dödsbon. Alla andra bodelägare utom AA, som biträdades och företrädades av advokat EP, uppgav att de ville hålla boet oskiftat. Arvskiftet förrättades 8.10.1999 och i samband därmed inrättades ett samägandeförhållande till lägenheten NN. Advokat EP sände ett 1.3.2000 daterat brev till X med följande innehåll:

”SAMÄGANDET AV LÄGENHETEN NN

Jag meddelar vänligen att det mellan advokatbyrå PK Ab och AA preliminärt har överenskommits att vårt bolag dels mot penningvederlag, dels mot kvittning av vårt advokatarvode inlöser AA:s andel, som är 399/1800 av lägenheten NN.

Vårt bolag kommer att förutsätta en sådan rätt att använda fastigheten som motsvarar vår andel av samägandet, varför jag föreslår att vi så snart som möjligt håller ett möte för att besluta om rätten att använda fastigheten under innevarande vår samt särskilt med tanke på nästa sommar och höst.

Även underhållet av byggnaderna på fastigheten är något som utan tvivel i framtiden kommer

att intressera vårt bolag. En investering av detta slag, där det t.ex. kan vara fråga om att reparera byggnader för upp till en halv miljon mark, förutsätter givetvis en detaljerad ekonomisk planering eller motsvarande arrangemang. Om vårt bolag t.ex. med egna medel gör stora förbättringar på fastigheten förutsätter vi att dessa förbättringar kommer endast i vårt bolags ägo och användning.

I detta skede har vi preliminärt kommit överens med AA om ovan relaterade egendomsbyte, eftersom vår fordran är så stor att han inte har ekonomiska resurser att mödolöst betala våra räkningar och vi å andra sidan är intresserade dels av att driva in vår fordran dels av att i norra Finlands skaffa oss semesterboende av ekonomisk betydelse som investeringsobjekt, vilket vi redan under en tid har letat efter. Jag har blivit helt övertygad om att just lägenheten NN kommer att vara en mycket värdefull fastighet i framtiden och vi vill absolut bli delägare i den.

För att jag skall kunna försäkra mig om att fastighetsköpet är en klok investering vill jag innan köpet slutgiltigt ingås hålla ett möte med de övriga samägarna. Även XX bör absolut vara närvarande trots att hans andel 21/1800, särskilt med tanke på nyttjanderätten är betydelselös åtminstone såtillvida att den matematiskt ger endast fyra (4) nyttjandedagar per år då vår motsvarande rätt är 81 dagar.

Jag föreslår att mötet hålls här på vår byrå måndagen den 13 mars kl. 14.00. Om ni inte kan närvara ber jag er meddela mig detta i god tid.”

I sina skrivelser till Finlands Advokatförbund ansåg klagandena att EP i brevet uppträdde som om hans bolag redan skulle äga en andel av fastigheten och ha rätt att göra ändringar på den utan att höra sig för med de andra delägarna. Dessutom ansåg de att EP utövade utpressning mot dem då han meddelade att i fall de inte deltog i saneringar på upp till 500.000 mark skulle han ta lägenheten i sin ägo och besittning. Enligt klagandenas uppfattning hade EP genom hot försökt tvinga bodelägarna till en för honom tillfredsställande lösning. EP:s önskan att bli delägare ledde till att de övriga delägarna omedelbart ansökte om en skiftesman för att upphäva samägandet utan att ens försöka få till stånd ett förmånligare skifte i godo.

Efter att en bodelägare per brev hade varnat AA för EP:s syften, hade EP ringt upp ifrågavarande bodelägare och meddelat att han avsåg att göra en brottsanmälan. Det blev oklart för delägaren vad brottsanmälan skulle grunda sig på

och om den skulle gälla endast honom eller alla bodelägare. I sitt svaromål till förbundet förklarade EP att telefonsamtalet var en följd av att delägarna i det ovannämnda brevet hade påstått att EP var ute efter att "suga ut dig helt och hållet".

DISCIPLINNÄMNDENS BESLUT

I sitt beslut konstaterade disciplinnämnden att enligt 20 § 1 mom. vägledande regler om god advokatsed bör en advokat undvika sådana affärstransaktioner med sin huvudman vilka inte har samband med advokatverksamheten. Enligt 33 § får en advokat inte vid utförande av uppdrag otillbörligt utöva påtryckning på motparten.

Disciplinnämnden ansåg att advokat EP vid arvskiftet och upplösandet av samäganderättsförhållandet hade genom ovannämnda brev, vari han meddelat sin avsikt att vidta sådana åtgärder som står i strid med god advokatsed, och genom ett telefonsamtal på ett otillbörligt sätt utövat påtryckning mot motparten genom att hota med affärstransaktioner som han ingått med sin huvudman samt genom sina egna yrkanden och med hot om brottsanmälan mot en av motparterna. Även om EP hade rätt att göra en brottsanmälan om ärekränkning bör den omständigheten att han per telefon meddelat motparten detta tolkas som otillbörlig påtryckning mot motparten.

Disciplinnämnden tilldelade med stöd av 7 § 2 mom. lagen om advokater samt 20 § 1 mom. och 33 § 1 mom. vägledande regler om god advokatsed advokat EP en anmärkning som disciplinär påföljd för hans förfarande.

GRUNDERNA FÖR SÖKANDE AV ÄNDRING

Enligt den generalklausul som ingår i 5 § lagen om advokater (496/1958) skall en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrödd uppdrag samt i alla sin verksamhet iaktta god advokatsed. Syftet med reglerna för god advokatsed, som stadfästs vid Advokatförbundets förbundsmöte, är att trygga hederlighet och samvetsgrannhet i verksamheten samt advokaternas självständighet och oberoende. Advokaterna skall fria från sidoinfluenser främja huvudmannens intressen och rättigheter. I 1 § 2 mom. reglerna om god advokatsed betonas också advokatens oberoende av sin huvudman. På dessa principer grundar sig även specialbestämmelsen i 20 § om

ekonomiskt oberoende gentemot huvudmannen. Enligt bestämmelsen skall en advokat undvika sådana affärstransaktioner med sin huvudman som inte har samband med advokatverksamheten. Detta innebär att han i synnerhet skall undvika sådana affärstransaktioner som kan medföra en klar intressekonflikt mellan advokaten och dennes huvudman.

En advokat är också en del av rättsvården och han skall i sin verksamhet även främja målsättningsarna för en god rättsvård och för egen del sträva efter att bidra till på fri vilja baserade och rättvisa avgöranden. Advokatens ställning i rättsvården har under den senaste tiden betonats i lagstiftningen, vilket är ägnat att öka kraven på oberoende advokater.

På basis av det ovan anförda har EP strävat efter att göra den advokatbyrå som han själv är delägare i till delägare i ett dödsbos egendom, och därmed främjat sina egna intressen, och i samband därmed dessutom utövat påtryckning mot motparten på det sätt som fastställts i disciplinnämndens beslut. Därigenom har han förfarit i strid med sina skyldigheter som advokat. Advokat EP:s förfarande är som helhet betraktat sådant att påföljden för detta inte kan vara den lindrigaste disciplinära påföljden enligt 7 § lagen om advokater, dvs. anmärkning, som skall tillgripas då en advokats försummelse har varit obetydlig.

Ett sådant förfarande av en advokat som relateras ovan bör anses som ett så allvarligt brott mot en advokats skyldigheter att allmänt intresse förutsätter att justitiekanslern ingriper.

YRKANDE PÅ ÄNDRINGSSÖKANDE

Med hänvisning till 5 § 1 mom. samt 7 § 2 mom. och 10 § 2 mom. lagen om advokater, sådana de lyder i lag av 28.2.1992 (197/1992) anhåller jag vördsamt att Hovrätten upphäver ovannämnda beslut av Finlands Advokatförbunds disciplinnämnd och istället för en anmärkning ger advokat EP en varning såsom disciplinär påföljd.

Ändringsansökan är fortfarande anhängig vid Helsingfors hovrätt.

8.4. Allmänna rättsbiträden

Genom lagen om allmän rättshjälp (104/1998) och den därtill anslutna lagstiftningen skapades

ett nytt och enhetligt rättshjälpsystem. 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.

Riksdagens justitieombudsman har under verksamhetsåret till justitiekanslern överfört ett klagomål som gällde en rättshjälpsbyrås förfarande.

8.5. Statistik

Disciplinärärenden som Finlands Advokatförbund behandlade år 2000

Klagomål och initiativ					Påföljder			
behandlade	förkastade	åtgärder	uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning	hade varit förtjänt av		
						uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning
150	76	74	1	36	29	2	4	2

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds styrelse behandlade år 2000

Klagomål	Överförts till disciplinnämnden	Ej anledning till ytterligare åtgärder
171	51	120

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2000

Klagomål	Föremål för klagomålen		Åtgärder som klagomålen föranlett					
	advokater	allmänna rättsbitr.	Överförts till Finlands Advokatförbund	Avvisats utan prövning		Annan åtgärd	Ej anledning till åtgärder	
behandlade				advokater	allmänna rättsbitr.	advokater	advokater	allmänna rättsbitr.
84	75 ¹	8	13	10	3	1	51 ¹	5

¹ Dessutom ett ärende där en advokat har anfört klagomål över disciplinnämndens beslut som gällde honom själv. Klagomålet gav inte anledning till åtgärder.

9. Ärenden som behandlas vid justitiekanslersämbetet

9.1. Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
30.5.2000, dnr 309/1/00 m.fl.

1 KLAGOSKRIFTERNA

Österrikes förbundsresident hade den 31 januari 2000 underrättats om ett gemensamt ställningstagande från stats- och regeringscheferna i 14 medlemsländer i Europeiska unionen om åtgärder för den händelse att i Österrike bildas en regering i vilken Frihetspartiet medverkar. Statsminister Paavo Lipponen hade godkänt ställningstagandet för Finlands del. Österrikes nya regering, som bestod av Folkpartiet och Frihetspartiet, tillträdde den 4 februari 2000. Samma dag gav statsministern till offentligheten ett pressmeddelande angående anvisningar om hur Finlands regering och förvaltning förhåller sig i fråga om kontakterna med Österrikes nya regering och dess företrädare.

I skrivelser till justitiekanslern har flera personer kritiserat statsminister Paavo Lipponens förfarande i ärendet. De klagande har ansett att statsministern, då han beslutade om Finlands medverkan i ställningstagandet, hade förbigått de övriga instanser som ansvarar för Finlands utrikespolitik, i första hand republikens president, och sålunda överskridit sina befogenheter. I skrivelserna har dessutom EU-ländernas förfarande i ärendet samt innehållet i och betydelsen av åtgärderna kritiserats.

Det pressmeddelande (30/2000) som statsrådets informationsenhet gav offentlighet den 4 februari 2000 hade följande ordalydelse:

ANVISNINGAR FRÅN STATS- MINISTER OM KONTAKTERNA TILL ÖSTERRIKE

Statsminister Paavo Lipponen har gett anvis-

ningar om hur Finlands regering och förvaltning förhåller sig i fråga om kontakter med Österrikes regering. Statsministern bekräftar den linje som han från början har företrätt och som innebär att Europeiska unionens råd eller Europeiska kommissionen inte skall fatta formella beslut i ärendet.

Finland anser att man inte skall ingripa i Österrikes rättigheter i dess egenskap av medlem av EU. I likhet med regeringarna i de övriga medlemsländerna följer Finlands regering hur Österrikes nya regerings verksamhet utvecklas.

Nationellt iakttar Finland i detta skede och tills vidare följande anvisningar:

— Anvisningarna gäller endast de bilaterala relationerna. De tillämpas inte på EU:s verksamhet (råden).

— Kontakterna på ministernivå och besöksutbytet med Österrike fryses ned. Ministrarna tar inte emot personer som officiellt företräder Österrike.

— Österrikes kandidater stöds inte inom de internationella organisationerna.

— Begränsningarna gäller inte Österrikes företrädare i förtroendeuppdrag inom internationella organisationer, exempelvis inte Österrike i dess egenskap av ordförandeland i OSSE.

Enligt pressmeddelandet gav specialmedarbetaren Jari Luoto ytterligare upplysningar i ärendet.

2 INHÄMTAD UTREDNING

För utredande av ärendet har inhämtats statsministerns svar på två skriftliga frågor som ställts i riksdagen samt riksdagens protokoll till den del de innehåller material rörande det ärende som avses i klagomålen. Vidare har hos Finlands beskickningar i Köpenhamn och Stockholm inhämtats utredningar om behandlingen av samma ärende i Folketingets Udenrikespolitiske Nævn og i Utrikesnämnden.

Frågorna till statsministern

Besvarandet av klagomålen förutsatte en ännu noggrannare uppfattning om händelseförloppet och de övriga skedena i ärendet mellan den 28 januari och den 4 februari 2000 än vad som framgår av den inhämtade utredningen. Därför har justitiekanslern genom en skrivelse daterad den 3 april 2000 inbegärt statsministerns svar på följande frågor:

1. Fick Ni skriftliga meddelanden i ärendet och, om så var fallet, vad innehöll dessa och när fick Ni dem? Ni ombeds att foga kopior av eventuella meddelanden till Ert svar.

2. Vilka, förutom Ni, var medvetna om kontakterna från Portugals sida? Ägde överläggningar rum med andra ministrar, med statsministerns medarbetare eller med företrädare för tjänstemannakåren och, om så var fallet, hur och när skedde detta? - Vid tidpunkten i fråga fungerade statsministern också som utrikesminister. - Om sådana kontakter inte förekom, vad var då orsaken därtill?

3. I vilket skede visade det sig att tyngdpunkten i ärendet ligger i Finlands och Österrikes bilaterala relationer och inte i ett beslut som fattas inom ramen för Europeiska unionens institutionsstruktur och som unionens institutioner verkställer?

4. Hur bereddes och beslutades om statsministerns anvisningar beträffande förhållningssättet till personer som företräder Österrike?

5. När och hur var Ni, innan Ni godkände Portugals förslag, i kontakt med eller försökte nå kontakt med republikens president?

6. När och hur meddelade republikens president Er att han godkänner förfarandet i ärendet?

7. Vilka var Era förslag till ändringar i premiärminister Antonio Guterres förslag?

Statsministerns svar

Statsministerns svar är daterat den 19 april 2000 och där konstateras att frågorna gäller ett gemensamt ställningstagande från stats- och regeringscheferna i 14 medlemsländer i Europeiska unionen samt statsministerns på grundval av detta ställningstagande givna anvisningar till förvaltningen. Det har följande ordalydelse:

Inom EU diskuterades den s.k. Österrikefrågan inofficiellt redan efter valet i Österrike hösten 1999. I fråga om dessa diskussioner gick mina anvisningar ut på att Österrikes politiska situa-

tion inte skulle behandlas i rådet i form av ett ärende på agendan. Inga ingrepp skulle göras i Österrikes rättigheter i dess egenskap av medlem av EU. Ärendet tog en ny vändning under det sista veckoslutet i januari 2000.

1. Skriftligt meddelande, Portugals premiärministers förslag till 14 länders gemensamma ställningstagande, anlände på dagen måndagen den 31 januari. Några andra meddelanden som innebar en förberedelse inför nämnda ställningstagande fick jag inte. Bifogat följer det meddelande jämte följebrev som sändes från Portugals premiärministers kansli den 31 januari.

2. Jari Luoto var den av mina medarbetare som i första hand skötte ärendet. Han förmedlade söndagen den 30 januari som svar på en förfrågan som kommit via Portugals utrikesministerium kontaktinformation om mig till Portugals premiärministers medarbetare. Kontakten från Portugals premiärminister togs söndag kväll den 30 januari. Detta var första gången ärendet presenterades för undertecknad. Jag diskuterade inte saken med andra personer än Luoto innan jag den 31 januari godkände ställningstagandet.

3. Tanken kring ett ställningstagande kom för undertecknad som en ny sak när Portugals premiärminister presenterade ärendet på söndag kväll den 30 januari. I samtalet med Portugals premiärminister betonade jag, på samma sätt som tidigare hösten 1999, att förhållningssättet till Österrikes eventuella nya regering, där FPÖ redan vore med, inte var ett ärende för rådet att behandla, utan att ärendet på sin höjd skulle kunna diskuteras inofficiellt (i EU:s institutioner). Det var viktigt att ärendet låg i ordförandelandets händer, eftersom man inte ville skapa en situation med divergerande, eventuellt skarpa ställningstaganden från medlemsstaternas sida.

Det är svårt att definiera karaktären av det gemensamma ställningstagandet. Trots den bilaterala inriktningen av åtgärderna är tyngdpunkten inte förlagd till relationerna mellan Finland och Österrike, utan till de 14 ländernas gemensamma agerande under ledning av ordförandelandet. Grunden för ställningstagandet är dessa länders vilja att tillsammans försvara EU:s grundläggande värderingar.

Det gemensamma ställningstagandet från stats- och regeringscheferna i 14 EU-länder är en politisk åsiktsyttring. Denna yttring är inte bindande enligt internationell rätt. Ställningstagandet och de däri ingående politiska åtgärderna är inte rättshandlingar mellan EU och Österrike och inte heller mellan Finland och Österrike. Det

är inte fråga om egentliga sanktioner i juridiskt eller ekonomiskt avseende.

4. Utkastet till anvisningar bereddes av min medarbetare enligt mina direktiv och utgående ifrån att anvisningarna följer de 14 EU-ländernas text som man enats om på förslag av Portugal. Utkastet till anvisningar delades i samband med statsrådets EU-ministerutskotts sammanträde den 4 februari ut till utskottets ledamöter i och för diskussion efter avslutat sammanträde. I ärendet fördes en kort, inofficiell diskussion och man stannade på förslag av minister Sauli Niinistö för att anvisningarna skulle ges i form av statsministerns rekommendation och utan utskottets formella beslut.

5. Republikens president var inte anträffbar när Portugals premiärministers skriftliga förslag hade anlänt och jag hade fått kännedom om det på dagen måndagen den 31 januari.

6. Jag fick kontakt med republikens president på kvällen måndagen den 31 januari. Presidenten förutsatte inte ett avvikande från de 14 EU-ländernas gemensamma ställningstagande.

7. Under det telefonsamtal som jag på söndag kväll den 30 januari hade med Portugals premiärminister Antonio Guterres relaterade denne innehållet i utkastet till ställningstagande. Jag sade till Guterres att det var nödvändigt att ta klar (politisk) ställning i ärendet, men att de föreslagna "tekniska" åtgärderna inte var nödvändiga. Guterres konstaterade att utkastet var en kompromiss baserad på att vissa medlemsländer företräder en mycket sträng linje. Jag betonade att ärendet inte bör behandlas i Europeiska unionens råd. Jag underströk att de 14 länderna bör agera tillsammans under ordförandelandets ledning, utan att ingripa i Österrikes rättigheter som EU-medlem och utan att vidta egentliga ekonomiska eller andra sanktioner. Guterres meddelade att han på måndag den 31 januari sänder sitt på basis av de 14 medlemsländernas kommentarer finslipade skriftliga förslag till gemensamt ställningstagande, varefter detta i godkänd form tillställs Österrikes förbundsrepublik.

3 TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Det förfarande från statsministerns sida som nu är föremål för undersökning har ägt rum under den tid då 1919 års regeringsform var i kraft; regeringsformen upphävdes i och med att den nya grundlagen trädde i kraft den 1 mars 2000.

När Finland anslöt sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedermera Europeiska unionen, förändrades fördelningen av behörigheten mellan de högsta statsorganen så som nedan anges (bestämmelserna om behörighetsfördelningen ingår numera i 8 kap. grundlagen).

Bestämmelserna i 33 § och 33 a § regeringsformen

Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer, i enlighet med 33 § 1 mom. regeringsformen, presidenten, dock sålunda, att fördrag med utländska makter bör godkännas av riksdagen, om de innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller konstitutionen annars kräver riksdagens godkännande. Enligt 33 § 2 mom. regeringsformen skall meddelanden till utländska makter eller Finlands sändebud i utlandet ske genom den minister, till vars ämbetsområde utrikesärendena hör.

I samband med inrättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kompletterades grundlagen med bestämmelser genom vilka man tryggade riksdagens indirekta och direkta möjligheter att utöva inflytande i det beslutsfattande som gäller integrationsärenden samt definierade statsrådets behörighet i dessa ärenden. Ändringarna gällde både regeringsformen och riksdagsordningen. Till riksdagsordningen fogades ett nytt 4 a kap. (1117/1993) med bestämmelser om förhandsbehandlingen av integrationsärenden gällande Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedermera Europeiska unionen (1551/1994).

Till regeringsformen fogades en ny 33 a § (1116/1993), vars 2 mom. reglerar de behörighetsförhållanden som i integrationsärenden gäller mellan republikens president och statsrådet. Enligt lagrummet skall statsrådet utan hinder av 33 § regeringsformen bestämma om den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner och, till den del ett sådant beslut inte kräver godkännande av riksdagen och beslutets innehåll inte heller kräver att någon förordning utfärdas, också besluta om andra därtill anslutna åtgärder som Finland vidtar. Statsrådet svarar sålunda, med i stadgandet nämnda begränsningar, för den nationella beredningen av beslut som fattas av i riksdagsordningen avsedda internationella institutioner, exempelvis Europeiska unionen.

Regeringsformen ändrades inte till följd av

Finlands medlemskap i Europeiska unionen, men ändringar företogs i riksdagsordningen och lagen om statsrådet. I den regeringsproposition som gällde ändringarna (RP 318/1994 rd) konstateras att statsrådet (det behöriga ministeriet) enligt 34 § regeringsformen bereder och verkställer även presidentens beslut, varför det till denna del inte fanns behov av särskilda bestämmelser om statsrådets behörighet. Avsikten var sålunda inte att genom 33 a § 2 mom. regeringsformen åsidosätta presidentens av 33 § regeringsformen följande utrikespolitiska makt när det är fråga om ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. I nämnda regeringsproposition konstateras vidare att regeringsformens 33 och 33 a § samt ett gott parlamentariskt styrelseskick förutsätter att presidenten och statsrådet har ett gott samarbete i alla utrikespolitiska frågor.

En del av presidentens utrikespolitiska beslutsfattande sker på annat håll än vid presidentföredragningen i statsrådet. Exempel härpå är de diskussioner som förs med utrikesministern och där presidenten kan ge förhållningsregler och delegera skötseln av ärenden, samt presidentens till utländska makter riktade initiativ, ävensom offentliga eller konfidentiella utrikespolitiska ställningstaganden. I utrikespolitiskt avseende betydelsefulla ställningstaganden kan presidenten framföra vid sammanträffanden och diskussioner samt i samband med korrespondens med statschefer eller andra företrädare för utländska makter. Också i dessa fall är det möjligt att presidenten har diskuterat med statsministern eller utrikesministern, eventuellt i närvaro av tjänstemän från utrikesministeriet. De viktigaste ärendena har tagits upp i statsrådets utrikesutskott.

Den verkan som 33 § 2 mom. regeringsformen har från presidentens synpunkt har karaktäriserats så, att lagrummet förutsätter att presidenten i viktiga utrikespolitiska frågor håller kontakt och samråder med statsrådet. Bestämmelsen har ansetts få en särskild betydelse i de fall då presidenten inte fattar beslut inom ramen för ett formbundet förfarande (Betänkande avgivet av statsförfattningskommittén 1992, KB 1994:4, s. 427). Numera ingår en bestämmelse gällande meddelanden om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden i 93 § 3 mom. Finlands grundlag.

Det har ansetts att de bestämmelser i 33 a § regeringsformen och de kompletterande bestämmelser i riksdagsordningen som reglerar presidentens utrikespolitiska makt garanterar riksdagens deltagande i den nationella beredningen av de i de nämnda bestämmelserna avsedda interna-

tionella institutionernas beslut och, utan hinder av 33 § regeringsformen, statsrådets inflytande på beredningen och under vissa förutsättningar beslutanderätten i fråga om även andra sådana åtgärder från Finlands sida som besluten förutsätter (KB 1994:4, s. 322).

Man har konstaterat att i praktiken har statsministerns och utrikesministerns ställning så småningom befästs när det gäller framförandet av Finlands utrikespolitiska ställningstaganden. Presidenten har över huvud taget börjat sköta sina utrikespolitiska åligganden via statsrådet. Detta sätt att sköta utrikespolitiken har ansetts lämpa sig väl också för den nationella beredningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt beslutsfattandet i sammanhanget (KB 1994:4, s. 323).

Av det ovan anförda framgår att gränsdragningen inom den utrikespolitiska behörigheten mellan republikens president och statsrådet enligt 33 och 33a § regeringsformen, som förutsatte en pararell tillämpning av av ifrågavarande stadganden, inte alltid var klar. Det bör dock konstateras att man, om ett ärende som skulle avgöras eller beredas inom EU hade betydande beröringspunkter med den sedvanliga utrikespolitiska verksamheten eller med Finlands relationer till en annan stat, närmade sig republikens presidents verksamhetsområde.

De beslut som fattas inom gemenskapsinstitutionerna faller inom området för statsrådets behörighet. Detta har varit utgångspunkten för justitiekanslern i dennes utlåtande 5.11.1998 angående ett utkast till ändring av reglementet för statsrådet. Justitiekanslern har i utlåtandet ansett att ett sådant beslut om utnämning av en domstolsledamot och av en generaladvokat som sker utanför gemenskapsinstitutionerna genom en överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar i enlighet med 33' regeringsformen faller inom området för presidentens behörighet. Grundlagsutskottet har emellertid i sitt betänkande 6/1999 rd anförat att den tolkning som man gått in för i den nationella beslutsprocessen kan försvaras, om det faktum att statsrådets befogenhet enligt 33 a § regeringsformen är kopplad till beslut som fattas av "internationella institutioner" och att detta understryker formuleringen i grundlagen tillmäts stor betydelse. Om man särskilt vill understryka substansen i 33 och 33 a § regeringsformen och anse att en överenskommelse om utnämningar mellan medlemsstaternas regeringar är beslutsfattande och gemenskapsfrågor i den mening som avses i EG-fördraget, kan

resultatet enligt grundlagsutskottets uppfattning också vara att frågan ingår i statsrådets behörighet.

Bestämmelserna om Europeiska unionens grundläggande värderingar

Europeiska unionen har utvecklats till en den fria marknadsekonomin samt de mänskliga rättigheternas och rättsstatsprincipens gemenskap. Denna linje har stärkts i debatten och arbetet gällande gemenskapens framtid och utveckling. Enligt artikel 6 i unionsfördraget grundar sig unionen på gemensamma principer om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. EU bygger på att dessa principer följs i medlemsstaterna och i organisationen. Enligt den lojalitetsprincip som finns inskriven i artikel 10 i EG-fördraget är Finland i egen-skap av medlemsstat skyldigt att medverka till att dessa principer iakttas. Fördragsbestämmelserna har i Finland bringats i kraft genom lag.

En ministers juridiska ansvar

Vid prövning av om man vid definierandet av ansvaret i detta fall skall tillämpa 7 § ministeransvarighetslagen (274/1922), som var i kraft vid tiden för gärningen, eller bestämmelserna i 116 § i den nya grundlagen, gäller det att i enlighet med principen om lindrigare lag bedöma vilkendera bestämmelsen som leder till ett lindrigare slutresultat. Enligt den straffrättsliga huvudregeln anger tidpunkten för gärningen vilken bestämmelse som skall tillämpas, men om den nya lagen leder till ett lindrigare slutresultat skall den tillämpas (3 § 1 mom. förordningen om införande av strafflagen). På förfarandet tillämpas de bestämmelser som gäller vid tidpunkten i fråga.

Åtal kunde enligt 7 § ministeransvarighetslagen väckas mot en medlem av statsrådet som i utövningen av sitt ämbete har bidragit till uppenbar olaglighet eller befordrat sådan, som till uppenbar skada för landet uppsåtligen missbrukat sin tjänsteställning, vilket förfarande är att betrakta såsom tjänsteförbrytelse eller som *annars vidtagit en tydligt lagstridig ämbetsåtgärd*.

I samtliga fall förutsätts uttryckligen att förfarandet har varit uppenbart eller tydligt. Den gärningsform som nämns i den andra punkten i 7 § i den gamla lagen har definierats självständigt.

Eftersom den nämnda paragrafen saknar en egen straffskala, måste straff utmätas enligt straffskalan för vederbörande tjänstebrottsbestämmelser. Den tredje punkten i 7 §, enligt vilken en gärning är straffbar också då den har begåtts genom vållande, fungerar inte självständigt i straffbarhetshänseende, utan gärningens straffbarhet grundar sig på andra straffbestämmelser i lagstiftningen. En förutsättning för straffbarheten är dessutom att något i den allmänna lagen angivet brottsrekvisit uppfylls. Vid sidan av ovan nämnda lagrum blir det i allmänhet fråga om tillämpning av tjänstebrottsbestämmelserna i strafflagen.

Om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister bestäms numera i 116 § Finlands grundlag. Bestämmelsen ersätter den motsvarande ålderdomligt utformade bestämmelsen i 7 § ministeransvarighetslagen. Straffbestämmelserna ingår också enligt den nya grundlagen i 40 kap. strafflagen.

Enligt 116 § grundlagen kan beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet fattas, *om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning*.

På ett förfarande som strider mot en ministers skyldigheter anläggs sålunda en väsentlighetsaspekt. En åtalsprocess kan därmed inte inledas om ministrerns förfarande endast i ringa mån kan anses strida mot hans eller hennes skyldigheter. Ett ministeråtal kan väckas också i det fallet att en minister annars i sin ämbetsutövning har förfarit klart lagstridigt. Kriteriet "klart" innebär att lagstridigheten kan anses vara obestridlig. Dessutom innebär detta kriterium att en höjd bevisningströskel tillämpas vid åtalsprövningen. Lagrummet fungerar inte självständigt i straffbarhetshänseende, utan en förutsättning är dessutom att något i annan lagstiftning angivet brottsrekvisit uppfylls, t.ex. något av dem som anges i tjänstebrottsbestämmelserna i 40 kap. strafflagen (RP 1/1998 rd, s.171).

När man i detta fall bedömer statsministerns förfarande mot bakgrunden av en ministers juridiska ansvar måste man tillämpa antingen den tredje punkten i 7 § ministeransvarighetslagen - *"eljest vidtagit tydlig lagstridig ämbetsåtgärd"* - eller 116 § grundlagen - *"i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning"*. Bestämmelserna motsvarar varandra i mycket hög grad, och enligt båda bestämmelserna är gärningen straffbar också då den har begåtts genom vållande. Enligt

grundlagen förutsätts dock grov oaktsamhet för väckande av åtal. Sålunda framgår att 116 § grundlagen har kompletterats med kriteriet "grov oaktsamhet" i fråga om vållande, vilket innebär att åtalströskeln har höjts.

4 JURIDISK BEDÖMNING AV ÄRENDET

Till området för justitiekanslerns behörighet hör endast den juridiska bedömningen av statsminister Paavo Lipponens förfarande.

Statsminister Lipponen har i sitt svar av den 19 april 2000 konstaterat att man inom EU hade diskuterat den s.k. Österrikefrågan inofficiellt redan efter valet i Österrike hösten 1999. Lipponens anvisningar hade härvid gått ut på att Österrikes politiska situation inte skulle behandlas i rådet i form av ett ärende på agendan. Inga ingrepp skulle göras i Österrikes rättigheter i dess egenskap av medlem av EU.

Ärendet hade tagit en ny vändning under det sista veckoslutet i januari 2000. Tanken kring ett ställningstagande kom då för statsministern som ett nytt ärende när Portugals premiärminister presenterade detta på söndag kväll den 30 januari. I telefonsamtalet med Portugals premiärminister hade Lipponen, på samma sätt som tidigare hösten 1999 betonat, att förhållningssättet till en sådan regering i Österrike där frihetspartiet medverkade, inte var ett ärende för rådet att behandla, utan att ärendet på sin höjd skulle kunna diskuteras inofficiellt inom EU:s institutioner. Lipponen hade konstaterat att ärendet bör ligga i ordförandelandets händer, så att man inte skapar en situation med divergerande, eventuellt skarpa ställningstaganden och åtgärder från medlemsstaternas sida.

Lipponen har i sitt svar konstaterat att det är svårt att definiera karaktären av ställningstagandet. Han har dock betonat att tyngdpunkten - trots den bilaterala inriktningen av åtgärderna - inte är förlagd till relationerna mellan Finland och Österrike, utan till de 14 ländernas gemensamma agerande under ledning av ordförandelandet. Grunden för ställningstagandet har varit ländernas vilja att tillsammans försvara EU:s grundläggande värderingar. Vidare konstaterar Lipponen att ställningstagandet är en politisk åsiktsyttring, som inte i sig är bindande enligt internationell rätt. Ställningstagandet och de däri ingående politiska åtgärderna är inte rättshandlingar mellan EU och Österrike, inte heller mellan Finland och Österrike. Det är inte fråga

om egentliga sanktioner i juridiskt eller ekonomiskt avseende.

Statsminister Lipponens svar ger inte en närmare bild av innehållet i de inofficiella diskussioner som fördes hösten 1999 eller om eventuella förslag till åtgärder. Han hade emellertid redan då blivit medveten om en eventuell reaktion till följd av att Österrikes regering skulle innefatta ett parti som under valrörelsen hade presenterat åsikter som stred mot gemenskapens grundläggande värderingar och mål. Han hade även redan då företrätt uppfattningen att beslut i ärendet inte bör fattas inom ramen för EU:s institutionsstruktur, dvs. att ärendet inte i enlighet med 33 a § regeringsformen föll inom området för statsrådets behörighet. En oklanderlig skötsel av ärendet hade sålunda redan i det skedet förutsatt att Lipponen i enlighet med 33 § regeringsformen hade kontaktat republikens president och utrikesministern.

I fråga om beredningen av ställningstagandet var tyngdpunkten i det sista skedet förlagd till de 14 EU-ländernas gemensamma projekt, vilket Lipponen har framhållit i sin utredning. Initiativet hade kommit från ordförandelandet Portugal, vars premiärminister hade svarat för beredningen av ställningstagandet och samordnandet av medlemsländernas åsikter. Att ansvaret för den nationella beredningen var koncentrerat till statsministern har sålunda varit försvarbart.

Senast på söndag kväll den 30 januari 2000 hade det dock framgått att tyngdpunkten i ställningstagandet var förlagd till de 14 medlemsländernas bilaterala relationer till Österrike, och härvid hade det också blivit klarlagt att beslutet skulle fattas utanför gemenskapsinstitutionerna och utan iakttagande av EU:s egentliga system för handläggning och beslutsfattande. Trots att det var fråga om ett politiskt ställningstagande som inte var juridiskt bindande, gällde ärendet Finlands relationer till en annan stat. Senast i detta skede, då karaktären av ställningstagandet hade klarnat, borde statsministern också ha tagit kontakt med republikens president, som bestämmer om landets förhållande till utländska makter, och informerat honom om saken.

Republikens president har i praktiken börjat utöva sina utrikespolitiska maktbefogenheter i samarbete med statsrådet. Samtidigt har statsministerns och utrikesministerns ställning blivit starkare. Utövandet av statsministerns utrikespolitiska maktbefogenheter bör också ske i nära samarbete med presidenten och statsrådet, och det bör grunda sig på en adekvat tjänsteansvars-

baserad beredning i statsrådet. I beredningen bör man därför utnyttja också sakkunskapen hos de under tjänsteansvar arbetande tjänstemännen vid vederbörande ministerium, i detta fall närmast tjänstemännen vid utrikesministeriet. Statsministern har dock uppgett att han diskuterat ärendet endast med sin specialmedarbetare.

Vid den juridiska bedömningen av statsministerns förfarande måste man också ta hänsyn till att utrikespolitiken präglas av särdrag som mången gång förutsätter anpassning till beslutstidtabeller och händelseförlopp som Finland inte ensamt kan ha en avgörande inverkan på. I sådana förhållanden och situationer försätts de utrikespolitiska aktörerna vid sidan av republikens president, framför allt statsministern och utrikesministern, i situationer där de måste överväga risktagningar genom att fatta beslut eller medverka i sådana i förlitan på att åtgärderna är försvarbara och acceptabla såsom varande i överensstämmelse med godtagbara utrikespolitiska mål och linjedragningar.

I situationer av detta slag kan det visa sig att lösningarna kritiserats efteråt med hänvisning till ändamålsenlighetsaspekter eller andra politiska verkningar, och då kan också förfarandet i fråga bli föremål för kritik på det juridiska planet. Det nu aktuella fallet kan betraktas som ett typexempel på ett ärende som först förutsätter en bedömning av risktagningen och som sedan kan leda till juridisk kritik med politiska element. Men även i dylika situationer bör man sträva till att i mån av möjlighet taga kontakter för sammanjämkning av ställningstaganden.

Statsministerns förfarande kan försvaras med den starka EU-koppling som gällde utformandet av ställningstagandet. Det klandervärda i statsministerns förfarande minskar också väsentligt av den anledningen att republikens president inte i efterhand hade förutsatt att Finland avviker från de 14 EU-ländernas gemensamma ställningstagande. Trots det kan statsministerns passivitet gentemot republikens president på söndag kväll 30.1.2000, då utredningen inte utvisar att hinder för en kontakt skulle ha förelegat, betraktas som underlåtenhet. Republikens presidents inställning efteråt lindrar dock förfarandet så, att den klara lagstridighet som förutsätts i bestämmelserna om en ministers juridiska ansvar inte förverkligas.

Statsministern stod inte heller före söndagen den 30 januari 2000 i kontakt med andra ministrar, vilket delvis kan försvaras med att han även var första ställföreträdare för utrikesministern

och att den andra omgången av presidentvalet, där utrikesministern var kandidat, pågick. Innan anvisningarna offentliggjordes lade statsministern den 4 februari fram ärendet för EU-ministerutskottet, som sammanträdde under hans ordförandeskap, men, enligt utredningen, tog ministerutskottets ledamöter inte längre ställning till anvisningarna. Eftersom, å andra sidan, republikens president inte hade förutsatt att Finland avviker från ställningstagandet, återstod för statsministerns del att agera ensam när det gällde offentliggörandet av de nationella anvisningarna i enlighet med det gemensamma ställningstagandet som de 14 EU-länderna hade godkänt på måndagen.

Statsministerns förfarande då han, utan att på förhand försäkra sig om att republikens president var medveten om beredningen av ställningstagandet och om beslutsförfarandet i ärendet, meddelade att Finland godkänner ställningstagandet, innebar att han agerade inom en sfär som enligt 33 § regeringsformen faller inom området för presidentens behörighet och att förfarandet därmed stod i strid med lagrummet i fråga. Försöket att kontakta republikens president först på måndag den 31 januari 2000, då det skriftliga utkastet till ställningstagande hade kommit från Portugal, var både resultatöst och senkommet, eftersom sakinnehållet i och karaktären av ställningstagandet med hänsyn till fördelningen av behörigheten mellan presidenten och statsministern var tillräckligt klara kvällen innan. Den politiska och juridiska risk som särdragen inom utrikespolitiken förutsätter och som togs för att beslutet i Finland skulle föreligga samtidigt som i de övriga EU-länderna, samt det faktum att det utrikespolitiska beredningsansvaret också i ärenden som faller inom området för republikens presidents behörighet ankommer på statsministern och utrikesministern är ägnade att minska klandervärdheten i förfarandet. Med beaktande dessutom av republikens presidents inställning, är det klandervärda i statsministerns förfarande så lindrigt att grund för ministeråtal inte föreligger. Den juridiska bedömningen kan inte heller påverkas av att de 14 EU-ländernas gemensamma ställningstagande och de anvisningar som utfärdades i Finland i efterhand har blivit föremål för politisk kritik.

5 SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDER

På grund av den utredning som jag erhållit har

jag ansett att statsminister Paavo Lipponens förfarande, då han meddelade, att Finland godkänner ställningstagandet angående inställningen till kontakter med Österrikes regering, utan att försäkra sig om att republikens president var medveten om beredning av ställningstagandet och beslutsförfarandet, utgjorde verksamhet inom området för presidentens utrikespolitiska behörighet. Då republikens president inte förutsatte avvikelse från ställningstagandet och med beaktandet av det som jag ovan anført har jag ansett, att varken de förutsättningar för väckande av ministeråtal, som ingår i 116 § grundlagen eller motsvarande förutsättningar enligt 7 § ministeransvarighetslagen har uppfyllts och att jag därmed inte har anledning att göra en i 115 § 1 mom. grundlagen avsedd anmälan till riksdagens grundlagsutskott för inledande av en undersökning av frågan om statsminister Paavo Lipponens ämbetsåtgärd är laglig.

Beslutet om anvisningarna gällande Finlands regerings och förvaltnings inställning till Österrikes nya regering och dess företrädare tillkom dock till följd av statsminister Paavo Lipponens förfarande i fel ordning. Denna min uppfattning meddelar jag statsminister Lipponen för kännedom som kritik och med tanke på framtida situationer, då man av ärendet även kan göra iakttagelser för tillämpningen av den nya grundlagen, fastän ärendet har bedömts enligt den redan upphävda regeringsformen.

Fallet visar också hur nödvändigt det är att i alla sammanhang se till att det i förarbetena till den nya grundlagen betonade informationsutbytet mellan republikens president och statsrådet och dess enskilda medlemmar är snabbt och heltäckande och att samarbetet mellan dessa aktörer är adekvat. Vid beredningen av ärenden som faller inom området för statsrådets behörighet är det likaså ändamålsenligt att använda tjänstemannaföredragande i ett så tidigt skede som möjligt.

Jag framställer också för prövning huruvida skäl föreligger att man alltid, om det inte finns en tillräckligt skyddad möjlighet till kontakt mellan republikens president och statsrådet, överväger om det är nödvändigt att konstatera hinder för republikens presidents del med tanke på att sådana ärenden kan aktualiseras som förutsätter en snabb beslutsprocess och som faller inom området för republikens presidents behörighet.

Jag anser att ärendet, utöver vad som anförts ovan, inte kräver ytterligare åtgärder från min sida. I det syfte som framgår av beslutet sände jag

en kopia av detta mitt beslut statsminister för kännedom.

9.2. Resultatstyrningen av domstolsväsendet

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 25.5.2000/dnr 6/20/00

Justitieministeriet har bett justitiekanslern ge sitt utlåtande om huruvida det föreligger en konflikt mellan å ena sidan normbasen för resultatstyrningen av domstolsväsendet eller vissa drag i det nuvarande resultatstyrningssystemet och å andra sidan det oberoende som domstolarna garanteras i grundlagen.

Som mitt utlåtande anför jag följande.

1 Domstolsväsendets yttre och inre oberoende

Det är skäl att i detta sammanhang betrakta oberoendet i domstolsväsendets och domstolarnas rättskipningsverksamhet ur två synvinklar. Ur ett brett och principiellt perspektiv är det för det första fråga om en tillämpning av läran om statsmaktens tredelning om innebär att den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten både begreppsligt och strukturellt har separerats från varandra och att de däri ingående uppgifterna har fördelats på särskilda statliga organ. Den dömande makten utövas enligt grundlagen av oberoende domstolar. Övriga sektorer inom statsmakten och deras organ, särskilt förvaltningsmyndigheter som hänförs till den verkställande makten, får inte ingripa i rättskipningsverksamheten eller genom administrativa beslut eller arrangemang rubba domstolarnas oberoende ställning. Domstolarna organiseras genom utnyttjande av den lagstiftande makten och på samma sätt ges domstolarna rättsnormerna för sin rättskipningsverksamhet.

Domstolsväsendets oberoende handlar i ett snävare perspektiv om domstolarnas och andra rättskipningsorgans samt personalens oavhängighet vid fullgörandet av uppgifter som hänförs till rättskipningen. I sin rättskipningsverksamhet är domstolarna självständiga och i sina inbördes relationer är de oberoende. Denna utgångspunkt gäller också inom domstolen i den bemärkelsen att den domare som är chef för hela domstolen

eller någon annan domare i chefsställning varken direkt eller indirekt får påverka avgörandet av ett rättegångsärende som är anhängigt vid domstolen.

2 Domstolsväsendets materiella och strukturella oberoende

I sin doms- och övriga rättskipningsverksamhet är domstolarna oberoende både i materiellt och faktiskt hänseende. Såsom ovan har konstaterats gäller denna grundförutsättning för det första relationerna mellan domstolen och alla utomstående och för det andra mellan olika domstolar liksom även inom domstolen. Med domstolarnas strukturella oberoende avses att lagstiftningen om domstolarnas beständighet och organisatoriska uppbyggnad samt om domarnas tjänstemannarättsliga särställning skapar yttre garantier för domstolarnas rättskipningsverksamhet samt för domarnas stabila position, självständighet, ojävighet och oberoende. Frågor som hänför sig till domstolarnas strukturella oberoende har under den senaste tiden begrundats särskilt i samband med revideringen av lagstiftningen om domarutnämningar.

3 Domstolarnas inre oberoende

Som ett exempel på en bestämmelse på lagnivå om domstolarnas inre oberoende kan nämnas 1 § 3 mom. tingsrättslagen (581/1993). Motsvarande bestämmelser ingick tidigare i lagen om domsgornas förvaltning och i förordningen om rådstuvurätt. I 1 § 3 mom. tingsrättslagen fastslås att lagmannen är chef för ämbetsverket i administrativa frågor. Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition med förslag till tingsrättslag (RP 252/1992 rd) accentueras lagmannens ställning som chef för ämbetsverket genom att domstolen får större självständig beslutanderätt när resultatstyrning och resultatbudgetering införs. Lagmannen svarar för att tingsrätten sköts effektivt och ekonomiskt. Härigenom framhävs hans chefsställning också i förhållande till tingsdomarna i frågor som gäller förvaltning.

Frågor som gäller domstolsväsendets och enskilda domstolars interna oberoende var föremål för en bredare diskussion under riksdagsbehandlingen av hovrättslagen (RP 139/1993 rd). Riksdagens lagutskott tog i sitt betänkande (LaUB 24/1993) in följande konstaterande:

”Hovrätterna tillämpar resultatstyrning och principerna för resultatorienterad styrning skall därför tillämpas vid dem. Den nuvarande stereotypa, till den dagliga arbetsmängden bundna mätningen av arbetet underminerar en resultatorienterad ledning och leder till att resultatmålen blir formella.”

På basis av en tilläggsutredning ansåg riksdagens lagutskott att hovrättslagen behövdes framförallt på grund av den resultatstyrning som tillämpas på förvaltningen av statens ämbetsverk och inrättningar. I flera sakkunnigutlåtanden som gavs till utskottet påpekades det att regeringens proposition skulle rubba hovrätternas oberoende och förändra dem från kollegiala till chefsämbetsverk. Detta ansågs följa av att hovrättspresidenten skulle ges makt att fastställa hovrätternas arbetsordning samt av att ett flertal bestämmelser som tidigare ingått i arbetsordningen nu föreslogs bli överförda till en förordning, i syfte att trygga enhetligheten inom hovrätterna. Rätten att besluta om dessa bestämmelser skulle sålunda överföras från domstolarna till administrativa myndigheter.

Avsikten med regeringens proposition var inte att ingripa i vare sig domarnas eller domstolarnas oberoende ställning och enligt den utredning som utskottet fick skulle så inte heller komma att ske eftersom fastställandet av arbetsordningen, som huvudsakligen innehåller bestämmelser av administrativ natur och arbetsledningsnatur, skulle anförtros hovrättspresidenten.

Riksdagens lagutskott hänvisade i detta sammanhang till en promemoria som högsta förvaltningsdomstolen godkände med anledning av sitt 75-årsjubileum och i vilken följande konstaterades beträffande domstolarnas oavhängighet:

”Understrykandet av domstolarnas oavhängighet får inte leda till isolering och inte heller försvåra domstolarnas utveckling som ämbetsverk. Det är därför viktigt, att man i domstolarna förstår också de effektivitetskrav som ställs på arbetet och att man själv kan besluta om hur de anvisade ekonomiska resurserna skall allokeras.”

För att trygga domstolarnas oberoende föreslog riksdagens lagutskott att ett flertal bestämmelser skulle flyttas upp från det förordningsutkast som ingick i regeringens proposition till en högre författningshierarkisk nivå, dvs. till en lag. En sådan bestämmelse var den som sedermera blev 3 § 3 mom. hovrättslagen och i vilken det föreskrevs att presidenten leder hovrätten och svarar för att dess verksamhet är resultatrik.

En författning på lagnivå motsvarande 3 § 3 mom. hovrättslagen som berör förvaltningsdomstolarna är 4 § 3 mom. lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999).

Bestämmelserna om den administrativa ställningen för de högre domstolarnas ledning är fortfarande delvis utfärdade på förordningsnivå. Enligt 1 § förordningen om högsta domstolen (786/1994) leder presidenten högsta domstolens verksamhet och svarar för dess resultat. Enligt 23 § förordningen om högsta förvaltningsdomstolen (702/1977) leder och övervakar presidenten högsta förvaltningsdomstolen. Han skall i synnerhet dra försorg om att högsta förvaltningsdomstolens lagskipning är enhetlig och snabb samt om att annan förvaltningslagskipning vederbörligen övervakas.

Jag konstaterar att det ställs allt högre krav på prestationsförmåga och kvalitet hos det allmännas organisationer och att dessa krav också gäller domstolarnas rättskipningstjänster. I doms- och andra rättskipningsfrågor är domstolarnas och deras ledamöters ställning också internt oberoende. Utgångspunkten är att en enskild domare samt sektion, avdelning eller något annan domarkollegium som behandlar rättegångs- eller ansökningsärenden i domstolen ansvarar för att ärendena behandlas utan dröjsmål samt för avgörandenas riktighet och kvalitet i övrigt.

Chefsdomarens uppgift i domstolens resultatstyrningssystem är i första hand att skapa de allmänna verksamhetsförutsättningarna. Chefsdomaren skall se till att domstolen har sådana personella och andra resurser som en effektiv och resultatgivande verksamhet kräver, samt att dess verksamhetsförutsättningar också i övrigt är tryggade. Å andra sidan grundar sig en enskild domstols anslagsframställningar på domstolens verksamhet och resultat. Om domstolens verksamhet är resultatgivande är chefsdomarens uppgift närmast att följa och styra utvecklingen. Om problem uppstår skall chefsdomaren ha rättsliga grunder och medel för att i egenskap av ämbetsverkschef ingripa i domstolens effektivitet och resultat samt för att övervaka att domstolens gemensamma mål till alla delar nås. Chefsdomarens ställning och praktiska påverkningsmöjligheter är förknippade med många andra än rättsliga frågor.

På de grunder som framgår av materialet i samband med beredningen av hovrättslagen är det nödvändigt att i och med den nya grundlagen i allt högre grad uppmärksamma författningsnivån för de bestämmelser som reglerar domstolar-

nas och den administrativa ledningens ställning samt domstolarnas verksamhet. Det bör därför anses motiverat att bestämmelserna om högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens presidenters verkchefsställning samt om deras viktigaste uppgifter i något lämpligt sammanhang höjs från förordningsnivå till lagnivå.

4 Sambandet mellan verksamhetens resultat och anslagen

Med resultatstyrning avses de koordinerings-, förhandlings-, avtals- och beslutsprocesser genom vilka parterna i processen, dvs. statsrådet, ministerierna samt ämbetsverkens och inrättningarnas ledning och övriga personal på olika nivåer försöker säkerställa att statsförvaltningen i sin helhet liksom även olika ämbetsverk och inrättningar arbetar och producerar service så effektivt och resultatgivande som möjligt.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser på lagnivå om grunderna för resultatbudgeteringen och resultatstyrningen i statens ämbetsverk och inrättningar samt i domstolarna. Enligt 11 § förordningen om statsbudgeten (1243/1992) uppgörs för verkställigheten av budgeten årligen en detaljerad indelning därav samt godkänns resultatmålen för förvaltningsområdena och deras ämbetsverk och inrättningar. Sedan riksdagen har publicerat statsbudgeten skall respektive ministerium på det sätt som sägs i 13 § 1 mom. budgetförordningen godkänna och publicera resultatmålen. Resultatstyrningen är inte ett från ämbetsverkets eller inrättningens övriga planering och verksamhet fristående förfarande utan den är fast förknippad med hela den budgetreformen som har genomförts inom statsförvaltningen.

Det är inte tillåtet att genom resultatstyrningen av domstolsväsendet och domstolarna ingripa i det faktiska och materiella oberoendet i domstolarnas doms- och rättskipningsverksamhet, som är kärnan i den oberoende dömande makt som grundlagen tryggar. Statens resultatbudgeteringssystem och den därmed sammanhängande resultatstyrningen får inte på något sätt förhindra eller minska domstolarnas eller enskilda domares rättsliga eller reella möjligheter att behandla och avgöra en anhängig rättstvist eller ett ansökningsärende i enlighet med gällande lag eller att sätta upp en sakligt och juridiskt motiverad dom i ärendet. Att det i en enskild domstols resultatstyrningshandlingar antecknas allmänna

uppgifter om behandlingstider och om antalet avgjorda ärenden eller motsvarande resultatstyrningsuppgifter om olika kategorier av ärenden eller avgöranden minskar inte i sig eller äventyrar domstolens oberoende vid avgörandet av enskilda rättegångsärenden. För alla ärenden som är anhängiga vid domstolen gäller regeln att de måste avgöras. Resultatuppgifter om den genomsnittliga behandlingstiden och antalet avgjorda ärenden berör inte innehållet i domstolens avgöranden utan det är fråga om två nyckeltal som beskriver effektiviteten och resultaten av domstolarnas domsverksamhet och som generellt styr domstolarnas verksamhet. I vissa fall ger de också en fingervisning om rättskipningens tyngdpunktsområden i den enskilda domstolen.

Även i den budgeteringsmodell som tidigare tillämpades i staten var domstolsväsendets ekonomiska resurser och domstolarnas möjligheter att klara av sina rättskipningsuppgifter beroende av åtgärder från de statliga förvaltningsmyndigheternas sida och i sista hand av riksdagens beslut då den utövade sin budgetmakt. Denna grundkonstellation har inte ändrats i samband med övergången till resultatbudgetering. Det tidigare systemet byggde i stor utsträckning på de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas egna anslagsframställningar, på de myndigheters prövning som utövade budgetmakt samt på de anslag som beviljades utgående från de statsekonomiska möjligheterna. Anslagens användningsändamål var i allmänhet rätt noggrant fastställda medan verksamhetens resultat inte följdes så noga. Om ämbetsverkets resultat inte var tillfredsställande försökte man i allmänhet få en förbättring till stånd genom att begära större anslag, vilka inom domstolsväsendet oftast användes för att anställa mera personal. Resultatbudgeteringen och -styrningen har fört med sig den ändringen att ämbetsverkens och inrättningarnas anslag inom det nya systemet i allt högre grad har sammankopplats med de förväntade resultaten. I resultatbudgeteringen granskas vid dimensioneringen och allokeringen av anslagen fortgående möjligheterna att med knappare anslag åstadkomma ett så gott resultat som möjligt med beaktande av ämbetsverkens, inrättningarnas eller domstolarnas huvuduppgifter.

Med hänvisning till det ovanstående kan som en allmän iakttagelse konstateras att det budgetsystem som föregick den nuvarande resultatbudgeteringen dels på grund av den stora prövningsrätt som tillkom de förvaltningsmyndigheter som bestämde storleksklassen på anslagen, dels på

grund av den mycket striktare definitionen av anslagens användningsändamål i själva verket utgjorde ett större hot mot en oberoende domstolsverksamhet än det nuvarande systemet, som understryker vikten av att planera ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet och ekonomi.

5 Resultatstyrningens planer och rapporter

Systemet med resultatbudgetering har medfört ett mångsidigare och noggrannare system för planering, uppföljning och rapportering som omfattar flera instanser än förr. Beviljandet av anslag baserar sig på att det fastställs egna resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna samt på att resultatbudgetförslaget läggs på en realistisk nivå och är välgrundat. Dessutom bör det finnas planer för de åtgärder och resursbehov som leder till att resultaten kan nås på alla plan. Å andra sidan förutsätter resultatbudgeteringen att ämbetsverken och inrättningarna också med sina anslag faktiskt når de uppställda målen och att, om så inte är fallet, eftersläpningen sköts på annat sätt än genom "automatisk" anslagshöjning.

De planerings-, uppföljnings- och rapporteringssystem som hör till resultatbudgeteringen och -styrningen rubbar inte som metoder rättsväsendets och de enskilda domstolarnas strukturella oberoende. Oavsett hur systemet är uppbyggt behöver de myndigheter som ansvarar för beredningen av domstolsväsendets budgetärenden samt riksdagen, som utövar budgetmakten, uppgifter till grund för beredningen av budgetärendena och för anslagsbesluten samt uppgifter om vilka resultat som har åstadkommits med redan beviljade anslag. De nya planerings-, uppföljnings- och rapporteringshandlingarna är mycket mera omfattande och detaljerade samt även mångsidigare. Det är emellertid fråga om handlingar som också från den enskilda domstolens synpunkt på en relativt allmän nivå beskriver mål och medel. Varken de handlingar som används i det nya systemet eller faktainnehållet i dem har enligt min uppfattning äventyrat domstolsväsendets eller de enskilda domstolarnas i grundlagen tryggade oberoende.

6 Resultatstyrningens metoder

Misstankarna om att resultatstyrningen av

rättsväsendet står i konflikt med grundlagen har närmast gällt det sätt på vilket resultatstyrningen förverkligas samt arbetsmetoderna. De förhandlingar och andra åtgärder som utgör en del av resultatstyrningen sker mellan en myndighet och den i hierarkiskt hänseende följande högre myndigheten inom samma sektor, i sista hand vederbörande ministerium. Domstolarna är oberoende i förhållande till förvaltningsmyndigheterna och de står inte heller i förvaltningshänseende i ett hierarkiskt förhållande till varandra. Relationerna mellan justitieministeriet och domstolsväsendet i ärenden som berör domstolarnas förvaltning baserar sig på 16 § reglementet för statsrådet, som har utfärdats med stöd av 1 § lagen om statsrådet, enligt vilken domstolsväsendet hör till justitieministeriets verksamhetsområde. Det är inte fråga om ett förvaltningshierarkiskt förhållande mellan ministeriet och domstolarna och som en del därav om en högre myndighets tillsyn över en lägre myndighet. Även i detta avseende är det helt enkelt fråga om ett arrangemang i överensstämmelse med maktens tredelning, enligt vilken det för behandling av alla ärenden som hänförs sig till statsförvaltningen finns en genom lagstiftning bestämd förvaltningsmyndighet som ansvarar för den administrativa skötseln av ärenden.

Vissa begrepp som beskriver resultatstyrningens metoder och arbetsskeden (t.ex. resultatstyrning, resultatförhandlingar, resultatavtal) har i detta sammanhang skapat felaktiga uppfattningar om att resultatstyrning som ett system samt de uppgifter och metoder som ingår däri huvudsakligen är enkelriktade och ensidiga åtgärder från en förvaltningsmyndighet som rubbar respektive ämbetsverks, inrättnings eller domstols egna rättsliga och administrativa ställning eller som begränsar dessas prövnings- och beslutsrätt. Resultatstyrningen är emellertid inte ett system som schematiskt och mer eller mindre ensidigt "dikterar" besluten. Resultatstyrning och resultatbudgetering som förverkligas i överensstämmelse med de ursprungliga avsikterna avser med sina metoder och arbetsskeden en fortgående, ömsesidig process som främjar respektive ämbetsverks, inrättnings eller domstols huvuduppgift (i en domstol lagskipning). Den utgår från den enhet som är föremål för resultatstyrning (domstolsväsendet i dess helhet/de enskilda domstolarna) och den syftar till att slå fast de viktigaste målen med avseende på huvuduppgiften samt hur de kan nås. Om det på grund av den ökade arbetsmängden eller av andra orsaker är nödvändigt att höja

den eftersträlvade nivån är det väsentligt att först inom enheten diskutera på vilket sätt detta kunde ske. Storleken av det anslag som anvisas ett ämbetsverk, en inrättning eller en domstol beror i väsentlig mån på hur vederhäftiga och trovärdiga deras egna planerings- och beredningshandlingar är. Om de uppställda målen med beaktande av de huvudsakliga uppgifterna ligger på en riktig och realistisk nivå och de tilltänkta metoderna förefaller ändamålsenliga och ekonomiskt försvarliga, kan resultatstyrningsmyndighetens roll minimeras och närmast gå ut på att följa hur målen nås.

Även då det i vida kretsar riktas berättigat missnöje och kritik mot en enskild domstols resultat och service för allmänheten, är det skäl att först inom domstolen erkänna att det förekommer problem och att inleda diskussioner om vilka strukturella, funktionella eller till arbetsledning- en hänförliga åtgärder som behöver vidtas samt hur resurserna borde inriktas. Det konkreta förverkligandet av dessa åtgärder sker sedan i samråd med den myndighet som bär det administrativa ansvaret för ifrågavarande enhet och för beredningen av dess budgetärenden. Avsikten med dessa förhandlingar är att i samråd definiera den nivå som det med till buds stående resurser och medel är realistiskt att nå. Om en enhet utan klara och sannolika skäl ständigt ligger efter den eftersträlvade nivån kan det bli fråga om längre gående administrativa åtgärder. Men också då är resultatstyrningsmyndighetens medel begränsade. Den kan avkräva ämbetsverket, inrättningen eller domstolen noggrannare förklaringar beträffande orsakerna till eftersläpningen samt uppmana enheten att komma med förbättringsförslag. Om det är fråga om ett statligt affärsverk eller ett förvaltningsämbetsverk kan det bli aktuellt att entlediga eller förflytta de högsta resultatansvariga tjänstemännen eller funktionärerna. Detta kan dock inte komma ifråga för domstolarnas del.

Den yttersta utvägen är att med hjälp av utomstående sakkunskap reda ut varför ett ämbetsverk, en inrättning eller en domstol inte klarar av sina huvuduppgifter. Men inte heller då är det fråga om resultatstyrningsmyndighetens ensidiga förslag och åtgärder, utan problemen bör redas ut och lösningarna tas fram tillsammans med enheten och dess personal. Resultatstyrningsmyndigheten ingriper inte i dessa fall i de materiella avgörandena i enskilda ärenden inom ämbetsverket, inrättningen eller domstolen. Då problem uppstår betonas resultatstyrningsmyndig-

hetens roll, men också då är den närmast övervakande och styrande.

7 Mätning av domstolarnas produktivitet och verksamhetens lönsamhet

Alla de faktorer som mäts inom ramen för resultatstyrningssystemet har inte samma betydelse för domstolarnas oberoende. Sedan länge har man inom domstolsväsendet följt med handlingstiden för anhängiga ärenden samt antalet prövade ärenden. Uppföljningen utgör fortfarande kärnområdet i domstolarnas resultatstyrning. Vid mätningen av produktiviteten jämförs personalens arbetsinsats och användningen av andra produktionsfaktorer med prestationerna. Vid bedömning av verksamhetens lönsamhet jämförs kostnaderna med prestationerna. Om denna typ av bedömningar och beräkningar som baserar sig på ekonomiska faktorer görs med sakkunskap lämpar de sig också för resultatstyrningen av domstolsväsendet och utgör i sig inget hot mot domstolarnas oberoende. Det finns anledning att följa och reda ut också rättskipningsverksamhetens lönsamhet och produktivitet, även inom de enskilda domstolarna. Det svåraste är den tredje formen av lönsamhetsmätning, dvs. mätningen av verksamhetens effektivitet. Också strävandena att utveckla domstolarnas rättskipningsverksamhet och den kvalitativa bedömningen av rättskipningstjänster är problematisk med avseende på domstolsväsendets oberoende.

8 Bedömning av rättskipningsverksamhetens effektivitet och kvalitet

Med tanke på de avgöranden som måste fattas på den politiska nivån samt med tanke på ekonomiska beslut är det allmänt taget nödvändigt att bedöma effektiviteten och kvaliteten av den service och myndighetsverksamhet som det allmänna tillhandahåller medborgarna och som allt oftare är avgiftsbelagd. Det handlar också om berättigade förväntningar bland medborgare som är i behov av rättshjälpstjänster. Vid effektivitetsbedömningar i samband med att större riktlinjer dras upp för samhällsutvecklingen passeras emellertid i allmänhet sektorgränserna mellan förvaltningen och domstolarna, då problem bedöms ur ett bredare samhällsperspektiv. Det kan t.ex. bli aktuellt att granska betydelsen och verkningarna av åtgärder inom olika samhällssegment (polis, åklagare, domstolsväsendet, skolvä-

sendet, socialväsendet, arbetskraftsförvaltningen osv.) med avseende på hur ungdomen kommer i kontakt med det straffrättsliga systemet. De beslut som fattas på basis av effektivitetsutredningar och undersökningar som gäller omfattande problemställningar som överskrider förvaltningsgränserna hänför sig till den politiska prövningen. De berör inte direkt det mer begränsade resultatstyrningssystem inom domstolsväsendet som avses i begäran om utlåtande. Omfattande effektivitetsutredningar av denna typ samt de samhällspolitiska avgöranden som fattas på basis av dem kan emellertid ha långtgående konsekvenser för arbetsfördelningen mellan och uppgifterna inom olika samhällssektorer och därigenom för de ekonomiska resurserna.

Vid effektivitetsbedömning och mätning av en organisations verksamhet och resultat utreder man hur bra verksamhetsresultatet motsvarar de uppställda målen samt de bakomliggande (i allmänhet kundernas) behov och förväntningar. Domstolsväsendets primära syfte är att ge snabb rättskipningsservice av hög kvalitet till behövande. Domstolsväsendet och domstolarna är emellertid bara ett, visserligen centralt, segment av rättsskyddsservicen. Rättstvister och brottmål mellan medborgare och organisationer avgörs i sista hand av domstol. Innan ett ärende går så långt som till rättegång behandlas det av ett flertal personer, organisationer och myndigheter inom rättsskyddssektorn. I detta sammanhang gäller särskilt tydligt principen att ju snabbare ett ärende blir rätt och riktigt behandlat desto bättre för alla inblandade parter. Förvaltningsrättskipningsmaskineriets arbetsbörda minskar betydligt om staten och de kommunala myndigheterna behandlar ärendena snabbt och i rätt ordning samt fattar rättsligt hållbara och motiverade beslut, som de berörda medborgarna och organisationerna allmänt taget kan uppfatta som legitima. På motsvarande sätt sammanhänger den civilrättsliga rättsskyddsservicens effektivitet direkt t.ex. med utvecklandet av förhandlings- och förlikningsförfaranden utanför domstolarna samt med den rådgivningsservice som utförs av advokater och allmänna rättsbiträden, av olika konsumentorganisationer och av motsvarande organisationer. En central ställning när det gäller effektiviteten i det kriminalpolitiska systemet intar polisens och åklagarväsendets åtgärder, myndigheternas och även medborgarnas brottsförebyggande åtgärder, förlikningsförfarandet samt andra åtgärder som vidtas före domstolsbehandlingen.

Denna typ av effektivitetsbedömningar och undersökningar av rättsskyddsservicen och av myndighetsåtgärdernas nivå och tillstånd kan rätt genomförda vara till nytta både med avseende på de eftersträfvade målen och den rätta allokeringen av de allt knappare ekonomiska och personella resurserna. I de avgöranden som tas på basis av dessa kan prioriteringarna och fördelningen av de ekonomiska resurserna inom rättsskyddsmaskineriet variera. Denna typ av avgöranden, som förverkligas genom riksdagens budgetbeslut och lagstiftningsåtgärder, kränker emellertid inte domstolarnas materiella eller strukturella oberoende.

En effektivitetsbedömning som sker enbart inom domstolsväsendet och eventuellt mellan olika domstolar kan, beroende på hur den genomförs, vara problematisk med avseende på domstolsväsendets oberoende. I princip är det möjligt att fastställa att en betydande och heltäckande minskning av besvärbenägenheten skall vara ett viktigt resultatmål för domstolsväsendet. Detta skulle i och för sig vara ett vällovt och ekonomiskt sett ändamålsenligt resultatmål. Förverkligandet av ett sådant resultatmål skulle kunna skapa ett behov av att anvisa alla domstolar i första instans samt vissa förvaltningsmyndigheter inom det förvaltningsrättsliga systemet som fattar många förvaltningsbeslut mera resurser, personal och andra produktionsinsatser än tidigare, för att trygga en snabb och kvalitativ behandling av ärenden. I en tid av strama budgetramar kunde detta förfarande leda till att motsvarande anslagsbesparingar måste göras på annat håll inom domstolsväsendet. Detta kunde i realiteten inverka på de enskilda domstolarnas verksamhetsförutsättningar och på deras möjligheter att klara av givna uppgifter på önskat sätt. Reformen som berör rättsväsendets allmänna organisation, struktur och regionala och funktionella indelning samt rättegångsförfarandet har i allmänhet direkta effekter inom domstolsväsendet samt på medborgarna. Sådana reformer måste emellertid genomföras genom lagstiftning. Åtgärder som inom ramen för resultatstyrningen genomförs på administrativ väg och som berör rättsskipningsservicens effektivitet har uppenbarligen ett synnerligen begränsat tillämpningsområde och bör var allmänt accepterade vad gäller effektivitetsmålen.

De misstankar som har framförts beträffande den rättsliga grunden för interna effektivitetsbedömningar inom domstolsväsendet gäller även på senare tid allt frekventare mätningarna av

verksamhetens resultat och kvalitet inom förvaltningen. I detta utlåtande har begreppet kvalitet getts en snävare innebörd så att med kvalitet närmast avses en bedömning av domstolsavgörandenas materiella riktighet och en motiverad bedömning av innehållet i motiveringarna. I justitieministeriets betänkande beskrivna, kvantitativt mätbara faktorer har inte beaktats i kvalitetsbegreppet. Rättegångsparterna och andra som har del i domstolsärenden har rätt att förvänta sig att domstolsavgörandena och all övrig rättsskipningsservice är juridiskt korrekt och sakligt motiverat. Likaså kan en enskild domstol följa och utreda frågor som sammanhänger med det materiella innehållet i de egna rättsskipningsavgörandena samt med enhetligheten i avgörandena. På chefsnivå kan inom domstolen utfärdas anvisningar och enhetliga föreskrifter. Under resultatstyrningsdiskussionerna mellan domstolsväsendet och ministeriet kan frågor som gäller domstolarnas avgöranden och kvalitetsfrågor diskuteras och följas upp och i resultatstyrningshandlingarna kan antecknas allmänna konstateranden om behovet av att kvalitativt utveckla den del av verksamheten som hänförs till domstolens avgöranden. Det bör dock förutsättas att de kvalitetskriterier som berör domstolarnas avgöranden samt metoderna för att bedöma dem baseras sig på domstolarnas egen sakkunskap samt att de planeras och att resultaten bedöms särskilt för olika domstolstyper, i nära samarbete med den personal som deltar i rättsskipningsverksamheten. Längre gående eller ensidiga, på vissa kvalitetskriterier baserade kvalitetsstyrningsåtgärder för detaljerat bestämda domstols- eller ärendegrupper, kan tänga innehållet i domstolarnas rättsskipningsverksamhet så nära att de kunde tänkas äventyra domstolarnas i grundlagen tryggade oberoende.

9 Rättsskipningsverksamhetens effektivitet från medborgarnas synpunkt

Domstolarnas oberoende hänger nära samman med det krav på rättvis rättegång som garanteras medborgarna i 21 § grundlagen och artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Det är nödvändigt att trygga domstolarnas oberoende uttryckligen med tanke på den enskilda individens rättssäkerhet. Bestämmelsen om domstolarnas oberoende i 3 § 3 mom. grundlagen, som gäller tredelningen av statsmakten och de statliga grunduppgifterna komplette-

ras på ett väsentligt sätt av 21 § grundlagen, som föreskriver att domstolarnas och de övriga rättskipningsorganens oberoende är en grundläggande förutsättning för en rättvis rättskipnings- och domsverksamhet. I samma bestämmelse i grundlagen och människorättskonventionen ställs även kravet på snabbhet både i rättskipningsverksamheten och i förvaltningen samt kravet att avgöranden skall motiveras. Dessa och övriga i 21 § grundlagen och artikel 6 människorättskonventionen avsedda garantier för en rättvis rättegång och en god förvaltning innebär en handlingsförpliktelse för domstolsväsendet och de förvaltningsmyndigheter som beslutar om dess verksamhet.

Det måste ses som en allmän samhällelig förpliktelse att trygga de grundläggande rättsliga och ekonomiska förutsättningarna för domstolarnas rättskipningsverksamhet. Det ankommer på de enskilda domstolarna och den personal som arbetar i domaruppgifter att se till att de gemensamt uppställda målen nås. Med tanke på de ekonomiskt relevanta årliga budgetbesluten i fråga om domstolsväsendets anslag och likaså den lagstiftning som gäller domstolsväsendets grundläggande struktur och verksamhet samt med avseende på domstolarnas administrativa beslut och åtgärder är det nödvändigt att skapa sådana planerings-, styrnings- och uppföljningssystem för mätning av domstolsväsendets verksamhet och prestationer, som gör det möjligt att på ett övergripande sätt följa upp användningen av de anslag som anvisats domstolsväsendet samt de resultat som har åstadkommits med dem. Ett sakkunnigt genomfört resultatbudgeterings- och resultatstyrningssystem som baserar sig på domstolsväsendets grundläggande uppgifter och som beaktar rättskipningsverksamhetens speciella natur har direkta och konkreta verkningar på hur de medborgares rättssäkerhet förverkligas som kommer i kontakt med domstolarna. Dessutom har systemet betydelse för hur dessa personer själva upplever den service som domstolarna ger.

10 Slutsatser

Med hänvisning till det som anförs ovan konstaterar jag att sådana grundläggande bestämmelser som gäller genomförandet av domstolarnas resultatstyrningssystem och domstolarnas praktiska verksamhet samt som berör chefsdomarnas och övriga i chefsuppgifter verkamma

domares ställning och uppgifter, bör ges på lagnivå.

För det andra uppmärksammar jag de ovan relaterade svårigheter som sammanhänger med mätningen av verkningarna av domstolarnas rättskipningsavgöranden samt avgörandenas materiella kvalitet och vidare de med sikte på enskilda avgöranden eller i övrigt mera ingående effektivitets- och kvalitetsbedömningar sammanhängande problemen, med domstolsavgörandenas oberoende som utgångspunkt.

9.3. Betänkande av arbetsgruppen för domardisciplin

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande
14.8.2000 till justitieministeriet, dnr 25/20/00

Arbetsgruppen hade i uppdrag att utreda alternativa system för domardisciplin samt behovet av en nämnd för domareetik. Förslagen skulle uppgöras så att de kompletterar de gällande förfarandena för tjänsteåtals- och laglighetsövervakning. Arbetsgruppen anförde som sin åsikt att det inte behövs något disciplinsystem för domarna. Den ansåg det inte heller motiverat att inrätta en särskild etisk nämnd.

Justitieministeriet har bett om mitt utlåtande om arbetsgruppens betänkande.

Som mitt utlåtande konstaterar jag följande.

1 ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER

Enligt vad som i 10 kap. 108 och 109 § grundlagen bestäms om laglighetsövervakning skall justitiekanslern och justitieombudsmannen 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. Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas enligt 110 § grundlagen av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Åtalsrätten omfattar alla de områden som hänförs till laglighetsövervakningen och begränsas således inte enbart till tjänstebrott.

I samband med laglighetsövervakningen kan det konstateras att enligt 2 § 3 mom. hovrättslagen (56/1994) övervakar hovrätten verksamheten vid de domstolar som lyder under den och vidtar vid behov åtgärder för att avhjälpa missförhåll-

landen som den observerat. Ett tjänsteförhållande kan numera inte avslutas genom disciplinär avsättning. Däremot kan ett tjänsteförhållande omedelbart upphävas om tjänstemannen grovt bryter mot eller åsidosätter sina tjänsteåligganden. Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten är emellertid starkare än övriga tjänstemäns. Enligt 103 § grundlagen kan en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt en genom domstolsdom.

Av tradition har de allmänna laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman även övervakat domstolarnas verksamhet. Detta har gett dem möjligheter att på många sätt reagera på domares felaktiga eller annars klandervärda handlande. Om den som är föremål för övervakningen har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter kan laglighetsövervakarna ge vederbörande en anmärkning, såvida det inte blir aktuellt att väcka åtal. Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan även, om det finns anledning, meddela vederbörande sin uppfattning om lagens rätta tolkning eller uppmärksamma vederbörande på de krav som god förvaltningssed ställer eller ge synpunkter på hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna bäst tillgodoses. Denna övervakning omfattar emellertid endast domarnas ämbetsutövning.

2 STATSTJÄNSTEMANNALAGEN

Då statstjänstemannalagen reviderades genom en lag som trädde i kraft år 1994 (750/1994) upphävdes det gamla disciplinära förfarandet. Man ansåg det emellertid nödvändigt att bibehålla möjligheten att reagera genom en skriftlig varning på sådant klandervärt förfarande från en tjänstemans sida som ändå inte utgjorde en uppsägningsgrund. De gamla bestämmelserna om disciplinärt förfarande gällde inte domarna. På domarna tillämpas emellertid 62 § statstjänstemannalagen, enligt vilken en förman kunde tilldela sin underlydande en anmärkning (s. 13 i betänkandet).

Enligt 45 § i den gällande statstjänstemannalagen tillämpas bestämmelsen om skriftlig varning inte på domare. Enligt 24 § statstjänstemannalagen kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. En skriftlig varning är emellertid inte ett disciplinärt straff utan ett förvaltningsförfarande. En

skriftlig varning med stöd av statstjänstemannalagen skall inte förväxlas med en skriftlig varning enligt 40 kap. 11 § strafflagen, som är en straffpåföljd för uppsåtligt brott mot tjänsteplikten och som endast en domstol kan besluta om.

I den gällande statstjänstemannalagen finns ingen särskild bestämmelse om förfarandet att en förman ger en anmärkning. Enligt regeringens proposition är det fortsättningsvis möjligt att ge en sådan anmärkning. Eftersom denna möjlighet inte uttryckligen slopats då det gäller domare, har det ansetts att en förman fortsättningsvis kan ge en underlydande domare en anmärkning (s. 15 i betänkandet).

Bestämmelsen i 40 § 2 mom. statstjänstemannalagen om avstängning från tjänsteutövning gäller även innehavare av domartjänst. Avstängning av en domare från tjänsteutövning förutsätter domstolsbeslut.

Enligt 46 § 2 mom. statstjänstemannalagen är en domare skyldig att avgå från sin statliga anställning, om han på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada har förlorat sin arbetsförmåga. Om en domare inte avgår skall den domstol vid vilken han skall åtalas för brott i tjänsten utan ansökan entlediga honom. Högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens presidenter och ledamöter entledigas av respektive domstol. Av ändamålsenlighetsskäl kunde detta arrangemang ändras så att behörigheten i detta avseende skulle tillkomma en högste domstol i stället för tjänsteåtalsdomstolen. Beträffande tingsrätterna skulle ärendet då behandlas av hovrätten, beträffande förvaltningsdomstolarna av högsta förvaltningsdomstolen samt beträffande hovrätterna och specialdomstolarna av högsta domstolen. De högsta domstolarna skulle själva behandla ärenden som gäller de egna domarna.

3 DET STRAFFRÄTTSLIGA ANSVARET

Domarna intar inte någon specialställning då det gäller gärningar som kriminaliseras i strafflagen.

I samband med flera av de tjänstebrott som nämns i strafflagens 40 kap. nämns avsättning som en påföljd, om brottet visar att tjänstemannen är uppenbart olämplig för sitt uppdrag. Avsättning är möjlig om brottet gäller tagande av muta (1 §), brott mot tjänstehemlighet (5 §), olovligt röjande av uppgift i eller om en handling (6 §), missbruk av tjänsteställning (7 §) samt brott mot tjänsteplikt (10 §), i det sist nämnda fallet om

vissa tilläggsförutsättningar uppfylls. Om en tjänsteman döms för grovt tagande av muta (2 §) eller grovt missbruk av tjänsteställning (8 §) föreskrivs avsättning som en ovillkorlig påföljd.

I 2 kap. 10 § strafflagen finns bestämmelser om avsättning i sådana situationer då en tjänsteman döms till fängelse för något annat brott än tjänstebrott. Tjänstemannen skall då dömas förutom till fängelse också till avsättning, ifall han döms till fängelse på livstid eller i minst två år. I sist nämnda fall är det inte nödvändigt att döma tjänstemannen till avsättning ifall domstolen anser att brottet inte ådagalägger att den dömda är uppenbart olämplig som tjänsteman. En domare och en annan tjänsteman kan dömas till avsättning, om han för ett uppsätligt brott döms till fängelse för kortare tid än två år och om brottet visar att han är uppenbart olämplig att vara tjänsteman.

Det straffrättsliga ansvaret hänger nära samman med de högsta laglighetsövervakarnas möjligheter att ge tjänstemän, även domare, en anmärkning om de har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. De högsta laglighetsövervakarnas anmärkningar spelar en viktig roll när det gäller förverkligandet av tjänsteansvaret inom ramen för påföljdssystemet. Möjligheten att ge anmärkning grundar sig för justitiekanslerns vidkommande på 6 § 1 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och för justitieombudsmannens vidkommande på 9 § 1 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman (251/2000).

4 BEDÖMNING AV FRÅGAN

Det är skäl att bedöma behovet av ett disciplinärt system samt dess användningsområde och form ur olika synvinklar. Särskilt viktigt är att granska om det finns sådana brister i det nuvarande systemet som skulle kunna avhjälpas genom ett system med disciplinstraff. Det gäller då att ta ställning till vilka situationer det nuvarande systemet täcker och hur dels arbetsgivaren, dels allmänheten kan använda sig av dem. Det är även nödvändigt att utreda förhållandet mellan disciplinen och påföljdssystemet. Man måste också beakta hur ett disciplinärt system eventuellt skulle påverka domstolsväsendets oberoende ställning.

En internationell jämförelse visar att de europeiska staterna inte har följt någon enhetlig mall när det gäller det disciplinära systemet för domare

och inte heller på ett allmänare plan då det gäller tillsynssystemen. Det är inte bara terminologin som är intressant vid en internationell jämförelse, utan också hela rättskulturen i respektive land.

Det disciplinära förfarandet är nära förknipat med tjänstebrottslagstiftningen. Det är skäl att undvika överlappningar både vad gäller de gärningar som är föremål för tillsynen och själva förfarandena. Av statistiken framgår att de största kategorierna av gärningar som har lett till disciplinärt förfarande sammanhänger med åsidosättande av tjänsteplikten samt med olovlig frånvaro och alkoholmissbruk. Orsaker till att man avstått från disciplinära åtgärder har bl.a. varit att majoriteten av tjänstemannanämnderna ansett att det inte behövs något sådant förfarande. Detta motiverades bl.a. med att systemet var stelt, komplicerat och arbetsdrygt samt med att förfarandet var onödigt tungrovt. Ett ändamålsenligare sätt att reagera på tjänstemäns uppträdande ansågs vara att ge en skriftlig varning eller en anmärkning (RP 291/1993 rd).

I samband med utredningen och bedömningen av eventuella alternativ har arbetsgruppen behandlat tre olika grundlösningar: 1) skapande av ett disciplinsystem, 2) möjligheten att utsträcka det i statstjänstemannalagen föreskrivna systemet med skriftliga varningar till domare samt 3) utveckling av de nuvarande förfaringssätten.

I den gällande rättsordningen förverkligas domarnas ansvar för sina tjänsteåtgärder främst genom det straffrättsliga ansvaret. Straffpåföljden för många tjänstebrott är eller kan vara avsättning. För oaktsamt brott mot tjänsteplikt (SL 40:11) kan som specialstraff utdömas varning, som antecknas i matrikeln. Tjänstebrottslagstiftningen revideras som bäst. Då det disciplinära ansvarets betydelse efter 1989 års tjänstebrottsreform har minskat markant, är det nu skäl att ompröva den undre gränsen för det straffrättsliga tjänsteansvaret. Den arbetsgrupp som behandlade revideringen av tjänstebrottslagstiftningen föreslog att som brott mot tjänsteplikt kan bestraffas också förfaranden som strider mot entydiga krav på saklig skötsel av tjänsteuppdrag, utgående från principerna om god förvaltning eller rättvis rättegång. För att ett sådant felaktigt förfarande skall anses straffbart krävs det dessutom att det som helhet betraktat inte har varit ringa. Jag kommer att ge ett särskilt utlåtande om detta arbetsgruppsbetänkande (dnr 18/20/00). Bestämmelsen om brott mot tjänsteplikten kommer sannolikt att vara särskilt betydelsefull

eftersom dess tillämpningsområde har betydelse för vilken typ av handlingar inom ramen för domarens tjänsteutövning som kommer att kunna underkastas straffrättslig bedömning. Det är också möjligt att väcka skadeståndstalan på grund av tjänsteåtgärder vidtagna av en domare.

De nuvarande påföljdssystemen täcker väl domarnas verksamhetsfält. Handlingar som klart kan hänföras till privatlivet utgör det enda området där de nuvarande påföljderna inte har någon större betydelse. I vissa fall kan det vara svårt att fastställa om en handling har företagits i tjänsten eller i privatlivet (jfr statstjänstemannalagen 14 § 2 mom.) I övrigt möjliggör påföljdsalternativen t.o.m. ett strängt förverkligande av det straffrättsliga ansvaret, eftersom avsättning kan följa både på tjänstebrott och på andra brott. De av prövning beroende avsättningsbestämmelserna som framgår av 2 kap. 10 § strafflagen kan emellertid inte tillämpas på dem som dömts till bötesstraff.

En anmärkning av en laglighetsövervakare uppfattas i allmänhet som en kännbar påföljd. Lindrigare påföljder är av laglighetsövervakarna meddelade uppfattningar för framtiden samt förmännens reaktioner. En förman kan ge en domare en formfri anmärkning för klandervärt uppträdande och genom sina arbetsledningsmetoder preventivt ingripa i eventuella missförhållanden. Att förmannen anmärker på en domare för felaktigt förfarande förekommer enligt min uppfattning ytterst sällan.

5 SLUTLEDNINGAR

Det är principiellt viktigt att vederbörliga åtgärder vidtas i alla de situationer där en domare inte fullgör sina tjänsteåligganden eller inte uppträder med den värdighet som domarens ställning och uppdrag förutsätter. Det är emellertid inte lätt att skapa balans mellan förverkligandet av tjänsteansvaret och kravet på domarens oavhängighet. Extrema lösningar – antingen många disciplinstraff eller inga alls – inverkar negativt på allmänhetens tilltro till domstolarnas och försvagar därmed deras oavhängighet. I det stora hela kan man konstatera att klyftan mellan å ena sidan det straffrättsliga ansvaret och å andra sidan laglighetsövervakningen och arbetsledningens övervakning inte är stor. Den omfattar situationer som är av en sådan natur att särskilt stränga påföljder inte kan komma i fråga.

Det nuvarande systemet för tillsyn över do-

marna är enligt min uppfattning tillräckligt och fungerande. Det förefaller inte finnas något behov att revidera det. Då det inte längre finns något disciplinsystem som gäller tjänstemän är det svårt att se varför ett sådant borde skapas uttryckligen för domarkåren.

Jag ser inga hinder för förverkligandet av arbetsgruppens förslag att ändra 45 § statstjänstemannalagen så att en skriftlig varning kan utfärdas även för domare. Likaså anser jag det vara möjligt att ändra 46 § statstjänstemannalagen så som framgår ovan i punkt 2 (sid. 3).

Vad beträffar förslaget om en etisk nämnd ansluter jag mig till arbetsgruppens ståndpunkt att det inte finns något oundgängligt behov att tillsätta en sådan nämnd. I Finland har det av tradition varit möjligt att ingripa mot domare genom att väcka tjänsteåtal eller genom sådana administrativa åtgärder från laglighetsövervakarnas sida som refereras ovan. Samhället måste anses ha tillräckliga medel att reda ut eventuella praktiska problem i domstolarnas verksamhet.

9.4. Förslag till ändring av tjänstebrottslagstiftningen

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 31.8.2000, dnr 18/20/00

Justitieministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om ett betänkande som avlåtits av den av justitieministeriet 16.8.1999 tillsatta tjänstebrottsarbetsgruppen (förslag till ändring av tjänstebrottslagstiftningen).

Arbetsgruppens uppdrag var att precisera gränserna för det straffrättsliga ansvaret, framförallt genom att förtydliga tjänstemannabegreppet i strafflagen samt tillämpningsområdet för tjänstebrottsbestämmelserna. Arbetsgruppen tog vid där en av strafflagsprojektet år 1998 tillsatt arbetsgrupp med motsvarande sammansättning slutade. Dessutom hade arbetsgruppen i uppdrag att förslå de ändringar i tjänstebrottslagstiftningen som ikraftträdandet av den av Europarådet 4.11.1998 antagna straffrättsliga konventionen förutsatte.

Som mitt utlåtande konstaterar jag följande.

1 ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER

Arbetsgruppen har inriktat sig på att precisera gränserna för det straffrättsliga tjänsteansvaret.

Arbetsgruppens förslag att kriminalisera mutande av riksdagsledamot respektive tagande av muta såsom riksdagsledamot är emellertid det principiellt viktigaste ändringsförslaget. Arbetsgruppen har likväl ansett att det med beaktande av riksdagsledamöternas konstitutionella ställning och arten av deras uppdrag inte är skäl att påföra dem ett straffrättsligt tjänsteansvar.

För egen del granskar jag i det följande vissa av de centrala utgångspunkterna för betänkandet. Dessa är förslaget till ändring av 2 kap. 12 § strafflagen som definierar tjänstemannabegreppet, förslaget till ny 16 kap. 14 a § strafflagen om mutande av riksdagsledamot, förslaget till ny 40 kap. 4 § strafflagen om tagande av muta som riksdagsledamot, ändringen av 40 kap. 7 § strafflagen om missbruk av tjänsteställning, ändringen av 40 kap. 9 § strafflagen om brott mot tjänsteplikt samt ändringen av 40 kap. 10 § strafflagen om oaktsamt brott mot tjänsteplikt.

I detta sammanhang är det skäl att konstatera att jag med anledning av det betänkande som gavs av domardisciplinarsarbetsgruppen har givit ett 14.8.2000 daterat utlåtande dnr 25/20/00 till justitieministeriet, där jag till vissa delar även granskat tjänstebrottsbestämmelserna i 40 kap. strafflagen. Till denna del hänvisar jag till det ovan nämnda utlåtandet.

2 TJÄNSTEANSVARETS OMFATTNING

Avsikten är att flytta den nuvarande definitionen av tjänstemannabegreppet från 2 kap. 12 § strafflagen till en ny 40 kap. 11 § strafflagen. Bestämmelsen skall ersätta både definitionen i 2 kap. 12 § och definitionerna i 16 kap. 20 § om utländska tjänstemän.

Förslaget till definition av begreppet tjänsteman förefaller tydligt eftersom det innefattar separata definitioner av sådana persongrupper som är centrala för det straffrättsliga tjänsteansvaret (tjänsteman, person som handhar ett offentligt förtroendeuppdrag, offentligt anställd arbetstagare, utländsk tjänsteman samt person som utövar offentlig makt). Innehållsmässigt skiljer sig förslaget inte nämnvärt från den gällande bestämmelsen, men sättet att gruppera olika personkretsar och de föreslagna preciseringarna kan anses ändamålsenliga och så utformade att de uppfyller de exakthetskrav som legalitetsprincipen ställer. Det förefaller också ändamålsenligt att flytta definitionsbestämmelsen till 40 kap. strafflagen.

Den föreslagna definitionen av tjänstemannabegreppet måste anses synnerligen relevant med tanke på justitiekanslerns laglighetsövervakning av tjänstemännen. I 108 § Finlands grundlag (731/1999) fastställs beträffande justitiekanslerns uppgifter att denne skall 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. Av 110 § 1 mom. grundlagen framgår att justitiekanslern fortfarande har åtalsrätt i ärenden som omfattas av hans laglighetsövervakning. Förverkligandet av åtalsrätten förutsätter givetvis så tydligt utformade definitioner som möjligt samt tillräckligt klara betoningar av de olika elementen i de straffrättsliga brottsrekvisiten.

Enligt betänkandet (s. 92) är förslaget till 40 kap. 11 § 5 a punkten strafflagen huvudsakligen tänkt att motsvara det som i den gällande lagen avses med att utöva offentlig makt. I definitionen beskrivs emellertid uttryckligen det som enligt vedertagen uppfattning inom juridiken är den offentliga maktutövningens kärnområde. En person skall anses utöva offentlig makt då han med stöd av en lag eller förordning ger en för andra förpliktande föreskrift eller då han beslutar om någon annans förmån, rättighet eller skyldighet. Definitionen konstateras dessutom omfatta s.k. faktisk offentlig maktutövning, dvs. situationer då någon med motsvarande på lag eller förordning baserade rättigheter vid fullgörandet av sina uppgifter de facto ingriper i någon annans förmåner eller rättigheter. Som exempel på faktisk offentlig maktutövning nämns i betänkandet en situation då en fiskeövervakare beslagtar fångst som fåtts genom olovligt fiske samt de därvid använda redskapen.

Jag konstaterar ytterligare att det i lagstiftningen dessutom förekommer vissa andra specialgrupper såsom ordningsvakter som avses i lagen om ordningsvakter (533/1999). I regeringens proposition (RP 148/1998 rd) definierades inte ordningsvakternas straffrättsliga ställning närmare. Riksdagens förvaltningsutskott konstaterade dock i sitt utlåtande med anledning av propositionen (FöUB 33/1998 rd, s.4) att ordningsvakterna är tjänstemän i straffrättsligt hänseende. Eftersom yttrandet inte preciseras kan det orsaka vissa tolkningsproblem. Enligt den definition som föreslås bli intagen i 40 kap. 11 § strafflagen kan en ordningsvakt då han fullgör sina grundläggande uppgifter åtminstone inte som en självklarhet anses tillhöra de tjänstemän som av-

ses i definitionen, även om det ovan relaterade avsnittet ut arbetsgruppens betänkande eventuellt kan tala för en sådan tolkning. För den skull och särskilt med beaktande av riksdagens förvaltningsutskotts yttrande vore det enligt min uppfattning skäl att överväga om frågan för klarhetens skull borde tas upp antingen i den ifrågavarande bestämmelsen eller i motiveringen till den.

3 BESTÄMMELSERNA OM RIKSDAGSLEDAMÖTER

Artikel 4 i Europarådets konvention om kamp mot korruption förutsätter att parterna vidtar behövliga lagstiftnings- och andra åtgärder för att i den nationella lagstiftningen kriminalisera aktivt och passivt mutande av personer som är ledamöter av ett parlament som utövar lagstiftande eller administrativ makt. Arbetsgruppens förslag täcker båda formerna av muta, dvs. aktivt givande av muta (16 kap. 14 a § strafflagen) och passivt tagande av muta (40 kap. 4 § strafflagen). Sålunda skulle Finland inte till denna del behöva göra någon i art. 37 i konventionen avsedd reservation.

4 GÄRNINGSFORMER FÖR TJÄNSTEBROTT

Enligt de gällande bestämmelserna skall tjänsteplikten basera sig på bestämmelser eller föreskrifter för att de skall kunna förenas med ett straffhot. Det har förekommit problem i rättspraxis eftersom en bestämmelse eller föreskrift rörande tjänsteplikt kan vara så allmänt hållen att man vid tolkningen av den i vissa fall blir tvungen att utöver mera detaljerade bestämmelser och föreskrifter även beakta vedertagen förvaltningspraxis.

I arbetsgruppens betänkande föreslås en skärpning av 40 kap. 7 § strafflagen om missbruk av tjänsteställning, 40 kap. 9 § strafflagen om brott mot tjänsteplikt och 40 kap. 10 § strafflagen om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Skärpningen består enligt förslaget i att straffrättsligt ansvar kan följa inte bara av förfaranden i strid med bestämmelser och föreskrifter som skall iaktas i tjänsteutövningen utan också för förfaranden som strider mot entydiga krav på saklig skötsel av tjänsteuppgifter utgående från principerna om god förvaltning eller rättvis rättegång.

Samma fråga dryftades även i regeringens proposition om revidering av tjänstebrottslagstiftningen (RP nr 58/1988 rd. s 64-65), varvid det konstaterades att en brist i de tidigare straffbestämmelserna var de alltför öppna rekvisiten vilket ledde till att rekvisiten fick sitt detaljerade innehåll genom ett flertal bestämmelser och föreskrifter på olika nivå eller rentav genom synpunkter på hur en viss tjänst i allmänhet skall skötas. Då man övervägde om brott mot tjänsteplikt eller underlåtenhet att fullgöra tjänsteplikt kan kriminaliseras också då tjänstepliktens innebörd inte direkt framgår av föreskrifter eller bestämmelser utan kan härledas ur "god förvaltningsd" eller ur "vederbörlig skötsel" av en tjänst eller ett uppdrag, kom man fram till ett förslag om att brottsrekvisiten bör vara så preciserade att endast brott mot tjänsteplikt som baserar sig på bestämmelser eller föreskrifter är straffbara.

Vid justitiekanslersämbetet har man på basis av vissa domstolsavgöranden följt tjänstebrottsregleringens verkningar. I de aktuella fallen har det varit fråga om bedömning av förfarande som strider mot tjänsteansvaret och tjänsteplikten med avseende på oaktsamt tjänstebrott på det sätt som detta brott regleras i gällande 40 kap. 11 § strafflagen. Frågan relateras närmare i justitiekanslerns berättelse för år 1999 (punkt 4.2.5, s. 63)

I denna fråga har arbetsgruppen i sitt betänkande kommit fram till en ny typ av lösning. Den föreslagna åtstramningen innebär att de krav som ställs på beaktande av god förvaltning och rättvis rättegång kan ge upphov till vissa problem med tanke på legalitetsprincipen, men det föreslagna brottsrekvisitetet preciserar i praktiken bättre än gällande bestämmelser vilka krav som ställs på en tjänsteman. Det finns numera litteratur som behandlar frågan om vilka krav som kan ställas på god förvaltning och rättvis rättegång. Även de högsta laglighetsövervakarna har tagit ställning till frågan men begreppet är ännu inte tillräckligt klart. Förutsättningarna för straffbarhet kan således på det föreslagna sättet preciseras till att gälla situationer där det entydigt är fråga om ett förfarande som strider mot de krav som god förvaltning och rättvis rättegång ställer.

På detta sätt uppfattat kan det föreslagna rekvisitet få betydelse även för laglighetsövervakarens verksamhet då tolkningen av vilka tjänstefel som skall betraktas som brott och vilka som faller utanför straffbarhetens område blir tydligare. Straffbarheten gäller inte lindriga gärningsfor-

mer som faller under den nedre gränsen och som följaktligen inte heller anses vara brott.

9.5. Framställning om utveckling av förfarandet vid förordnande till en uppgift

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till undervisningsministeriet och finansministeriet 18.4.2000, dnr 201/1/00

1 SKRIVELSEN

Till justitiekanslersämbetet inkom 22.2.2000 en anonym skrivelse om förfarandet då den direktör som var chef för universitetsenheten vid undervisningsministeriets utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelning genom undervisningsministerns beslut förordnades till chef för samma avdelnings forskningspolitiska enhet räknat från 1.4.2000. Enligt skrivelsen skulle den direktör som var chef för forskningspolitiska enheten avgå med pension räknat från nämnda datum.

Skrivelsen innehöll en begäran om att justitiekanslern skulle undersöka om det hade skett en behörighetsöverskridning, eftersom statsrådet är utnämmande myndighet när det gäller direktörstjänster. Tjänsten hade inte heller förklarats ledig. Däremot ledigförklarades universitetsenhetens direktörstjänst som blivit "vakant" samt en direktörstjänst vid en annan enhet.

2 UTREDNING

Undervisningsministeriet gav 14.3.2000 på min begäran ett utlåtande (dnr 11/022/2000). Därefter gav också finansministeriet 27.3.2000 på min begäran ett utlåtande (dnr 6/34/2000)

Undervisningsministeriets utlåtande

I sitt utlåtande anför undervisningsministeriet att det i anslutning till en organisationsreform räknat från 1.1.1997 med stöd av 5 § statstjänstemannalagen och 11 § reglementet för statsrådet samt med de utnämnda tjänstemännens samtycke hade överfört vissa för en bestämd enhet inrättade specificerade tjänster till ministeriets gemensamma tjänster. I sitt beslut konstaterade

ministeriet också att vissa specificerade tjänster var gemensamma för ministeriet, även om utnämningsbrevet för tjänsten hade utfärdats för en tjänst som chef eller biträdande avdelningschef vid en viss enhet. Samtidigt ändrade ministeriet benämningen på vissa specificerade tjänster till direktörstjänster. Som motivering till förfarandet uppgavs strävan att göra tjänstearrangemanget flexiblere. Undervisningsministeriet ansåg det vara ändamålsenligt att ministeriets ledning flexibelt kunde ordna tjänsterna vid ministeriet efter behov.

I 3 § förordningen om undervisningsministeriet (162/1997) ingår bestämmelser om ministeriets personal. Enligt paragrafens 1 mom. är chefen för en verksamhetsenhet överdirektör, förvaltningsdirektör, ekonomichef, direktör eller en tjänsteman som annars av ministern har förordnats till uppgiften. Enligt paragrafens 3 mom. beslutar ministern om vid vilken verksamhetsenhet tjänster, tjänstemän och personal i arbetsavtalsförhållande skall placeras.

Enligt 8 § i den arbetsordning för undervisningsministeriet som godkändes 25.4.1997 finns vid utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelningen en enhet för allmänutbildning, en yrkesutbildningsenhet, en yrkeshögskoleenhet, en universitetsenhet, en vuxenutbildningsenhet och en forskningspolitisk enhet. Chef för varje enhet är en direktör eller någon annan av ministern förordnad tjänsteman. Av ministerns placeringsbeslut framgår vilka som har förordnats till enhetschefer. Undervisningsministern ändrade 3.12.1999 placeringsbeslutet om cheferna för utbildnings- och forskningspolitiska avdelningens forskningspolitiska enhet och universitetsenhet så att den direktör som var chef för universitetsenheten överfördes till chef för forskningspolitiska enheten räknat från 1.4.2000, samtidigt som innehavaren av direktörstjänsten som samtidigt var chef för forskningspolitiska enheten, som blev vakant vid samma tidpunkt, blev chef för universitetsenheten. Den person som förordnades till chef för forskningspolitiska enheten uppfyllde de behörighetsvillkor för direktörstjänsten som anges i 4 § 3 mom. förordningen om undervisningsministeriet och även de övriga förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av direktörstjänsten som chef för både universitetsenheten och forskningspolitiska enheten. Ändringen av placeringsbeslutet har behandlats i undervisningsministeriets samarbetskommitté.

Inom statsförvaltningen betonades under 1990-talet principerna att förvaltningen skall ut-

vecklas ned utgångspunkt i ämbetsverkens egna behov, såväl i funktionellt hänseende som med avseende på personalen. Ministeriernas personbarometrar har på senaste tid visat att det inom personalen finns en vilja att utvidga och diversifiera sitt kunnande och sin yrkesskicklighet bl.a. genom personalcirkulation och arbetsrotation. Också undervisningsministeriet har satsat på att erbjuda sina anställda dessa möjligheter. Vid undervisningsministeriet har direktörsuppgifterna också tidigare ordnats på motsvarande sätt – för att inte tala om alla arrangemang med sakkunniga och personer i biträdande uppgifter.

Med stöd av det som anförs ovan anser undervisningsministeriet att dess förfarande i ärendet varit helt sakligt i rättsligt och procedurmässigt hänseende samt framhåller att avsikten bl.a. varit att främja arbetsrotationen också på ledningsnivån.

Finansministeriets utlåtande

Finansministeriet anför att statsrådet 6.2.1997 fattade ett principbeslut om förnyande av grunderna och förfarandet då statens högsta tjänstemän utses (VM 2/22/97). Principbeslutet tillämpas bl.a. då man vid ministerierna utser byråchefer och förvaltningsråd samt motsvarande och högre tjänstemän. Utöver utnämningsärenden gäller urvalsgrunderna också situationer där en tjänsteman förordnas till chef för t.ex. en resultatenheter eller motsvarande.

Beträffande tjänstearrangemangen anförs i beslutet bl.a. att då tjänstebestämmelser ändras utan något utnämningsförfarande är det i allmänhet är fråga om en faktisk förändring i uppgifternas svårighetsgrad. De urvalsgrunder som framgår av detta beslut är det skäl att i tillämpliga delar iakttas också när en tjänsteman utan något egentligt utnämningsförfarande tilldelas utökade uppgifter och större ansvar samt i samband med beslut om hur ett ämbetsverks gemensamma tjänster skall placeras inom organisationen. I situationer där det är fråga om att höja en tjänsts organisatoriska status kan ändringen emellertid inte genomföras som ett tjänstearrangemang. På den nya organisationsnivån måste i så fall inrättas en tjänst som tillsätts på normalt sätt.

Syftet med principbeslutet är bl.a. att säkerställa att så kompetenta personer som möjligt utses till statens högsta tjänster, att förbättra personledningen vid statens ämbetsverk, att främja rörligheten och därmed ett ledarskap med

mångsidigare erfarenhet samt att öka andelen kvinnor i dessa uppgifter.

Finansministeriet anför vidare att ministerierna har befogenheter att placera gemensamma tjänster så som de anser vara ändamålsenligt med beaktande av de funktionella behoven. På detta sätt blir det bl.a. möjligt att prioritera mångsidig erfarenhet i de ledande uppgifterna samt utveckla ledarskapet och flexibla förfaranden.

Den i klagomålet nämnde direktörens status har bibehållits på samma nivå inom undervisningsministeriets organisation. En förutsättning för ett chefsförordnande är att den som förordnas uppfyller behörighetsvillkoren och de övriga urvalsgrunderna. Enligt 4 § 3 mom. förordningen om undervisningsministeriet är behörighetsvillkor för direktörer högre högskoleexamen, förtrogenhet med de uppgifter som hör till tjänsten och i praktiken visad ledarförmåga. I det aktuella fallet var det närmast fråga om att bedöma huruvida kravet på förtrogenhet med tjänsteuppgifterna var uppfyllt. Undervisningsministeriet gjorde bedömningen att så var fallet.

Enligt finansministeriets åsikt stod undervisningsministeriets förfarande, då man också beaktade syftena med statsrådets ovan nämnda principbeslut, inte i konflikt med bestämmelserna om utnämningsförfarandet. Finansministeriet uppmärksammade emellertid det allt allmänare förfarandet att utse en tjänsteman vid ett ämbetsverk till enhetschef. Förfarandet regleras i förordningen om respektive ämbetsverk och/eller i dess arbetsordning.

Utgångspunkten för det ovan nämnda principbeslutet är den att till chef för en enhet kan förordnas endast en tjänsteman som hör till de i beslutet avsedda högsta tjänstemännen. Eventuella andra behörighetsbestämmelser i en förordning eller arbetsordning är inte förenliga med principbeslutet.

Det är skäl att i arbetsordningarna avgränsa utnämningsförfarandet på det sätt som avses i principbeslutet. Detta kan göras t.ex. så att benämningen på de tjänster anges som vid ämbetsverket hör till den kategori som avses i principbeslutet. På detta sätt är det möjligt att i framtiden undvika ytterligare oklarheter om gränsdragningen mellan å ena sidan tillsättningsförfarandet och å andra sidan förfarandet då en person förordnas till en uppgift.

Avsikten med att förnya förfarandet för val av de högsta tjänstemännen var att öka öppenheten i tillsättningsförfarandet samt medborgarnas tilltro till förfarandet. Enligt finansministeriets

åsiikt är tillsättningsförfarandet till vilket hör tjänstens ledigförklarande, behörighetsvillkor samt en jämförelse mellan dem som har sökt eller anmält sig till tjänsten, fortfarande viktigt för att trygga dessa målsättningar. Det är därför angeläget att utreda på vilket sätt det i samband med förordnanden är möjligt att i så stor utsträckning som möjligt följa principerna för öppenhet och en objektiv bedömning av sökandenas behörighet. Ett alternativ vore att tjänstemän som så önskar får anmäla sitt intresse för en uppgift medan det sedvanliga tillsättningsförfarandet iaktas i tillämpliga delar. Detta förutsätter bedömning av att behörighetsvillkoren uppfylls samt jämförelse mellan potentiella kandidaters meriter, liksom i allmänhet i samband med tjänsteutnämningar.

3 TILLÄGGSSKRIVELSE

Till justitiekanslersämbetet inkom 17.4.2000 ytterligare en anonym skrivelse som i allmänna ordalag kritiserar undervisningsministeriets verksamhet i samband med vissa förordnanden.

4 AVGÖRANDE

Jag har prövat det ärende som avses i den 22.2.2000 daterade anonyma skrivelsen. Med anledning av den andra anonyma skrivelsen har jag inte ansett det vara motiverat att inhämta särskild utredning, eftersom det förefaller som om den skulle handla om ett liknande förfarande som den första skrivelsen.

I 3 § förordningen om undervisningsministeriet finns bestämmelser om förordnande till en uppgift. Enligt paragrafens 1 mom. är chefen för en verksamhetsenhet bl.a. direktör eller en tjänsteman som i arbetsordningen eller annars av ministern har förordnats till uppgiften. Enligt paragrafens 3 mom. beslutar ministern om placeringen av tjänstemän vid verksamhetsenheterna. Enligt 8 § 2 mom. i undervisningsministeriets arbetsordning som fastställdes 25.4.1997 är chefen för utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelningen en direktör eller någon annan tjänsteman som ministern har förordnat. Att utnämna en person till en tjänst är en annan sak. Bestämmelser om utnämningsförfarandet finns i 5 § förordningen om undervisningsministeriet. Direktörer utnämns av statsrådet.

Varken i statstjänstemannalagen (750/1994)

eller i statstjänstemannaförordningen (971/1994) finns det bestämmelser om förordnande till en uppgift. Med tanke på behörighetsvillkoren är det klart att den förordnade skall uppfylla de behörighetskrav som ställs på en enhetschef, om denna benämning anges i vederbörande bestämmelse. I praktiken torde detta oftast innebära en bedömning av om den som överförs till uppgiften har förtrogethet med tjänstens uppgiftsområde. Om alternativt ”någon annan av ministern utsedd tjänsteman” kan förordnas till chef för en enhet (undervisningsministeriets arbetsordning, 8 § 2 mom.) förefaller det som om behörighetsvillkoren för den sistnämnde tjänstemannen borde stämma överens med de behörighetskrav som gäller för en direktör. Jag vill här hänvisa också till statsrådets principbeslut 6.2.1997. Enligt det förutsätts de högsta tjänstemännen ha avlagt högre högskoleexamen, vara sakkunniga och i praktiken ha visat ledarförmåga.

Jag konstaterar att i förordningarna om vissa ministerier har intagits behörighetsvillkor för enhetscheferna (4 § 2 punkten statsrådets förordning om handels- och industriministeriet 313/2000 och 5 § 1 mom. statsrådets förordning om miljöministeriet 295/2000).

Överföringen av den i klagomålet avsedda direktören till chef för en annan enhet vid samma avdelning baserade sig på ovan relaterade 3 § förordningen om undervisningsministeriet samt på undervisningsministeriets arbetsordning. Enligt dessa bestämmelser är ministerns behörighet obestridlig, men det kan anses vara tolkbart om tjänstemannaförordningens bestämmelser om ledigförklarande av en tjänst eller om anmälningsförfarandet kan åsidosättas med stöd av specialbestämmelsen i 3 § förordningen om undervisningsministeriet. Eftersom frågan är tolkbar kan ministeriets förfarande i det föreliggande fallet inte anses vara felaktigt, och inte heller jag har — med beaktande av den inkomna utredningen — haft någon anledning att ingripa i förfarandet. Också tilläggsskrivelsen gäller frågan om utövande av den behörighet som avses i 3 § förordningen om undervisningsministeriet och mina slutsatser med avseende på den är desamma som de som jag har framfört om den första skrivelsen.

Förfarandet då en person förordnas till en uppgift är problematiskt. Det kan försvaras på de grunder som undervisningsministeriet och finansministeriet anför i sina utlåtanden. En svaghet i förfarandet kan å andra sidan anses vara att det — till åtskillnad från tillsättningsförfarandet

— inte är öppet och inte heller förutsätter någon objektiv jämförelse mellan de personer som eventuellt är intresserade av uppgiften.

Med beaktande av finansministeriets utlåtande, i vilket det också anförs att det har blivit allt vanligare att förordna till en uppgift, anser jag det vara viktigt att finansministeriet i samråd med alla andra ministerier utreder på vilket sätt det nämnda förfarandet kan utvecklas med sikte på större öppenhet. Detta förutsätts enligt min mening både av statsrådets ovan relaterade principbeslut och av de rättsprinciper som gäller för en god förvaltning.

I detta syfte sänder jag en kopia av mitt avgörande till finansministeriet, som i sitt utlåtande anför enligt min åsikt beaktansvärda synpunkter på utvecklandet av förfarandet. Jag ber berörda parter i sinom tid underrätta mig om de åtgärder som vidtagits.

9.6. Bestämmande av ett rättegångsbiträdes arvode

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens
beslut 31.1.2000, dnr 580/1/98

1 KLAGOMÅLET

Vicehäradshövding A.S. anför i en skrivelse 4.6.1998 till justitiekanslern att Björneborgs tingsrätt i ett mål som gällde dråp hade förordnat honom till rättegångsbiträde för målsägande K.S. samt vissa andra personer. A.S. uppsatte sedermera på sina huvudmäns vägnar med anledning av tingsrättens dom en besvärsskrift till Åbo hovrätt. I besvärsskriften bad A.S. att hovrätten skulle bestämma ett arvode av statens medel för honom för att han hade biträtt besvärandena i hovrätten. Hovrätten glömde emellertid att nämna arvodesfrågan i sin dom.

Av skrivelsen framgår vidare att hovrättens föredragande per telefon hade uppmanat A.S. att göra en ny arvodesansökan till hovrätten, varvid hovrätten kunde behandla ärendet som självrättelse. Enligt vad A.S. uppger följde han rådet. Hovrätten hade emellertid inte avgjort ärendet trots att det hade gått nästan fjorton månader från det att ansökan inlämnats. A.S. återfick emellertid den lösen som han grundlöst hade betalt till hovrätten för domen.

2 FAKTAUPPGIFTER UR HANDLINGARNA

Justitiekanslersämbetet rekvirerade Åbo tingsrätts akt Dnr H 97/4.

Av handlingarna framgår att Björneborgs tingsrätt 30.4.1996 hade beviljat målsägandena K.S. och M.S. samt J.B. fri rättegång samt förordnat A.S. till deras biträde. Tingsrätten avkunnade 19.8.1996 sin dom nr 530, dnr R 98/270 i huvudsaken.

Målsägandena sökte ändring i tingsrättens dom hos Åbo hovrätt. I den besvärsskrift som A.S. uppsatte på sina huvudmäns vägnar yrkade han förutom ändring i huvudsaken också på ett arvode och kostnadsersättning av statens medel i enlighet med en bifogad faktura. I hovrättens dom 28.11.1996 nr 3 800, dnr R 96/1 245 fanns emellertid inget förordnande om arvode till A.S. I en ansökan som A.S. på K.S., M.S. och J.B:s vägnar riktade till Åbo hovrätt 12.1.1997 yrkade A.S. att målsägandens krav till den del det gällde arvode och kostnadsersättning inom ramen för den fria rättegången skulle avgöras och att till deras biträde skulle betalas det yrkade beloppet om 1 880 mk. Dessutom bad A.S. att lösen 400 mk för hovrättens dom skulle återbetalas till målsägandena samt att ärendet skulle behandlas i bräddskande ordning.

Åbo hovrätt förordnade 1.10.1998 i sitt avgörande nr 2 219, dnr H 97/4 att för biträdande av K.S., M.S. och J.B. i hovrätten till A.S. skall betalas 1 220 mark inklusive mervärdesskatt, vilket belopp stannar staten till last.

3 UTREDNING

3.1. Utredning av hovrättsråden Ilkka Veso, Jorma Olli och Peter Sandholm

Hovrättsråden Ilkka Veso, Jorma Olli och Peter Sandholm konstaterade i sin 24.9.1998 daterade utredning att de hade deltagit i avgörandet av det ärende i vilket hovrätten 28.11.1996 hade givit domen nr 3 800 (dnr R 96/1245). Av misstag hade det inte hade förordnats något arvode för vicehäradshövding A.S. för hans biträdesupdrag.

Veso, Olli och Sandholm hade 24.9.1998 också deltagit i avgörandet av ärendet H 97/4, i vilket arvodet och kostnadsersättningen hade förordnats till A.S. för biträdesupdraget. Veso, Olli och Sandholm hade blivit uppmärksammade på

sitt misstag först i samband med biträdande justitiekanslerns utredningsbegäran.

3.2. Fiskal Lars Granfors utredning

I sin 24.9.1998 daterade utredning konstaterar fiskal Lars Granfors att han var föredragande i det aktuella målet dnr R 96/270, i vilket hovrätten gav sin dom nr 3 800. Det var ett misstag att inget arvode förordnades utgå till A.S. för hans biträdesuppdrag.

A.S. hade tagit kontakt med Granfors rätt snart efter att domen avkunnats. Det framgick då att A.S. hade rätt till det biträdesarvode som man inte hade förordnat om. Granfors gav därför A.S. rådet att tillstålla hovrätten en ansökan i ärendet. A.S:s ansökan inkom 15.1.1997.

Ansökan lades till en akt som 27.1.1997 diariefördes som H 97/4 och samma dag fördelades på avdelning 4 och på Granfors dagen därpå. Efter att ansökan inkommit tog A.S. igen kontakt med Granfors per telefon. Granfors hade då konstaterat att den faktiska brådskan med ärendet inte var särskilt stor, eftersom det rörde sig om ett relativt litet arvode till en person som skötte rättegångsärenden som sitt yrke. Granfors fick då den uppfattningen att A.S. var av samma åsikt.

Våren 1998 nämnde hovrättens kanslichef för Granfors att A.S. hade varit i kontakt per telefon med anledning av det uteblivna arvodel. Granfors upplyste då kanslichefen om att ärendet skulle föredras efter semestrarna. Granfors hade inte heller i det skedet uppfattat saken så att A.S. ansåg att det brådskade. A.S. visste ju att han med säkerhet skulle få sitt arvode.

Till slut konstaterade Granfors att han som föredragande i ärendet var ansvarig för att ärendet hade föredragits 24.9.1998, då det förordnades att arvodel till A.S. skulle betalas. De hovrättsledamöter som deltagit i avgörandet av huvudsaken hade med beaktande av hovrättens arbetsmetoder inte haft några möjligheter att påverka tidpunkten då Granfors ämnade föredra ärendet.

3.3. Bemötande

A.S. besvarade i ett 5.11.1998 daterat bemötande hovrättens utredningar. I bemötandet konstaterade A.S. att arvodesärendet behandlades i hovrätten först efter att justitiekanslersämbetet ingripit. A.S. ansåg dessutom att det arvode som

hovrätten förordnat var lågt jämfört med det normala arvodel vid den tidpunkten då ärendet avgjordes, för att inte tala om att han borde ha fått ersättning för dröjsmålet. Enligt A.S. hade föredraganden inte sagt något om den faktiska brådskan med ärendet. Enligt A.S. kunde ett sådant enkelt rättelseförfarande som det var fråga om ha skötts genast efter att ansökan inkom och senast efter kanslichefens påpekande.

Som ett tillägg till det tidigare bemötandet uppgav A.S. 20.11.1998 att det biträdesarvode som förordnats i hovrättens avgörande 1.10.1998 ännu inte hade betalats ut, trots att det snart hade gått två månader och utbetalningen normalt skedde ca tre veckor efter avgörandet. Enligt en uppgift som en avdelningssekreterare vid justitiekanslersämbetet fick per telefon betalade justitieministeriets betalningscentral i Tavastehus 30.11.1998 på basis av hovrättens diarienummer H 97/4 sammanlagt 1 220 mk till Oy Juridique Espoo-nämnda företag för biträdandet av K.S., M.S. och J.B.

4 TILLÄGGSUTREDNING

I ett brev till Åbo hovrätt 30.11.1999 konstaterade jag att det av ovan nämnda utredningar av hovrättsledamöterna och föredraganden framgick att viceshäradshövding A.S. våren 1998 på grund av dröjsmålet med arvodesbeslutet hade kontaktat också hovrättens kanslichef Matti Kaitila. Enligt uppgifter från Tavastehus betalningscentral hade arvodel betalats till Oy Juridique Espoo först 30.11.1998. Enligt en uppgift från hovrättens notarie hade betalningsblanketten uppgjorts 25.11.1998 och vidarebefordrats för utbetalning samma dag. Orsaken till förseeningen var uppenbarligen att det inte funnits någon anteckning om uppgörande av betalningsblankett i den akt som gällde arvodesavgörandet.

För att reda ut ärendet i grunden uppmanade jag hovrätten att ytterligare tillstålla mig en utredning av kanslichef Kaitila om vilka åtgärder han vidtog för att underrätta ledamöterna på avdelningen samt föredraganden om dröjsmålet med arvodel. Av utredningen skulle dessutom framgå varför det uppstått dröjsmål med uppgörandet av betalningsblanketten och insändandet av den till betalningscentralen.

4.1. Kanslichef Matti Kaitilas utredning

Kanslichef Matti Kaitila konstaterar i sin 3.1.

2000 daterade utredning att då han för föredraganden påpekade dröjsmålet med ansökningsärendet H 97/4 framgick det inte nödvändigtvis vilka av avdelningens ledamöter som hade deltagit i avgörandet av huvudsaken och som således skulle behandla ansökningsärendet. Kaitila kunde inte erinra sig diskussionen närmare men hade sannolikt anmärkt på föredraganden och trott att denne skulle påskynda ärendet. Kanslichefen är inte i förmansställning i förhållande till föredragandena, åtminstone inte vad gäller rättskipningsverksamheten, som skall följas upp av avdelningen. Självklart är däremot att anmärkningar som kunderna har framfört till kanslichefen vidarebefordras.

I utredningen konstateras vidare att uppgörandet av betalningsblanketten hade dröjt för att föredraganden inte hade observerat att han på aktens sista sida borde ha låtit göra en anteckning om att en fakturablankett skulle uppgöras. Det är föredraganden som ansvarar för att anteckningarna på aktens baksida är korrekta. Utan anteckning behövde inte notarien observera behovet av fakturablankett. Bristen uppdagades först då kunden hade påpekat att betalningen dröjde. Notarien observerade då att anteckningen saknades och gjorde den därefter själv. Till utredningen har Kaitila bifogat en kopia av ovan nämnda anteckning samt av den faktura som notarien omedelbart gjorde upp. Av fakturan framgick att notarien hade påskyndat betalningen, som fanns tillgänglig på kundens konto 30.11.1998.

5 AVGÖRANDE

5.1. Hovrättens felaktiga avgörande

I 15 § 1 mom. (1668/1992) lagen om fri rättegång, som var i kraft då huvudsaken behandlades i hovrätten, liksom i motsvarande punkt i den nu gällande paragrafen (105/1998) föreskrivs att ett enligt lagen förordnat rättegångsbiträde, med undantag för allmänt rättsbiträde, har rätt att av statens medel få ett skäligt arvode för sitt arbete och för tidsspillan samt ersättning för nödvändiga kostnader. Då arvodet och ersättningen bestäms skall såsom en på dess storlek inverkan omständighet i synnerhet beaktas sakens art och de krav den ställer, det utförda arbetets art samt om det har funnits särskilda skäl att förordna biträdet från annan ort än domstolsorten.

I det föreliggande fallet har hovrätten då den

behandlade huvudsaken underlåtit att bestämma arvodet till A.S. Till denna del var hovrättens dom felaktig och ansvaret för detta vilar på de ledamöter som deltog i behandlingen, nämligen hovrättsråden Ilkka Veso, Jorma Olli och Peter Sandholm samt föredraganden i ärendet, fiskal Lars Granfors. Som en följd av felet blev A.S. tvungen att göra en ny ansökan för att få sitt arvode.

5.2. Dröjsmålet med att bestämma biträdesarvodet

Enligt 16 § 1 mom. (969/1995) regeringsformen har var och en rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Bestämmelsen är en komplettering av vårt grundrättighetssystem på det viktigaste tillämpningsområdet för den europeiska människorättskonventionen, och tolkningen av bestämmelsen får stöd av tolkningen av motsvarande bestämmelse i konventionen.

I ärendet har framkommit att Åbo hovrätt på ovan beskrivna sätt av ouppmärksamhet hade underlåtit att bestämma A.S:s arvode för att han uppdrag som rättegångsbiträde i hovrätten. Därför gjorde A.S. en 12.1.1997 daterad ansökan till hovrätten om arvodet.

Enligt utredningarna kontaktade A.S. därefter per telefon föredraganden i ärendet och senare på våren 1998 ytterligare hovrättens kanslichef.

Hovrätten avgjorde emellertid ärendet först 1.10.1998, dvs. mer än ett år och åtta månader efter att ansökan inkom. Detta kan inte anses skäligt. Jag anser att kanslichefen efter att A.S. kontaktat honom utan dröjsmål borde ha uppmärksammat också de ledamöter på dröjsmålet som deltog i behandlingen av huvudsaken. Fiskal Granfors borde å sin sida ha sett till att den arvodesansökan, som var en följd av hovrättens felaktiga förfarande, genast skulle ha upptagits till behandling. Likaså borde Granfors ha sett till att det gjordes en anteckning på aktens baksida om uppgörande av fakturablankett.

5.3. Arvodets storlek

Enligt 15 § 4 mom. lagen om fri rättegång, sådan den löd då huvudsaken avgjordes i hovrät-

ten och då arvodesansökan senare inkom till hovrätten, utfärdade justitieministeriet efter att ha förhandlat med Finlands advokatförbund närmare bestämmelser om i lagen avsedda arvoden och ersättningar. Högsta domstolen har i sina avgöranden ansett att domstolarna då de med stöd av ovan nämnda lag bestämmer biträdesarvoden och kostnadsersättningar för biträdena skall ha justitieministeriets föreskrift som hjälp i tolkbara situationer (HFD 1997/12). Då huvudsaken behandlades gällde en av justitieministeriet 19.12.1994 fastställd föreskrift (4329/33/94 OM), som skulle tillämpas från 1.1.1995. Enligt denna föreskrift (2.2) var normalarvodet för beredning av besvär eller svaromål 750—1 100 mk (glidande skala 600—1 300). I beredning ingick inlämning av missnöjesanmälan, beredning av ärendet för inlämning av besvär eller svaromål, åtgärder för bevakning av svarandetalan samt uppsättande av besvärsskrift eller svaromål. Den glidande skalan skulle användas vid tillämpning av i föreskriften (1.2 och 1.3) nämnda grunder som höjde eller sänkte arvodet. Av punkt 1.4 framgick att om rättegångsbiträdet hade flera huvudmän i samma mål, skall för den andra och följande huvudmän betalas 50—70 % av normalarvodet för envar huvudman. En särskild faktura skulle uppgöras för varje huvudman. Om det fanns en nödvändig processgemenskap mellan huvudmännen skulle rättegångsbiträdet anses ha biträtt endast en huvudman. Denna föreskrift upphävdes 29.5.1998.

Numera regleras förutsättningarna för beviljande av fri rättegång samt beräkning av självriskandelen i förordningen om allmän rättshjälp och fri rättegång samt i förordningen om grunderna för arvodet vid allmän rättshjälp och fri rättegång (358 och 359/1998), som trädde i kraft 1.6.1998.

Enligt 6 § förordningen om allmän rättshjälp och fri rättegång bestäms arvodet för uppsättande av besvär och svaromål till fullföljdsdomstol enligt den tid som används. Timarvodet är 500 mk för varje påbörjad timme.

Av 7 § i samma förordning framgår att om ett biträde har flera huvudmän i samma ärende är arvodet för den andra och de därpå följande huvudmännen 70 % av normalarvodet för varje huvudman. Existerar en nödvändig processgemenskap mellan huvudmännen anses biträdet ha biträtt endast en huvudman. I förordningens 8 och 9 § ingår bestämmelser om när arvodet skall bestämmas vara större eller mindre än normalarvodet. Dessa nya bestämmelser gällde då A.S:s

arvode bestämdes i hovrätten. Enligt 18 § 2 mom. förordningen om grunderna för arvodet vid allmän rättshjälp och fri rättegång tillämpas denna på arvoden och kostnadsersättningar för vilka en faktura företes för domstolen eller rättshjälpsbyrån efter att förordningen har trätt i kraft. Sålunda borde ovan nämnda justitieministeriets föreskrift av 19.12.1994 ha tillämpats då A.S:s arvode bestämdes.

I det aktuella fallet hade A.S. biträtt tre målsägande i ett brottmål. I besvärsskriften till hovrätten yrkades att den åtalade skulle dömas till straff för det brott, för vilket målsägandena hade yrkat straff. Ytterligare yrkades på en målsägandes vägnar ersättning för åsamkat lidande. Efter att hovrätten felaktigt hade låtit bli att bestämma A.S:s arvode i samband med avgörandet av huvudsaken, var A.S. tvungen att göra en särskild ansökan. I denna ansökan hade A.S. inte krävt ett särskilt arvode för uppsättandet av ansökan. Detta anser jag att borde ha beaktats då arvodets belopp bestämdes. Hovrätten kan emellertid inte anses ha begått ett fel då den bestämde arvodet. I sista hand ankommer bestämmandet av arvodet på domstolen.

5.4. Slutsatser

Men hänvisning till det som anförs ovan anser jag att saken inte ger anledning till andra åtgärder från min sida än att jag tilldelar hovrättsråden Ilkka Veso, Jorma Olli och Peter Sandholm samt föredraganden, fiskal Lars Granfors en anmärkning för den i 1 punkten relaterade felaktigheten i domen samt dessutom Granfors för att behandlingen av ärendet fördröjdes på det sätt som relaterats i 2 punkten och för att han underlät att göra en anteckning på aktens baksida om utbetalning av arvodet.

Jag uppmärksammar även hovrättens ledamöter hovrättsråden Veso, Olli och Sandholm på min i punkt 3 relaterade uppfattning om vilken betydelse man vid bedömningen av arvodets belopp borde ha tillmätt det faktum att en ny ansökan måste göras till följd av hovrättens fel.

Dessutom meddelar jag kanslichef Matti Kaitila min i punkt 2 relaterade uppfattning att upptäckta fel skall korrigeras omedelbart och att sakliga uppmaningar om att ett ärende skall påskyndas bör vidarebefordras till vederbörande. Även god domstolsförvaltning förutsätter detta.

9.7. Indragning av byskolor

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
5.9.2000, dnr 40/51/98

1 ÄRENDETS ANHÄNGIGGÖRANDE

Med anledning av vad massmedierna berättat om indragning av byskolor, särskilt i norra Finland i Lapplands och Uleåborgs län, beslöt jag utreda om de långa skolresor som indragningarna orsakade eventuellt ledde till en situation som var oförenlig med grundlagen. Också vissa jävsfrågor kunde aktualiseras i samband med det kommunala beslutsfattandet om skolindragningarna. I ett 16.12.1998 daterat brev bad jag undervisningsministeriet tillstålla mig kopior av de beslut och protokoll som under åren 1997 och 1998 tillkommit i samband med skolindragningarna i Utsjoki, Enare, Pelkosenniemi, Pudasjärvi och Paltamo kommuner samt Kajana stad. Samtidigt bad jag om utlåtanden från länsstyrelserna i Lapplands och Uleåborgs län samt från utbildningsstyrelsen. Vidare bad jag om utredningar om hur skolskjutsarna har ordnats i de ovan nämnda sex kommunerna, i Lapplands och Uleåborgs län överhuvudtaget samt i hela landet. Dessutom bad jag undervisningsministeriet bedöma situationen från administrativ och rättslig synpunkt samt med avseende på eventuella behov att justera lagstiftningen.

2 UTREDNINGAR OCH UTLÅTANDEN

Jag har till påseende fått kopior av de ovan nämnda sex kommunernas beslut och protokoll i skolindragningsärendena. I utredningarna ingår motsvarande material från andra orter i Finland. Utöver länsstyrelserna i Lapplands och Uleåborgs län har också länsstyrelserna i Östra, Västra och Södra Finlands län gett utredningar i ärendet. Utbildningsstyrelsen och undervisningsministeriet har gett utlåtanden.

Från länsstyrelserna, utbildningsstyrelsen och undervisningsministeriet har följande utredningar och utlåtanden inkommit.

— Länsstyrelsen i Lapplands län, bildningsavdelningens 9.2.1999 daterade utredning, dnr 28 8052 99 160

— Länsstyrelsen i Uleåborgs län, bildningsavdelningens 12.2.1999 daterade utredning, dnr 00 038 805 2 99 160

— Länsstyrelsen i Östra Finlands län, bildningsavdelningens 8.2.1999 daterade utredning, dnr 21 280 0 99 160

— Länsstyrelsen i Västra Finlands län, bildningsavdelningens 8.2.1999 daterade utredning, dnr 54 281 099 160

— Länsstyrelsen i Södra Finlands län, bildningsavdelningens 1.2.1999 daterade utredning, dnr 392 805 299 160

— Utbildningsstyrelsens 16.2.1999 daterade utlåtande, dnr 1/477/1999

— Undervisningsministeriets 30.3.1999 daterade utlåtande, dnr 77/022/98.

3 OMSTÄNDIGHETER SOM FRAMGÅR AV UTREDNINGARNA OCH UTLÅTANDENA

I utredningarna anföras att skolresorna i olika delar av landet har ordnats så som lagstiftningen förutsätter. I vissa enskilda fall har elevernas skolresor inklusive väntetider i Lapplands län överskridit de i lagstiftningen angivna maximitiderna. I dessa fall har kommunen erbjudit eleven inkvartering i ett elevhem, men vårdnadshavaren har valt skolskjuts. Enligt lagen om grundläggande utbildning och den föregående grundskolelagen är emellertid inkvartering ett lagligt sätt att ta hand om elever med överlånga resor. Inkvartering av elever i läropliktsåldern har avtagit under de senaste åren. Elevernas vårdnadshavare vill att deras barn skall bo hemma och inte på skolorn i elevhem eller annan inkvartering. De ovan nämnda sex kommunernas beslut om indragning av skolor och ordnande av skolskjuts hade enligt utredningarna fattats i enlighet med grundskolelagens bestämmelser.

Elevernas skolresor har under 1990-talet i genomsnitt blivit något längre, särskilt i Lapplands, Uleåborgs och Östra Finlands län. Det finns inga exakta siffror att tillgå om skolresornas längd i hela landet. Orsaken till att skolresorna blivit längre är indragningen och sammanläggningen av skolor. Detta är i sin tur en följd av att elevunderlaget blivit mindre och den offentliga ekonomin har drabbats av problem som man försökt lösa genom nedskärning av olika förvaltningsområdets kostnader. I utredningarna görs den bedömningen att inbesparingarna inom den offentliga ekonomin i slutet av 1990-talet förvärrade utbildningens kvalitet och tillgänglighet. Oavsett inbesparingarna ansågs Finlands skolsystem fortfarande på det hela taget hålla en

hög nivå och utbildningens tillgänglighet ansågs vara god.

I fråga om vissa enskilda kommuner med ekonomiska problem gjordes i utredningarna den bedömningen att trenden var oroväckande. Genom den nya lagstiftningen har elevernas rättigheter i utbildningshänseende förtydligats och preciserats. Dessutom ställer lagstiftningen upp en omfattande förpliktelse att fortlöpande utvärdera utbildningen. Avsikten är att för såväl beslutsfattarna på lokal- och riksplanet som myndigheterna producera information om hur de för utbildningen uppställda målen förverkligas i praktiken.

4 SKOLLAGSTIFTNINGENS BESTÄMMELSER

Grundskolelagen (476/1983) gällde till utgången av 1998. Enligt denna och enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998) som trädde i kraft den 1 januari 1999 är kommunen skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område.

Enligt 6 § lagen om grundläggande utbildning skall undervisningen i kommunen ordnas så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas och andra undervisningsplatsers placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt.

I 47 § grundskolelagen och 32 § lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om skolresornas längd. Om en elev har längre än fem kilometer till skolan eller om vägen med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig för honom, har eleven rätt till fri skolskjuts eller till ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande till skolan. Enligt 32 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning får elevens dagliga skolresa med väntetider inberäknade ta högst två och en halv timme i anspråk. Om eleven när läsåret börjar har fyllt 13 år eller om eleven får sådan specialundervisning som avses i 17 § 2 mom. får skolresan ta högst tre timmar i anspråk. En i stort sett motsvarande bestämmelse ingick i 64 § grundskolförordningen.

Enligt 48 § grundskolelagen och 33 § lagen om grundläggande utbildning har, om transporten för en elev i grundläggande utbildning, förskoleundervisning eller påbyggnadsundervisning inte kan ordnas på det sätt som bestäms i 32 § 2 mom.,

eleven rätt till avgiftsfri inkvartering och helpension.

5 JUSTITIEKANSLERNES AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

5.1. Allmänna synpunkter

Kommunerna har enligt grundlagen rätt till självstyrelse. Enligt 121 § Finlands grundlag (731/1999) är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare (motsvarande bestämmelse ingick tidigare i 51 § 2 mom. regeringsformen). Detta innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. I lag föreskrivs om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och uppgifter. Grundläggande bestämmelser om detta finns i kommunallagen (365/1995). Enligt 1 § 2 mom. kommunallagen utövas kommunens beslutanderätt att fullmäktige. Bestämmelsen bygger på principen om representativ demokrati. Kommuninvånarnas självstyrelse förverkligas av deras genom kommunalval utsedda representanter, dvs. fullmäktige. De förtroendevalda skall arbeta för kommunens och invånarnas bästa. Då ärenden behandlas i fullmäktige verkar fullmäktige i sin ställning som förtroendevalda och företrädar också den egna kommundelens förhållanden.

Av grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna kan nämnas 6 § enligt vilken alla är lika inför lagen. Enligt 16 § grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning (tidigare ingick denna bestämmelse i 13 § regeringsformen). Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (motsvarande bestämmelse ingick tidigare i 16 a § regeringsformen).

De förpliktelser som följer av de grundläggande rättigheterna gäller det allmänna i dess helhet, således också kommunerna. Lagstiftaren och de myndigheter som i enlighet med lagarna sköter förvaltningen har prövningsrätt i fråga om detaljerna. I regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) anförs i motiveringen (s. 64) att den i regeringsformens 13 § (969/1995) ingående bestämmelsen om avgiftsfri grundläggande utbild-

ning inte binder lagstiftaren vid gällande arrangemang. Således förpliktar bestämmelsen inte heller att upprätthålla existerande undervisningsinrättningar. Bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna tryggar inte vissa enskilda förmåner, utan grundlagsskydd åtnjuter en i grundrättighetsbestämmelsen avsedd rättighet eller förmån eller en viss allmän nivå. Grundlagsutskottet (GrUB 25/1994 rd) underströk i fråga om den avgiftsfria grundläggande utbildningen vikten av adekvata undervisningstjänster för att orsaker som har med medellöshet eller bostadsorten att göra de facto inte skall hindra individen från att få undervisning och utveckla sig själv.

Grundskolelagen (476/1983) gällde till utgången av 1998. Enligt den enligt lagen om grundläggande utbildning, som trädde i kraft den 1 januari 1999, är kommunen skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område. I motiveringen till grundrättighetsreformen (s. 64) konstaterades att rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning tryggades i grundskolelagen. Numera ordnas utbildningen i enlighet med lagen om grundläggande utbildning. Kommunen kan ordna de tjänster som avses i lagen om grundläggande utbildning själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av de anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 och 8 § lagen om grundläggande utbildning. Kommunerna får med stöd av lagarna och inom de ramar som fastställs i dem besluta om sitt skolnätets uppbyggnad, dvs. om antalet skolor och placeringen av dessa samt om grundande av nya skolor, sammanslagning av skolor och indragning av skolor.

Enligt 6 § lagen om grundläggande utbildning skall undervisningen i kommunen ordnas så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas och andra undervisningsplatsers placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt.

Även om det som i 6 § lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om bestämmande av skolplats stöder närskoleprincipen, är bestämmelsen inte så ovillkorlig att inte kommunfullmäktige inom ramen för sin prövningsrätt skulle kunna besluta om indragning av en skola, förutsatt att indragningen inte kränker de i lagen om grundläggande utbildning ingående bestämmelserna om bl.a. skolresornas längd. Enligt 32 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning får elevens dagliga skolresa med väntetider inberäknade ta högst två och en halv timme i anspråk.

Om eleven när läsåret börjar har fyllt 13 år eller om eleven får specialundervisning får skolresan ta högst tre timmar i anspråk. Om transporten för en elev inte kan ordnas inom dessa tidsramar, har eleven enligt 33 § lagen om grundläggande utbildning rätt till avgiftsfri inkvartering och hjälp. Ett beslut om indragning av en skola får naturligtvis inte heller vara diskriminerande eller annars lagstridigt. Också principen om den kommunala självstyrelsen måste beaktas vid tolkningen och tillämpningen av grundlagsbestämmelsen om rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning.

5.2. Jävsfrågan

Utöver synpunkterna på de grundläggande rättigheterna har jag i de fall där skolor dragits in också bedömt tillämpningen av procedurbestämmelserna, i synnerhet frågan om kommunfullmäktige varit ojäviga då de fattat besluten. Frågan om kommunfullmäktiges jäv skall bedömas med stöd av 52 § 1 mom. kommunallagen. Frågan om ett ärende gäller en fullmäktigeledamot personligen eller en nära släkting till honom skall avgöras i det enskilda fallet. Det har i allmänhet ansetts att ett ärende, för att jäv skall uppkomma, direkt borde påverka fullmäktigeledamotens eller den nära släktingens ställning. Gränsdragningen är problematisk i det fall att ärendet gäller en vidsträckt persongrupp eller utgör en del av en större helhet. Jävsfrågor som ansluter sig till konkreta fall kan lösas så att jävsbedömningen genom ändringssökande prövas i administrativ rättsskipningsordning.

Högsta förvaltningsdomstolen har i vissa avgöranden som gällt indragning av lågstadieskolor (HFD 4.12.1996, L 3804, 18.9.1997, L 2273 och 19.3.1998, L 484) kommit fram till att jäv inte förelegat trots att en kommunfullmäktig som fattat beslut i ärendet kunde ha ett personligt intresse i avgörandet. I dessa fall var det fråga om dels en bussföretagare, dels om en kommuns lärare samt om en fullmäktig vars två barn hade gått i den ifrågavarande skolan.

I massmedierna har det rapporterats om ett fall där en taxiföretagare hade varit med om att avgöra ett ärende som gällde indragning av en skola. Till denna del hade jävsfrågan undersökts som ett förvaltningsrättsligt ärende. Länsstyrelsen i Lapplands län konstaterade i sitt utlåtande att taxiföretagare i två kommuner i länet hade motsatt sig indragning av skolor.

Det var i detta fall fråga om gränsdragningen mellan å ena sidan de påverkningsmöjligheter som en fullmäktig hade inom den representativa kommunala demokratin, å andra sidan den personliga fördelen. Med beaktande av de tolkningar som framgick av högsta förvaltningsdomstolens avgörande hade det till denna del inte framkommit någonting som justitiekanslern kunde befatta sig med inom ramen för sin behörighet. Avgörandet av jävsfrågan kan såtillvida vara tolkbar att det inte förekommit något felaktigt förfarande i ärendet.

5.3. Enskilda fall

I samband med min laglighetsövervakning har jag med anledning av klagomål fattat avgöranden som gällt byskolor i följande enskilda fall.

1) Östra Finlands län, Hoilola skola i Tuupovaara kommun 30.8.1999 (dnr 719/1/99)

2) Uleåborgs län, Murtomäki skola i Kajana stad 8.3.2000 (dnr 1254/1/98)

3) Lapplands län, Kairala skola i Pelkosenniemi kommun 8.3.2000 (dnr 169/1/99)

4) Lapplands län, Tepasto skola i Kittilä kommun 8.3.2000 (dnr 311/1/99)

5) Uleåborgs län, Piste skola mm. i Pudasjärvi kommun 8.3.2000 (dnr 315/1/99)

6) Uleåborgs län, Melalahti skola i Paltamo kommun 14.8.2000 (dnr 225/1/99 och 409/1/00).

Dessa klagomål har anförts för att stoppa indragningen av byskolor. I klagomålen har mångahanda omständigheter anförts mot kommunala tjänstemän och organ som berett och behandlat indragningsärendena. Bl.a. har ifrågasatts om fullmäktigemotioner om bevarande av byskolan eller motsvarande initiativ från kommuninvånarna har blivit vederbörligen och tillräckligt grundligt beredda av kommunens tjänstemän. Klagomålen har också gällt frågan om kommuninvånarna och serviceanvändarnas medbestämmande- och påverkningsmöjligheter samt frågan om kommunens skyldighet att informera om planerade skolindragningar har fullgjorts så som kommunallagen förutsätter. I klagomålen har vidare framförts misstankar om att det inte framförts tillförlitliga och sanningsenliga kalkyler om indragningsbeslutens ekonomiska spareffekter samt om att prognoserna för elevantalen varit felaktiga. Det har också framförts klagomål över felaktigt uppmätta skolresor och om att skolvägen varit alltför lång i förhållande

till den tid som behövdes för att avverka den. I ett klagomål anfördes misstanken att jäviga personer varit med om att i kommunfullmäktige besluta om indragning av en skola. Förutom att klagomål över skolindragningarna i de ovan nämnda fallen hade anförts till justitiekanslern hade besluten på samma grunder överklagats hos länsrätten.

I de ovan nämnda fallen hade det i själva indragningsbeslutet inte kunnat konstateras sådant lagstridigt eller annars felaktigt förfarande som justitiekanslern haft anledning att befatta sig med i egenskap av laglighetsövervakare. I ett avgörande har jag uppmärksammat den omständigheten att en kommuns bildningsnämnd hade upprättat ett bristfälligt protokoll i ett ärende som gällde indragning av en byskola.

I samband med den allmänna utredningen har inte framkommit några andra indragningsförfaranden som jag med beaktande av ärendets omfattning haft möjlighet att i detalj ta ställning till eller göra andra bedömningar än de som länsstyrelserna gjort. Kommunfullmäktiges beslut om skolindragningar har på vederbörligt sätt genom kommunala besvär hänskjutits till avgörande i förvaltningsprocessrättslig ordning. Besvärinstansen har i dessa fall prövat de som besvärsgrunder anförda yrkandena samt förvässat sig om avgörandenas lagenlighet och förfarandets riktighet på de laglighetsgrunder som anges i 90 § kommunallagen.

5.4. Justitiekanslerns slutsatser

På basis av de uppgifter som förekommit i massmedierna och enligt de utredningar som jag fått förefaller det som om skolindragningarna, åtminstone i glesbygdsområdena i Norra och Östra Finland, är värda att uppmärksammas. Genom indragning av en skola uppnås inte alltid någon samhällsekonomisk inbesparing, då man i kalkylen beaktar alla följdverkningar. Av denna anledning vore det skäl att noggrant utreda de ekonomiska och övriga verkningarna av alternativ som innebär att skolan bevaras. Utglesningen av skolnätet är i första hand en samhällelig men samtidigt också en rättslig olägenhet, då man beaktar att utbildning på lika grunder skall vara tillgänglig för alla. De som måste företa långa skolresor (framförallt små barn) kan uppleva dem som oskäligt betungande. Långa skolresor inverkar högst sannolikt på inlärningsresultaten.

I lagen om grundläggande utbildning finns bestämmelser om de längsta tider som skolresor få ta i anspråk. Kommunerna har inom de gränser som bestämmelserna anger prövningsrätt i fråga om sitt skolnät. Dagliga skolresor på två och en halv respektive tre timmar måste emellertid anses vara synnerligen betungande för en skolelev. Enligt min mening måste man i sådana fall ifrågasätta om rätten till grundläggande utbildning förverkligas så att skoleleven har en genuin möjlighet att få undervisning och utveckla sig själv, eller om de dagliga 2—3 timmars skolresorna tar så mycket på elevens krafter att rätten till utbildning inte kan förverkligas. I sådana fall ställer lagen inga hinder för indragning av en skola, men den omständigheten att skolresorna blir oskäligt långa måste enligt min mening tillmätas betydelse när argumenten för en indragning vägs mot de argument som talar mot en indragning. De ekonomiska verkningarna av indragningen borde enligt detta resonemang vara sådana att de tryggar kommunens möjligheter att dra försorg om andra serviceformer som hänför sig till de grundläggande rättigheterna, t.ex. hälso- och sjukvård samt vars och ens möjligheter att själv ordna sitt boende (19 § grundlagen). Ekonomiska grunder som inte står i samband med de grundläggande rättigheterna, t.ex. generella sparmål, väger inte lika tungt i detta avseende. I samband med att lagen om grundläggande utbildning stiftades ägnades dessa frågor enligt min uppfattning inte tillräckligt stor uppmärksamhet.

Enligt utredningarna överskrider skolresorna i vissa fall de lagstadgade tidsgränserna. I dessa fall har föräldrarna valt skolskjuts framom inkvarterings- och helpensionsalternativet. Det är förstärkt föräldrarna väljer på detta sätt, eftersom det inte närmare definieras vad inkvartering enligt 33 § lagen om grundläggande utbildning i praktiken innebär från kommunens sida. Jag anser det vara ett missförhållande att det inte har givits några andra närmare bestämmelser om helpensionen än att den är avgiftsfri (för eleven har däremot föreskrivits skyldighet att på inkvarteringsstället i skälig mån utföra för honom lämpliga uppgifter).

Enligt min åsikt vore det på sin plats att i lagen ta in för kommunen förpliktande bestämmelser om miniminivån på sådan inkvartering och helpension som det här är frågan om. Dessutom borde det finnas bestämmelser om den personal som svarar för inkvarteringen och helpensionen. Målet borde vara att inkvarteringen ordnas un-

der så hemliknande förhållanden som möjligt. Inkvarteringsalternativet är emellertid klart sämre än alternativet att bo hemma. De bestämmelser som jag här förordar skulle visa vilka de faktiska ekonomiska verkningarna vore om eleverna valde inkvarteringsalternativet i stället för långa skolskjutsar efter att deras skola indragits.

Justitiekanslern kan emellertid inte befatta sig med de beslut som kommunerna inom ramen för sin grundlagsenliga självstyrelse, som regleras i kommunallagen och andra lagar, fattar om sitt skolnät, t.ex. om indragning av skolor. Justitiekanslern kan inte heller, utöver det som jag anför ovan, ta ställning till ändamålsenligheten i sådana indragningsbeslut som är förenliga med den kommunala självstyrelsen.

Justitiekanslern skall enligt 108 § 1 mom. Finlands grundlag (731/1999) övervaka att myndigheterna 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, bl.a. när det gäller skolväsendet.

Med beaktande av de ovan anförda synpunkterna förutsätter jag att

1) kommunerna, då de med stöd av sin självstyrelse beslutar om indragning av byskolor och åtgärder i samband med att skolresorna blir längre, beaktar barnens grundläggande rättigheter så att de undervisningsarrangemang som orsakas av överlånga skolresor inte kränker jämlikheten mellan medborgarna och deras rätt till utbildningstjänster, samt

2) länsstyrelserna med stöd av 8 § kommunallagen, utbildningsstyrelsen i egenskap av sakkunnigämbetsverk enligt 2 § lagen om utbildningsstyrelsen samt undervisningsministeriet enligt 68 § 1 mom. grundlagen iakttar och bedömer hur elevernas skolrelaterade rättigheter tillgodoses och hur de grundläggande utbildningstjänsterna förverkligas. Om indragning av skolor leder till att elevernas rättssäkerhet och grundläggande rättigheter äventyras, är det skäl att se över lagstiftningen och vidta andra åtgärder i ärendet.

Detta beslut sänder jag till undervisningsministeriet, utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna för kännedom. Jag uppmanar länsstyrelserna att sända beslutet också till kommunerna för kännedom.

9.8. Folkpensionsanstalten och återkrav av studiestöd

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas
beslut 4.7.2000, dnr 219/1/00

1 UNDERVISNINGSMINISTERIETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE SAMT STUDERANDES KLAGOMÅL

Justitiekanslern beslöt pröva ett ärende som gällde återkrav av 1998 års studiestöd för det första med anledning av undervisningsministeriets 23.2.2000 daterade begäran om utlåtande. Ministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida 27 § 4 mom. lagen om studiestöd strider mot grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Det nämnda lagrummet innehåller en bestämmelse om återkrav av studiestöd, då återkravet baseras på studerandens egna inkomster.

Till justitiekanslersämbetet har dessutom 25.2.2000—2.6.2000 direkt eller via riksdagens justitieombudsman inkommit sammanlagt 23 klagomål om återkrav av studiestöd. Klagomålen har samband med de beslutsförslag enligt 17 och 27 § lagen om studiestöd som efter att beskattningen för 1998 blivit klar, i februari 2000 sändes till ca 22 000 studerande. I förslagen till beslut anmodades studerandena betala tillbaka stöd som under 1998 betalats ut till alltför stort belopp. I klagomålen var det fråga om lagligheten i förfarandet att återkräva studiestöden och om de studiestödsbelopp som återkrävdes. Vidare anfördes klagomål över studiestödsmyndigheternas otillräckliga rådgivning och över det oklara skriftliga informationsmaterialet samt överhuvudtaget över Folkpensionsanstaltens förfarande mot de studerande som fått återbetalningsbeslut.

I klagomålen till justitiekanslern tog studerandena upp bl.a. följande frågor i samband med återkravsförfarandet och yrkade på undersökning av ärendet.

1) I de flesta klagomålen var det frågan om beloppet av studiestöd som lyfts under år 1998 och återkrävdes på våren år 2000. I dessa fall hade studerandens sammanlagda förvärvsinkomster år 1998 överskridit det beskattningsbara inkomstbelopp som berättigade till fullt studiestöd. Studerandena hade på det hela taget känt till att studiestöd som de lyft skulle återkrävas om de beskattningsbara inkomsterna överskred det

fribelopp som anges i lagen i studiestöd. I flera fall hade studeranden av olika orsaker fortsatt att arbeta trots att han eller hon visste att förvärvsinkomsten skulle överskrida det beskattningsbara inkomstbelopp som berättigade till fullt studiestöd. I dessa fall hade studeranden berett sig på att återbetala det överskjutande studiestödsbeloppet jämte laglig ränta. I de flesta klagomålen hade studeranden i de nämnda fallen där 1998 års studiestöd återkrävdes antagit att det belopp som slutligen återkrävdes skulle uppgå till det under studerandens månader i arbete de facto utbetalda studiestödsbeloppet jämte laglig ränta.

2) I inget av klagomålen ifrågasätts rätten att återkräva överbetalda studiestöd. I de flesta klagomålen anfördes att informationen om de nya återkravsbestämmelser som trädde i kraft 1998 varit oklar och bristfällig. Alla studerande hade inte klart och tydligt informerats om att de nya återkravsbestämmelserna på ett avgörande sätt avvek från de tidigare bestämmelserna om saken, då återkravsförfarandet inte avsåg enbart under vissa månader överbetalda studiestödsbelopp, utan hela årets studiestöd hade jämförts med hela den beskattningsbara inkomsten för samma år. I flera av klagomålen konstaterades det att studerandena också från vissa av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer eller från universitetens studiebyråer hade fått felaktiga eller inexakta uppgifter om de nya återkravsbestämmelserna som trädde i kraft i början av 1998. Utgående från den felaktiga informationen handlade i synnerhet sådana studerande som hade fått studiestöd och återbetalt delar av detta redan då det gamla studiestöds-systemet gällde.

Den bristfälliga och oklara informationen i det skede då de nya återkravsbestämmelserna gällde hade för flera tusen studerandes vidkommande i ett senare skede lett till beslut som var klart felaktiga och oändamålsenliga med tanke på deras ekonomi och utkomst.

3) I flera klagomål kritiserades den omständigheten att en oskäligt kort betalningstid sattes ut i återkravsbesluten våren 2000. För de studerande som fick dessa beslut kom de som en överraskning, över ett år efter att de hade lyft studiestödet. De hade således inte blivit ordentligt informerade om möjligheten att före återkravsbeslutet betala tillbaka den överbetalda andelen av studiestödet, vilket skulle ha inneburit att det återkrävda beloppet blev mindre samt att de inte hade gått miste om stödmånader. Den i förslaget till återkravsbeslut angivna betalningstidpunkten (i allmänhet i februari eller mars) var möjligast

olämplig med tanke på studerandenas ekonomiska situation. För att klara av den av alltför stora förvärvsinkomster orsakade återbetalningen av studiestöd var studerandena ofta tvungna att förvärvsarbeta ytterligare.

4) I de flesta klagomålen var det fråga om återkrav av studiestöd som betalats till studerande som studerat hela år 1998. En särskild grupp av klagomålen hade inlämnats av studerande vilkas studier hade inletts eller avslutats 1998 och som under det nämnda året hade förvärvsarbetat innan studierna inleddes eller efter att de avslutats.

I flera av klagomålen undrade man varför Folkpensionsanstalten till alla studerande som lyft alltför stort studiestöd hade postat samma typ av förslag till återkravsbeslut. Förslag till beslut om återkrav hade sänts också till studerande som hade fått rätt studiestödsbelopp för sin studietid och som hade förtjänat sina beskattningsbara inkomster innan de inledde sina studier eller efter att de avslutat dem. Enligt de gällande bestämmelserna förutsattes aktiva åtgärder från studerandenas sida för att rätta Folkpensionsanstaltens felaktiga beslutsförslag. Om en studerande inte själv kunde bevisa att han eller hon hade förfarit i enlighet med lagen eller om studeranden inte i tid hade fått besked om beslutsförslaget, blev Folkpensionsanstaltens felaktiga beslutsförslag ett verkställbart beslut. Förfarandet innebar att ansvaret för att rätta myndigheternas fel lades på medborgare som hade handlat enligt lagens bokstav. Bland dem som anfört klagomål fanns det också studerande vilkas studier hade börjat på hösten och upphört följande vår och vilkas beskattningsbara inkomster därefter utgjordes av arbetslöshetsdagpenningar som betalats av Folkpensionsanstalten.

2 AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

Förhållandet mellan återkravsbestämmelserna och de grundläggande rättigheterna

Enligt 19 § 1 mom. Finlands grundlag (tidigare 15 a § 1 mom. regeringsformen) har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Denna grundläggande rättighet kan förverkligas bl.a. genom det lagstadgade allmänna utkomstskyddet. Enligt 19 § 2 mom.

grundlagen (tidigare 15 a § 2 mom. regeringsformen) skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. I grundlagen förutsätts det således att det stiftas lag om den grundläggande försörjningens innehåll och nivå samt om verkställigheten av förmånssystemet i de nämnda livssituationerna.

De system för tryggnad av den grundläggande försörjningen som avses i 19 § 2 mom. grundlagen innefattar inte de utkomstsystem och studiesociala förmånssystem som tryggar och stöder den grundläggande försörjningen för personer som efter att ha fullgjort sin läroplikt studerar på heltid. Grundrättighetskommittén ansåg i sitt betänkande (KB 1992:3) uttryckligen att studerandes utkomst under studietiden inte helt kan jämföras med utkomsten i de sociala risksituationer som räknas upp i 19 § 2 mom. grundlagen. Som motivering anför grundrättighetskommittén att den som skaffar sig utbildning samtidigt investerar i sin framtid. Kommittén anser att det bör skapas flexibla modeller för studerandes utkomst under studietiden. Här kan nämnas bl.a. det på den gamla lagen om studiestöd baserade studielånesystemet och det kompletterande studiepenningssystemet för mindre bemedlade studerande samt det på den gällande lagen om studiestöd baserade allmänna studiepenningssystemet.

I samband med revideringen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformens II kap. fogades till kapitlet en 13 § (969/1995). Enligt paragrafens 2 mom. skall det allmänna, enligt vad som närmare stadgas genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att utan hinder av medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov erhålla även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Denna bestämmelse om kulturella rättigheter överfördes sedermera, i likhet med regeringsformens övriga bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, oförändrade till 16 § grundlagen som trädde i kraft 1.3.2000. I sitt utlåtande till riksdagens grundlagsutskott med anledning av regeringens grundrättighetsproposition (RP 309/1993 rd) anförde riksdagens kulturutskott (KuUU 3/1994 rd) att det som i 13 § 2 mom. regeringsformen sägs om lika möjligheter för var och en att få utbildning utan hinder av medellöshet kan läggas till grund för en vidareutveckling av studiestödssystemet.

Kulturutskottet påpekade emellertid att utkomstskyddet i sådana risksituationer som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen var solidare än vid studier i enlighet med 13 § 2 mom. Utskottet ansåg att det ekonomiska stödsystemet för studerande borde förbättras och så att det motsvarar det allmänna grundläggande utkomstskyddet.

Bestämmelsen i 16 § 2 mom. grundlagen om att alla skall ha lika möjligheter att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv, går längre och innebär en allmänna rätt än 1 mom., som föreskriver att alla har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Den i 16 § 2 mom. grundlagen fastställda rätten om lika rätt till annan utbildning är sålunda inte direkt med stöd av grundlagen tryggad för alla som en subjektiv rättighet utan i enlighet med vad som närmare bestäms genom lag. Detta lagrum innebär för de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna och även för lagstiftaren en allmän skyldighet att bl.a. se till att medellöshet inte utgör något hinder att få sådan undervisning som avses i lagrummet. Genom lagstiftning skall det ombesörjas att också mindrebemedlade personer har faktiska möjligheter att utbilda sig. Också enligt 80 § 1 mom. grundlagen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Denna grundlagsbestämmelse anger ett generellt krav på författningsnivå när det är fråga om medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Också grundläggande bestämmelser om studiestödssystem som tryggar och stöder den grundläggande utkomsten för personer som efter den avgiftsfria grundläggande utbildningen bedriver allmänbildande och yrkesinriktade studier samt studier på universitetsnivå, skall således utfärdas på lagnivå och inte på förordningsnivå.

Bestämmelser om studiestöd för personer som bedriver heltidsstudier efter fullgjord läroplikt finns i lagen om studiestöd (65/1994) som trädde i kraft den 1 maj 1994 och har ändrats ett antal gånger därefter. I anslutning till undervisningsministeriets begäran om utlåtande och de klagomål som har inkommit till justitiekanslern har det inte framkommit någonting som tyder på att det i fråga om beloppet av det återkrävda studiestödet eller återkravsförfarandet skulle ha åberopats eller hänvisats till sådana bestämmelser av lägre rang än lagen om studiestöd, som rättsligen eller de facto begränsar studerandenas rätt till någon i grundlagen avsedd ekonomisk förmån

eller som diskriminerar någon grupp av studerande i förhållande till andra. Förhöjningen av det belopp som kan återkrävas i samband med förfarandet för inkomstövervakning har genom förordning fastställts till sju procent, men i lagen (27 § 5 mom. lagen om studiestöd) ges ett bemyndigande att stadga om förhöjningen genom förordning. Den i undervisningsministeriets begäran om utlåtande och i flera klagomål aktualiserade frågan om de grundläggande rättigheterna gäller således förhållandet mellan grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna och lagen om studiestöd.

När det gäller förverkligandet av de i grundlagen tryggade rättigheterna till lika möjligheter att få grundläggande utbildning är det dels fråga om vilken som är det rätta författningsnivå, men framförallt om innehållet i lagstiftningen om studerandes studiestöd och studiesociala förmåner. Den i lagrummet ingående lagreservationen innebär redan i sig en relativisering av den grundläggande rättigheten och ger lagstiftaren en viss prövningsrätt. Hänvisningen till lagstiftningen är emellertid inte liktydig med en rätt att tumma på den innersta betydelsen av den grundläggande rättigheten. Utöver bestämmelserna om den materiella nivån på medborgarnas grundläggande utkomst måste också verkställighetsbestämmelserna, t.ex. de som gäller återkrav av studiestöd, vara så utformade att inga grupper av sökande eller enskilda sökande blir utan det grundläggande utkomststöd som stadgas i lagen.

Enligt lagen om utkomststöd lag kan inte bara utkomststöd utan också andra lagstadgade sociala förmåner beviljas endast sökande som uppfyller de lagstadgade förutsättningarna. Å andra sidan förutsätter socialbidragssystemen att stödtagaren följer utbetalningen och meddelar utbetalaren om det sker sådana förändringar i förhållandena som påverkar stödets belopp eller stödvillkoren. Stödtagarens egen skyldighet att följa situationen och meddela om förändringar kompletteras av beviljarens lagstadgade skyldighet att kontrollera att villkoren är uppfyllda och att återkräva överbetalt stöd.

De förmåner som nämns i 2 kap. lagen om studiestöd beviljas alla till det lagstadgade beloppet. Den rättsliga grunden för återkrav av enskilda stödtagares studiestöd är att de förvärvsinkomster eller andra beskattningsbara inkomster som en heltidsstuderande har haft under ett visst år överstiger det fribelopp som skall beräknas i enlighet med 17 § 1 mom. lagen om studiestöd. Syftet med studiestödslagstiftningen är att för

alla studerande som har blivit antagna till en läroanstalt, oberoende av boningsort och ekonomiska förhållanden trygga i lagen angivna minimiförutsättningar att bedriva heltidsstudier enligt läroanstaltens studieprogram, utan att samtidigt förvärvsarbeta i någon större utsträckning.

Det studiestöd som enligt lagen skall betalas av gemensamma medel är en ekonomisk förmån som skall trygga studerandens grundläggande utkomst och som till fullt belopp kan betalas endast till studerande som behöver ekonomiskt stöd, dvs. till studerande som inte har några andra betydande inkomstkällor. Också andra lagstadgade socialbidragsformer av samma typ är ofta inkomstrelaterade, vilket innebär att rätten till den lagstadgade förmånen eller förmånens belopp är beroende av sökandens övriga inkomster eller ekonomiska ställning. Bestämmelserna om återkrav av studiestöd måste ses mot bakgrund av det faktum att studiestödslagstiftningens egentliga syfte är att trygga heltidsstuderandes grundläggande utkomst.

Studiestöd kan återkrävas endast hos sådana studerande som under ett visst år har haft beskattningsbara inkomster som överstiger det lagstadgade beloppet. För att slippa återkrav kan en studerande som genom förvärvsarbete eller på annat sätt har fått beskattningsbara inkomster under ett visst år förfara enligt huvudregeln i 7 b § 2 mom. (920/1997) lagen om studiestöd, dvs. återbetala studiepenningen under samma år som han eller hon har lyft den. På så sätt kan studeranden undvika att bli utsatt för återkravsåtgärder, som utom att de måste anses vara ekonomiskt stränga också förkortar den tid för vilken studeranden får studiestöd.

Med hänvisning till det som anförts ovan anser jag att de i 27 § lagen om studiestöd ingående bestämmelserna som reglerar förfarandet vid återkrav av studiestöd på grund av att heltidsstuderandes förvärvsinkomster överstiger de lagstadgade gränserna inte kränker studerandenas i 16 § 2 mom. grundlagen tryggade lika möjligheter till undervisning och utbildning, oberoende av sin ekonomiska ställning.

I vissa av klagomålen hänvisas till att sociala förmåner som har förfallit till betalning åtnjuter grundlagsenligt egendomsskydd och att återkravsförfarandet skulle avse löneinkomster som åtnjuter samma skydd. Till denna del konstaterar jag att skyddet vad gäller sociala förmåner innebär att sådana förmåner som lagenligt har utfallit inte med stöd av lag kan återkrävas retroaktivt. I en lag kan emellertid föreskrivas om de förutsätt-

ningar under vilka förmåner som har beviljats enligt lagen kan återtas i det fall att det visar sig att förmånerna har betalats grundlöst. I 27 § lagen om studiestöd avsett återkrav av studiestöd kan högst uppgå till det studiestödsbelopp som enligt lagen har erhållits utan grund. Detta innebär att förvärvsinkomstskyddet i detta avseende inte är relevant för bedömningen.

Vid en bedömning av frågan om bestämmelserna om återkrav av studerandes studiestöd är förenliga med de grundläggande rättigheterna är det skäl att fästa avseende dels vid förfarandet, dels vid den sammanlagda inverkan som återkravsförfarandet och de enligt lagen därmed förknippade övriga konsekvenserna har på en studerandes ekonomiska ställning. Förfarandet med återkrav i efterskott enligt 27 § 4 mom. lagen om studiestöd gäller det belopp som överskrider det fribelopp som avses i 17 § lagen om studiestöd, likväl med den lindringen att upp till en 6 000 marks gräns återkrävs endast hälften, medan den del som överskrider 6 000 mark återkrävs i sin helhet. Det är fråga om en specialbestämmelse som skall tillämpas i stället för den allmänna bestämmelsen i paragrafens 1 mom. I sakligt hänseende innebär återkravsbestämmelsen att det studiestöd som en studerande redan har lyft och som återkrävs i enlighet med 27 § lagen om studiestöd, efter den ovan nämnda lindringen kommer att vara hundra procentig inkomstrelaterat. Högst det sammanlagda studiestöd som studeranden har lyft under det ifrågavarande året kan emellertid återkrävas.

I flera av klagomålen och även i de utredningar som har inhämtats med anledning av klagomålen har det konstaterats att återkravsbestämmelsen i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd har långtgående ekonomiska verkningar. Tillämpningen av bestämmelsen innebär i praktiken att en studerandes förvärvsarbete efter lindringen upp till 6 000 marks gränsen inte ger studeranden någon ekonomisk nytta alls, eftersom hela det belopp återkrävs som överskrider fribeloppet per år.

Det återkravsförfarande som avses i 27 § lagen om studiestöd kan leda till att studiemånader förbrukas enligt 7 b § 1 mom. (49/1997) lagen om studiestöd samt till att sju procents ränta börjar löpa enligt 27 § 5 mom. lagen om studiestöd och 26 a § (971/1997) förordningen om studiestöd. Återbetalningen skall i det fall att studeranden inte beviljas uppskov ske på en gång inom två månader från förfallodagen. I de aktuella fallen har betalningstiden infallit i februari—mars, dvs.

vid en så sen tidpunkt under läsåret att den är ekonomiskt oförmånlig för studerandena. Bestämmelsen om förbrukning och återinförande av stödmånader fogades till lagen om studiestöd som 7 b § genom en lag som trädde i kraft 1.3.1997. Bestämmelsen motiverades med att den gjorde situationen klarare (RP 161/1996 rd). Den behövs framförallt när det är fråga om högskolestudier för vilka en särskild maximitid har fastställts. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till lagändringen behandlas inte närmare sådana situationer där det är möjligt att återinföra en stödmånad som en studerande har förbrukat.

Det är skäl att granska frågan om förbrukning och återinförande av studiestödmånader med beaktande av vad som är det egentliga syftet med studiestödssystemet. Såsom konstateras ovan är syftet med studiestödslagstiftningen att trygga de ekonomiska möjligheterna att efter fullgjord läroplikt bedriva heltidsstudier utan att samtidigt behöva förvärvsarbeta i någon betydande utsträckning. Avsikten är att den som heltidsstuderar enligt ett studieprogram skall kunna slutföra sina studier inom den i 7 § lagen om studiestöd angivna tid som berättigar till studiestöd. Om studiestödet återkrävs måste studeranden i efterskott betala tillbaka den andel av studiestödet som överskridet det enligt 27 § 4 mom. lagen om studiestöd uträknade beloppet. Studeranden har till denna del studerat utan sådan ekonomisk förmån som avses i lagen om studiestöd. Det bör anses vara begreppsligt inkonsekvent att en studerande som enligt lagens 27 § har betalat tillbaka en del av sitt studiestöd samtidigt går miste om studiestödmånader. En sådan studerande har då inga möjligheter att få förmåner enligt lagen om studiestöd för en sammanlagt lika lång tid som studerande vilka handlar i enlighet med den huvudregel som avses i lagen. För studerande som genom återkravsförfarandet måste betala tillbaka avsevärda belopp av sitt studiestöd förverkligas således inte de i 16 § 2 mom. grundlagen tryggade lika möjligheterna att få utbildning på samma sätt som för övriga studerande.

Då det är uppenbart att det också i fortsättningen förekommer återkrav av det slag som avses i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd, anser jag det vara befogat att uppmärksamma undervisningsministeriet, som svarar för beredningen av lagen om studiestöd, på att det belopp som återkrävs enligt 27 § 4 mom. lagen om studiestöd inte tillsammans med den förbrukning av studiemånader som enligt lagens 7 b § är sammankopplad

med återkravet får så betydande negativa verkningar på de studerandes ekonomiska ställning som utsätts för återkravsförfarandet, att de försätts i ett avsevärt sämre ekonomiskt läge än andra studerande. Det exempel som nämns i klagomålen visar att återkravsförfarandet enligt lagen om studiestöd, tillsammans de övriga påföljder som enligt lagen är förknippade med förfarandet är relativt strängt mot de studerande som utsätts för förfarandet. Jag framställer därför att undervisningsministeriet överväger möjligheterna att utveckla den i 7 b § lagen om studiestöd inskrivna regeln om studiestöd tiden så att också studerande som utsätts för återkravsförfarandet kan garanteras rätt till studiestöd för den maximitid som avses i 7 § lagen om studiestöd.

Kritiken mot återkravsförfarandets kraftiga inkomstbundenhet är i stor utsträckning en politisk bedömningsfråga som lagstiftaren måste ta sig an. Det är riksdagen som beslutar om lagstiftningsordningen. Enligt grundlagen hör eventuella konflikter mellan lagtillämpning och grundlagen till en domstols behörighet, inte till justitiekanslerns.

Det kan allmänt konstateras att ekonomiskt sett föreligger det en dramatisk skillnad mellan å ena sidan sådan återbetalning som enligt 7 b § 2 mom. lagen om studiestöd skall ske samma år som studeranden haft förvärvsinkomster och å andra sidan det i lagens 27 § 4 mom. reglerade förfarandet med skatteuppgiftsbaserat återkrav i efterskott (studiestödet för de aktuella månaderna jämfört med hela årets förvärvsinkomster). Varje studerande med betydande förvärvsinkomster eller andra beskattningsbara inkomster har givetvis ett intresse av att se till att han eller hon inte blir utsatt för sådana återkravsåtgärder som avses i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd. Lagen ger möjligheter att undvika återkravsförfarandet.

I något skede är det emellertid nödvändigt att höja den fasta 6 000 marks gränsen enligt 27 § 4 mom. lagen om studiestöd. I ett av klagomålen framhålls det att alla heltidsstuderande inte är i samma ställning vad gäller behovet av förvärvsarbete, utan att det i flera fall kan anföras direkt med studierna sammanhängande orsaker till förvärvsarbetet. Studerande som fått förvärvsarbete som stöder studierna har inte heller alltid möjligheter att fritt bestämma hur länge förvärvsarbetet skall pågå, utan de måste ofta förbinda sig att arbeta under en längre tid. Därför framställer jag att undervisningsministeriet tar till övervägande om det vore skäl att i detta sammanhang

höja den i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd angivna 6 000 marks gränsen.

I vissa av klagomålen nämns möjligheten att i ärendet vända sig till något av Europeiska unionens organ. Såvitt jag kan se har EU inte behörighet i ett ärende som detta. Innan ett ärende kan tas upp i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna måste det ha behandlats i alla instanser i hemlandet. Först därefter överväger domstolen för de mänskliga rättigheterna om den tar upp ärendet till behandling.

Folkpensionsanstaltens förfarande i samband med återkrav av studiestöd

Informationen och rådgivningen om det förändrade återkravsförfarandet

Folkpensionsanstaltens lokalbyråer och läroanstalternas studiestödsbyråer informerade muntligen studerandena om de ändringar i studiestödssystemet som trädde i kraft i början av 1998. Av handlingarna framgår dessutom att Folkpensionsanstalten informerat om det nya studiestödssystemet vid flera informationsmöten och i flera pressmeddelanden. I ett meddelande om hur studerandes förvärvsinkomster inverkar på studiestödet som i november 1997 distribuerades till alla som fick studiestöd konstateras att den del som överstiger det för halveringsregeln gällande beloppet 6 000 mark återkrävs i sin helhet, likväl högst det belopp som sammanlagt har betalats ut som studiepenning och bostadstillägg. I meddelandet nämns dessutom förhöjningen på sju procent. Dessa uppgifter ingick också i senare broschyrer, kompletterade med exempel.

Det är emellertid i praktiken möjligt, vilket också Folkpensionsanstalten medger, att studerande som på någon lokalbyrå frågat hur fribeloppet beräknas eller om de nya återkravsreglerna, har fått inexakta eller t.o.m. felaktiga uppgifter. Lika möjligt är det å andra sidan att den som frågat har missuppfattat svaren. I flera av klagomålen framförs t.ex. uppfattningen att ”stöd som betalats till ett för stort belopp” uttryckligen avser de månatliga studiestödsbeloppen.

Frågan om Folkpensionsanstalten givit korrekt information kan i detta sammanhang bedömas närmast på grundval av det skriftliga informations- och utbildningsmaterial som producerats för Folkpensionsanstaltens personal och de studerande. Med tanke på klagomålsärendena är det väsentligt att bedöma hur tydligt och klart det

framgår av det skriftliga materialet att återkravsförfarandet har ändrats samt på vilket sätt det avviker från det tidigare systemet.

Av handlingarna och även av den FPA-information 1/1.1.1998 som publicerades på Folkpensionsanstaltens Internet-sidor framgår de ändringar som gjorts i bestämmelserna om studiestödets behovsprövning. I informationen konstateras tydligt och klart att granskningsperioden numera är ett helt kalenderår. Också begreppet årlig inkomstgräns förklaras utförligt. På följande sida uppräknas de tre sätt på vilka en studerande kan påverka sin årliga inkomstgräns och undvika att lyfta för mycket studiestöd. På den tredje sidan redogörs under en särskild rubrik för den inkomstövervakning som görs efter verkställd beskattning. Som jag redan ovan nämnt förklaras i avsnittet med åskådliga exempel hur det belopp som skall återkrävas räknas ut i samband med inkomstövervakningen.

Som jag konstaterade redan i mina 7.4.2000 daterade brev i vilka jag bad Folkpensionsanstalten och undervisningsministeriet om utredning, är det med tanke på de studerandes möjligheter att betala tillbaka återkrävda studiestöd av största vikt att de i rätt tid kan fatta ekonomiskt förnuftiga beslut i ärenden som gäller deras egna studiestöd. Genom att förfara i enlighet med 7 b § lagen om studiestöd kan en studerande justera sin årliga inkomstgräns och undvika att studiestödet återkrävs enligt 27 § 4 mom. lagen om studiestöd, vilket kan kännas ekonomiskt betungande. Om studeranden under det år som stödet hänför sig till inte handlar i enlighet med 7 b § lagen om studiestöd, kan han eller hon inte längre slippa återkrav genom att betala tillbaka studiestödet för de ifrågavarande månaderna. De överskjutande studiestödsbeloppen resulterar efter årsskiftet i ett återkravsärende enligt 27 § 4 mom. lagen om studiestöd, med åtföljande förbrukning av studiestöds månader. Det är meningen att 7 b § lagen om studiestöd, enligt vilken den årliga inkomstgränsen kan justeras och studiestödet frivilligt återbetalas, skall fungera som en huvudregel och göra det möjligt för studeranden att handla på ett ekonomiskt rationellt sätt. Den i ekonomiskt hänseende och till sina övriga påföljder stränga återkravsbestämmelsen i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd är också enligt motiveringen till den lagändring genom vilken den fick sin nuvarande ordalydelse avsedd att tillämpas i undantagsfall. Frågan om enligt vilkendera bestämmelsen en studerande betalar tillbaka grundlöst studiestöd har en i ekonomiskt hänseende avgö-

rande betydelse. Studeranden måste handla före utgången av stödåret. Därför borde det av allt skriftligt material om studiestödsförmånerna klart och tydligt framgå vilka skillnaderna är mellan de två återbetalningssätten samt att lagen stadgar en ovillkorlig tidsgräns för det förfarande som måste anses vara det rätta.

I handlingarna ingår också Folkpensionsanstaltens utförliga 32-sidors handbok om studiestödet 98—99. Denna är diffusare än det ovan nämnda informationsbladet i fråga om justering av den årliga inkomstgränsen för studiestödet, i fråga om återkrav och återbetalning av stödet (lagens 7 b §) samt vad gäller återkravsförfarandet (lagens 27 § 4 mom.).

Det minimikravet bör kunna uppställas att denna typ av informationsmaterial om sociala förmåner är utformad på ett sådant sätt att majoriteten av stödsökandena genom att omsorgsfullt läsa igenom texten 1—3 gånger kan bilda sig en klar och entydig uppfattning om förmånens innebörd och om villkoren för att få förmånen. En kontinuerlig uppföljning av de egna inkomsterna utgör en väsentlig del av det nuvarande studiestödssystemet, vilket också understryks i informationsmaterialet. På den digrare handbokens mittuppslag ges en kortfattad beskrivning av det enligt 7 b § lagen om studiestöd uppdaterade inkomstuppföljningsförfarandet samt av det inkomstövervakningsförfarande i efterskott som avses i lagens 27 §. På handbokens mittuppslag och sidan 17 redogörs helt korrekt för uträkningen av det belopp som återkrävs i enlighet med 27 § lagen om studiestöd ('ett belopp som motsvarar överskridningen av den årliga inkomstgränsen'), men inte ens en noggrann studerande kan genom att läsa denna handbok bilda sig en klar uppfattning om de avgörande skillnaderna mellan å ena sidan den form av återkrav och återbetalning av studiestöd under det år som förmånen lyfts som avses i 7 b § lagen om studiestöd och å andra sidan det återkravsförfarande i efterskott som avses i lagens 27 §.

I detta sammanhang kan det noteras att också Folkpensionsanstaltens studiestödscentral som svarar för verkställigheten av studiestödsärenden och ger studerande råd i sådana ärenden, i sitt eget utlåtande konstaterar att det varit synnerligen svårt för de studerande att göra skillnad mellan å ena sidan den till antalet stödmånader bundna grunden för bestämmande av den årliga inkomstgränsen och överhuvudtaget antalen stödmånader, samt å andra sidan de belopp av

det årliga stödet som återkrävs då den årliga inkomstgränsen har överskridits. Studiestödscentralen konstaterar i sitt utlåtande att de förra bestämmelserna om inkomstuppföljningen leder tanken i den riktningen att de i pengar utbetalda månatliga understödsbeloppen uppfattas vara lika stora som de på inkomsterna baserade belopp som återkrävs.

Utgående från de studerandes klagomål och den diskussion som har förts i offentligheten kan det konstateras att studiestödscentralens iakttagelse är korrekt och beskriver en tämligen allmän missuppfattning. Missuppfattningen har gällt frågor som är av en ytterst central betydelse för det nya studiestödssystemet. Utgående från en efterhandsbedömning kan det konstateras att det skulle ha varit skäl att informera om de ändringar i studiestödssystemet som trädde i kraft 1998 i en betydligt större omfattning och att producera informationsmaterial enbart om lagändringen. På så sätt skulle det klarare ha framgått i vilka avseenden studiestödssystemet och återkravsförfarandet hade ändrats. Eftersom ändringen har haft en avgörande betydelse för inkomstövervakningen skulle det enligt min mening, i synnerhet med tanke på studerande som vant sig vid det gamla systemet, ha varit befogat att särskilt varna dem för de ekonomiska konsekvenserna av att inte kontinuerligt ge akt på hur de egna inkomsterna påverkade studiestödet och reagera i god tid.

Såsom konstateras ovan är det i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd reglerade återkravsförfarandet jämte lagstadgade övriga verkningar (förbrukning av studiestöds månader, 7 procents ränta) en så sträng ekonomisk påföljd att det inte för någon studerande är ekonomiskt försvarbart att försumma sin årliga inkomstuppföljning och i tid meddela om större inkomstförändringar. Den omständigheten att över 22 000 studerande år 1998 då lagändringarna trädde i kraft drabbades av det från ekonomisk synpunkt ytterst oförmåliga återkravsförfarandet, som de — eventuell med undantag för dem som inledde eller avslutade sina studier 1998 — skulle ha kunnat undvika om de handlat rätt, är ett starkt indicium på att Folkpensionsanstaltens och de övriga aktörernas informationsmaterial om lagändringen inte hade nått sin målgrupp eller på att det inexakta eller alltför generellt avfattade informationsmaterialet hade gett upphov till missförstånd. Antalet återkravsfall uppskattades då reformen bereddades till ca 5 000 studerande som nyss blivit färdiga eller som avslutade sina studier under det ifråga-

varande året. Att det blev ytterligare 17 000 fall var en total överraskning.

Det skriftliga informationsmaterialet kan korrigeras och kompletteras. I de handböcker och meddelanden som gäller studiestödsreformen anges förbättringsbehoven som ett exempel på vikten av att medborgarna i rätt tid får tillräckligt detaljerad och tydlig information om verkställigheten av lagstiftning om medborgarnas sociala förmåner. Ändamålsenlig information, inklusive muntliga besked, utgör ett väsentligt element i de som en grundläggande rättighet tryggade garantierna för en god förvaltning. Också riksdagens kulturutskott betonade vikten av effektiv information när det behandlade de ändringar i lagen om studiestöd som är aktuella i detta sammanhang (KuUB 12/1997 rd). Återkraven, som hade kunnat undvikas genom ett bättre informationsförfarande, har försatt mången studerande i ekonomiskt trångmål. Den omständigheten att antalet återkravsfall i samband med studiestödsreformen blev fyra gången större än beräknat har medfört en hel del i sig onödigt arbete också för de myndigheter som svarat för verkställigheten av lagen om studiestöd.

De beslutsförslag som sändes till dem som under året hade inlett eller avslutat sina studier

Den i 17 § 2 mom. lagen om studiestöd ingående bestämmelsen om att beskattningsbara inkomster som har erhållits samma år som studierna inleds men före den månad då studierna inleds eller som har erhållits samma år som studierna avslutas inte skall beaktas, är klar både principiellt och till sin ordalydelse. Sådana inkomster har ingen inverkan på studiestödet för det ifrågavarande året. I 17 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) uttrycks den allmänna principen att den som ansöker om en förmån vid behov skall lägga fram utredning om grunderna för sitt yrkande. I enlighet med samma princip skall en studerande med stöd av 17 § 2 mom. sista meningen i lagen om studiestöd lägga fram utredning om att han eller hon har fått sina beskattningsbara inkomster före eller efter inledandet av studierna. Detta faller sig naturligt eftersom endast studeranden och inkomsttagaren själv kan lägga fram en komplett utredning om sina årliga inkomster och i synnerhet om vilken tid de hänför sig till.

Utgångspunkten för 17 § 2 mom. lagen om

studiestöd är den att studeranden bereds tillfälle att lägga fram en vederbörlig utredning om den tid som inkomsterna hänför sig till. Inom förvaltningsförfarandet gäller den allmänna regeln att ett ärende skall utredas innan det avgörs. Det i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd avsedda förfarandet med förslag till beslut om återkrav av studiestöd utgör ett klart undantag från denna huvudregel.

Förfarandet med beslutsförslag innebär att studerandens vid beskattningen fastställda årsinkomster jämförs med studerandens fribelopp för samma år. Det kan anses vara ändamålsenligt att tillämpa förfarandet med beslutsförslag vid detta automatiska förfarande, som bygger på Folkpensionsanstaltens och skattemyndigheternas databaser. Inledandet av återkravsförfarandet direkt med ett beslutsförslag leder emellertid i fråga om det år då studierna inleds respektive avslutas till att också sådana studerande blir föremål för myndighetsåtgärder som har dragit försorg om sin inkomstövervakning i enlighet med lagen om studiestöd och som också annars har förfarit lagenligt i alla avseenden. Också studerande som hör till denna kategori är skyldiga att utreda vilken tid inkomsterna hänför sig till, men ärendet borde inte börja behandlas för alla studerande med beskattningsbara inkomster som överstiger fribeloppet genom att de "automatiskt" tillsänds ett beslutsförslag, som blir ett verkställbart beslut om inte mottagaren reagerar på det inom utsatt tid.

I Folkpensionsanstaltens studiestödscentrals utlåtande konstateras att en del av beslutsförslagen till studerande som nyss avlagt examen inte på grund av adressförändring eller av någon annan orsak hade nått mottagaren i tid och att beslutsförslagen sålunda vunnit laga kraft. I sådana fall måste adressaten tillgripa det i 31 § lagen om studiestöd stadgade förfarandet för undanröjande av ett lagakraftvunnet beslut, vilket medför onödigt besvär både för förmånstagaren och för studiestödsmyndigheterna. Av denna anledning vore det med tanke på förvaltningsförfarandet ett bättre alternativ att ärenden som gäller inkomstövervakning samt eventuellt återkrav av studiestöd under det år som studierna inleds respektive avslutas, får sin början genom att förmånstagaren tillsänds ett brev med begäran om utredning. Till denna del är det inte fråga om något nytt skede i återkravsförfarandet utan snarare om att utveckla texten i beslutsförslaget så att den får karaktär av en begäran om utredning.

3 MINA ÅTGÄRDER

1. Med hänvisning till punkt 3.1 i mitt beslut och till 15 § i reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992) framställer jag att undervisningsministeriet utreder på vilket sätt de sammantagna negativa verkningarna av det i 27 § 4 mom. lagen om studiestöd reglerade återkravsförfarandet, med åtföljande förbrukning av studiestöds månader, kan lindras så att studerande som blir föremål för återkravsförfarandet inte med avseende på studiestödsförmånerna försätts i en sämre situation än andra studerande.

2. För det andra uppmärksammar jag Folkpensionsanstalten, som svarar för verkställigheten av lagen om studiestöd samt för utbetalning och återkrav av studiestödsförmåner, på de behov att förbättra informationen om studiestödsreformen samt övervakningen av de studerandes inkomster som under studiestödsåret har inlett eller avslutat sina studier.

I dettas syfte sänder jag kopior av mitt beslut till undervisningsministeriet samt till Folkpensionsanstalten.

9.9. Giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat beslut om tvångsvård

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens
brev 29.8.2000, dnr 15/21/99

1 ANHÄNGIGGÖRANDE

Av ett 15.11.1999 daterat, till justitiekanslersämbetet riktat brev från överdirektör Eila Uotila vid Rättsskyddscentralen för hälsovården har ett fall som relaterades i en till brevet bifogad promemoria vid rättsskyddscentralen aktualiserat frågan om rättsskyddscentralens behörighet och grunderna för tillämpningen av 17 § mentalvårdslagen.

Det var tolkbart vilka beslut Rättsskyddscentralen för hälsovården utan att överskrida sin behörighet med stöd av mentalvårdslagen kunde fatta i det aktuella fallet då lagens 17 § och hela 3 kap. föreföll gälla endast sinnesundersökning av en för brott åtalad person samt vård oberoende av dennes vilja. I det aktuella fallet hade en person som dömts till fängelsestraff i avsaknad av förståndets fulla bruk och efter avtjänat straff frigivits via fångsinnessjukhuset. I fångsinnes-

sjukhuset hade han först fått vård oberoende av sin vilja och därefter frivillig vård ända fram till frigivningen.

Enligt överdirektör Uotila har det vid Rättsskyddscentralen för hälsovården med åberopande av två prejudikat av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 5.10.1999/nr 2673 och 11.11.1993/nr 4463) anförts åsikten att nämnden för rättspsykiatriska ärenden vid rättsskyddscentralen i det ifrågavarande fallet borde förfara i enlighet med 17 § 2 mom. mentalvårdslagen och antingen fastställa ett beslut att avbryta vården eller, om förutsättningar finns, bestämma att vederbörande skall få vård mot sin vilja. Beslutet att avsluta vården hade inte underställts Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Beträffande tillämpningen av bestämmelserna i det föreliggande fallet har överdirektör Uotila framlagt en tolkning enligt vilken rättsskyddscentralens beslut skulle anses ha förfallit senast då vederbörande har avtjänat sitt straff och att personen i fråga därefter skall behandlas i enlighet med 8 § mentalvårdslagen.

2 HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

I brevet från Rättsskyddscentralen för hälsovården hänvisas det till två avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen.

2.1 Högsta förvaltningsdomstolens avgörande 11.11.1993 nr 4463

Det var fråga om ett avgörande med anledning av ett underställt beslut om fortsättande av psykiatrisk sjukhusvård. Ändringssökande var den ledande överläkare vid Niuvanniemi sjukhus som ansvarade för den psykiatriska vården. Efter att ha konstaterat att överläkaren inte hade rätt att söka ändring i länsrättens beslut och inte heller rätt att begära att Rättsskyddscentralen för hälsovården skulle återbryta beslutet, avvisade högsta förvaltningsdomstolen besvären och ansökan om återbrytande.

Med stöd av 7 § 1 mom. lagen om extraordnärt ändringssökande i förvaltningsärenden hade högsta förvaltningsdomstolen emellertid upptagit ärendet till prövning. Enligt den utredning som framgår av handlingarna hade den åtalade år 1987 på grund av sitt sinnestillstånd inte dömts till straff för dråp mm. utan i stället vår-

dats som en sådan patient som avses i sinnessjuklagen (187/1952) och från 1.1.1991 i 3 kap. mentalvårdslagen (1116/1990).

Enligt vad som framgick av avgörandet hade dåvarande socialstyrelsen 6.5.1992 med stöd av 17 § 3 mom. mentalvårdslagen beslutat fortsätta vården oberoende av patientens vilja. Det beslut som 7.12.1992 fattades av överläkaren vid Niuvanniemi sjukhus hade inte tillkommit inom den tid om sex månader som föreskrivs i 17 § 2 mom. mentalvårdslagen. Med beaktande emellertid av att beslut att fortsätta eller avsluta vård av patienter som avses i 3 och 4 kap. mentalvårdslagen alltid skall avgöras genom beslut av Rättsskyddscentralen för hälsovården, kan den omständigheten att beslutet inte har fattats inom den föreskrivna tidsfristen anses resultera i att beslutet om vården därefter skall fattas i den ordning som avses i 2 kap. mentalvårdslagen. Avgörandet av ärendet ankom sålunda inte på länsrätten utan på Rättsskyddscentralen för hälsovården. Det beslut som fattades vid Rättsskyddscentralen för hälsovården grundade sig sålunda på uppenbart oriktig tillämpning av lag. Med beaktande av 6 § 1 mom. 2 punkten lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden återbröt högsta förvaltningsdomstolen Rättsskyddscentralens beslut av 20.1.1993, genom vilket Rättsskyddscentralen hade låtit bli att fastställa överläkarens beslut av 7.12.1992 att fortsätta vården och återförvisade ärendet till Rättsskyddscentralen för hälsovården för behandling.

2.2. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande 5.10.1999, nr 2673

Det andra avgörandet av högsta förvaltningsdomstolen som Rättsskyddscentralen för hälsovården har hänvisat till gäller besvär anfört av en person som förpassats till vår samt av dennes gode man över rättsskyddscentralens beslut 28.1.1999 om förordnande till psykiatrisk vård.

Av beslutet framgår att tingsrätten hade förordnat att en person som åtalades för dråp och olaga hot skulle genomgå sinnesundersökning. På basis av den sinnesundersökning som gjordes vid Niuvanniemi sjukhus gav Rättsskyddscentralen för hälsovården 28.1.1999 sitt utlåtande, enligt vilket den åtalade var otillräknelig vid gärningstidpunkten. Genom ett samma dag fattat beslut bestämde Rättsskyddscentralen med stöd av 8 och 17 § 1 mom. mentalvårdslagen att vederbörande skulle tas in för psykiatrisk sjukhusvård

oberoende av sin vilja. Med stöd av 17 a § mentalvårdslagen hade Rättsskyddscentralen beslutat att vården skulle inledas på statens sinnessjukhus, men så skedde aldrig eftersom den åtalade satt i fängelse. Sedermera dömdes tingsrätten den åtalade till fängelsestraff för dråp och olaga hot begånget i avsaknad av förståndets fulla bruk, varefter den åtalade förpassades till fängelse. Domen vann laga kraft.

I besvären över vårdbeslutet yrkade den dömda och hans gode man att vårdbeslutet skulle upphävas. Enligt besvären ledde tingsrättens laga kraft vunna dom, där gärningarna hade tillräknats den åtalade dock så att denne hade saknat förståndets fulla bruk vid gärningstidpunkten, till att Rättsskyddscentralens beslut var obehövt och ogrundat.

Högsta förvaltningsdomstolen ändrade inte slutresultatet av Rättsskyddscentralens avgörande. Enligt motiveringen till beslutet kunde man, enligt vad som framgick av handlingarna om den dömdes uppträdande, då Rättsskyddscentralen bestämde att han skulle intas för psykiatrisk vård oberoende av sin vilja, anse honom mentalsjuk på det sätt som avses i 8 § 1 mom. mentalvårdslagen. Det fanns även tillräcklig utredning om att han vid den tidpunkten på grund av sin mentalsjukdom var i behov av vård på det sätt som avses i lagrummet och att underlåtelse att förpassa honom till vård kunde leda till att hans sjukdom förvärrades, eller allvarligt äventyra både hans och andras hälsa och säkerhet.

Av motiveringen till högsta förvaltningsdomstolens avgörande framgår vidare att då det enligt den utredning som framgick av handlingarna vid den tidpunkt då beslutet fattades fanns förutsättningar att ge vård oberoende av patientens vilja och då sinnesundersökningen hade genomförts, var det korrekt att rättsskyddscentralen med stöd av 8 § 1 mom. och 17 § 1 mom. mentalvårdslagen bestämde att den åtalade skulle meddelas sjukvård oberoende av sin vilja.

I beslutet konstateras att den omständigheten att en allmän underrätt sedermera i en brottmålsdom hade tillräknat den åtalade de i åtalet nämnda gärningarna begångna i avsaknad av förståndets fulla bruk och dömt honom till straff och, vid sidan av andra åtgärder, förpassat honom till fängelse för att avtjäna straffet, hade inte inverkat på och kunde inte heller inverka på rättsskyddscentralens överklagade beslut eller på bedömningen av om förutsättningarna för psykiatrisk sjukhusvård var för handen vid den tidpunkt då beslutet fattades.

3 DET FALL SOM BEHANDLAS I RÄTTSSKYDDSCENTRALENS BREV

Av den promemoria som fogats till Rättsskyddscentralens brev till justitiekanslersämbetet framgår det att Helsingfors tingsrätt i det föreliggande fallet 14.5.1997 hade förordnat att den åtalade skulle genomgå sinnesundersökning. Nämnden för rättspsykiatriska ärenden vid Rättsskyddscentralen för hälsovården gav 25.9.1997 till Helsingfors tingsrätt sitt utlåtande om den åtalades sinnestillstånd och ansåg att denne var otillräknelig vid gärningstidpunkten. Vid samma sammanträde bestämde nämnden dessutom att den åtalade skulle intas för psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja. Av högsta förvaltningsdomstolens avgörande 11.9.1998 nr 1827, som bifogades skrivelsen, framgår att den åtalade hade besvärat sig över beslutet om psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja men att avgörandet hade förblivit oförändrat till sitt slutresultat.

Tingsrätten ansåg 3.12.1997 att den åtalade saknade förståndets fulla bruk vid gärningstidpunkten och dömde denne till fängelsestraff. Helsingfors hovrätt kom 25.5.1998 till samma slutsats. Sedan den åtalade hade besvärat sig över domen bad högsta domstolen Rättsskyddscentralen för hälsovården ge ett nytt utlåtande om den dömdes sinnestillstånd. I sitt utlåtande 11.2.1999 höll rättsskyddscentralen fast vid sin tidigare ståndpunkt och bestämde med stöd av 17 § mentalvårdslagen att den dömde skulle ges psykiatrisk sjukvård oberoende av sin vilja vid Niuvanniemi sjukhus. Utlåtandet baserade sig på ett utlåtande av fångsinnessjukhusets överläkares utlåtande 3.2.1999. Då besvären till högsta domstolen sedermera återtogs, vann hovrättens dom laga kraft.

Av promemorian framgår vidare att efter Helsingfors tingsrätts avgörande 23.1.1998 hade vid fångsinnessjukhuset gjorts ett beslut om ett vårdförordnande (MIII). Vården oberoende av vederbörandes vilja avslutades 3.3.1998, varefter vården fortsatte på frivillig basis. Den dömde skrevs ut från fångsinnessjukhuset 13.8.1998 och överfördes till Helsingfors centralfängelse. Enligt ett psykologtest som utfördes vid Helsingfors centralfängelse 23.11.1998 var den dömde inte längre akut psykotisk, men psykos kunde bryta ut på nytt.

Enligt promemorian hade den dömde genomgått undersökningar från 7.1.1999 vid fångsinnessjukhuset och enligt ett på undersökningarna

baserat utlåtande 3.2.1999 var denne i behov av psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja. M III-förordnandet (vanlig patient) gavs 4.2.1999 i fångsinnessjukhuset och det nya M III-förordnandet (vanlig patient) gavs 3.5.1999, vilket förordnande länsrätten i Åbo och Björneborg fastställde 27.5.1999. Vården oberoende av vederbörandes vilja (vanlig patient) upphörde 3.8.1999 och fortsatte såsom frivillig vård. Den dömde frigavs 7.10.1999 via fångsinnessjukhuset sedan han avtjänat sitt straff.

4 SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS UTLÅTANDE

Genom sitt 14.2.2000 daterade brev dnr 84/05/1999 gav social- och hälsovårdsministeriet på begäran av bifogade kopia framgående utlåtande om vilken behörighet Rättsskyddscentralen för hälsovården hade i det föreliggande ärendet. I ministeriets utlåtande, som har undertecknats av kanslichef Markku Lehto och regeringsrådet Marja-Liisa Partanen, konstateras bl.a. följande.

4.1. Om bestämmelserna

I 8 § mentalvårdslagen (1116/1990) föreskrivs om förutsättningarna för att ge psykiatrisk sjukhusvård oberoende av patientens vilja. I 17 § mentalvårdslagen finns bestämmelser om vård oberoende av den åtalades vilja efter avslutad sinnesundersökning. Enligt 17 § 1 mom. (1086/1992) skall Rättsskyddscentralen för hälsovården, om det finns förutsättningar för att bestämma att den åtalade skall tas in för vård oberoende av sin vilja, bestämma att han skall tas in för vård.

Enligt samma paragrafs 2 mom. (1504/1994) får med stöd av ett beslut av Rättsskyddscentralen för hälsovården den som beslutet gäller oberoende av sin vilja kvarhållas för vård högst sex månader. Före utgången av denna tid skall om patienten ges ett observationsutlåtande för klargörande av om det fortfarande finns förutsättningar för beslut om vård oberoende av patientens vilja. Frågan om vården skall fortsätta eller avslutas skall innan vården har varat i sex månader avgöras genom ett skriftligt beslut av den läkare som avses i 11 §. Beslutet om fortsatt vård skall utan dröjsmål delges patienten och genast underställas länsrätten, varvid länsrätten skall undersöka om det fortfarande finns förutsätt-

ningar för beslut om vård oberoende av patientens vilja. Likaså skall ett beslut om att vården avslutas meddelas patienten utan dröjsmål och genast underställas Rättsskyddscentralen för hälsovården. Rättsskyddscentralen för hälsovården skall antingen fastställa beslutet om att vården avslutas eller, om det fortfarande finns förutsättningar för att fortsätta vården oberoende av patientens vilja, fatta beslut om fortsatt vård. I samma paragrafs 3 mom. föreskrivs att med stöd av ett beslut om fortsatt vård får patienten oberoende av sin vilja hållas intagen för vård högst sex månader. Om det före utgången av denna tid förefaller uppenbart att det är nödvändigt att vården alltjämt fortgår, skall förslaget enligt 2 mom. iaktas. I paragrafens 4 mom. föreskrivs att om det vid vården av den som beslutet gäller framgår att det inte finns förutsättningar för beslut om vård oberoende av patientens vilja, skall förslaget enligt 2 mom. iaktas.

I utlåtandet konstateras vidare att enligt 3 § förordningen om Rättsskyddscentralen för hälsovården (1121/1992) finns vid Rättsskyddscentralen en nämnd för rättspsykiatriska ärenden. I förordningens 12 § 1 mom. (432/1997) konstateras att nämnden behandlar och avgör ärenden som gäller åtalades sinness tillstånd, förordnande av personer som åtalats eller som på grund av sitt sinness tillstånd inte dömts till straff, till psykiatrisk sjukhusvård och intagning på specialomsorgsanstalter samt avslutande av sådan vård.

Ärenden som gäller vård oberoende av vederbörandes vilja i andra fall än när det gäller personer som åtalats för brott eller som inte dömts till straff behandlas enligt 9 § mentalvårdslagen. Enligt denna paragraf kan en person på basis av ett skriftligt läkarutlåtande (observationsremiss) som grundar sig på en undersökning av patienten högst tre dagar tidigare tas in på sjukhus för observation, förutsatt att de i 8 § stadgade förutsättningarna för beslut om vård sannolikt föreligger. Senast den fjärde dagen efter intagning för observation skall den för observationen ansvarige läkaren enligt lagens 10 § ge ett skriftligt observationsutlåtande om den som har tagits in.

I utlåtandet hänvisas ytterligare till 11 § mentalvårdslagen enligt vilken beslut om att den som har varit intagen för observation skall tas in för vård oberoende av sin vilja fattas av den överläkare som ansvarar för den psykiatriska vården vid sjukhuset, eller om denne är jävig eller har förhinder, av någon annan specialist i psykiatri som har förordnats att sköta uppgiften. Det skriftliga beslutet skall fattas senast den fjärde

dagen efter intagningen för observation. Beslutet skall utan dröjsmål meddelas patienten. Ett beslut som gäller en person som har fyllt 18 år skall inte underställas länsrätten.

Med stöd av ett beslut som avses i 11 § får den som vårdbeslutet gäller enligt 12 § 1 mom. hållas kvar oberoende av sin vilja högst tre månader. Om det före utgången av denna tid förefaller uppenbart att det är nödvändigt att vården fortgår även därefter men samförstånd om detta inte uppnås med patienten, måste ett nytt observationsutlåtande ges för klarläggande av om det fortfarande finns förutsättningar för beslut om vård oberoende av patientens vilja. Frågan om vården skall fortsätta eller avslutas skall innan vården pågått i tre månader avgöras genom ett skriftligt beslut av den läkare som avses i 11 §. Ett beslut om fortsatt vård skall utan dröjsmål meddelas patienten och genast underställas länsrätten. Ändring i läkarens beslut får enligt 24 § mentalvårdslagen sökas genom besvär hos länsrätten.

Enligt utlåtandet föreskrivs i 12 § 2 mom. mentalvårdslagen att med stöd av ett beslut om fortsatt vård får patienten oberoende av sin vilja hållas intagen för vård i högst sex månader. En person kan hållas i vård oberoende av sin vilja i sammanlagt högst nio månader. Därefter skall det på nytt enligt 9 och 10 § undersökas om det finns förutsättningar för beslut om vård oberoende av patientens vilja.

4.2. Problematiken i fallet och Rättsskyddscentralens behörighet

I sitt utlåtande konstaterar social- och hälsovårdsministeriet att det problem som framgår av överdirektör Eila Uotilas promemoria till justietiekanslersämbetet är mycket komplicerat och mångfasetterat och tämligen svårt att gestalta.

Enligt ministeriets uppfattning bör i ärendet beaktas och å andra sidan hålla i sär straffprocessen, den rättspsykiatriska undersöknings- och vårdprocessen samt den psykiatriska vården under fängelsestraffet. Ytterligare bör rättsskyddscentralens ställning enligt 17 § mentalvårdslagen uppmärksammas, med beaktande av vad som sägs om förutsättningarna för intagning av vård mot vederbörandes vilja. De båda avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen, som ingår i handlingarna, pekar även de på en sådan tolkning.

Enligt ministeriet är det aktuella fallet komplicerat bl.a. till följd av att under händelseförloppet

pet har vederbörande, oberoende av Rättsskyddscentralens beslut med stöd av 17 § mentalvårdslagen, tagits in för vård, fått vård oberoende av sin vilja i egenskap av vanlig patient, i frivillig vård och i fängelse. Det beslut som Rättsskyddscentralen för hälsovården fattade verkställdes således aldrig. Högsta förvaltningsdomstolen ändrade emellertid inte till följd av besvären Rättsskyddscentralens beslut och senare bestämde Rättsskyddscentralen med stöd av 17 § mentalvårdslagen att vederbörande oberoende av sin vilja skulle tas in för psykiatrisk vård på Niuvanniemi sjukhus. Rättsskyddscentralens beslut verkställdes fortfarande inte och beslutet att avsluta vården underställdes således inte Rättsskyddscentralen.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning borde i ett ärende vari Rättsskyddscentralen för hälsovården har fattat ett i 17 § mentalvårdslagen avsett vårdbeslut också med beaktande av lagens ordalydelse beslutet att avsluta vården behandlas av Rättsskyddscentralen.

Med anledning av det ovan anförda och med beaktande av mentalvårdslagens bestämmelser, särskilt dess 17 § och lagens förarbeten samt högsta förvaltningsdomstolens avgöranden, anser social- och hälsovårdsministeriet att ärendet hör till Rättsskyddscentralens behörighet. Det vore emellertid skäl att särskilt överväga om det för framtiden skulle vara på sin plats att klarlägga hela problemkomplexet bl.a. genom att justera bestämmelserna i lag. Ministeriet uppger att utredningen av ärendet till vissa delar är aktuellt genom samarbete mellan Rättsskyddscentralen för hälsovården och justitieministeriets fångvårdsavdelning.

5 JUSTITIEMINISTERIETS UTLÅTANDE

Justitieministeriets lagberedningsavdelning har genom ett 9.8.2000 daterat, av överdirektör Pekka Nurmi och lagstiftningsråd Paula Puoskari undertecknat brev dnr 158/75/2000 på begäran givit det utlåtande som framgår av bifogade kopia. I utlåtandet konstateras bl.a. följande.

5.1. Händelseförloppet och tillämpliga bestämmelser

I utlåtandet refereras händelseförloppet i det fall som Rättsskyddscentralen för hälsovården relaterar i sitt brev och konstateras att det i sam-

band med detta och motsvarande tidigare fall utöver 8 och 17 § mentalvårdslagen skall beaktas vad som föreskrivs om vård och överföring av fänge utanför fängelset.

Enligt utlåtandet måste det i föreliggande fall anses att fången har kunnat vårdas på vederbörigt sätt inom fångvårdsväsendet. Han fick psykiatrisk sjukhusvård 1.10.1997—13.8.1998 genast då han kom till fängelset och på nytt 7.1.1999—7.10.1999. Fångsinnessjukhusets överläkare har på basis av långvarig observation på sjukhuset 3.3.1998 och under den andra vårdperioden 3.8.1999 ansett att det inte längre fanns förutsättningar att vårda patienten oberoende av hans vilja, varefter vården båda gångerna fortsatte i samförstånd med patienten. Under tiden mellan sjukhusperioderna vårdades patienten av en specialistläkare i psykiatri och rättspsykiatri vid Helsingfors länsfängelse. I ett utlåtande till en advokat konstaterade vårdande läkaren 10.12.1998 att vederbörande inte är akut psykotisk (sinnessjuk). Enligt justitieministeriets utlåtande hade de läkare som vårdat patienten inte gjort någon framställning till fångvårdsavdelningen om att han skulle förpassas till vård på ett utomstående sjukhus eller att han skulle frigges för vård utanför fångvårdsväsendet. Enligt justitieministeriets uppfattning fanns det således inga på lagstiftningen om fångvården baserade grunder för att förpassa patienten till Niuvanniemi sjukhus.

I justitieministeriets utlåtande behandlas utgående från det aktuella fallet tillämpningen av 17 och 17 a § mentalvårdslagen på personer som dömts till fängelsestraff. Om fången genast efter att ha förpassats till fängelse skulle ha överförts till Niuvanniemi sjukhus, där han skulle ha haft fångstatus, borde för honom ha ordnats behövlig övervakning och han skulle inte ha fått avlägsna sig från sjukhuset annat än med stöd av bestämmelserna i lagen om rannsakningsfängelse eller 3.6.1998 enligt lagen om verkställighet av straff. Om han under andra förutsättningar hade avlägsnat sig från sjukhuset skulle det ha varit fråga om fångrymning.

Frågan om kostnadsansvaret för vården skulle också ha aktualiserats, eftersom det är fängelset som betalar för vård av en fänge utanför fångvårdsväsendet. Kostnadsproblemet kunde ha undvikits då den dömda blev fängelsefänge om han hade kunnat frigges för att vårdas utanför fängelset. Samtidigt skulle även de begränsningar som gäller fångar ha upphört att gälla. Patienten borde emellertid ha återbördats till fängelset

för att avtjäna återstoden av straffet, ifall han skulle ha blivit frisk innan straffet var avtjänat. Å andra sidan kunde vården av patienten med stöd av Rättsskyddscentralens beslut ha fortgått ännu efter att straffet var avtjänat. Frågan om det hade varit särskilt svårt att sköta fången genom fångvårdsväsendets försorg kunde emellertid inte ha avgjorts om det inte hade funnits en inom fångvårdsväsendet gjord, på undersökning av patienten baserad medicinsk bedömning. Då patienten blev fängelsefånge var han intagen på fångsinnessjukhuset, där han inte vid den tidpunkten ansågs vara i behov av sjukhusvård oberoende av sin vilja. Det nya vårdförordnandet fattades först åtta månader senare.

Justitieministeriet anser att det också hade varit problematiskt och med tanke på lagens bokstav kunnat ifrågasättas om fången hade skötts på fångsjukhuset, dvs. inom ett annat än social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, på basis av ett förordnande givet av Rättsskyddscentralen för hälsovården, särskilt om han efter en mer än två månader lång frivillig vård och bedömd som lämplig för öppen vård i strid med sjukhusets överläkares bedömning, som baserade sig på månader av observation, vid frigivningen skulle ha förpassats till Niuvanniemi sjukhusvård oberoende av sin vilja.

5.2. Nuläget

Justitieministeriet konstaterar i sitt utlåtande att föreliggande fall, ävensom de andra fall som nämndes i begäran om utlåtande, klart visar att nuvarande praxis, där tvångsvårdsbeslut av Rättsskyddscentralen för hälsovården förblir i kraft oberoende av verkställigheten av fängelsestraff är mycket svårförståeligt särskilt för fången och dennes anhöriga.

Den från medborgarnas synpunkt invecklade problematiken förtydligas inte av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden av ansökningar om upphävande av tvångsvårdsbeslut, där domstolen endast har tagit ställning till om det har förkommit procedurfel då Rättsskyddscentralen fel ursprungligen fattades.

Enligt justitieministeriet har det egentliga problemet varit vad man skall göra med Rättsskyddscentralens beslut efter att en dömd person har börjat avtjäna sitt fängelsestraff och hans hälsa och behovet av tvångsvård bedöms i fängelset (fångsinnessjukhuset) av kompetent hälsovårdspersonal med stöd av mentalvårdslagens

allmänna bestämmelser. Eftersom Rättsskyddscentralen för hälsovården i sådana fall inte har upptagit sitt tvångsvårdsbeslut till ny behandling i syfte att upphäva det, tvingas fången, som vårdas i fängelset/fångsinnessjukhuset eller som eventuellt redan har tillfrisknat, åtminstone i princip samtidigt leva med hotet att tvångsvårdsbeslutet verkställs. Ovissheten fortgår till dess tvångsvårdsbeslutet upphävs. Enligt justitieministeriet är denna situation minst sagt otillfredsställande med tanke på medborgarnas rättssäkerhet.

5.3 Justitieministeriets rekommendation

Justitieministeriet anser att frågan borde avgöras så att endast en myndighet åt gången ansvarar för bedömningen av klientens sinnestillstånd och eventuella behov av tvångsvård. I situationer som denna, där Rättsskyddscentralen i samband med en sinnesundersökning förordnat den åtalade till tvångsvård såsom otillräknelig medan domstolen sedermera har dömt honom till fängelsestraff i avsaknad av förståndets fulla bruk, borde senast i det skedet då verkställigheten inleds Rättsskyddscentralen för hälsovården upphäva sitt tvångsvårdsbeslut.

I fängelset bedömer kompetent hälsovårdspersonal på basis av mentalvårdslagens allmänna bestämmelser vilken vård den dömda behöver. De mest aktuella och tillförlitliga uppgifterna om den dömdes sinnestillstånd torde fås av de personer som arbetar nära den dömda. Enligt justitieministeriet skulle den dömda och dennes anhöriga bättre förstå en sådan situation och onödiga besvär till högsta förvaltningsdomstolen kunde på detta sätt undvikas. Det viktigaste skulle vara att man på detta sätt kunde undvika situationer som fångar för närvarande kan försättas i till följd av myndigheters motstridiga beslut. Med andra ord kunde man undvika att en fånge som har tillfrisknat i fängelset trots detta hotas av tvångsvård med stöd av ett beslut som fattats av Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Detta slutresultat kan enligt utlåtandet nås genom att utveckla myndighetspraxis eller genom att ändra lagstiftningen. Justitieministeriet anser att den rådande situationen är så problematisk med tanke på medborgarnas rättssäkerhet att myndighetspraxis borde ändras utan dröjsmål även om problemet löses först senare genom förtydligande av lagstiftningen.

5.4. Rättsskyddscentralens behörighet och förvaltningsbeslutens natur

Rättsskyddscentralens problem i det aktuella fallet har varit att avgöra om den på eget initiativ kan uppta sina egna, aldrig verkställda tvångsvårdsbeslut till ny behandling och upphäva dem.

Enligt justitieministeriets tolkning är 17 § 2 mom. mentalvårdslagen inte tillämplig på denna situation, eftersom den vård som avses i Rättsskyddscentralens tvångsvårdsbeslut aldrig ens har påbörjats. Lagrummet gäller det förfarande som skall iakttas då någon vårdas med stöd av ett tvångsvårdsbeslut och det är aktuellt att avgöra om vården skall avslutas eller fortsättas. Mentalvårdslagen har inga bestämmelser om förfarandet då Rättsskyddscentralens tvångsvårdsbeslut aldrig har verkställts på grund av att verkställigheten av det straff som domstolen har utdömt inleds i fängelse.

Den rådande situationen skall enligt justitieministeriet lösas med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det är fråga om vilken rättskraft Rättsskyddscentralens beslut har. Utgångspunkten är den att ett förvaltningsbeslut har rättskraft. I förvaltningsbeslut har emellertid rättskraften ansetts vara tolkbar, t.ex. borde förändrade omständigheter i skälig utsträckning kunna beaktas i det förvaltningsrättsliga beslutsfattandet. Avsikten med beständigheten är framförallt att garantera rättssäkerheten och beslutens förutsebarhet. Det har likaså ansetts att särskilt med tanke på parterna är beständighet en egenskap som tryggar positiva och förmånliga beslut. Däremot anses negativa, förpliktande och begränsande förvaltningsbeslut inom förvaltningsrätten ha svagare beständighet än förmånliga beslut. Med stöd av förvaltningsrättens allmänna principer har det också ansetts att man i vissa situationer med parternas samtycke kan avvika från beständighetskravet eller om omständigheterna har förändrats väsentligt eller viktig allmän fördel kräver det.

I utlåtandet anses det att ett tvångsvårdsbeslut redan på grund av sin natur knappast är ett sådant rättighets- eller förmånsgrundande beslut som har absolut beständighet. Man kunde därför anse att då ett tvångsvårdsbeslut gäller i strid med en annan myndighets och vederbörandes egen uppfattning, talar både allmän och enskild fördel för att ärendet tas upp till ny behandling och för att tvångsvårdsbeslutet upphävas.

Enligt justitieministeriets uppfattning kunde ovan relaterade förvaltningsrättsliga principer

tolkas så att det inte heller för närvarande finns några hinder för att Rättsskyddscentralen för hälsovården alltid skulle uppta tvångsvårdsbeslut till ny behandling och upphäva det då verkställigheten av ett straff har inletts i fängelse. Om informationsgången förutsätter det kunde man också förfara så att fängenvårdsväsendet (fängelsedirektören) meddelar Rättsskyddscentralen då verkställigheten i fängelset av det straff inleds, som har ådömts en efter sinnesundersökning till tvångsvård förordnad person.

Justitieministeriet konstaterar att Rättsskyddscentralen för hälsovården i sitt brev har föreslagit en alternativ tolkning, enligt vilken Rättsskyddscentralens beslut skulle anses förfalla senast då den dömde har avtjänat sitt straff. Enligt justitieministeriet förutsätter detta grunder i lag. Med tanke på rättssäkerheten och förutsebarheten anser justitieministeriet att den bästa lösningen skulle vara att det tydligt skrivs in i lagen att ett vårdbeslut av Rättsskyddscentralen för hälsovården i anslutning till behandlingen av ett åtalsärende och en sinnesundersökning förfaller då domstolens beslut att döma den åtalade till fängelsestraff blir verkställbart och verkställigheten i fängelse inleds. Därefter skulle fängenvårdsväsendet med stöd av mentalvårdslagen allmänna bestämmelser ansvara för bedömningen av fångens vårdbehov och den mest ändamålsenliga vårdanstalten. Vid behov kunde justitieministeriet (fängenvårdsavdelningen) också besluta att en person skall frigges för att vårdas utanför fängelseanstalten. I samband med förtydligandet av lagstiftningen borde även de situationer dryftas där den som förordnats till vård är häktad av någon annan orsak.

6 AVGÖRANDE

I detta ärende konstaterar jag följande.

Ovan refererade problem är komplicerat och mångfasetterat – vilket även framgår av utlåtandena. Det tangerar straffrättsliga och rättspsykiatriska frågor samt beslutsfattande inom två förvaltningsområden. Följden av ett åtskilt men parallellt beslutsfattande kan vara en situation där besluten är motstridiga, så som i det aktuella fallet. Detta leder i sin tur till ett osäkert och otillfredsställande rättsläge.

Det egentliga problemet är hur man skall förfara med ett av Rättsskyddscentralen för hälsovården fattat beslut om psykiatrisk sjukhusvård

mot vederbörandes vilja efter att den dömde har börjat avtjäna sitt straff och utvärderingen av den dömdes hälsa och behov av tvångsvård sköts av kompetent hälsovårdspersonal i fängelset eller på fångsinnessjukhuset på grundvalen av mentalvårdslagens allmänna bestämmelser. I en sådan situation då Rättsskyddscentralen för hälsovården inte på nytt har behandlat sitt tvångsvårdsbeslut och upphävt det, utsätts en person som vårdas antingen i fängelse eller på fångsinnessjukhuset eller som rentav redan tillfrisknat för risken att tvångsvårdsbeslutet verkställs. Med tanke på fångens rättssäkerhet har detta upplevts som oskäligt.

Då man söker en modell för hur problemet skall lösas är det skäl att beakta och hålla i sär straffprocessen, den rättspsykiatriska undersöknings- och vårdprocessen samt den psykiatriska vården under strafftiden. Dessutom bör även Rättsskyddscentralens ställning enligt 17 § mentalvårdslagen beaktas. I situationer som den ovan beskrivna, där Rättsskyddscentralen har bestämt att en otillräknelig åtalad skall ges tvångsvård, medan domstolen sedermera har dömt samma person i avsaknad av förståndets fulla bruk till fängelsestraff, borde enligt min uppfattning senast då straffverkställigheten inleds Rättsskyddscentralen för hälsovården ha möjlighet att upphäva sitt tvångsvårdsbeslut. Jag förenar mig om justitieministeriets uppfattning att i en situation där ett tvångsvårdsbeslut kan vara i kraft i strid med en annan myndighets och vederbörandes egen uppfattning, förutsätter både allmän och enskild fördel att ärendet behandlas på nytt och att tvångsvårdsbeslutet upphävs.

Med hänsyn till rättssäkerheten anser jag i den rådande tolkbara situationen det vara en bra lösning att i mentalvårdslagen intas en ny bestämmelse, med stöd av vilken ett tvångsvårdsbeslut av Rättsskyddscentralen för hälsovården som fattats i anslutning till behandlingen av ett åtalsärende och en sinnesundersökning förfaller då ett domstolsavgörande där den åtalade dömts till ett fängelsestraff blir verkställbart och straffverkställigheten inleds i fängelse.

Eftersom ett tvångsvårdsärende berör en viktig grundläggande rättighet anser jag, utöver det ovan anförda, att det med tanke på rättssäkerheten i sådana fall då en person döms såsom varande i avsaknad av förståndets fulla bruk, och även eftersom det inte finns någon klar rättsregel, är skäl att redan nu justera myndighetspraxis även om frågan först i ett senare skede löses genom

förtydligande av lagstiftningen. Jag meddelar social- och hälsovårdsministeriet samt justitieministeriet min ovan nämnda uppfattning genom att sända dem en kopia av detta avgörande och samtidigt framställer jag att social- och hälsovårdsministeriet vidtar åtgärder för att ändra mentalvårdslagen.

9.10. En vägnämnd överskred sin behörighet

Transumt ur biträdande justitiekansler Jukka Pasanens beslut 19.4.2000, dnr 601/1/98

1 KLAGOMÅL

I en gemensam skrivelse 10.6.1998 bad LR och TM justitiekanslern undersöka lagligheten i ett förfarande av Rautalampi kommuns landsbygdsnämnd, advokat SH samt Östra Finlands jorddomstols första sektion i ett ärende som gällde reglering av vägrätten för lägenheten Kasperi RNr 7:56 i Haapamäki by av Rautalampi kommun. Klagandena anförde i sin skrivelse och dess bilagor bl.a. följande.

5 BEGÄRAN OM TILLÄGGSUTREDNING OCH UTLÅTANDE

Vid prövningen av ärendet framkom det att förfarandet i landsbygdsnämnden i Rautalampi förefaller bristfälligt och felaktigt åtminstone då det gäller beviljandet av den temporära vägrätten, förrättandet av synen och antecknandet av iakttagelserna samt vid tillämpningen av lagen om allmänna handlingars offentlighet ävensom då det gäller behandlingen av ersättningsfrågor vid grundandet av väglaget och övervakningen av dess konstituering.

I mitt brev 9.12.1999 uppmanade jag lantmäteriverkets centralförvaltning att genom Norra Savolax lantmäteribyrås försorg inhämta redogörelser av Rautalampi landsbygdsnämnds ordförande, vice ordförande och medlemmar samt nämndens sekreterare till den del det gällde ovan nämnda frågor. Jag bad lantmäteriverkets centralförvaltning ge ett utlåtande med anledning av utredningarna.

6 TILLÄGGSUTREDNINGAR OCH UTLÅTANDE

6.1 Rautalampi landsbygdsnämnds utredning

Direktören för Norra Savolax lantmäteribyrå Pekka Päivike sammankallade med anledning av min ovan nämnda begäran om utredning Rautalampi landsbygdsnämnd till ett möte 14.1.2000. Förutom Päivike deltog lantmäteringenjör Ilkka Muhonen vid norra Savolax lantmäteribyrå samt alla de i utredningsbegäran nämnda personer som var medlemmar av nämnden 1996 samt nämndens sekreterare. I detta sammanhang gjorde lantmäteribyrån en syn i terrängen på förrättningsstället.

Lantmåteridirektören Pekka Päivike har uppgjort en 17.1.2000 daterad, på terrängsynen och nämndemedlemmarnas utredningar grundad skriftlig utredning av vilken framför bl.a. följande.

Beträffande beviljandet av temporär färdselrätt konstaterades det att det vid styckningen av lägenheten Kasperila TN 118985-2 (registrerad 1.9.1993) behandlades inte frågan om rätten att nå landsvägen från lägenheten. Vid denna tidpunkt var frågan inte stridig.

VN ansökte 15.7.1996 om vägförrättning av vägnämnden, eftersom vägrättsfrågan då var akut och både polis och brandkår hade varit på platsen. Eftersom nämndens sekreterare var på semester blev ordföranden JH under press tvungen att tolka lagstiftningen. Han kom då fram till att 82 a § lagen om enskilda vägar var tillämplig också på vägförrättning av vägnämnd. För att lugna ned situationen beviljade nämnden efter en telefonkonferens VN temporär färdselrätt. Vägrätten inrättades sedan vid nämndens förrättning 23.8.1996 och vann laga kraft.

Beträffande förrättandet av syn och nedtecknandet av iakttagelser samt hemligstämplandet av VN:s köpebrev upprepade nämnden i stort sett vad den hade anfört i en tidigare utredning.

Beträffande behandlingen av ersättningar anförde nämnden bl.a. att den utgående från inspektion i terrängen internt behandlat de förutsättningar för ersättning som nämns i 24 § lagen om enskilda vägar och kommit fram till att det saknades förutsättningar att betala ersättning eftersom vägen hade existerat redan medan fadern levde och före arvskiftet. Vägen hade uppenbarligen småningom förbättrats närmast genom underhåll. Beslutet antecknades inte i protokollet.

Beträffande grundandet av väglaget och över-

vakningen av dess konstituering anförde nämnden att man höll på att förlikas om vägrågan i det skedet då väglaget grundades. Även om så inte skedde och väglaget har varit okonstituerat har vägrågorna ändå skötts och det har varit möjligt att nå sommarstugorna. Vägnämnden ansåg att med beaktande av vägens längd, beskaffenhet och bruk var det inte förnuftigt att ta till några hårda åtgärder. Förordnandet av en utomstående syssloman skulle innebära oskäligen kostnader utan att situationen skulle kunna lösas.

Till slut konstaterade landsbygdsnämnden att förrättningens syfte har uppnåtts även om förfarandet till följd av arbetet under press och bristande sakkunskap var behäftat med fel och inexaktheter.

6.2 Norra Savolax lantmäteribyrås utlåtande

Lantmåteridirektör Pekka Päivike anförde i sin promemoria 17.1.2000 med anledning av landsbygdsnämndens utredning såsom Norra Savolax lantmäteribyrås utlåtande till lantmåteriverkets centralförvaltning bl.a. följande:

Beträffande den temporära färdselrätten har landsbygdsnämnden tolkat lagen felaktigt trots att slutresultatet blev korrekt.

Beträffande syneförrättningen och nedtecknandet av iakttagelser kan nämnden, där lokal-kännedomen var företrädd, genom kontakter och inspektioner i terrängen anses aktivt ha inhämtat uppgifter som underlag för sina beslut. Parterna har haft tillräckliga möjligheter att påverka saken. Lantmäteribyrån ansåg dock att en noggrannare behandling skulle ha varit motiverad, särskilt med tanke på att ärendet var stridigt.

Enligt lantmäteribyrån borde de uppgifter som framgick av VN:s köpebrev ha behandlats och protokollförts vid förrättningen, åtminstone till den del de berörde villkoren för vägrätten.

Lantmäteribyrån ansåg att det inte fanns förutsättningar att bestämma i 24 § lagen om enskilda vägar avsedd ersättning. På en kompletterad grundkarta förekom vägen redan år 1985 som en väg som ledde till den tomt som VN numera ägde.

Inspektioner i terrängen gav vid handen att vägen motsvarade en s.k. stugväg och var plogad, vilket innebar att man kunde komma fram till sommarstugorna trots att väglaget inte fungerade. Enligt lantmäteribyrån har landsbygdsnämnden förhållandevis bra klarat av den svåra väg-

fråga, som är ett uttryck för ett betydligt större problemkomplex.

6.3 Utlåtande av lantmäteriverkets centralförvaltning

Lantmäteriverkets centralförvaltning förenade sig i ett 31.1.2000 av generaldirektör Pauli Karvinen och överinspektör Eeva-Maija Tanner undertecknat utlåtande huvudsakligen om Norra Savolax lantmäteribyrå, i punkt 6.2. relaterade utlåtande och anförde som sitt eget utlåtande följande.

Beviljande av temporär färdselrätt

I 82 a § lagen om enskilda vägar ingår en hänvisningsbestämmelse till 9 §, som gäller förefintlig väg och för vilken enligt samma paragrafs 3 mom. kan beviljas vägrätt antingen vid vägförrättning eller genom vägnämnds förrättning. Denna hänvisning har uppenbarligen vilselett landsbygdsnämnden så att den felaktigt har ansett sig kunna bevilja s.k. temporär färdselrätt trots att det av lagens 52 § 1 mom. 11 punkten framgår att de i 82 a § nämnda ärendena inte hör till vägnämndens åligganden.

Vägnämnden förfor felaktigt då den beviljade VN temporär färdselrätt, eftersom vägnämnden inte enligt 52 och 54 § lagen om enskilda vägar kan fatta ett sådant beslut vid en s.k. telefonkonferens, eftersom ärendena alltid skall avgöras vid en förrättning.

Syneförrättningen och nedtecknandet av iakttagelser

Syftet med landsbygdsnämndens syn i terrängen har varit att inhämta uppgifter för att individualisera vägen. Så kan förfaras också vid en sådan vägförrättning som avser enskilda vägar. Enligt centralförvaltningens uppfattning har det inte varit fråga om en sådan syn som avses i 54 § 1 mom. lagen om enskilda vägar. Omständigheter och fakta som nämnden baserar sina avgöranden på borde alltid antecknas i protokollet eller i en separat bilaga, särskilt om ärendet är stridigt.

Behandlingen av ersättningsfrågorna

Beträffande ersättningarna anser centralför-

valtningen att det har blivit oklart om landsbygdsnämnden hade behandlat ersättningsfrågan vid sitt möte eller inte. I sin utredning konstaterar nämnden att man ”internt har behandlat de förutsättningar för ersättning som nämns i 24 § lagen om enskilda vägar och konstaterat att det inte förelåg grunder...”, varav centralförvaltningen har dragit den slutsatsen att nämnden hade uppfattat de av parterna framställda kalkylerna som ersättningsyrkanden.

Å andra sidan uppgav nämndens ordförande JH då han hördes vid jorddomstolens sammanträde att inga ersättningsyrkanden hade framförts vid vägnämndens förrättning. Jorddomstolen hade avvisat ersättningsyrkandena som gjordes först i rätten.

Om landsbygdsnämnden hade behandlat ersättningsfrågan borde den ha antecknat beslutet jämte motiveringar i protokollet, vilket var en förutsättning för att jorddomstolen till denna del skulle kunna uppta besvär till prövning.

Grundandet av ett väglag och övervakning av dess konstituering

På grund av stridigheter kunde parterna inte konstituera sig i samband med förrättningen, varför centralförvaltningen ansåg att landsbygdsnämnden på eget initiativ redan vid förrättningen med stöd av 58 § 3 mom. lagen om enskilda vägar borde ha fastställt en tid inom vilken vägdelägarna skall förrätta val, eller senare vid behov själv utse väglagets bestyrelse. Vägdelägarna har också rätt att yrka att landsbygdsnämnden skall vidta åtgärder för att få till stånd en bestyrelse för väglaget. Något sådant yrkande hade emellertid inte framställts från delägarnas sida.

Centralförvaltningen har konstaterat att man har försökt undvika konflikter av denna typ genom att revidera lagstiftningen så att enligt 156 § 3 mom. fastighetsbildningslagen (554/1995) skall vid fastighetsförrättning för varje fastighet ordnas en behövlig vägförbindelse till en allmän väg eller en sådan enskild väg för vilken det har grundats ett väglag.

AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

7.1 Den av landsbygdsnämnden beviljade temporära färdselrätten

I 82 a § (521/1975) lagen om enskilda vägar föreskrivs att om förordnande har utfärdats om vägförrättning, som avser grundande av vägrätt för fastighet, eller avgörande av fråga huruvida någon har rätt till väg eller motsvarande, på annan lag grundad bestående bruksrätt, och föreligger ej laga kraft vunnit utslag i saken, kan vid vägförrättningen ägaren av den fastighet, för vars behov ovan avsedda vägförrättning sökts, givas temporär rätt att färdas på vägen eller eljest över annans område, om det är nödvändigt för att vägförbindelse skall erhållas och om därigenom icke förorsakas i 8 eller 9 § avsett förfång. Temporär färdselrätt upphör, när den ovan avsedda vägförrättningen har vunnit laga kraft.

Om ersättning på grund av temporär färdselrätt föreskrivs i lagens 83 §, enligt vilken för begagnande av område som avses i 82 a § skall skälig ersättning utgivas. Ersättningen skall fastställas av vägnämnden. En i detta lagrum avsedd ersättning skall alltid fastställas på tjänstens vägar oberoende av om vederbörande har begärt ersättning.

Om vägnämndens behörighet i ifrågavarande ärende föreskrivs i 52 § 1 mom. 11 punkten. I detta lagrum utesluts från vägnämndens behörighet bl.a. de ärenden som nämns i 82 a §, om vilka enligt paragrafen skall beslutas vid vägförrättning.

I lagen om enskilda vägar avses med vägförrättning en sådan förrättning, där förrättningsingenjör enligt lagens 40 § (322/1972) kan vara en i 5 § 1 mom. fastighetsbildningslagen avsedd diplomingenjör eller en i samma lags 5 § 2 mom. avsedd ingenjör eller tekniker. I lagens 6 kap. (358/1962), som behandlar vägnämnds åligganden, används termen vägnämnds förrättning. Med stöd av 57 § lagen om enskilda vägar skall lagens bestämmelser om vägnämnd tillämpas på kommunal myndighet som med stöd av lag eller förordnande handhar vägnämndens åligganden.

Med stöd av de ovan relaterade bestämmelserna anser jag att landsbygdsnämnden, som fungerar som vägnämnd i Rautalampi kommun, överskred sin behörighet enligt lagen om enskilda vägar då den med stöd av lagens 82 a § beviljade VN, dvs. ägaren till lägenheten Kasperila och dennes hustru temporär färdselrätt till den enskilda väg som finns på lägenheten Riihikivi. Till följd av landsbygdsnämndens förfarande har

ingen ersättning för väganvändningen fastställts för lägenhetens ägare LR.

LR bör anses ha rätt att särskilt kräva ersättning till denna del vid en vägförrättning.

Jag konstaterar att det av bestämmelserna i 82 a § framgår att inte heller en behörig myndighet kan fatta beslut om temporär färdselrätt utan förrättning. Det är inte möjligt att fatta sådana beslut vid en telefonkonferens.

7.2 Den syn som nämnden förrättade

I 54 a § 1 mom. (521/1975) lagen om enskilda vägar föreskrivs att vägnämnds förrättning skall, om det för sakens utredande är påkallat, hållas på ort och ställe. Nämndens ordförande kan vid behov redan före förrättningen förordna två av nämndens medlemmar att förrätta syn.

Lagen om enskilda vägar saknar bestämmelser om syn, men enligt lantmäteristyrelsens 1.1.1991 upphävda föreskrifter till vägnämnderna, som ännu kan tillämpas som en handbok, skall om möjligt sökanden och de som ärendet berör underrättas om tidpunkten för förhandssynen samt om vem som förrättar den. Samtidigt skall de underrättas om närvarorätten.

Eftersom förhandssyn i allmänhet hålls för att som grund för nämndens beslut inhämta uppgifter om den väg som förrättningen gäller samt om delägarfastigheten, bör förhandssynen betraktas som en del av vägnämndens förrättning.

Vid uppskattningen av nyttan för vägdelägaren, enligt vilken vägenheterna bestäms, skall enligt lagens 23 § beaktas bl.a. storleken av vägdelägarens område inom det område som vägen betjänar och i vilken mån vägen för varje delägarer del används eller kommer att användas för olika transporter.

Enligt utredningen hade landsbygdsnämndens ordförande och sekreterare, som inte var medlem av nämnden, före förrättningen besökt platsen och mätt vägen för vägenenhetskalkylen. De iakttagelser som gjordes berörde sådana faktiska omständigheter, på basis av vilka vägenheterna fastställdes. Det var således fråga om en sådan syn som avses i 54 § lagen om enskilda vägar. Enligt uppgift från landsbygdssekreteraren hade parterna inte kallats till platsen och de var inte heller annars närvarande.

Med beaktande av syneförrättningens centrala roll för inhämtande av fakta för vägenhetskalkylen och andra ärenden som skall avgöras vid förrättningen, borde enligt min uppfattning

parterna ha beretts tillfälle att närvara vid syneförrättningen. I avsaknad av bestämmelser kan landsbygdsnämndens förfarande ändå inte anses lagstridigt till denna del. Beträffande syneförrättningen var förfarandet felaktigt så till vida att man inte gjorde upp någon särskild promemoria eller protokollförde de iakttagelser som gjordes under förrättningen. Synen förrättades inte heller i den sammansättning som föreskrivs i 54 § 1 mom. lagen om enskilda vägar, eftersom landsbygdssekreteraren inte var medlem av nämnden.

7.3 Framläggande av köpebrevet

I 1 § lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951), som var i kraft till 1.12.1999, föreskrivs att allmänna handlingar är offentliga. Enligt 2 § nämnda lag betraktas som offentliga bl.a. sådana till myndigheter ingivna handlingar som innehas av ifrågavarande myndighet. Enskilda handlingar, såsom köpebrev, blir enligt 3 § offentliga så snart de har mottagits av myndigheten. Enligt 6 § har var och en rätt att få del av en allmän handling som är offentlig.

Även om en handling inte är offentlig har en part vars fördel, rätt eller skyldighet ärendet berör rätt att enligt lagens 19 § (601/1982) få uppgifter ur handlingen om den kan inverka på handläggningen av ärendet.

Det var nödvändigt att förete köpebrevet för landsbygdsnämnden för att utreda vilka servitut styckningslägenheten, sedermera lägenheten Kasperila, hade fått i samband med köpet. Denna omständighet hade betydelse för bedömningen av om det förelåg i 9 § lagen om enskilda vägar stadgade förutsättningar att bevilja lägenheten Kasperila vägrätt. Av köpebrevet framgick inga uppgifter som skulle ha berättigat nämnden att hemlighålla dess innehåll för de andra parterna. Klagandenas rätt att få se det köpebrev som hade företetts för nämnden baserade sig på principen om hörande av parterna, vilken framgår av 19 § lagen om allmänna handlingars offentlighet.

Enligt utredningen var nämnden av den åsikten att köpebrevet var offentligt men den hade ändå böjt sig för VN:s åsikt. Landsbygdsnämnden har på denna punkt förfarit i strid med lagen om allmänna handlingars offentlighet då den inte lät parterna ta del av en handling som den ansåg vara offentlig. Förfarandet gav parterna anledning att betvivla nämndens opartiskhet.

Jag konstaterar att 1.12.1999 trädde lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/

1999) i kraft. I denna lag finns bl.a. bestämmelser om när handlingar blir offentliga, om vem som har rätt att få del av offentliga handlingar samt om vilka handlingar som skall sekretessbeläggas.

7.4 Behandlingen av ersättningsfrågorna

Enligt 53 § 1 mom. 3 punkten lagen om enskilda vägar (358/1962) skall vägnämnden behandla de i lagrummet nämnda ersättningsfrågorna. Ersättningar skall bestämmas endast om så yrkas.

Beträffande väghållningen och ersättningarna har klagandena åberopat en 23.8.1996 daterad promemoria, som de säger sig ha lämnat in till vägnämnden för behandling vid nämndens förrättning. Någon sådan handling finns inte i förrättningsakten.

Av landsbygdsnämndens utredningar framgår emellertid att nämnden hade behandlat förutsättningarna för bestämmande av i 24 § lagen om enskilda vägar avsedda ersättningar. Eftersom nämnden hade kommit fram till att det inte fanns förutsättningar att förplikta lägenheten Kasperila RNr 756 att erlagga kostnader för vägbygget, borde nämnden ha antecknat detta beslut i protokollet, vilket skulle ha möjliggjort besvär över beslutet till denna del. Enligt utredningen fanns vägen redan år 1985. Dess längd understiger 0,5 km och den är av lätt konstruktion. Den i 24 § lagen om enskilda vägar nämnda tiden om 10 år räknas bakåt från den dag då beslutet om lägenheten Kasperilas vägrätt vann laga kraft. Detta skedde 3.2.1997, då fristen för ansökan om besvärstillstånd över Östra Finlands jorddomstols beslut löpte ut. Således skulle beviljande av en i nämnda lagrum avsedd ersättning inte längre ha kommit på fråga under förrättningen, även om så skulle ha yrkats. Vägnämnden kan med stöd av 83 § lagen om enskilda vägar på yrkande fatta ett särskilt beslut om skada som uppkommit till följd av olovligt begagnande av väg.

7.5 Grundande av ett väglag och övervakningen av dess konstituering

Enligt 52 § 1 mom. 6 och 7 punkten lagen om enskilda vägar skall vägnämnden antingen efter framställning eller på eget initiativ fatta beslut om grundande av ett väglag, med iakttagande i tillämpliga delar av vad som bestäms i 50 §, samt besluta om förordnande av syssloman eller medlem av bestyrelse eller suppleanter för dessa i de fall som nämns i 58 § 3 mom.

Av 50 § 1 mom. framgår att vid vägförrättning, vid vilken bl.a. besluts om grundande av vägrätt till en förefintlig väg, skall samtidigt förordnas om grundande av ett av vägdelägarna bildat väglag för skötseln av angelägenheter, om detta på grund av vägdelägarnas antal eller för vederbörligt handhavande av väghållningen eller av annan särskild orsak bör anses nödigt. Grundande av gemensamt väglag för ny, ännu icke anlagd väg och förefintlig väg må likväl inte förordnas om flertalet av de närvarande delägarna i den förefintliga vägen motsätter sig det. I samma lagrums 2 mom. föreskrivs det om väglagets skyldighet att konstituera sig vid samma förrättning där det har förordnats att väglaget skall grundas. Om väglaget försummar att utse sysslomän eller bestyrelsemedlemmar eller suppleanter för dessa, skall vägnämnden med stöd av 58 § 3 mom. lagen om enskilda vägar bl.a. på ansökan av en vägdelägare eller, då skäl därtill föreligger, på eget initiativ fastställa en tid inom vilken vägdelägarna skall förrätta val. Förrättas inget val, skall vägnämnden förordna syssloman, medlem av bestyrelse eller suppleant.

Väglaget hade grundats i samband med vägnämndens förrättning trots att vägdelägarna hade motsatt sig det. Nämndens beslut att grunda väglaget baserade sig inte på en ändamålsenlighetsprövning och nämnden motiverade inte heller sitt beslut. Eftersom parterna har rätt att anföra besvär hos jorrdomstolen över vägnämndens beslut även på ändamålsenlighetsgrunder, hade det med tanke på deras rättssäkerhet varit nödvändigt att motivera beslutet.

Jag konstaterar att sista meningen i 50 § 1 mom. inte kan tillämpas på detta fall, varför landsbygdsnämnden inte kan anses ha förfarit lagstridigt till denna del.

Väglaget hade inte förmått konstituera sig i samband med förrättningen. Det hade varit okonstituerat i över tre år, men vägen hade enligt vad som framgår av utredningen ändå skötts. Klagandena ansåg i sin skrivelse att de frågor som gällde vägen hade lämnats oskötta under den ifrågavarande tiden.

Eftersom väglaget hade försummat att välja de i lagen förutsatta organen och inte heller kunde fungera på det sätt som i 8 § lagen om enskilda vägar sägs om vägdelägare som inte bildar väglag, bör situationen betraktas som en sådan i ovan relaterade 58 § 3 mom. avsedd grund på basis av vilken landsbygdsnämnden på eget initiativ borde ha vidtagit i lagrummet nämnda åtgärder.

7.6 Protokoll över vägförrättningen

Enligt 38 § 1 mom. förordningen om enskilda vägar (690/1962) skall i protokoll som förs vid vägnämnden övers handläggning av i 52 § lagen om enskilda vägar avsett ärende antecknas bl.a. framställda yrkanden och för nämnden företedd eller på åtgärd av denna införskaffad utredning samt nämndens beslut i saken. Vägnämndens beslut skall enligt 2 mom. avkunnas och samtidigt meddelas hur ändring däri söks. Protokollet skall enligt 3 mom. undertecknas av ordföranden och den som fört protokollet.

Med tanke på parternas rättssäkerhet är det nödvändigt att protokollet motsvarar det faktiska händelseförloppet och att de får vetskap om alla omständigheter som har inverkat på nämndens beslut samt ges möjlighet att yttra sig om dem. En noggrann protokollföring av förrättningens förlopp och fattade beslut är nödvändigt också med tanke på en eventuell jorrdomstolsbehandling.

Protokollföringen av Rautalampi landsbygdskommuns förrättning 23.8.1996 var bristfällig och stred även i övrigt mot bestämmelserna på följande punkter.

Nämnden har inte antecknat i protokollet sina iakttagelser och mätningar vid den syn som förrättades för att bestämma vägdelarna. Nämnden har inte heller antecknat de uppgifter som framgår av VN:s köpebrev om styckningslägenhetens vägrätt. Något beslut om sådan ersättning som avses i 24 § lagen om enskilda vägar jämte motivering antecknades inte och inte heller något beslut jämte motivering om grundande av väglaget.

Eftersom de beslut som vägnämnden har fattat vid förrättningen avkunnas vid dess avslutande, kan förrättningsprotokollet inte därefter ändras. Landsbygdsnämnden förfor felaktigt då den efter förrättningens slut till bilaga nr 2 i protokollet fogade ett utlåtande om företeende av VN:s köpebrev för nämndens medlemmar som bilaga nr 2.1. till protokollet. I sak hade yttrandet ingen betydelse eftersom därav inte framgick det vägservitut som förbehållits lägenheten Kasperila på stamlägenheten.

Nämndens ordförande ansvarar för protokollets riktighet.

7.7 Östra Finlands jorrdomstols förfarande

Enligt 104 § (1019/1993) lagen om enskilda

vägar gäller om behandlingen av ärenden som enligt denna lag har hänskjutits till jorddomstolen på motsvarande sätt vad lagen om skifte stadgar om behandling av ärenden. Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 upphävdes lagen om skifte genom fastighetsbildningslagen (554/1995).

I 330 § (1016/1993) lagen om skifte föreskrevs bl.a. att jorddomstolens avgörande i huvudsaken i besvärsärenden är dom och övriga avgöranden är beslut. I en dom får endast beaktas rättegångsmaterial som lagts fram eller refererats vid huvudförhandlingen eller syneförrättningen. Enligt 331 § (1016/1993) skall skifteslagen, om inte annat följer av denna lag eller någon annan lag som innehåller stadganden om jorddomstolen eller av förordningar som givits med stöd av dessa lagar, på jorddomstolen och rättegången i den samt på jorddomstolens dom eller beslut i tillämpliga delar iaktas gällande stadganden om allmänna domstolar.

I 26 kap. 11 a § (595/1993) rättegångsbalken (nedan RB) föreskrivs att hovrätten inte utan särskilda skäl prövar riktigheten av underrättens avgörande till andra delar än de grunder och omständigheter som framlagts i besvären och bemötandet.

LR:s maka SR har inte partsställning i det föreliggande vägärendet eftersom hon inte äger ens en del av de lägenheter som ligger inom vägens influensområde och inte heller innehar någon särskild rätt såsom servitut, nyttjande- eller motsvarande rätt som skulle beröras av vägärendet (39 § lagen om enskilda vägar). Jorddomstolen hade därför lämnat besvären helt oprövade till den del det gällde SR. LR:s besvär prövades till övriga delar förutom till den del det gällde yrkandet på ersättning för byggande av vägen, eftersom han inte kunde påvisa att yrkandet hade framställts redan under landsbygdsnämndens vägförrättning. Av den jorddomstolens dom framgår att den hade beaktat det vid synen framförda yrkandet beträffande nybygget på lägenheten Riikikivis område, men ansett att beviljandet av vägrätten inte skulle orsaka betydande men för nybygget. På denna och andra av domen framgående grunder förkastades LR:s besvär.

Beträffande rättegångskostnaderna konstaterar jag att enligt huvudregeln i 21 kap. (1013/1993) 1 § är den part som förlorar skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader. Enligt 7 § i samma kapitel skall en part vars talan avvisas anses ha förlorat målet. Om flera är en är ansva-

riga för samma rättegångskostnader ansvarar de solidariskt för dem i enlighet med 21 kap. 9 § RB.

Enligt 21 kap. 16 § RB skall skyldigheten att ersätta rättegångskostnader med anledning av ändringssökande bestämmas enligt vad som har skett vid fullföljdsförfarandet och beroende på om parten har vunnit eller förlorat besvären.

Med stöd av vad som anförts ovan anser jag att Östra Finlands jorddomstol inte förfor felaktigt då den behandlade LR:s och SR:s besvär över Rautalampi kommuns landsbygdsnämnds förrättning och då den förordnade att de solidariskt skulle ersätta motpartens rättegångskostnader i jorddomstolen.

7.8 Advokatens förfarande

Behandlingen av klagomålet över advokatens förfarande har avskiljts till ett separat ärende med diarienumret 754/1/99, i vilket ett avgörande i sinom tid ges.

7.9 Åtgärder

Enligt kommunstyrelsen i Rautalampi har landsbygdsnämnden i detta vägärende enligt bästa förmåga strävat efter en godtagbar kompromisslösning mellan parterna. Landsbygdsnämndens ovan relaterade felaktiga förfarande förefaller huvudsakligen bero på bristfällig kännedom om lagen och förordningen om enskilda vägar samt om i förvaltningen allmänt gällande principer, såsom den om hörande av parterna. Den bristfälliga protokollföringen bör närmast anses ha berott på att landsbygdsnämnden inte har uppfattat att de i punkterna 7.2—7.5 nämnda omständigheterna var juridiskt betydelsefulla och borde därför ha protokollförts.

Landsbygdsnämndens förfarande föranleder följande åtgärder.

Jag tilldelar landsbygdsnämnden i dess sammansättning år 1996 en anmärkning för att den överskred sin behörighet på det sätt som beskrivs i punkt 7.1. Jag påpekar också att alla avgöranden i ett ärende, även negativa avgöranden, skall motiveras och antecknas i protokollet (punkterna 7.4 och 7.5).

Vidare uppmärksammar jag nämnden på det i punkt 7.2. konstaterade felaktiga förfarandet i fråga om sammansättningen vid förrättande av syn samt på min i punkt 7.3. anförda uppfattning om principen om hörande av parterna samt om

iakttagande den oavhängighetsprincip och principen om jämbördigt bemötande som sammanhänger med god förvaltning. Landsbygdsnämndens ordförande J.H. meddelar jag min i punkt 7.6 anförda uppfattning om vikten av att iakttä bestämmelserna i 38 § förordningen om enskilda vägar.

Dessutom uppmärksammar jag den nuvarande nämnden i fråga om punkt 7.5. på fullgörandet av övervakningsskyldigheten och den därtill avslutna skyldigheten att vidta åtgärder.

Till övriga delar föranleder ärendet inga åtgärder. Frågan om huruvida landsbygdsnämndens

förfarande har åsamkat klagandena ersättningsbar skada ankommer inte på justitiekanslern utan på en allmän underrätt. Jag sänder en kopia av detta beslut till Rautalampi kommunstyrelse och den nuvarande landsbygdsnämnden för kännedom samt för att delges ordföranden och medlemmarna i landsbygdsnämnden 1992-96 samt nämndens sekreterare.

Dessutom sänds en kopia av beslutet för kännedom till lantmäteriverkets centralförvaltning samt till direktören för Norra Savolax lantmäteribrå.

10. Bilaga

10.1. Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Statistiska uppgifter om de ärenden som år 2000 anhängiggjordes vid justitiekanslersämbetet fördelade enligt sättet för anhängiggörande och ärendets art samt om de år 2000 avgjorda ärendena och hur de avgjordes.

Strukturen av justitiekanslersämbetets statistik ändrades i slutet av år 1999. På grund av detta är statistiken inte jämförbar med de föregående årens statistik förutom i fråga om punkt 1.

Ärenden som anhängiggjordes år 2000

1. Klagomål från enskilda personer

1. Klagomål från enskilda personer ¹⁾	1282
--	------

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	121	
4) förvaltningsdomstols förfarande	24	
5) specialdomstols förfarande	30	
6) åklagarmyndighets förfarande	50	
7) polismyndighets förfarande	141	
8) utökningsmyndighets förfarande	38	
9) fängvårdsmyndighets förfarande	4	
10) annan justitieförvaltningsmyndighets förfarande	4	
11) utrikesförvaltningsmyndighets förfarande	1	
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighets förfarande	24	
13) försvarsförvaltningsmyndighets förfarande	4	
14) skattemyndighets förfarande	46	
15) annan finansmyndighets förfarande	24	
16) undervisningsmyndighets förfarande	22	
17) jord- och skogsbruksmyndighets förfarande	21	
18) trafikmyndighets förfarande	14	
19) handels- och industrimyndighets förfarande	11	
20) socialmyndighets förfarande	166	
21) hälso- och sjukvårdsmyndighets förfarande	64	
22) arbetsmyndighets förfarande	34	
23) miljömyndighets förfarande	24	
24) kommunal myndighets förfarande	96	
25) kyrklig myndighets förfarande	4	
26) förfarande av annan myndighet eller person som sköter offentligt uppdrag	98	
27) advokats eller allmänt rättsbiträdes förfarande	95	
28) privatpersons brott	0	
29) privaträttsliga ärenden	33	
30) övriga ärenden	114	1477

¹⁾ I vissa fall är det fråga om flera än ett ärende eller flera än en myndighet

2. Avgörandenens resultat

2.1. Prövade ärenden

1)	anmärkning	9	
2)	framställning	26	
3)	meddelande eller anvisning	111	
4)	annan åtgärd	19	
5)	ändring eller rättelse under handläggningen	13	178

Ingen åtgärd vidtagits i ärendet, eftersom

6)	felaktigt förfarande inte konstaterats	481	
7)	sannolika skäl inte framförts till stöd för klagomålet	133	614
	Sammanlagt		792

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

Klagomålet prövades inte i sak eftersom ärendet

1)	inte ankom på justitiekanslern	115	
2)	var anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinära rättsmedel kunde anlitas ..	98	
3)	överfördes till riksdagens justitieombudsman	34	
4)	överfördes till riksåklagaren	13	
5)	överfördes till Finlands Advokatförbund		13
6)	överfördes till en behörig myndighet	17	
7)	var så oklart att det inte kunde prövas	65	
8)	förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	79	
9)	gällde ett över fem år gammalt ärende	35	469
	Det sammanlagda antalet avgjorda klagomål		1261

2. Myndigheters initiativ

1. Ärendets art

1)	republikens president, statsrådet och ministerierna	44	
2)	annan myndighet	32	76
	Sammanlagt		76

2. Avgörandenens resultat

2.1. Prövade ärenden

1)	framställning	3	
2)	skriftligt utlåtande	37	
3)	annat ställningstagande	20	
4)	ändring eller rättelse under handläggningen	1	
5)	på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	12	73

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning	4	
Sammanlagt		77

3. Laglighetsövervakning av domstolar

1. Ärendets art

1) granskning av straffdomar	78	
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	32	110
Sammanlagt		110

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) anmärkning	6	
2) meddelande eller anvisning	20	
3) annat ställningstagande	4	
4) ändring eller rättelse under handläggningen	5	
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	78	113

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning		2
Sammanlagt		115

4. Övervakning av advokater

1. Ärendets art

1) disciplinärenden	141	
2) tillsynsärenden	104	
3) annan övervakning av advokater	17	262
Sammanlagt		262

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) annan åtgärd	1	
2) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	248	249

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

överfördes till Finlands Advokatförbund	8	
Sammanlagt	257	

5. Laglighetsövervakning av myndigheternas verksamhet

1. Ärendets art

1) eget initiativ	26	
2) inspektioner	32	58
Sammanlagt		58

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

1) anmärkning	2	
2) skriftligt utlåtande	1	
3) meddelande eller anvisning	4	
4) annat ställningstagande	2	
5) annan åtgärd	3	
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	15	
9) inspektioner och besök hos myndigheter	34	61

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning	1	
Sammanlagt	62	

Totalantalet ärenden 2000 och behandlingen av dem

1. Ärenden som var anhängiga 1.1.2000, av vilka

år 1998 inkomna klagomål	100	
övriga ärenden	1	101
år 1999 inkomna klagomål	557	
övriga ärenden	51	608
		709

År 2000 inkomna ärenden

klagomål	1282	
övriga ärenden	506	1788
Sammanlagt		2497

2. Av de anhängiga ärendena har år 2000

slutbehandlats klagomål	1261	
övriga ärenden	511	1772
Överförs till följande år		
år 1999 inkomna klagomål	137	
övriga ärenden	5	142
år 2000 inkomna klagomål.	541	
övriga ärenden	42	583
Sammanlagt		2497

10.2. Statistiska uppgifter om tjänsteåtal

De tjänsteåtal som högsta domstolen, hovrätterna och underrätterna avgjorde 2000 genom laga kraft vunna domar fördelar sig mellan olika kategorier av tjänsteinnehavare och befattningshavare på det sätt som framgår av följande tabell, enligt rättinstans, 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).

	Instans			Tjänsteåtalets art							Avgöranden							
Tjänstemän	Högsta domstolen	Hovrätterna	Tingsrätterna	Mutbrott	Sekretessbrott	Missbruk av tjänsteställning	Felaktigt rättegångs- eller strafforderförärande	Förmögenhetsbrott	Militära brott	Övriga tjänstefel	Fängelse	Böter	Domseftergift	Avsättning	Varning	Förkastat	Avvisat	Annat avgörande
Tingsdomare	5	1				1	3			5						3	3	
Övriga domare	17	6				10	4			13			2		1	14	6	
Åklagare	2					1				3						2		
Polis	2	3	1			1		1		6		1	2		2	2		
Fångvårdsväsendet			1	1								1						
Försvarsmakten		7	2			3			9			4	2			3		
Tullförvaltningen			16					16		16		11				5		
Skatteförvaltningen																		
Övriga statstjänstemän	3	2	1	1						5	1	2			1		2	
Kommunala tjänstemän ..		6	1	1		1				5			1			4	2	
Kyrkans tjänstemän		1						1		1		1				1		
Övriga tjänsteansvariga ...	6									6						6		
Sammanlagt	35	26	22	3	0	17	7	18	9	60	1	20	7	0	4	40	13	0

10.3. Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 3 april 2000

Med stöd av 12 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 3 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) fastställer jag följande arbetsordning för justitiekanslersämbetet, efter att ha hört biträdande justitiekanslern om dess 2 §:

Allmänt

1 §

Tillämpningsområde

Vad gäller uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt för justitiekanslersämbetets avdelningar, enheter och personal skall, utöver grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), denna arbetsordning följas.

2 §

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller

- 1) riksdagen,
- 2) republikens president,
- 3) statsrådet och dess medlemmar samt ministerierna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänförs till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 10) principiella och vittsyftade frågor.

Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål som inte skall avgöras av justitiekanslern,
- 2) tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet,

3) ådömda straff och av dessa föranledda åtgärder,

4) extraordinärt ändringssökande, samt

5) andra ärenden som inte i första hand ankommer på justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern granskar statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern inspekterar också domstolar och andra myndigheter.

Justitiekanslern kan besluta att ett ärende eller en grupp av ärenden behandlas på ett sätt som avviker från det som föreskrivs ovan. I oklara fall bestämmer justitiekanslern vem som skall avgöra ett ärende.

3 §

Ledningsgruppen

För behandlingen av ärenden som gäller justitiekanslersämbetet och dess verksamhet finns en konsultativ ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitiekanslern som ordförande och biträdande justitiekanslern som vice ordförande samt som medlemmar kanslichefen, avdelningscheferna och två av personalmötet för ett år i sänder valda representanter för personalen.

Ledningsgruppen sammanträder på kallelse av justitiekanslern. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som behandlas vid ledningsgruppens sammanträden.

Avdelningar och enheter

4 §

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gäller

- 1) övervakning av statsrådet,

2) klagomål som har samband med övervakningen av statsrådet,

3) övervakning av advokaterna och de allmänna rättsbiträdena,

4) internationella organisationer för laglighetsövervakning samt internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter,

5) nationell beredning av ärenden som hänförs till Europeiska unionen, samt

6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,

2) tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet,

3) granskning av straffdomar,

4) extraordinärt ändringssökande,

5) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde,

6) biträdande vid övervakningen av statsrådet, samt

7) biträdande i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt.

6 §

Administrativa enheten

Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller

1) ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi,

2) internationellt samarbete, som inte ankommer på någondera avdelningen,

3) personalutbildning,

4) utgivningen av justitiekanslerns berättelse,

5) information, samt

6) övriga ärenden som skall behandlas vid justitiekanslersämbetet och som inte ankommer på någondera avdelningen.

7 §

Särskild behandling

Justitiekanslern kan bestämma att ett ärende skall behandlas av någon annan avdelning eller

enhet än vad om föreskrivs i 4-6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,

2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,

3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,

4) behandla ärenden som gäller tillsättning av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,

5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,

6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,

7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt

8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,

2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,

3) se till att avdelningens tjänstemän får den handledning som de behöver i sina uppgifter,

4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,

5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt

6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela referendarierådet de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Informationsplaneraren

Informationsplaneraren skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information, biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse samt sköta informationstjänst.

13 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

14 §

Avdelningssekreterarna

Avdelningssekreterarna, av vilka två i första hand arbetar som sekreterare för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, biträder sin avdelnings föredragande i de ärenden som dessa bereder samt utför de uppgifter som avdelningschefen tilldelar dem. Vilka föredragande varje avdelningssekreterare i första hand biträder bestäms särskilt.

15 §

Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

16 §

ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller data-nät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets övriga ADB-personal, sköter ämbetsverkets pc-support samt deltar i den tekniska sammanställningen av justitiekanslerns berättelse.

17 §

Vaktmästerichefen

Vaktmästerichefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästerichefen är förman för expeditions-vakten och vaktmästaren.

18 §

Övriga tjänstemän

De övriga tjänstemännen skall utföra de uppgifter som ankommer på dem enligt tjänstens eller uppgiftens karaktär eller enligt särskilda förordnanden.

19 §

Särskilda uppgifter

Justitiekanslern ger en avdelnings- eller byråsekreterare uppdraget att sköta ämbetsverkets bibliotek samt en föredragande uppdraget att förestå biblioteket.

Justitiekanslern ger någon av föredragandena uppdraget att vara ADB-kontaktperson som företrädar användarna.

Alla tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

20 §

Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

21 §

Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning.

Avdelningscheferna beslutar efter föredragning om inhämtande av upplysningar och utredningar i anhängiga ärenden, om ärendet inte är av en sådan natur att beslutet fattas av den som avgör ärendet.

I ärenden som avgörs efter föredragning skall expeditionen kontrasigneras av föredraganden.

En föredragande undertecknar ensam sina brev. Om föredragandens brev är en expedition av justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns avgörande, skall detta framgå av brevet.

22 §

Beslutanderätt i ärenden som gäller justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern avgör sådana ärenden gällande justitiekanslersämbetet om vilka det inte föreskrivs annorlunda i statsrådets förordning om

justitiekanslersämbetet (253/2000) eller nedan i denna paragraf.

Frågor som gäller handlingars offentlighet skall avgöras av den som avgör det ärende som begäran gäller. I andra fall och vad gäller arkiverade handlingar skall kanslichefen avgöra dessa ärenden.

Kanslichefen avgör, med de undantag som nämns nedan, ärenden som gäller användning av tillbudsstående anslag för justitiekanslersämbetets verksamhet, reseräkningar och kostnadsersättningar, ålderstillägg för justitiekanslersämbetets tjänstemän, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

23 §

Inkomna ärenden

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

24 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

25 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

26 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänstemän reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

27 §

Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i

statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

28 §

Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, arbetarskydds- och jämställdhetsprogrammet, utbildningsprogrammet för personalen, anvisningarna om den externa informationen samt övriga anvisningar som justitiekanslern har fastställt.

29 §

Ikraftträdande

Denna arbetsordning träder i kraft den 3 april 2000.

Justitiekansler Paavo Nikula

Kanslichef Klaus Helminen

SAKREGISTER 2000

	Sidan		Sidan
Advokatväsendet		Beskattning	
— övervakningen av advokatväsendet	12,123	— intyg över fastighetsbeskattning	91
— medlemskap i Advokatförbundet	123	— behörighet i ett gåvobeskattningsärende	92
— förpliktelser och god advokatsed	123	och informationen till en skattskyldig	92
— disciplinärt system	123	— tillgång till svenskspråkig skatterådgiv-	92
— anmälningar från åklagare	123	ning	92
— sökande av ändring i disciplinärt beslut .	127	— en skattskyldigs rätt att få ett korrigerat	92
— allmänna rättsbiträden	128	skatteförslag	92
— statistik	129	— utredning av fullmakt och saklegitima-	92
		tion i ett skatteåterbäringsärende	92
Anhållande		— ett skatteombuds förfarande	93
— anvisningar om behandlingen av anhållna	89	— besvarande av en förfrågan	93
		— myndigheternas skyldighet att besvara	93
		brev	93
Arbete		Beslag	
— religiös övertygelse och skyldighet att ta	106	— återlämnande av beslagttaget föremål	81
emot arbete			
Arbetslöshet		Beslut	
— avdrag av arbetslöshetsdagpenning från	69	— motivering av beslut	72
ådömt skadestånd			
— vissa arrangemangs förenlighet med	107	Besvär	
grundlagen		— en lagmans förfarande	73
		— behandlingstiden för besvär	103
Arbetspensionsförsäkring		Bilskatt	
— övervakningen av beräkningsräntan	51	— bilskattelagens överensstämmelse med	30
		EG-rätten	
Arvode		Biträde	
— bestämmande av ett rättegångsbiträdes	65	— anlitande av biträde vid förvaltningsför-	116
arvode		farande	
— meddelande om en försäkringsmäklares	106		
arvode		Blåstest	
Avfall		— förutsättningarna	80
— tillämpningspraxis för avfallslagen	118		
Barn		Brev	
— upptagande av signalement av person un-	79	— besvarande av brev till myndigheter	71,93, 105,107
der 15 år		— tjänstebrev skall innehålla korrekta upp-	96
Bemyndigande		gifter	
— tillräcklighet	51		

	Sidan		Sidan
Brottsanmälan		Egendomsskydd	
— jävskonsekvenserna av en brottsanmälan mot en domare	71	— hjortdjursskador	100
— brottsanmälan mot en tingsdomare	72	Elektronisk kommunikation	
— polisens skyldighet att ta emot	79	— med en myndighet	88
Budget, se Statsbudgeten		Elev, se Studerande	
Byggnadslov		Ersättningsansvar	
— kommunens förfarande	119	— statens ersättningsansvar för skada åsamkad av tjänsteman	82
Böndagsplakat		ESK-rättigheterna	
— presidentens uppgift att ge böndagsplakat	41	— utlåtande om Finlands rapportering om ESK-rättigheterna	48
— böndagsplakatets lagenlighet	48	Etnisk klädedräkt	
Delegering		— en ansökan om utkomststöd för etnisk klädedräkt	117
— av lagstiftande makt	28	Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter	
Domare		— utlåtande om undertecknandet av ett tilläggsprotokoll	49
— tillsättning av en domartjänst	34	Europeiska unionen	
— betänkande av arbetsgruppen för domardisciplin	43,144	— stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna	22,53
— tjänstebrott som domare misstänks ha begått	62	— EU-medlemskapet	29
— jävskonsekvenserna av en brottsanmälan mot en domare	71	— fall som har samband med medlemskapet	30
— brottsanmälan mot en tingsdomare	72	— Finlands representation vid Europeiska rådets sammanträden	34
— åtalsrätten vid domares tjänstebrott	78	— ändring av lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen	40
Domslut		— Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering	130
— utformning	74,75	Exekutiv auktion	
Domstolsväsendet		— av fastighet	83
— resultatstyrning	43,137	Fastighet	
— förfarandet vid domstolsövervakningen	63	— exekutiv auktion	83
Drogtest		— intyg över fastighetsbeskattning	91
— i läroanstalter	56,115	Finlands Bank	
Dröjsmål, försening		— utnämning av medlem till direktionen ...	34
— dröjsmål i ett tvistemålsärende	65	Fiske	
— behandlingen av ett återförvisat ärende	65	— reglering av laxfiske	100
— dröjsmål med förundersökning	79,80	— bedömning av ett fiskeriprojekt	112
— dröjsmål med ett klagomålsärende vid konkursombudsmannens byrå	86		
— påskyndande av behandlingen av klagomål	107		
Efterlysning			
— försummelse att återkalla och därav föranlett hinder att lämna landet	91		

	Sidan		Sidan
Flygledare		— den nya grundlagens inverkan på laglig-	
— behörighet	101	hetsövervakningen av statsrådet	24
Folkpensionsanstalten		— grundlagens bestämmelser om grund-	
— återkrav av studiestöd	96,103, 162	rättigheterna	52
— förmånsansökningar och kundrådgiv-		Grundläggande fri- och rättigheter och	
ning	103,104	mänskliga rättigheter	
— rådgivningsskyldighet	104,105	— övervakning	11
Fordon		— utlåtande om Finlands rapportering om	
— behandling av en registeranmälan	101	ESK-rättigheterna	48
— bestämmelserna om tillfällig införsel av		— de i Finland gällande bestämmelserna ...	52
transportmedel	30	— i samband med övervakningen av stats-	
Fordonsförvaltningscentralen		rådet	53
— innehållet i en blankett	101	— i samband med övervakningen av andra	
Fängelsestraff		myndigheters verksamhet	54
— minimitiden för fängelsestraff på viss tid	74	— grundläggande språkliga rättigheter vid	
— bestämmande av gemensamt fängelse-		röstning	54
straff	74	— befrielse från tvång att ansluta sig till av-	
— jämkning av straff	74	fallstransport	55
— tillämpning av 2 kap. 2 § strafflagen	74	— betydelsen i ett utkomststödsärende	55
— tillämpning av 7 kap. strafflagen	75	— säkerhetsutredningar	55
— utsättande av prøvotiden för villkorligt		— drogtest vid en läroinrättning	56
fängelsestraff	75	— begränsning av skrivelser under signatur	56
— giltigheten under fängelsetiden av ett be-		— villkoren för ett teleanslutningskontrakt	
slut om tvångsvård	103,170	samt yttrandefriheten	56
Förordning		— indragning av byskolor	56
— upphävande av en förordning som presi-		— dispens från inträdesprov	57
denten utfärdat med stöd av sin själv-		— studiestödslagens återkravsbestämmelser	57
ständiga rätt	27	— signalement på personer under 15 år	58
Försäkring		— passlagens bestämmelser om hinder för	
— en försäkringsmäklares arvode	106	utfärdande av pass	58
— uppbörd av premier	122	— tillämpning av de grundläggande rättig-	
Förundersökning		heterna i domstolspraxis	58
— dröjsmål	79,80	— rätten till rättvis rättegång	58
— underrättelseplikt vid förundersökning ..	80	— tiden för behandlingen av besvär	59
— skyldighet att göra	80	— domarjäv	59
— inriktning och begränsning	82	— hovrättens motiveringsskyldighet	59
Gata		— jäv vid behandling av rättelseyrkande	59
— vinterunderhåll	114,120	— hörande av part	60
God man		— elektronisk kommunikation med myn-	
— om jäv	85	dighet	60
Grundlagen		— dröjsmål med behandlingen av en patent-	
— lagstiftningen om justitiekanslern		ansökan	60
		Hamnprojekt	
		— oklarheter kring ett hamnprojekt	120
		Handlingar	
		— dokumenthantering vid en tingsrätt	72
		— vikten av omsorgsfulla utredningar	96
		Handlingsoffentlighet, se Offentlighet	

	Sidan		Sidan
Hittegods		Klagomål	
— personbeteckning i hittegodsärende	81	— påskyndande av behandlingen	107
Hjortdjur		Kommunallagen	
— hjortdjursrelaterade skador	100	— inverkan på kommunernas förvaltning ..	110
Hund		Kommunsammanslagning	
— polisens förfarande vid övervakning av skyldigheten att hålla hund kopplad	81	— framställning	50
Hörande		Kommunstyrelse	
— i ett fiskeriärende	60	— förfarandet i ett miljötillståndsärende	113
— försummelse att höra en part	112	Konkurrens- och marknadsdomstolsarbets- gruppen	
Internationellt fördrag		— utlåtande om arbetsgruppens betän- kande	49
— anvisningar om beredning	42	Konkursombudsmannen	
Inträdesprov		— dröjsmål med ett klagomålsärende	86
— specialregel om dispens från inträdes- prov	96	Kungörelselagfart	
Intyg		— utfärdande	70
— intyg över fastighetsbeskattning	91	Körförbud	
Invandrare		— meddelande av körförbud samt jämkning av straff	74
— pensionsrätt	105	— tillämpningen av vägtrafiklagens bestäm- melse om körförbud	75
Jordbruksgrödor		Körkort	
— stödsystemet för jordbruksgrödor	101	— en polisinrättnings förfarande	81
Justitiekanslern		Laga kraft	
— lagstiftningen om justitiekanslern	9	— felaktig anteckning	66
— åklagaruppgifterna	11	Lagen om statsrådet	
— uppgiftsfördelningen mellan justitiekans- lern och justitieombudsmannen	12	— ändring av lagen	40
Jäv		Lagfart	
— med anledning av docentur	36	— utfärdande av kungörelselagfart och be- viljande av lagfart	70
— för medlem i statens filmnämnd	36	— felaktiga uppgifter i ett lagfartsregister ..	70
— ministerjäv	37	Lagman	
— jäv för en kanslichef	43	— förfarandet i samband med en utredning	71
— jäv för tingsrätternas nämndemän	65	— - “ - vid rättelse av ett fel i en dom	73
— jävskonsekvenserna av en brottsanmälan mot en domare	71	— - “ - vid behandlingen av besvär .	73
— jäv för en god man	85	Ledningsgrupp	
— jäv vid behandlingen av ett rättelseyr- kande	94	— häradenas ledningsgrupper	85
— i samband med ett utlåtande	99		
Kanslichef			
— jäv för en kanslichef	43		

	Sidan		Sidan
Läkare		Pass	
— förfarandet vid intagning för psykiatrisk sjukhusvård	115	— hinder för utfärdande	42
		— en ambassads förfarande i ett passärende	88
Läkemedel		Patentansökan	
— ersättning av läkemedelskostnader	104	— behandlingen av	102
Länsstyrelse		Patient	
— en tjänstemans förfarande	90,96	— ersättning enligt patientskadelagen	106
— en föredragandes rådgivningsskyldighet	90	— förfarandet vid intagning för psykiatrisk sjukhusvård	115
		— vård av en patient mot dennes vilja	116
Läroanstalt		Pension	
— drogtest av en läroanstalts elever	56,115	— lagstiftningsordningen i pensionsärenden	50
Minister		— om beräkningens bindande verkan	93
— ställföreträdare för en minister	34	— invandrades och återflyttares pensionsrätt	105
— ministerjäv	37	— uppskattning av pensionsbelopp	121
Mobbning		— felaktig behandling av en pensionsansökan	122
— behandling av en påstådd mobbning	115	Planeringskommitté	
Motivering av dom		— tillsättning av en planeringskommitté samt dess verksamhet	112
— hovrättens skyldighet att motivera	66	Polisen	
Motorbränsle		— upptagande av signalement av person under 15 år	58,79
— användning av lätt brännolja som motorbränsle	30	— dröjsmål med undersökningen av ett brottsärende	79
Munhygienist		— skyldighet att ta emot brottsanmälan	79
— ställningen inom sjukförsäkringssystemet	104	— underrättelseplikt vid förundersökning ..	80
Muntlig behandling		— rusmedelsprov och straffanspråk	80
— behandlingen av ett tjänstebrottmål i högsta domstolen	64	— förundersökning	80
— muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen	73	— dröjsmål med förundersökning	80
Natura 2000 -nätverket		— återlämnande av beslagttaget föremål	81
— skogsavverkning	100	— personbeteckning i ett hittegodsärende ..	81
Nämndeman		— övervakning av skyldigheten att hålla hund kopplad	81
— bestämmelserna om jäv	65	— en polisinrättnings förfarande i körkortsärenden	81
— utbyte av nämndemän i brottmål	67	— inriktning och begränsning av förundersökning	82
— sakligt uppträdande	68	— statens ersättningsansvar	82
Offentlighet		— språket i expeditioner	83
— ett rättegångsprotokolls offentliga tillförlitlighet	69	Pris	
— uppgifter om ett konkursärende	69	— utlämning av uppgifter om jämförelsepriser	96
— utlämning av ett straffregisterutdrag	70	Protokoll	
		— ett rättegångsprotokolls offentliga tillförlitlighet	69

	Sidan		Sidan
— rättelse av en protokollsanteckning	113	Rättegångsprotokoll	
— protokollföringen vid ett nämndemöte ..	115	— offentlig tillförlitlighet	69
Psykoterapi		Rättelseyrkande	
— ersättning för psykoterapi	104	— jäv vid behandlingen	94
Reglementet för statsrådet		— felaktig behandling	113
— förslag till förordning om ändring av		— partsställning	114
reglementet	39	— behovet av fullmakt	116
Religion		Röstning	
— religiös övertygelse och skyldighet att ta		— svenskspråkig service vid röstning	54,85
emot arbete	106	Sametinget	
Republikens president		— styrelsens förfarande	121
— presidentens beslutsfattande	28	Sammansättning	
— presidentens uppgift att ge böndags-		— ändring i hovrättens sammansättning	66
plakat	41	Semesterersättning	
Resultatstyrning		— periodisering	106
— resultatstyrningen av domstolsväsendet .	43,137	Sigill	
Riksdagens justitieombudsman		— reglering av ämbetsverkens sigillanvänd-	
— uppgiftsfördelningen mellan justitie-		ning	48
kanslern och justitieombudsmannen	12	Sinnesundersökning	
Riksdagsledamot		— giltighetstiden för ett tvångsvårdsbeslut .	103,170
— parti- eller gruppdisciplin	47	Skadestånd	
Rådgivning		— avdrag av arbetslöshetsdagpenning från	
— en föredragandes rådgivningsskyldighet	90	ådömt skadestånd	69
— tillgången till svenskspråkig skatteråd-		Skog	
givning	92	— skogsavverkning på ett Natura-område .	100
— Folkpensionsanstaltens	103,104	Skola	
— socialmyndigheternas	105	— indragning av byskolor	115,157
	116	Socialmyndighet	
Räknefel		— en socialarbetares intyg	116
— räknefel vid utformningen av en dom	66	— socialmyndigheternas kundrådgivning	
Rättegångsbiträde		och handledning	116
— bestämmande av arvodet	65,153	— skyldighet att ordna eftervård	116
Rättegångskostnader		— skyldigheten att förete bankkontoutdrag	
— ett rättegångsombuds skyldighet att er-		för socialmyndigheterna	117
sätta	72	Språk	
— dröjsmålsränta	84	— språket i expeditioner	83
— Forststyrelsens förfarande	97	— svenskspråkig service vid röstning	54,85
Rättegångsombud		— tillgången till svenskspråkig skatteråd-	
— skyldighet att ersätta motpartens rätte-		givning	92
gångskostnader	72		

	Sidan		Sidan
Statens filmnämnd		Tjänst	
— jäv för medlemmar	36	— utlåtande om ändring av en tjänstebe- nämning	46
Statens revisionsverk		Tjänstebrott	
— förslag till lagstiftning om revisions- verkets ställning och uppgifter	44	— tjänstebrott som domare misstänks ha begått	62
Statens säkerhetsfond		— behandlingen av ett tjänstebrottmål i högsta domstolen	64
— förfarandet i SCAB-rättegången	94	— åtalsrätten vid domares tjänstebrott	78
Statsbudgeten		— förslag till ändring av tjänstebrottslag- stiftningen	147
— intagning av anslag i statsbudgeten med stöd av en lag	46	Tjänstebrottslagstiftning	
Statsministern		— förslag till ändring	147
— ställningstagandet om Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering ..	130	Tjänsteman	
Strafflagen		— statens ersättningsansvar för en skada åsamkad av tjänsteman	82
— uppföljning av upphävandet av 7 kap. 7 §	64	— förfarandet av en tjänsteman vid läns- styrelsen	90,96
Strafflagsprojektet		— en föredragandes rådgivningsskyldighet	90
— utlåtande om ett förslag	50	Tjänstetillsättning	
Straffregister		— tillsättning av en domartjänst	34
— utlämning av ett straffregisterutdrag	70	— beviljande av dispens i samband med tjänstetillsättning	36
Studentexamen		— behörighetsvillkoren	36,97
— studentexamensprov föråldrades	114	— innan ny arbetsordning givits	37
Studentexamensnämnden		— en ansökan som inlämnas efter an- sökningstiden	37
— vikten av omsorgsfulla utredningar	96	— förfarandet vid förordnande till en upp- gift	45,150
Studerande		Trafik	
— bemötande i studiestödsärende	96,103, 162	— hjordjursskador	100
— drogtest av en löroanstalts elever	56,115	— bestämmelserna om godstrafik	102
Studiestöd		— tillståndspliktig persontrafik	102
— återkrav	57,96, 103,162	Transportmedel	
Stämning		— bestämmelserna om tillfällig införsel av transportmedel	30
— utfärdande	64	Tull	
— omsorgsfullhet vid delgivning	68	— förfarandet då en person hindrades att lämna landet	91
— delgivning på sjukhus	86	Tvistemål	
Teleanslutningskontrakt		— i tingsrätten	65
— villkoren och yttrandefriheten	102	— individualisering av domen	68
Tillsynsåtgärd		Tvångsvård	
— i miljöstödsärenden	107,118	— giltighetstiden för tvångsvårdsbeslut	103,170
Tippning			
— penningspel på Åland	90		

	Sidan		Sidan
— avgiftsbeläggning	117	Verksamhetsmiljöstöd	
Underrättelseplikt		— vägran att betala ut	103
— vid förundersökning	80	Villkorlig frihet	
Utkomststöd		— ändring av anvisningarna om villkorlig frigivning	50
— för etnisk klädedräkt	117	Vinterunderhåll	
Utlänningslagen		— övervakning av gators vinterunderhåll ...	114
— utkast till en proposition om ändring av utlänningslagen	50	— oenighet mellan en stad och fastighetsägare	120
Utlänningsombudsman		Vårdavgift	
— utlåtande om förslaget till ändring av tjänsten och utvidgning av uppgifterna ..	51	— fullmakt för yrkande på rättelse av beslut om vårdavgift	116
Utmätning		Vägnämnd	
— anteckning i utmätningsprotokoll	83	— behörighet	118
Utnämning, se Tjänstetillsättning		— förfarande	120
Utresa		Åklagare	
— hindrande av att en person lämnar landet	91	— justitiekanslern som specialåklagare	11
Utrikesförvaltningen		— överföring till riksåklagarämbetet	77
— ändring av lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen	40	— åtalsprövning rörande en biträdande åklagares förfarande	78
Utsökning		Åland	
— framställningar om ett ombuds fullmakt i utsokningsförfaranden och om verkställighet av treds-kodom	83	— penningspel	90
— besvarande av begäran om utredning	83	Åtalsrätt	
— förfarandet vid registrering av ett indrivningsärende	84	— åtalsrätten vid domares tjänstebrott	78
— individualisering av utsokningsgrunden .	84	Återflyttare	
— oskuldspresumtionen i samband med utsokningsutredning	84	— pensionsrätt	105
— dröjsmålsränta på rättegångskostnader .	84	Återförvisat ärende	
Utsökningslag		— behandlingen i tingsrätten av ett återförvisat ärende	65
— utlåtande om ett utkast till proposition om ändring av utsokningslagen	49	Österrike	
Vatten- och avloppsverk		— Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering	130
— förnyande av avtal om anslutning	121	Överföring	
		— överföring av ett ärende som gällde hovrättens medlemmars förfarande	71

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2000

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningschef, referendarieråd	Saloranta, Olli, vicehäradshövding
Referendarieråd	Björklund, Eva-Brita, vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	Hiekkataipale, Risto, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Ahotupa, Eeva, vicesenotarie

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Liusvaara, Harri, vicehäradshövding
Referendarieråd	Okko, Jukka, vicehäradshövding
	Arjola, Marja-Leena, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Snellman, Jorma, vicehäradshövding
	Avela, Marja, vicehäradshövding
	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
	Hallenberg-Roine, Kaisa, vicehäradshövding (tjänstl.)
Föredragande	Smeds, Tom, vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	Sarja, Mikko, juris licentiat
Avdelningssekreterare	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Tanner Heli, vicesenotarie
	Rantala, Eeva, vicesenotarie
	Tuomikko, Helena, vicesenotarie

Administrativa enheten

Avdelningschef, kanslichef	Helminen, Klaus, juris licentiat, vicehäradshövding
Föredragande	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicesenotarie
Informationsplanerare	Sive, Pia, politices magister
ABD-planerare	Jääskeläinen, Helena
Registrator	Ratajärvi, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
Textbehandlare	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Vaktmästarchef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Järvinen, Kari
Vaktmästare	Rosendahl, Markku

